



ERLEBEN, WAS VERBINDET.

**Stellungnahme zum**

**Referentenentwurf: Telekommunikations-**  
**modernisierungsgesetz**

Deutsche Telekom AG  
Bonn, 11. Dezember 2020

## Vorbemerkungen

Die Corona-Pandemie belegt, wie sehr Wirtschaft und Gesellschaft auf hochleistungsfähige Telekommunikations-Netze angewiesen sind – überall in Deutschland und im Festnetz ebenso wie im Mobilfunk. **Der schnelle Ausbau von FTTH-Glasfasernetzen und 5G-Mobilfunk ist daher eine der zentralen infrastrukturpolitischen Herausforderungen unserer Zeit.** Es ist die Erwartung nicht nur der Deutschen Telekom, sondern aller investierenden Netzbetreiber, dass mit der Umsetzung der europäischen Richtlinien (Kodex) ein investitionsfreundlicher und stimmiger Rechtsrahmen für einen erleichterten und beschleunigten FTTH- und 5G-Ausbau in Deutschland geschaffen wird. Vor allem daran ist die TKG-Novelle zu messen.

Die TKG-Novelle ist außerdem für einen generellen **Abbau von Regulierungsbürokratie** zu nutzen. Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise und der wirtschaftlichen Herausforderungen, aber auch wegen der dynamischen Wettbewerbsentwicklung, müssen die **investitionswilligen Netzbetreiber** weitestgehend **entlastet und nicht zusätzlich belastet** werden.

Die **Deutsche Telekom** wird den **FTTH-Ausbau** in den nächsten Jahren maßgeblich vorantreiben. Das Ziel der Branche für Deutschland lautet: bis 2030 soll jeder Haushalt einen Glasfaseranschluss haben. Der geplante Ausbaubetrag der Telekom liegt bei über 2 Mio. Haushalten pro Jahr. Bei **5G** soll bis 2025 eine Abdeckung von 99 Prozent der Haushalte und 90 Prozent der Fläche allein im Netz der Telekom erreicht werden. **Ohne klare Weichenstellungen im neuen TKG in Richtung Anreize und Anerkennung für echte Netzinvestitionen werden die Ausbauziele für Deutschland nicht erreicht werden können.**

**Leider ist der Gesetzgebungsprozess inzwischen zeitlich in Verzug.** Schon jetzt ist klar, dass der Kodex nicht fristgerecht umgesetzt werden wird. Die besseren Rahmenbedingungen für den Ausbau werden in dieser Legislaturperiode nur noch dann kommen können, wenn die Beratungen im Bundestag und Bundesrat schnell beginnen. Dabei sollten **keine Themen ausgeklammert** und vertagt werden, damit so schnell wie möglich **Investitionsanreize und Rechtsklarheit** für einen beschleunigten FTTH- und 5G-Ausbau geschaffen werden.

Der Referentenentwurf zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz enthält zwar gute Ansätze, aber es werden **längst nicht alle Chancen ergriffen, Investitionen in Glasfaser und 5G konsequent zu fördern. Umsetzungsspielräume des Kodex werden leider nicht genutzt.** Statt Investitionen zu erleichtern und zu schützen, sieht der Entwurf an mehreren Stellen zusätzliche Eigentumseingriffe sowie neue Ausbauhürden vor. Der Mobilfunkmarkt wird zudem durch zusätzlich mögliche Regulierungseingriffe wie National Roaming bedroht und geschwächt. **Insgesamt ist zu befürchten, dass es zu mehr statt weniger Regulierung kommt und neue Ausbauhürden geschaffen oder zumindest nicht beseitigt werden.**

Dies steht in **offensichtlichem Widerspruch zu dem Ziel des Kodex**, „die sektorspezifische Vorabregulierung je nach der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise **abzubauen** und letztendlich sicherzustellen, dass die elektronische Kommunikation nur dem Wettbewerbsrecht unterliegt“. Diese Zielsetzung muss bei der Umsetzung des Kodex ein Leitprinzip des neuen TKG sein – für Festnetz und Mobilfunk.

**Nachfolgend sind die wichtigsten Anpassungsbedarfe** aus Sicht der Deutschen Telekom zusammengefasst. Darüber hinaus hat die Deutsche Telekom die drei **gemeinsamen Stellungnahmen der deutschen TK/-IT-Branchenverbände** (u.a. bitkom, vatm oder ANGA) zum Kundenschutz, zum nummernbasierten Verbraucherschutz sowie zu den zu den Versorgungspflichten miterarbeitet, auf die **ergänzend** verwiesen wird.

## Die 10 wichtigsten Anpassungsbedarfe

### FTTH: Ausbauhürden beseitigen und Wettbewerb sicherstellen

#### 1. Nebenkostenprivileg ohne Übergangsfristen vollständig abschaffen

Die Deutsche Telekom begrüßt die Abschaffung des **Nebenkostenprivilegs**, denn es erzeugt zu Lasten von etwa 12 Millionen Mietern einen **kostenpflichtigen Abnahmezwang**, der zurecht von Verbraucherschützern, der Monopolkommission und Wissenschaftlern bemängelt wird. Aufgrund der Bindung an den teuersten TV-Verbreitungsweg **können diese Mieter nicht von kostenlosen** oder deutlich günstigeren, **innovativen TV-Diensten profitieren**. Das Nebenkostenprivileg ermöglicht somit hohe Renditen mit **veralteten Koaxial-Kupfer-Kabeln** und verhindert damit jeden Anreiz für die FTTH-Modernisierung von Gebäuden und behindert somit den Glasfaserausbau. Das europäische Recht schreibt die Wahlfreiheit für alle Verbraucher, d.h. gerade auch Mieter, vor. Hiergegen verstößt die bisherige Regelung. Die EU-Kommission hat nur deshalb keine Maßnahmen gegen Deutschland eingeleitet, weil die Bundesregierung mit der jetzigen Novelle das Nebenkostenprivileg abschafft. Ein **freier Wettbewerb** auf Endkundenebene befördert zugleich **Investitionen in den Glasfaserausbau** bis in die Wohnungen sowie Innovationen und steigert letztlich die Verbraucherwohlfahrt. Die neue **zweijährige Übergangsregelung**, innerhalb derer der Abnahmezwang zulasten der Mieter erhalten bleibt, ist offensichtlich **EU-rechtswidrig** und somit **abzulehnen**.

#### 2. Auf Anhebung des Entgeltmaßstabs für Inhaus-Netze verzichten

Allerdings wird **ebenfalls europarechtswidrig** zusätzlich eine Regelung geschaffen, die es der Wohnungswirtschaft erlaubt, „**Mautstationen**“ für die TK-Netzbetreiber zu errichten (§ 146 Absatz 5). Diese geplante **Anhebung des Entgeltmaßstabs für Inhaus-Netze** ist kontraproduktiv und der vollkommen falsche Weg. Hierdurch wird die Kontrolle der Hausnetzeigentümer bzw. -betreiber über den Zugang zu den Endnutzern ausgeweitet. Seit dem DigiNetzG 2016 sind Gebäudeeigentümer in vielen Fällen gesetzlich dazu verpflichtet, ihre Gebäude mit modernen passiven TK-Infrastrukturen auszustatten. **Grundsätzlich muss die Nutzung gebäudeinterner Infrastrukturen – so wie bei anderen Infrastrukturen auch (Gas, Wasser, Strom) – für Netzbetreiber und Diensteanbieter kostenfrei sein**, da Mieter diese mitgemietet haben und folglich der Vermieter die Inhaus-Infrastruktur aufgrund des Mietvertrags dem Mieter schuldet und deren Finanzierung bereits über den Mietzins erfolgt. **Höhere Preise** und **weniger Kundenakzeptanz** als Folge der geplanten Anhebung, **werden den FTTH-Ausbau hemmen** statt fördern.

#### 3. Open Access zu allen Glasfasernetzen und Wahlfreiheit für Kunden sicherstellen

Benötigt wird eine wirksame Regelung, die den **Open-Access zu allen FTTH/B-Netzen** sicherstellt. Bereits im **Koalitionsvertrag** wurde festgelegt, dass der FTTH/B-Ausbau auf einem „diskriminierungsfreien Zugang (im Sinne des Open-Access) beruhen solle.“ Es wäre schädlich, wenn Kunden in neuen regionalen oder lokalen Glasfaser-Monopolen gefangen wären und keine Wahl- und Wechsellmöglichkeiten hätten. Wettbewerb und Wahlmöglichkeiten für Kunden können in diesen FTTH/B-Netzen nur dann geschaffen werden, wenn **alle Netzbetreiber anderen Anbietern diskriminierungsfreien Zugang zu fairen Bedingungen** einräumen. Aufgrund der EU-Vorgaben wird das neue TKG eine Ausweitung der symmetrischen Zugangsregulierung über den ersten Konzentrationspunkt hinaus beinhalten (§§ 20f). Um diese Vorgabe zu konkretisieren und **Planungssicherheit** für alle Netzbetreiber zu schaffen, sollte die BNetzA zum Erlass einer **Verwaltungsvorschrift** mit entsprechenden Regulierungsgrundsätzen verpflichtet werden (§ 15). Diese

sollte eine **Markteinigung** und **freiwillige Vorleistungsangebote** unterstützen, gleichzeitig aber auch den Durchgriff der Behörde in den Fällen gewährleisten, wo diese Angebote nicht erfolgen. Können sich Anbieter im Einzelfall nicht einigen, müssten diese **auf Antrag** durch die BNetzA eine **verbindliche Entscheidung** erhalten können.

#### 4. Oberirdische Verlegung erleichtern und mit Tiefbau gleichstellen

Hilfreich sind die geplanten Verbesserungen für den **Netzausbau vor Ort** (Teil 8 TKG), z.B. durch eine **Straffung der Genehmigungsverfahren** und die Einführung **zentraler Ansprechpartner** und Koordinatoren pro Bundesland. Innovative und alternative Verlegetechniken (Trenching, oberirdische TK-Linien) sollen leichter zum Einsatz kommen können. Verbesserungen bei den Wegerechten sind essenziell für den zügigen, flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen, aber auch für die Anbindung von Mobilfunkstandorten. Aber gerade für die **oberirdische Verlegung** sollten die Hürden durch eine **Gleichstellung** mit dem klassischen Tiefbau noch weiter abgesenkt werden, damit der FTTH-Ausbau gerade in dünn besiedelten Gebieten schneller, effektiver und wirtschaftlicher erfolgen kann.

#### 5. Faire Lastenverteilung beim Universaldienst gewährleisten

Es ist zu begrüßen, dass der Umfang der **Versorgungspflichten (Universaldienst)** auf veraltete Dienste verzichtet und sich beim Internetzugang auf den heutigen Nachfrageschwerpunkt fokussiert (Teil 9 TKG). Darüber hinaus begrüßt die Deutsche Telekom den vorgesehenen **technologie-neutralen Ansatz**, da moderne, drahtlose Technologien schon längst dafür genutzt werden, Endnutzer mit hohen Bandbreiten zu versorgen. Dennoch sind durch den zunehmenden Datenhunger der **Internet-Dienste**, deren Nutzung nun ausdrücklich ermöglicht werden soll, kostenintensive Ausbaunotwendigkeiten im Rahmen eines Universaldienstes nicht auszuschließen. Zum einen geht der Entwurf damit **über** die Vorgaben des Kodex zum **Umfang** der Grundversorgung **hinaus**. Zum anderen sieht **der Entwurf entgegen den Vorschriften des Kodex vor**, dass die **Anbieter dieser OTT-Dienste sich nicht an den Kosten beteiligen** müssen. Ebenso besetzen **Stadtnetzbetreiber** zunehmend lukrative Ballungsräume und werden durch eine Ausnahmeregel von jedem Beitrag freigestellt, obwohl sie oft Teil großer wirtschaftsstarker kommunaler Konzerne sind. Mögliche **Kosten einer Versorgungspflicht müssen breit und fair auf alle Marktteilnehmer aufgeteilt werden**. Die vorgesehene Möglichkeit, dass die Bundesnetzagentur in Ausnahmefällen einen festnetzbasieren Ausbau vorschreiben kann (§ 158 Abs. 3), ist ebenfalls vom Kodex nicht vorgesehen und widerspricht dem technologie-neutralen Ansatz des EU-Gesetzgebers.

#### Mobilfunk und 5G: Anreize für Investitionen schaffen und Ausbau beschleunigen

##### 6. Enge Voraussetzungen für Anordnung von nationalem Roaming vorsehen

**Nationales Roaming** (§ 102) leistet keinerlei Beitrag zum Schließen von Funklöchern und ist auch kein Ersatz für eigene Netzinvestitionen. Der Kodex sieht deshalb strenge Voraussetzungen vor, die sich im TKG nicht wiederfinden. Eingriffe sollen nur zulässig sein, wenn kein wirksamer Wettbewerb im Sinne des Fehlens beträchtlicher Marktmacht besteht. Der Entwurf schafft dagegen **massive Rechtsunsicherheit, die sich für den Mobilfunkausbau negativ auswirken würde**. Denn er sieht die Streichung des im EU-Rechtsrahmen und im TKG etablierten Wettbewerbsbegriffs vor, wonach Eingriffe zur Sicherstellung wirksamen Wettbewerbs nur bei Bestehen beträchtlicher Marktmacht zulässig sind. Der wettbewerbliche Mobilfunkmarkt würde damit geringeren Eingriffshürden unterliegen als das Festnetz und regulatorischem Free-Riding würde Vorschub geleistet. Ein möglicher Eingriff muss auf Fälle **fehlenden Wettbewerbs bei beträchtlicher**

**Marktmacht** beschränkt sein. Fakt ist: Wir haben in Deutschland im Mobilfunk kein Wettbewerbsproblem und keinen Grund für einen solchen massiven Eingriff in den Markt. **Dies gilt ebenso für Eingriffe**, die den **Zugang zu Mobilfunknetzen für sog. Wiederverkäufer** regulieren würden.

## 7. Keine Regulierung baulicher Anlagen

Im Bereich der **Regulierung** führt der derzeitige Entwurf zu erheblichen neuen Belastungen für investierende Unternehmen, die Investitionen behindern. Vorgesehen ist u.a. eine neue **Regulierung „baulicher Anlagen“** durch die BNetzA zusätzlich zu den bereits existierenden Regeln für den Zugang zu passiven Infrastrukturen (§ 24 Absatz 3). Würde die Kostenregulierungspraxis der BNetzA z.B. auf **Funktürme und Tower-Companies** oder neu gebaute **Festnetzinfrastrukturen** ausgeweitet, drohen deutliche Kürzungen der Renditen für Investitionen, obwohl von den Netzbetreibern zusätzliche Investitionen für Tiefbau und Funktürme zur Verbesserung der Breitbandversorgung erwartet werden. Der weitere Ausbau der Infrastruktur würde hohen Risiken unterworfen und gebremst. Darum muss im Gesetz eine **enge Begriffsdefinition** erfolgen und eine eventuelle Entgeltregulierung auf das **Mindestmaß** beschränkt werden.

## 8. Öffentliche Liegenschaften bereitstellen und Genehmigungsverfahren beschleunigen

Wichtig ist stattdessen, dass die zuletzt auf dem **Mobilfunkgipfel** erneut angekündigte **3-Monats-Frist für die Genehmigung** von Mobilfunkmasten jetzt gesetzlich **effektiv verankert wird**. Auch die seit langer Zeit angekündigte Bereitstellung von **Liegenschaften und Infrastrukturen der öffentlichen Hand zu attraktiven Konditionen** muss jetzt analog der Regeln zur Mitnutzung von öffentlich Versorgungsnetzen gesetzlich abgesichert werden (zusätzlicher § 135a). Dies muss auch für öffentliche Unternehmen wie die Deutsche Bahn gelten, damit insbesondere die wichtige Mobilfunkversorgung entlang der Bahnstrecken lückenlos gelingen kann. Bezüglich der Nutzung von Bahngrundstücken sind die geplanten neuen Regelungen zu begrüßen. Bezüglich der für den 5G-Ausbau wichtigen **Errichtung von Zugangspunkten mit geringer Leistung** (sogenannte small cells) gibt der Kodex vor, dass Behörden **keine individuellen städtebaulichen Genehmigungen vorsehen dürfen**. Diese Regelung wurde im aktuellen Entwurf in § 149 gestrichen und muss wieder eingefügt werden.

## Weniger Regulierungs- und Planungsbürokratie

### 9. Keine automatische Entgeltregulierung bei SMP vorschreiben – Rechtssicherheit für Ko-Investitionen herstellen

**Statt konsequent zu deregulieren**, bleiben bestehende Spielräume des Kodex ungenutzt. Besonders kritisch im Bereich der **SMP-Regulierung** ist unter anderem die **"automatische" Entgeltregulierung** im Fall einer Feststellung von Marktmacht (§ 36 Absatz 1 Satz 2). Anders als im Kodex geregelt lässt der Entwurf an dieser Stelle kein Ermessen der Bundesnetzagentur zu. Die **Bundesnetzagentur** muss aber über das Ob und Wie von Regulierungsaufgaben **unabhängig** entscheiden können, wenn der Kodex hier eine **Ermessensausübung** vorsieht. Alles andere würde **Deregulierungschancen** von vornherein gesetzlich ausschließen, den Rahmen für Investitionen und Kooperationen verschlechtern und dem Kodex widersprechen. Zudem ist wichtig, dass die neuen Regeln für **Ko-Investitionen** (§§ 16f) schnell und rechtssicher anwendbar werden indem der vorhandene Umsetzungsspielraum genutzt und **Begriffsklarheit** geschaffen wird. Geschieht dies nicht, müssen die Begriffe in den jeweiligen Verfahren ausgelegt werden, was zu Rechtsunsicherheit führt und Investitionen hemmt. Zudem sind alle **Verfahrensfristen verbindlich festzulegen**.

## 10. Kein zentraler und planwirtschaftlicher Netzausbau

Eine neue, ausgedehnte **staatliche Planungsbürokratie** und unangemessene, **lenkende Eingriffe** wären schädlich für den privaten, wettbewerblichen Netzausbau. Mittel- bis langfristige, verbindliche **Ausbauplanungen und -zusagen** wären zwar wünschenswert, sind aber in den heutigen Zeiten nur eingeschränkt möglich. Der Ausbau im Festnetz und Mobilfunk ist komplex und von vielen Faktoren abhängig, vor allem von der **Genehmigungslage** und der Unterstützung durch die Kommunen vor Ort sowie der tatsächlichen **Akzeptanz und Nachfrage** der Bürgerinnen und Bürger. Mit dem **neuen Teil 5 des Referentenentwurfs** werden jedoch neue, komplexe Planungsbestimmungen eingeführt, die vor allem den **investierenden Unternehmen** umfangreiche Verpflichtungen aufbürden. Die Erhebung und Veröffentlichung von Ausbauplänen der Netzbetreiber sollte daher begrenzt werden, wobei die **BNetzA** eine wichtige Rolle im Prozess übernehmen sollte. Zwingend ist die Vorgabe aus dem Kodex umzusetzen, nach der nur solche Informationen erhoben werden dürfen, die „**verfügbar sind und mit vertretbarem Aufwand bereitgestellt werden können**“. Die Vorausschau kann auch ganz entfallen, denn für **Förderzwecke** gibt es in Deutschland bereits das bewährte Instrument der **Markterkundungsverfahren**. Eine zusätzliche, pauschale Abfrage der Ausbaupläne aller Unternehmen für alle Regionen schießt weit über das Ziel hinaus und wäre auch wettbewerbsrechtlich bedenklich. Dementsprechend sind die gegenüber dem Diskussionsentwurf neu enthaltenen, **detaillierten Regelungen zu den Informationspflichten über grundsätzlich wettbewerbssensible und hochkomplexe Ausbauplanungen im Mobilfunk** weder zielführend noch verhältnismäßig, oder vom Kodex gedeckt. Insbesondere die Offenlegung der eingesetzten Frequenzbänder greift in den Kern des Wettbewerbs ein. Eine solche umfassende Transparenz würde zu erheblichen rechtlichen und finanziellen Risiken bei künftigen Auktionsverfahren führen. Anreize für Investitionsvorsprünge, wie sie die Telekom aktuell bei 5G verbuchen kann, würden zunichte gemacht. Das wettbewerbliche System im Mobilfunkmarkt insgesamt würde in Frage gestellt. Der Referentenentwurf sollte sowohl bezüglich des **Planungshorizonts (auf 12 Monate)** als auch des **Aktualisierungsintervalls (auf jährlich)** geändert werden. Auch die **Mobilfunkstrategie** der Bundesregierung hat als Zeithorizont für die Vorausschau 12 Monate festgelegt.

**Über die oben genannten prioritären Änderungsbedarfe hinaus sind folgende Anpassungen am Gesetzentwurf notwendig.**

### **Ergänzende Änderungsbedarfe für den FTTH-Ausbau:**

#### **11. Rahmen für Mitnutzung und Mitverlegung verbessern – Netzbetreiber entlasten**

Wir begrüßen die neue Regelung des § 80, nach der **Informationen zu Liegenschaften der öffentlichen Hand** für Zwecke der Mitnutzung erfasst und zugänglich gemacht werden sollen.

Eine **hohe und unverhältnismäßige finanzielle Belastung für Netzbetreiber** stellen die Regelungen des § 127 und des § 130 dar, die zwar aus dem alten TKG übernommen wurden, deren negative Wirkung aber erst im letzten Jahr deutlich wurde. Hierbei werden Netzeigentümer dazu verpflichtet ihre **TK-Linien** (Kabelkanäle, Schaltkästen, Funkmasten) **auf eigene Kosten zu beseitigen bzw. umzuverlegen**, wenn diese Bauarbeiten an Verkehrswegen oder andere Baumaßnahmen wie z.B. im öffentlichen Nahverkehr behindern. Allein bei der Telekom handelt es sich um über 6.000 entsprechende Fälle pro Jahr und um **Kosten in dreistelliger Millionenhöhe**. Die finanziellen Risiken werden bei einem forcierten FTTH/B-Ausbau in Zukunft weiter zunehmen, denn die dafür erforderlichen umfangreichen Tiefbaumaßnahmen werden perspektivisch die beschriebenen Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum weiter erhöhen. Diese Kosten und Risiken dürfen nicht den TK-Netzbetreibern aufgebürdet werden. Um aber auf der anderen Seite die Kommunen

und Wegebausträger oder die Verkehrsunternehmen nicht zusätzlich zu belasten, wäre eine staatliche Förderung der Kosten einer Umverlegung aus dem **Sonderfonds für Breitbandförderung auf Bundesebene** zielführend. Diese Lösung einer breiteren Lastenverteilung sollte durch **entsprechende Ergänzungen in § 127 und in § 130** ermöglicht werden.

Bei der Weiterentwicklung des **Baustellenatlas** muss das Ziel im Vordergrund stehen, möglichst viele **Synergien für den Glasfaserausbau** zu heben. Hierfür ist es erforderlich, dass den TK-Unternehmen die Informationen zu geplanten Baustellen der anderen Versorgungsunternehmen von letzteren proaktiv als Bringschuld über die ZIB transparent zur Verfügung gestellt werden, unabhängig von einem bilateralen Auskunftsantrag.

Außerdem engen die Änderungen in § 140 den Anwendungsbereich der **Koordinierungsregeln bei Bauarbeiten** und damit das Potential für die Hebung von Synergien ein. Sie verstoßen auch **gegen Wortlaut, Sinn und Zweck der EU-Kostensenkungs-Richtlinie** und **sind daher zurückzunehmen**.

Die Regelungen zur Mitnutzung öffentlich geförderter Telekommunikationsnetze im neuen § 152 sind zu begrüßen. Dies erleichtert die Inanspruchnahme des Open Access auf kommerzieller Basis durch die Möglichkeit der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens. Ausdrücklich begrüßt wird in diesem Kontext auch die gesetzliche Klarstellung, dass im Rahmen der Förderung zusätzlich eingebrachte Infrastruktur, die der Fördermittelpfänger oder ein Dritter auf jeweils eigene Kosten verlegt hat, nicht den Zugangsregelungen nach § 152 unterliegt. Die neu im Referentenentwurf vorgesehene Option, dass **vertragliche Verpflichtungen zur Einhaltung von Ausbausagen in Markterkundungsverfahren** vorgesehen werden können, ist **jedoch kein geeignetes Mittel**. Dies würde letztlich nur zu eher zurückhaltenden Ausbaumeldungen der Unternehmen führen und damit das Instrument der Markterkundung ins Leere laufen lassen. Das beihilferechtliche Primat des Schutzes privater Investitionen vor staatlich gefördertem Ausbau wäre de facto nicht mehr gewährleistet.

## 12. Keine Ausweitung von Migrationsvorgaben auf unregulierte Netze

Einseitig zu Lasten regulierter Unternehmen gehen **erneute Verschärfungen bei der Migration von Altnetzen**. Die Regelung soll den Übergang zu neuen Technologien beschleunigen und fair zwischen Nachfragern und Anbietern regulierter Vorleistungen ausgestalten. **Deutlich zu weit** geht deshalb die Regelung des § 32 Abs. 7, nach dem **auch bei einer Veräußerung des Netzes** oder Teilen davon die Bundesnetzagentur Vorgaben bis hin zu einem Veto machen könnte, ohne dass die relevanten Netzteile überhaupt reguliert wären. Eine solche Regelung ist **vom Kodex nicht vorgesehen**. Absatz 7 muss daher gestrichen werden, zumindest jedoch **auf regulierte Netze beschränkt** werden. Auch weitere Abweichungen vom Kodex belasten die Migration zu neuen Netzen und behindern damit einen schnellen Übergang zu neuen Technologien: Investitionsentscheidungen müssen allein dem Investor überlassen bleiben. Die **Bundesnetzagentur muss darauf beschränkt bleiben**, die Pläne der Investoren für die Migration **zu prüfen, nicht** aber diese **im Detail selbst festzulegen**.

## 13. Investitionsrisiken bei Überprüfung von Entgelten berücksichtigen

Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers soll mit einem möglichst weitgehenden Verzicht auf Regulierung der **Ausbau von VHC-Netzen gefördert** werden. Dem muss auch im Bereich der **Missbrauchsaufsicht** Rechnung getragen werden. Mit dem vorliegenden **Entwurf des § 35** wird jedoch nicht nur die bisherige Regulierungspraxis perpetuiert, sondern durch Einführung neuer Tatbestände verschärft. Es ist nicht ausreichend lediglich im Begründungstext eine differenzierte Missbrauchskontrolle für VHC-Netze in einzelnen Detailfragen zu erwähnen. Es sollte

eine ausdrückliche Regelung im Gesetzestext aufgenommen werden, dass die **Risiken des Ausbaus von VHC-Netzen bei jeder Missbrauchsprüfung berücksichtigt** werden.

Mit der neuen Legaldefinition einer **Kosten-Kosten-Schere** wird zudem ein **neuer, zusätzlicher Missbrauchstatbestand** eingeführt. Dieser **sollte wieder gestrichen werden**. Diese **Rechtsfigur** wird **weder im Kodex noch im Kartellrecht** verwendet und schafft **neue Rechtsunsicherheiten**. Angesichts des starken Wettbewerbs in den TK-Märkten besteht überdies kein Anlass für einen neuen Missbrauchstatbestand.

Telekom begrüßt, dass auch für **Entgelte regionaler Glasfasernetzbetreiber** im Rahmen der symmetrischen Regulierung der **Maßstab der wirtschaftlichen Nachbildbarkeit** gelten soll. Hierdurch wird ein Gleichlauf zwischen allen investierenden Unternehmen hergestellt, unabhängig davon, ob es sich um ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht oder um Dritte handelt.

#### **14. Mehr Flexibilität bei der Vereinbarung kommerzieller Entgelte**

Die **Regelung des § 42, wonach nur genehmigte Entgelte** vereinbart werden dürfen, ist nicht durch den Kodex vorgegeben. Diese Vorschrift schränkt die Möglichkeit von **freiwilligen Vereinbarungen und Risikoteilungsmodellen** unverhältnismäßig ein. Die Vorschrift sollte gestrichen oder so angepasst werden, dass eine **Vereinbarung anderer Entgelte** als die regulierten grundsätzlich möglich ist, sofern beide Parteien dies wünschen.

### **Ergänzende Änderungsbedarfe für den 5G Mobilfunkausbau:**

#### **15. Frühzeitige Entscheidung über Frequenzverlängerung sicherstellen**

Aufgrund der Vorgaben des Kodex wurde die Planungssicherheit der Netzbetreiber durch **längere Frequenznutzungsdauern und klarere Regeln zu Verlängerung der Nutzungsdauer** verbessert. Allerdings sollte die Bundesnetzagentur über eine Verlängerung rechtzeitig entscheiden, damit sowohl der bisherige Frequenznutzer wie zukünftige Interessenten sich vorbereiten können. Hierzu sollte eine **verbindliche Frist** vorgesehen werden, **bis zu der die Behörde über eine Verlängerung entscheidet**.

Die Bundesnetzagentur hat die Aufgabe, bei Versteigerungsverfahren sowie Ausschreibungsverfahren die **finanziellen Konditionen** (Mindest- bzw. Zuschlagspreis und Zahlungsregelungen) festzulegen. Dabei ist sicherzustellen, dass sie **die Entgelte** in ihrer Form und Höhe derart bestimmt, dass sie **objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und ihrem Zweck angemessen sind**. Die Zahlungsregelungen sollen insbesondere mit der tatsächlichen Verfügbarkeit der Funkfrequenzen in Verbindung stehen. Zudem sollte ausdrücklich normiert werden, dass **bei den Frequenznutzungsentgelten die mit einer Zuteilung verbundenen Auflagen Berücksichtigung finden**. Andernfalls entsteht eine unzumutbare finanzielle Doppelbelastung für die ausbauenden Unternehmen.



## Ergänzende Änderungsbedarfe für den Abbau von Planungs- und Regulierungsbürokratie:

### 16. Gesetzeszweck am Infrastrukturausbau ausrichten

Nach mehr als 20 Jahren sektorspezifischer Regulierung der Telekommunikationsmärkte sind diese gekennzeichnet durch **intensiven Wettbewerb** und eine rasante **technologische Entwicklung** mit immer **kürzeren Innovationszyklen**. Vor dem Hintergrund dieser hohen Wettbewerbs- und Innovationsdynamik im Telekommunikationssektor ist der **Zweck des Gesetzes in § 1 entsprechend anzupassen**. So ist einerseits dem **transitorischen Charakter der Regulierung** und zudem der **Begünstigung des Aufbaus neuer leistungsfähiger TK-Infrastrukturen** explizit im Wortlaut Rechnung zu tragen.

### 17. Regulierungsziele um Schutz von Infrastrukturinvestitionen ergänzen

Zu begrüßen ist die Aufnahme der Förderung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs in den Kanon der Regulierungsziele. Es bleiben jedoch weitere Schritte zur Förderung von Investitionen notwendig. Die **Regulierungsziele in § 2** sind insofern zusätzlich zu den bereits vorliegenden Anpassungen insbesondere um den **Schutz neuer und bereits getätigter Infrastrukturinvestitionen zu erweitern**.

### 18. Spielräume der Regulierung entsprechend den Vorgaben des Kodex erhalten

Die Festlegung der **Regulierungsverpflichtungen** ist das **zentrale Regulierungsinstrument des TKG**. Der **Kodex** setzt hier deutliche Zeichen für **mehr kommerzielle Lösungen und weniger Regulierung**, indem er der **Bundesnetzagentur** bei Entscheidungen über die Auferlegung von Regulierungsverpflichtungen – insbesondere für VHC – (Glasfaser- oder vergleichbar leistungsfähige Netze) – ein **weites Ermessen einräumt**, auch zum Verzicht auf Regulierung. Dies wird im Referentenentwurf aber **nur teilweise umgesetzt**. **In § 11 muss klargestellt werden, dass die Bundesnetzagentur auf eine Regulierungsverpflichtung auch ganz verzichten kann**.

### 19. Überprüfung von Marktanalyse und Regulierungsverfügung erleichtern

Die Marktanalyse bildet die Grundlage für die Beurteilung von Marktmacht und damit für die Verpflichtungen, die einem marktmächtigen Unternehmen auferlegt werden. Damit ist sie ein zentraler Einflussfaktor für die Deutsche Telekom. Die Deutsche Telekom begrüßt, dass die Intensität des Infrastrukturwettbewerbs, die geografische Erhebung und bestehende Regulierung durch die direkte Aufnahme in das TKG eine Aufwertung als wichtige Beurteilungsmaßstäbe hinsichtlich der Prüfung von Marktmacht und Regulierungsbedarf erfahren haben. Es wurde außerdem eine **Frist zur Überprüfung der Marktanalyse** nach Bekanntwerden neuer Tatsachen aufgenommen. **Hier sollte der Gesetzgeber jedoch in § 13 ein Antragsrecht vorsehen**, mit dem regulierte Unternehmen eine verbindliche Prüfung einfordern können, um Rechtssicherheit zu erzielen. Außerdem ist die Prüfung neuer Tatbestände unbestimmt formuliert. Die Prüfung durch die Bundesnetzagentur sollte der Öffentlichkeit **durch einen Beschluss transparent** gemacht werden, der **seinerseits justiziabel** ist.

### 20. Dauer und Anzahl von Verfahren reduzieren

**Standardangebotsverfahren** dienen der Gestaltung eines „Mustervertrags“, den alle Nachfrager abschließen können. Bislang scheitert dieses Ziel vor allem an **Verfahrensdauern von zum Teil bis**

zu **5 Jahren**, bei denen der Mustervertrag gegebenenfalls erneut an technische Entwicklungen noch während eines laufenden Verfahrens angepasst werden muss, oder der Mustervertrag ist bei der finalen Entscheidung nicht mehr aktuell. Die **Neuformulierung des Gesetzestexts in § 27** führt zu **keiner Verbesserung** der Standardangebotsverfahren in der Praxis. Die Regelung bleibt umständlich und praxisfern. Wichtig wäre die Aufnahme einer **Beschränkung der Verfahrensdauer**. Darüber hinaus bedarf es einer **Definition für die relevante Nachfrage** nach einem bestimmten Angebot, denn es lohnt sich kein aufwendiges Standardangebotsverfahren, wenn die entsprechenden Verträge nie oder nur von sehr wenigen Vertragspartnern abgeschlossen werden. Auch sollte der Bundesnetzagentur ein **Ermessen** eingeräumt werden, auf die **Standardangebotsverpflichtung zu verzichten**, auch wenn eine Zugangsverpflichtung weiter besteht. Dies schafft Raum für kommerzielle und schnelle Vertragsabschlüsse im Markt, die ihrerseits selbst Vorbild für weitere Verträge sein können.

Auch im Bereich der Entgeltregulierung sollten weitere Ergänzungen vorgenommen werden mit dem Ziel einer **Entlastung der Verwaltung von unnötigen Verfahren**. So könnte eine **Bagatellgrenze** helfen, unwichtige Verfahren abzukürzen oder ganz entfallen zu lassen. Die Möglichkeit, **Entgeltgenehmigungen auch unbefristet** zu erteilen, würde helfen, gerade für schon länger regulierte Produkte Stabilität zu schaffen.

## 21. Erhöhung von Zwangs- und Bußgeldern nicht erforderlich

Eine **regelmäßige Evaluierung** der Wirksamkeit der der Bundesnetzagentur zur Verfügung stehenden **Zwangsmittel und Sanktionsmöglichkeiten** ist sinnvoll. Wenn sich im Rahmen einer Betrachtung der Zwangs- und Bußgeldverfahren der letzten Jahre tatsächlich herausgestellt hat, dass die im TKG angelegten Mittel nicht den gewünschten Effekt haben, sollte über eine Anpassung dieser Mittel diskutiert werden. Dieser Prozessschritt ist vor dem Hintergrund des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit des Gesetzes unabdingbar. Es wäre **dafür erforderlich, dass zunächst überzeugend dargelegt wird, dass sich die gegenwärtig vorgesehenen Höhen der Zwangs- und Bußgelder seit der letzten Novelle des TKG nicht bewährt haben**. Dies lässt der vorliegende Referentenentwurf allerdings vermissen. Eine Erhöhung der Zwangs- und Bußgelder erscheint daher zu diesem Zeitpunkt nicht verhältnismäßig.

## 22. Referentenentwurf konterkariert Vollharmonisierungsansatz des Kodex

Im Hinblick auf die **Verbraucherschutzregelungen** ist festzustellen, dass der **Entwurf an vielen Stellen strenger als der Kodex** ist und somit **gegen den Vollharmonisierungsansatz verstößt**. Sonderregelungen für die Anbieter in Deutschland stellen eine einseitige Belastung und einen Wettbewerbsnachteil im internationalen Vergleich dar. Vielfach ist der **praktische, tatsächliche Nutzen für den Verbraucher nicht erkennbar** oder **Rechtsstreitigkeiten** sind vorprogrammiert. Zu solchen nationalen Sonderregelungen gehören bspw. **Entschädigungszahlungen**, die nicht an einen nachweislichen Schaden geknüpft, sondern pauschalisiert ausgezahlt werden sollen. Gleiches gilt für die vorgesehenen **Minderungsregelungen** im Falle von abweichenden Qualitätswerten. Solche pauschalen TK-spezifischen Regelungen sind weder vom Kodex noch von der entsprechenden EU-Verordnung (TSM-VO) vorgesehen. Ebenso wenig ist durch den Kodex gedeckt, dass der Entwurf nun vorsieht, dass Anbieter für **gezahlte Entschädigungen** aufgrund von **Störungsfällen** Netzbetreiber **in Regress** nehmen können, wodurch der Bereich des Verbraucherschutzes verlassen und in regulierte Standardangebotsverträge eingegriffen wird.

### 23. Vorschriften teils zu restriktiv und bürokratisch

Des Weiteren sind die **Formvorschriften zu den vorvertraglichen Informationen und der Vertragszusammenfassung zu restriktiv und führen zu unnötiger Bürokratie**. Insbesondere im telefonischen Vertrieb, der in der Corona-Krise für viele Verbraucher einen erhöhten Stellenwert eingenommen hat, würde der Vertragsabschluss deutlich erschwert und für den Kunden unkomfortabel, obwohl dieser bereits hinreichend durch das Fernabsatzrecht geschützt ist. Die von der Bundesregierung vorgesehene Bestätigungslösung würde den Abschluss telefonischer Verträge faktisch unmöglich machen.

### 24. Nummerierung und Mehrwertdienste: Kritische Eingriffe in Markt und Preise

Der Referentenentwurf enthält in den §§ 105ff. **umfangreiche Verschärfungen** der Regularien, die die **Preistransparenz** sowie allgemein den **Schutz von Verbrauchern bei der Nutzung von Mehrwertdiensten** erhöhen sollen. Geplant ist insbesondere, die derzeit dienstespezifisch differenziert ausgestalteten Regelungsinstrumente für nahezu alle Dienste zu vereinheitlichen, gesetzliche Regelungen für Preisobergrenzen zu verschärfen, Preisfestlegungsbefugnisse der Bundesnetzagentur zu erweitern sowie Mobilfunkentgelte in Höhe und Struktur mit Festnetzentgelten zu vereinheitlichen. Umfangreich erweitert werden zudem die gesetzlichen Vorgaben zur Rufnummernübermittlung.

Die geplanten **Neuregelungen greifen** stark in ein **vielschichtiges und etabliertes Markt- und Wettbewerbsgefüge** ein, **ohne dass seitens des Gesetzgebers nachvollziehbar begründet wird**, warum diese Eingriffe notwendig, ordnungspolitisch **gerechtfertigt** und insbesondere auch zur Erreichung der angestrebten verbraucherpolitischen Zielsetzungen **sinnvoll und verhältnismäßig** sind. Auch bleibt unberücksichtigt, dass im Zuge der sich internationalisierenden Marktentwicklung **länderübergreifende Konzepte zur Missbrauchsunterbindung** erforderlich sind. Die geplanten Regelungen sind sowohl in der aktuellen als auch in der künftig geplanten Form **allein national** motiviert. Insofern sind sie bereits mit Blick auf die **anzustrebende 1:1 Umsetzung des EU-Regelungsrahmens insgesamt kritisch zu sehen. Sie stellen eine Diskriminierung der nationalen TK-Industrie dar, die das EU-Recht verbietet**. Zu diesen Themen besteht branchenweite Einigkeit. Wir verweisen insofern zudem auf die **gemeinsame Stellungnahme der Branchenverbände** (bitkom, vatm).

### 25. Angemessene Übergangsfristen notwendig

Die vorliegend insbesondere in Teil 3 und Teil 7 des Gesetzesentwurfs geplanten neuen oder veränderten **Verpflichtungen zum Schutz der Verbraucher** gehen einher mit hohem **Umsetzungsaufwand bei den Marktbeteiligten**. Hierfür sind zwingend **angemessene Übergangsfristen** zu ermöglichen. Dies gilt sowohl für betrieblich-operative, vor allem aber auch für technische Anpassungsbedarfe. Wir begrüßen insofern, dass diese Thematik nunmehr in § 227 Berücksichtigung finden soll. Allerdings besteht hier noch sehr grundlegender Ergänzungsbedarf, da selbst bei den zu erwartenden Vorgaben aus dem Kodex viele Umsetzungsdetails noch ungeklärt sind, sodass mit einer Implementierung noch nicht begonnen werden konnte. Auch ist es insgesamt den Unternehmen als Adressaten neuer gesetzlicher Anforderungen nicht zumutbar, mit der Implementierung zu beginnen, bevor das Gesetz verabschiedet ist.

### 26. Konsistenz mit IT-Sicherheitsgesetz gewährleisten

Bundesregierung, Bundesnetzagentur und BSI planen derzeit **weitreichende Änderungen sicherheitsrechtlicher Regelungen**. So wird nicht nur an der Novellierung des TKG, sondern auch an der

Aktualisierung des IT-Sicherheitsgesetzes (IT-SiG) und an der Erweiterung des Katalogs der Sicherheitsanforderungen nebst Anlagen nach § 109 TKG (§ 162) gearbeitet. Diese Regelungen greifen stark ineinander und können nicht sinnvoll isoliert betrachtet, bewertet oder angewendet werden. Dennoch wurde zunächst der Sicherheitskatalog veröffentlicht, obwohl die zugrunde liegende Norm im Rahmen dieser TKG-Novelle und/oder des IT-SiG 2.0 noch beraten wird. Gleichzeitig legt der Referentenentwurf bereits Änderungen zu Grunde, die Gegenstand eines noch immer nicht formellen Entwurfs des IT-SiG 2.0 sind, welcher erst zeitgleich veröffentlicht wurde. Vor diesem Hintergrund **fehlt es derzeit an ausreichender Transparenz** zu den sicherheitsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Es ist jedoch schon jetzt ersichtlich, dass sich die höheren Anforderungen ausschließlich an die Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen sowie an Anbieter von TK-Diensten richten werden. **Anforderungen an Hersteller und Lieferanten für Technik öffentlicher Telekommunikationsnetze sowie an Transportunternehmen** sehen die Entwürfe nicht vor. Diese **Sicherheitslücke** sowie der Umgang mit Fragen der Vertrauenswürdigkeit sind durch entsprechende unmittelbare Verpflichtungen der Hersteller, Lieferanten und Transportunternehmen **zu schließen**.