

Stellungnahme zum Regierungsentwurf des TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes (TK-NABEG)

Stand: 05.09.2024

Die Bundesregierung ist bestrebt, die Rahmenbedingungen für einen beschleunigten Netzausbau zu verbessern und hierfür auch das Telekommunikationsgesetz (TKG) punktuell zu überarbeiten. Nachdem eine langwierige Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung nun mit einem Kabinettsbeschluss abgeschlossen werden konnte, wurde der Vorschlag des TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetzes (TK-NABEG) vor Kurzem dem Bundesrat zur Beratung übergeben.

Telefónica hat sich intensiv an den Stellungnahmen seiner Verbände VATM und BITKOM beteiligt. Darüber hinaus möchten wir die Gelegenheit nutzen und ausgewählten Akteuren auch eine eigene Stellungnahme zukommen lassen. Die vorliegende Stellungnahme haben wir zugunsten einer besseren Lesbarkeit auf die für uns als Mobilfunknetzbetreiber relevantesten Punkte beschränkt und somit bewusst kürzer als jene der Verbände verfasst.

o2 Telefónica begrüßt die Initiative der Bundesregierung ausdrücklich, den gesetzlichen Rahmen für den Ausbau digitaler Infrastrukturen weiter zu verbessern. In den vergangenen Jahren wurde viel erreicht, die Mobilfunknetze in Deutschland sind so gut wie nie und auch im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Der neueste Mobilfunkstandard 5G wurde äußerst schnell in die Fläche und zu den Verbraucher:innen gebracht. Allein o2 Telefónica versorgt inzwischen 96 Prozent der Haushalte im Bundesgebiet mit dem Mobilfunkstandard 5G.

Überragendes öffentliches Interesse am Mobilfunknetzausbau uneingeschränkt einführen, § 1 Abs. 1 TKG-E

Deutschland ist ein Land mit einer anspruchsvollen Topografie, und ein nicht unerheblicher Teil des Bundesgebiets besteht aus Wald sowie Landschafts- und Naturschutzgebieten. Insgesamt sind etwa 27 Prozent der Fläche Deutschlands Landschaftsschutzgebiete ([Landschaftsschutzgebiete in Deutschland | BfN](#)), 4 Prozent der Landfläche sind Naturschutzgebiete. In diesen Gebieten darf gar nicht oder nur eingeschränkt und nach oft komplizierten und langwierigen Genehmigungsverfahren gebaut werden. Dies schließt den Bau von (digitalen) Infrastrukturen ein, an dessen Ausbau zweifellos ein öffentliches Interesse besteht. Hinzu kommt, dass für die Erfüllung derzeit gültiger und künftiger Versorgungsaufgaben im Bereich Mobilfunk ein Netzausbau in diesen Gebieten zum Teil unerlässlich ist.

Die Definition eines überragenden öffentlichen Interesses am Mobilfunknetzausbau würde in diesem Zusammenhang eine erhebliche Verbesserung darstellen und den Ausbau mit Infrastruktur in abgelegenen Gebieten nachhaltig erleichtern. Die gesetzliche Definition als überragendes öffentliches Interesse hätte ermessenslenkende Wirkung und würde den Genehmigungsbehörden bei der Abwägung unterschiedlicher Güter (z. B. Naturschutz versus Interesse am Netzausbau) eine vom Gesetzgeber vorgegebene Richtschnur bieten. Nur auf der Basis eines überragenden öffentlichen Interesses wird es möglich sein, die von der Bundesnetzagentur geplante Versorgungsaufgabe, die voraussichtlich eine Versorgung von 99,5 Prozent der Landesfläche der BRD mit 50 Mbit/s bis 2030 vorsehen wird, zu erreichen.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf nun ein überragendes öffentliches Interesse am Mobilfunknetzausbau vorsieht. Jedoch sieht der Gesetzesentwurf auch einige Einschränkungen vor, die dazu führen werden, dass das Beschleunigungspotenzial nicht voll ausgeschöpft wird.

Die zeitliche Befristung des überragenden öffentlichen Interesses ist ein guter Kompromiss, damit eine Einigung innerhalb der Bundesregierung erzielt werden konnte. Insbesondere die Einschränkung nur auf neue Mobilfunkanlagen in Regionen ohne ausreichende Versorgung lässt sich jedoch sachlich nicht rechtfertigen. Die Versorgungsaufgaben für Mobilfunk zielen darauf ab, dass bestimmte Versorgungsqualitäten erreicht werden, die deutlich über eine Basisversorgung hinausgehen. Die reine Beschränkung auf unterversorgte Gebiete könnte daher dazu führen, dass Standorte, die für die Erfüllung von Versorgungsaufgaben erforderlich sind, nicht genehmigt werden, da bereits eine Basisversorgung verfügbar ist, die jedoch nicht den Bandbreitenzielen der Auflage entspricht. Die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs weist hier auf das Gigabitgrundbuch hin. Um jedoch von Anfang an Klarheit für Behörden und weitere Rechtsanwender zu schaffen, sollte die Einschränkung auf unterversorgte Gebiete ganz entfallen. Ebenso ist die in § 231 TKG-E vorgesehene Evaluierung nach drei Jahren nicht sinnvoll. Es ist unter anderem zu berücksichtigen, dass die Suche nach geeigneten Liegenschaften in abgelegenen Gebieten und insbesondere in Naturschutzgebieten und Nationalparks weiterhin schwierig und dadurch langwierig bleiben wird. Dieser Prozess ist logischerweise dem Genehmigungsverfahren vorgelagert und erst im Genehmigungsverfahren greift bekanntlich das überragende öffentliche Interesse. Daher bestehen Zweifel, ob bereits drei Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung ein signifikanter Effekt festzustellen ist.

Verschärftes Recht auf Minderung, § 57 Abs. 3 TKG-E

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf möchte die Bundesregierung den Netzausbau beschleunigen und vereinfachen. Der Regierungsentwurf enthält jedoch auch eine Regelung, die das Recht auf Minderung durch die Einführung einer Pauschale stärken und verschärfen soll. Das vorgesehene Recht auf Minderung steht in keinem Zusammenhang mit der Genehmigung neuer Standorte und trägt damit auch nicht zum schnellen Netzausbau bei, sollte also im Gesetzentwurf entfallen.

Wir haben jedes Interesse, unseren Kund:innen klare und verständliche Informationen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Surfgeschwindigkeit bereitzustellen. Es ist festzuhalten, dass uns der Gesetzgeber grundsätzlich dazu verpflichtet, eine geschätzte maximale Höchstgeschwindigkeit anzugeben. Jedoch teilt sich die Kapazität des mobilen Datenverkehrs stets unter allen Nutzern einer Funkzelle auf („shared medium“). Somit ist eine immerzu garantierte Maximalgeschwindigkeit nicht definierbar, vielmehr liegt es bei einem shared medium in der Natur der Sache, dass eine geschätzte maximale Geschwindigkeit gerade nicht immer und überall erreicht werden kann. Eben aus diesem Grund wurde im Rahmen der Normsetzungen für den Mobilfunk ein anderer Weg gewählt als im Festnetz. Während im Festnetz die maximale und die beworbene Download- und Upload-Geschwindigkeit anzugeben ist, ist im Mobilfunk die geschätzte maximale und die beworbene Download- und Upload-Geschwindigkeit anzugeben und klar und verständlich zu erläutern (Vergleiche Art. 4 Abs. 1 lit. d) der Verordnung (EU) 2015/2120).

Dieser Erläuterungspflicht kommt o2 Telefónica beispielsweise durch folgenden Hinweis nach:

Datengeschwindigkeiten:

Mobiles Internet mit bis zu 300 MBit/s: Ideal für z. B. Video-Streaming in HD-Qualität, als Hotspot für ein weiteres Gerät, Gaming (Single-Player) und Musik-Streaming. Im Durchschnitt: im 5G Netz 221,7 MBit/s im Down- und 35,3 MBit/s im Upload; im 4G/ LTE-Netz 69,3 MBit/s im Down- und 28,4 MBit/s im Upload. Für die Nutzung von 5G im Netz von O₂ ist ein geeignetes Endgerät erforderlich z. B. aus dem O₂ Portfolio. Mehr Infos unter www.o2.de/netz.

Screensot Kundeninformation o2 Webseite

Es ist nach unserer Wahrnehmung ordnungspolitisch verfehlt und nicht hinnehmbar, dass die Anbieter verpflichtet werden, eine Geschwindigkeit zu schätzen und zu erläutern, und dann im Rahmen der Minderung alleine auf diese erzwungenen, nur schätzbaren Werte referenziert wird, die gesetzlich vorgegebenen Erläuterungen dabei überhaupt nicht berücksichtigt werden und nun auch noch pauschale Mindestbeträge festgelegt werden, und damit das Verhältnis zwischen den Beeinträchtigungen für den Kunden und dem zu mindernden Betrag aufgelöst wird.

Zu bedenken ist ebenso, dass das Recht auf Minderung erst 2021 Einzug ins TKG gehalten hat. An einer Umsetzung eines Messverfahrens zur Begründung des Rechtsanspruchs für den Mobilfunk wird derzeit noch gearbeitet. Um den hohen Standard der Versorgung mit Mobilfunkinfrastruktur beizubehalten und weiter zu verbessern, müssen derartige Regelungen immer verhältnismäßig sein. Eine gesetzliche Verschärfung des Minderungsrechts ist schon deswegen nicht erforderlich, weil der aktuelle Anspruch auf Minderung aufgrund des bisher fehlenden Messverfahrens im Mobilfunk nicht vollständig zum Tragen kommt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine solche verschärfte Regelung weder sinnvoll noch praktisch umsetzbar. Hinzu kommt, dass ein pauschalierter Minderungsanspruch im Europäischen Rechtsrahmen für Telekommunikation nicht vorgesehen ist und die geplante Änderung im TKG daher der Grundidee einer Harmonisierung von Verbraucherrechten im europäischen Binnenmarkt widerspricht.

Balance bei der Weiterentwicklung des Gigabit-Grundbuches muss gehalten werden, § 52 Abs. 1 TKG-E, §§ 78 ff. TKG-E

Auch wenn die Grundkonzeption des Gigabit-Grundbuchs einige positive Aspekte umfasst, stellen die Erweiterung der Liefer- und Transparenzpflichten für Unternehmen sowie die Kontroll-, Überwachungs-, Weitergabe- und Veröffentlichungspflichten eine Belastung für die Marktteilnehmer dar. Vor dem Hintergrund eines gut funktionierenden und dynamischen Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt sowie des politischen Ziels, Bürokratie abzubauen, ist die Erforderlichkeit der vorgesehenen Regelungen nicht in vollem Umfang nachvollziehbar. Diese Maßnahmen stehen im Widerspruch zum Ziel des Gesetzes, den Netzausbau zu beschleunigen, vielmehr schaffen sie vor allem mehr Bürokratie. Ebenso möchten wir darauf hinweisen, dass wir auf Bundes-, Landes und teilweise auch kommunaler Ebene vielfach Daten zur Verfügung stellen. Jede der Datenlieferungen lässt sich im Einzelfall gut begründen, in der Summe jedoch läuft die Anzahl der einzelnen Datenlieferungen an die öffentliche Hand dem Ziel des Bürokratieabbaus zuwider.

Kritisch ist aus Sicht von o2 Telefónica auch die unklare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem BMDV, der Zentralen Informationsstelle (ZIS) und der BNetzA zu sehen. Es sollte klargestellt werden, dass die Aufgaben des ZIS weiterhin bei der BNetzA verbleiben, um als zentraler Ansprechpartner zu dienen.

Weiterhin kritisiert o2 Telefónica den in § 52 Abs. 1 TKG-E iVm § 80 Abs. 4 TKG-E vorgesehenen Grundsatz, wonach von den privaten Netzbetreibern zur Verbraucherinformation veröffentlichte Versorgungskarten stets im Einklang mit dem Gigabitgrundbuch sein müssen oder Abweichungen begründet werden müssen. o2 Telefónica veröffentlicht auf seiner Webseite eine Karte zur Netzverfügbarkeit, die mindestens wöchentlich aktualisiert wird und neue Entwicklungen im Netzausbau sowie aktuelle Einschränkungen, z. B. aufgrund temporärer technischer Störungen, wiedergibt. Diese Karte ist deutlich aktueller und die zugrundeliegenden Daten werden häufiger aktualisiert, als dies beim Gigabitgrundbuch der Fall sein wird. Von dieser Transparenz profitieren die Kund:innen von o2 Telefónica. Der Ansatz des § 52 Abs. 1 TKG-E, wonach das Gigabitgrundbuch in der Regel der „single point of truth“ sein soll, ist kontraproduktiv. Warum es uns in Zukunft erschwert werden soll, unseren Kund:innen vom Gigabit-Grundbuch abweichende Informationen über unser Mobilfunknetz zur Verfügung zu stellen, ist nicht nachvollziehbar.

Die erstmalige Einführung eines Liegenschaftsatlas begrüßen wir ausdrücklich. Dadurch bekommen die Mobilfunknetzbetreiber die Möglichkeit, sich an einer zentralen Stelle über möglicherweise verfügbare Liegenschaften der öffentlichen Hand informieren zu können und zu prüfen, ob diese Liegenschaften geeignet sind, um dort Mast- oder Dachstandorte zu errichten.

Mitwirkungspflicht für Eigentümer von Bahninfrastrukturen, § 106a TKG-E

Auf dem Weg zu einer klimaneutralen Gesellschaft spielt die Bahn als Verkehrsmittel der Zukunft eine wichtige Rolle. Die Verfügbarkeit einer hochleistungsfähigen Mobilfunkversorgung im Zug ist für die Attraktivität und Akzeptanz des Verkehrsmittels Bahn unerlässlich. Die Mobilfunknetzbetreiber sind daher schon heute durch Versorgungsaufgaben dazu verpflichtet, einen bestimmten Infrastrukturausbau entlang der Gleise durchzuführen. Die Erfüllung künftiger Bedarfe testet und erforscht o2 Telefónica gemeinsam mit anderen Partnern und gefördert durch das BMDV in dem Projekt Gigabit Innovation Track (GINT). Da die Mobilfunknetzbetreiber für die Versorgung der Zugstrecken bereits in aktive Technik (Sendeanlagen) investieren und ihr Spektrum hierfür einsetzen müssen, der Mehrwert in Form einer Steigerung der Attraktivität von Bahnreisen jedoch hauptsächlich der DB zukommt, ist es aus Sicht von o2 Telefónica dringend geboten, dass die Mitwirkungspflicht der Bahn nicht mit Zahlungsverpflichtungen der Netzbetreiber im Sinne des § 106a Abs. 2 TKG-E verbunden wird. Wenigstens sollte festgelegt werden, dass Entgelte nach marktüblichen Konditionen definiert werden sollen und die BNetzA im Streitfall als Schlichtungsstelle fungieren soll.

Berichtspflichten zur kritischen Infrastruktur, § 166 und 167

o2 Telefónica meldet alle kritischen Komponenten vor ihrer erstmaligen Inbetriebnahme im Netz- und IT-Betrieb gemäß der geltenden gesetzlichen Vorgaben aus § 9b Abs. 1 BSIG an das zuständige Bundesministerium des Innern (BMI). Ferner verfügt das BMI über eine vollumfassende Übersicht aller bestehenden kritischen Komponenten in den Mobilfunknetzen, die im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens im Sinne des § 9b Abs. 4 BSIG im Jahr 2023 an das BMI geliefert wurde. Die § 166 und 167 nun im TKG vorgesehenen zusätzlichen Berichtspflichten sehen vor, dass dieselben Informationen, welche bereits dem BMI vorliegen bzw. vorgelegt werden müssen, künftig auch der BNetzA zur Verfügung gestellt werden. Eine parallele Meldung der identischen Informationen an zwei unterschiedliche Behörden des Bundes ist weder unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten noch im Sinne des Bürokratieabbaus sinnvoll. Im Gegenteil: die mehrfache Meldung dieser Komponenten an staatliche Stellen stellt für Unternehmen wie o2 Telefónica einen nicht unerheblichen Mehraufwand dar, ohne dass daraus (für irgendeinen Akteur) ein Mehrwert entsteht.

Ansprechpartner

Philippe Gröschel, Director Government Relations, philippe.groeschel@telefonica.com