



Bundesnetzagentur

## **Grundsätze**

über die Ermittlung erschwinglicher Preise für  
Telekommunikationsdienste



### **Unser Auftrag:**

Die Bundesnetzagentur veröffentlicht nach Anhörung der betroffenen Kreise Grundsätze über die Ermittlung erschwinglicher Preise für Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort.

Veröffentlicht am 16. August 2022

## **Inhalt**

1	Einleitung .....	3
2	Grundsätze zur Ermittlung der erschwinglichen Preise.....	4
2.1	Monatlicher Preis für die Dienstenutzung .....	5
2.2	Preis für den Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz .....	5
3	Begründung.....	6
3.1	Begründung der Grundsätze zur Ermittlung des erschwinglichen Preises für die monatliche Dienstenutzung.....	6
3.2	Begründung der Grundsätze zur Ermittlung des erschwinglichen Preises für den Anschluss .....	10

# 1 Einleitung

Mit Inkrafttreten des Telekommunikationsgesetzes (TKG) am 1. Dezember 2021 hat der Gesetzgeber das individuelle Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten zu einem erschwinglichen Preis geschaffen. Es handelt sich dabei um die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation in nationales Recht.

Das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten sieht vor, dass jede Endnutzerin und jeder Endnutzer einen individuellen Anspruch auf Erbringung eines Sprachkommunikationsdienstes und eines Internetzugangsdienstes zu einem erschwinglichen Preis für eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe hat. Der Anspruch richtet sich gegen das jeweilige Unternehmen, das konkret nach § 161 Absatz 1, 2 und 3 TKG verpflichtet worden ist. Die technischen Anforderungen an Sprachkommunikationsdienste und Internetzugangsdienste wurden in der Telekommunikationsmindestversorgungsverordnung (TKMV) festgelegt. Nach § 158 Absatz 1 Satz 2 TKG veröffentlicht die Bundesnetzagentur die Grundsätze über die Ermittlung erschwinglicher Preise für Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort. Durch die Festlegung der Grundsätze über die Ermittlung erschwinglicher Preise soll jeder Bürgerin und jedem Bürger die soziale und wirtschaftliche Teilhabe durch bezahlbare Telekommunikationsdienste ermöglicht werden.

Nach der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf (BT-Drucksache 29/21, S. 417 f.) sieht der Gesetzgeber vor, zur Bestimmung erschwinglicher Preise auf marktübliche Preise zurückzugreifen. Dabei kommen insbesondere die Durchschnittspreise für die betreffenden Dienste, inklusive der Anschlusskosten, als Grundlage zur Ermittlung der erschwinglichen Preise in Frage. Darüber hinaus verweist der Gesetzgeber auf die Möglichkeit, regionale Besonderheiten zu berücksichtigen und sich an der Zusammensetzung des Haushaltsnettoeinkommens zu orientieren. Die Bundesnetzagentur könne auf Basis der Marktbeobachtung nach § 158 Absatz 2 TKG weitere Referenzpunkte zur Ermittlung erschwinglicher Preise festlegen.

Im Folgenden werden in Abschnitt 2 die Grundsätze zur Ermittlung erschwinglicher Preise dargestellt. Abschnitt 3 erläutert die Grundsätze im Einzelnen und begründet die Festlegung der Grundsätze.

## **2 Grundsätze zur Ermittlung der erschwinglichen Preise**

Der Grundsatz, gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben, ist auch in der Preisbildung für Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, prägend.

Preise für Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, berücksichtigen in ausgewogenem Maße Interessen der Endnutzerinnen und Endnutzer und der zur Dienstleistung verpflichteten Telekommunikationsunternehmen. Sie dürfen in keinem Fall prohibitiv oder enteignend wirken.

Preise für die Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, gelten als erschwinglich, wenn sie sich an marktüblichen Preisen orientieren. Als marktüblich gilt ein Preis, welcher sich nach einem Großteil der Preise für Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, richtet.

Die Grundsätze zur Ermittlung erschwinglicher Preise werden gesondert für den monatlichen Preis für die Dienstenutzung und den einmaligen Preis für den Anschluss beschrieben.

Eine Differenzierung ergibt sich aus den marktüblichen Gegebenheiten. So werden monatliche Preise für die Dienstenutzung und Preise für den Anschluss getrennt voneinander durch die Endnutzerinnen und Endnutzer, gegebenenfalls sogar durch unterschiedliche Personen (Eigentümer und Besitzer), gezahlt. Auch im Lichte der Unterversorgungsfeststellung gemäß § 160 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 TKG erscheint eine getrennte Betrachtungsweise sachgerecht. Eine Unterversorgung kann aufgrund von unerschwinglichen monatlichen Preisen für die Dienstenutzung sowie auf Basis unerschwinglicher Preise für den Anschluss festgestellt werden. Die Unterscheidung der Preise wird zudem dadurch gestützt, dass jeweils verschiedene Zahlungszyklen sowie unterschiedliche technische Einrichtungen und Anforderungen jeweils für den Anschluss und die Erbringung der Telekommunikationsdienste zu Grunde liegen.

Im Zuge der jährlichen Überprüfung der TKMV gemäß § 157 Absatz 4 TKG i. V. m § 157 Absatz 5 TKG werden die Grundsätze zur Ermittlung erschwinglicher Preise evaluiert und

gegebenenfalls angepasst. Damit geht auch eine Prüfung der erschwinglichen Preise für die Dienstenutzung und den Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz einher.

## **2.1 Monatlicher Preis für die Dienstenutzung**

Für die Ermittlung des erschwinglichen monatlichen Preises für die Dienstenutzung bildet die Bundesnetzagentur den bundesweiten Durchschnitt aus den Preisen der auf dem Markt angebotenen Produktbündel, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV an einem festen Standort entsprechen. Bei der Bildung des bundesweiten Durchschnitts werden Produktbündel, die die Bandbreiten wesentlich übererfüllen, nicht berücksichtigt.<sup>1</sup> Die für die Bestimmung des Durchschnittwertes zugrundeliegenden Preise werden bundesweit technologieneutral erhoben. Dabei wird der im Bundesgebiet tatsächlich vorhandene Gebrauch der Produktbündel miteinbezogen. Auch die Höhe der für die Endnutzerin oder den Endnutzer im Zusammenhang mit dem Betrieb der Telekommunikationseinrichtungen anfallenden Aufwendungen, insbesondere für Strom, die über das übliche Maß hinausgehen, wird berücksichtigt.

## **2.2 Preis für den Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz**

Für die Ermittlung des erschwinglichen Preises für den Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz bildet die Bundesnetzagentur den bundesweiten Durchschnitt aus den Preisen der Anschlüsse, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV an einem festen Standort entsprechen, zu denen auch die Bereitstellungsentgelte gehören.<sup>2</sup> Die für die Bestimmung des Durchschnittwertes zugrundeliegenden Preise werden bundesweit technologieneutral erhoben. Dabei wird der im Bundesgebiet tatsächlich vorhandene Gebrauch der Produkte miteinbezogen. Die Bundesnetzagentur kann für die Ermittlung erschwinglicher Preise für den Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz im Einzelfall regionale Besonderheiten berücksichtigen. Regionalen Besonderheiten wird Rechnung getragen, indem der durchschnittliche Preis für den Anschluss in einem Landkreis als Referenz herangezogen wird.

---

<sup>1</sup> Produktbündel bezeichnen das gebündelte Angebot von Diensten, wie zum Beispiel Telefonie und Internet. Gemäß § 156 Absatz 4 TKG können Endnutzerinnen und Endnutzern auf Antrag die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 157 Absatz 2 TKG auf Sprachkommunikationsdienste beschränken. Aus diesem Grund bildet die Bundesnetzagentur auch den bundesweiten Durchschnitt aus Angeboten, die den Anforderungen aus § 3 TKMV entsprechen und sich auf die Sprachkommunikation an einem festen Standort beschränken.

<sup>2</sup> Der Anschluss endet mit einem passiven Netzabschlusspunkt.

### **3 Begründung**

#### **3.1 Begründung der Grundsätze zur Ermittlung des erschwinglichen Preises für die monatliche Dienstenutzung**

Für die Ermittlung des erschwinglichen monatlichen Preises für die Dienstenutzung bildet die Bundesnetzagentur den bundesweiten Durchschnitt aus den Preisen der Produktbündel, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV an einem festen Standort entsprechen. Die Bundesnetzagentur folgt der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 29/21 S. 417 f.) und bezieht sich zur Ermittlung des erschwinglichen monatlichen Preises für die Dienstenutzung auf den bundesweiten Durchschnittswert der auf dem Markt gezahlten Preise. Dadurch ist sichergestellt, dass die Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG zu einem marktüblichen Preis erbracht werden. Der marktübliche Preis gilt als erschwinglich, da die Produktbündel von einer Vielzahl an Nutzerinnen und Nutzer erworben und verwendet werden. Diese Produktbündel erscheinen daher erschwinglich, im Sinne von bezahlbar. Durch das Referenzieren auf den bundesweiten Durchschnitt zahlen Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Grundversorgung für Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, im Durchschnitt den gleichen Preis, wie Bürgerinnen und Bürger, die die Produkte auf dem freien Markt beziehen. Auch in Großbritannien orientiert sich das Office of Communications (Ofcom) an marktüblichen Preisen für die Festlegung von erschwinglichen Preisen für den Universaldienst.<sup>3</sup> Die Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf (BT-Drucksache 29/21, S. 417 f.) verweist hinsichtlich einkommensschwacher Haushalte oder Endnutzerinnen und Endnutzern mit Behinderung, für die eine weitere finanzielle Unterstützung erforderlich ist, um eine ausreichende Versorgung mit Telekommunikationsdiensten zu gewährleisten, auf die Regelungen des Sozialrechts. Gemäß der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf (BT-Drucksache 29/21 S. 417) wird damit Artikel 85 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/1972 Rechnung getragen, der die soziale und wirtschaftliche Teilhabe besonders schutzbedürftiger Verbraucherinnen und Verbraucher explizit vorsieht.

Gemäß § 158 Absatz 1 Satz 2 TKG sind die Grundsätze für die Ermittlung erschwinglicher Preise für die von § 157 Absatz 2 TKG umfassten Telekommunikationsdienste festzulegen. Indem Produktbündel berücksichtigt werden, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV

---

<sup>3</sup> Vergleiche Ofcom 2019 „Delivering the Broadband Universal Service“, S.82 ff.

entsprechen, werden die Preise für die von § 157 Absatz 2 TKG umfassten Telekommunikationsdienste adäquat abgebildet. Dabei werden Produktbündel berücksichtigt, die Telefonie und Internet beinhalten. Bei der Identifizierung der Produktbündel wird auf die im Produktinformationsblatt genannten minimalen Datenraten im Download und Upload zurückgegriffen. Die Betrachtung der minimalen Datenrate gegenüber der normalerweise zur Verfügung stehenden Datenrate wird dadurch gestützt, dass gemäß § 157 Absatz 3 Satz 3 TKG der Internetzugangsdienst „stets“ die in der Richtlinie (EU) 2018/1972 in der jeweils gültigen Fassung definierten Dienste ermöglichen muss. In der „Anleitung zur Erstellung von Produktinformationsblättern gemäß § 1 Telekommunikationstransparenzverordnung (TKTransparenzV)“, S. 9 der Bundesnetzagentur wird darauf verwiesen, dass der Begriff der normalerweise zur Verfügung stehenden Datenübertragungsrate dem Wert entspricht, den Endkunden des bestellten Produktes meistens erwarten können, wenn sie auf den Dienst zugreifen. Demgegenüber sichert die minimale Datenrate eine mindestens zur Verfügung stehende Datenrate zu. Die stärkeren Anforderungen an die minimale Datenrate tragen somit der stetigen Verfügbarkeit der Dienste Rechnung.

Bei der Spezifikation der Referenzprodukte zur Ermittlung des erschwinglichen monatlichen Preises für die Dienstenutzung ist zu beachten, dass ausreichend Daten verfügbar sind, um einen aussagekräftigen Durchschnittspreis zu ermitteln. Daher bezieht die Bundesnetzagentur zur Bildung des Durchschnittswertes nicht nur Produktbündel mit ein, deren minimale Datenraten im Download und Upload den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV exakt entsprechen, sondern auch jene, deren Datenraten darüber hinausgehen. Dabei erfolgt eine Abwägung, bis zu welchem Grad die Produktbündel die Mindestanforderungen bezüglich der Bandbreiten im Upload und Download überschreiten können mit Blick auf den Informationsgewinn, der durch die Miteinbeziehung zusätzlicher Produktbündel einhergeht. Unterbliebe solch eine Abwägung, wäre der erschwingliche Preis gegebenenfalls nicht repräsentativ. Es wird dabei sichergestellt, dass die Produktbündel vergleichbar sind. Die Bundesnetzagentur bezieht zum Bilden des Durchschnittswertes alle im Bundesgebiet angebotenen Produktbündel mit ein. Um der Vorschrift des § 156 Absatz 4 TKG Rechnung zu tragen, nach der Endnutzerinnen und Endnutzer auf Antrag die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 157 Absatz 2 TKG auf Sprachkommunikationsdienste beschränken können, bildet die Bundesnetzagentur nach den oben beschriebenen Maßgaben auch den bundesweiten Durchschnittspreis für Produktbündel, die ausschließlich Sprachkommunikationsdienste an einem festen Standort enthalten.

Die Preise werden bundesweit erhoben. Ein einheitlicher bundesweiter Preis trägt den in § 2 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe d TKG festgelegten Zielen Rechnung, gleichwertige Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen sicherzustellen. Dabei ist nicht zu erwarten, dass die monatlichen Preise für die Produktbündel sich regionsspezifisch stark unterscheiden. Die Preise für die Nutzung der Dienste sind produktabhängig und daher nur bedingt durch regionale Besonderheiten beeinflusst. Bezüglich der Preise für den Anschluss ist nicht auszuschließen, dass diese unter anderem von der vorhandenen Telekommunikationsinfrastruktur und der örtlichen Topografie beeinflusst werden, wodurch regionalen Unterschieden eine größere Bedeutung zukommt (vergleiche Abschnitt 3.2).

Die Bundesnetzagentur berücksichtigt durch das Heranziehen von bundesweiten Preisen der Produktbündel, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV an einem festen Standort entsprechen, die Interdependenz zwischen den Preisen für die Dienstenutzung und den Preisen für den einmaligen Anschluss. In den Anhörungen der interessierten Kreise wurde darauf verwiesen, dass die Preise für Anschluss und monatliche Grundgebühr einander beeinflussen können, da die Festsetzung der monatlichen Grundgebühr unter Einbeziehung der Anschlusskosten auf Basis des Grundsatzes der Kostendeckung aus Unternehmersicht erfolgen kann. Durch den Rückgriff auf bundesweit auf dem Markt gezahlte Preise wird der Interdependenz zwischen den monatlichen Preisen für die Dienstenutzung und den Preisen für den einmaligen Anschluss Rechnung getragen. Darüber hinaus handelt es sich bei den nach § 160 Absatz 1 TKG unterversorgten Haushalten voraussichtlich um Fälle, für die ein eigenwirtschaftlicher Ausbau nicht lohnend ist, so dass der Grundsatz der Kostendeckung hier nicht sachgerecht erscheint, beziehungsweise mit einem prohibitiv hohen (und damit nicht erschwinglichen) Preis für Endnutzerinnen und Endnutzer einhergehen könnte. Die Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf (BT-Drucksache 29/21, S. 418) berücksichtigt bereits die Möglichkeit, dass ein Diensteverpflichteter Verbrauchern die Dienste nicht kostendeckend zu einem erschwinglichen Preis anbieten kann. In diesem Fall hat der Diensteverpflichtete diese Kosten im Rahmen des Verfahrens zur Kostenerstattung nach § 161 TKG anzugeben.

Die Daten zur Ermittlung des erschwinglichen monatlichen Preises für die Dienstenutzung werden technologieneutral erhoben. Dies ergibt sich aus der Vorgabe des § 158 Absatz 1 Satz 2 TKG, nach dem sich die Grundsätze über die Ermittlung erschwinglicher Preise auf die durch § 157 Absatz 2 TKG umfassten Telekommunikationsdienste, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses, beziehen. Da die Dienste technologieneutral spezifiziert sind, führt dies zu einem technologieunabhängigen Preis für die Dienste. Auch in Anbetracht

der Tatsache, dass sich die monatliche Grundgebühr für die Produktbündel unter Berücksichtigung von den Technologien unterscheiden kann, ist ein technologieneutraler Preis sachgerecht. Die Diensteverpflichteten erbringen gemäß § 161 Absatz 2 TKG die Telekommunikationsdienste nach § 157 Absatz 2 TKG, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, technologieoffen. Dadurch würde bei einem technologieabhängigen monatlichen erschwinglichen Preis bei der Unterversorgungsfeststellung Unsicherheit darüber bestehen, was die Grundversorgung letztlich die Endnutzerin und den Endnutzer kostet. Verschiedene Endnutzerinnen und Endnutzer müssten für dieselbe Leistung, welche durch §§ 2 und 3 TKMV vorgegeben ist, unterschiedliche monatliche Preise bezahlen, ohne Einfluss darauf nehmen zu können. Es käme zu einer Benachteiligung mancher Endnutzerinnen und Endnutzer. Um der Rechtsunsicherheit und Ungleichbehandlung entgegenzuwirken, setzt die Bundesnetzagentur den erschwinglichen Preis für die Dienstenutzung unabhängig von der Technologie fest. Ein einheitlicher Preis trägt darüber hinaus dem aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Telekommunikationsgesetz ableitbaren Grundsatz der effizienten Verfahrensführung Rechnung.

Die Bundesnetzagentur bezieht bei der Bildung des Durchschnittswertes den tatsächlichen Gebrauch der Produkte mit ein. So werden bei der Bildung des Durchschnittspreises die Preise der Produkte mit der relativen Anzahl an Nutzern gewichtet. Durch die Gewichtung werden die tatsächlich auf dem Markt gezahlten Preise genauer abgebildet. Unterbliebe eine derartige Gewichtung, würden alle auf dem Markt verfügbaren Referenzprodukte den gleichen Einfluss auf den Durchschnittswert ausüben. Dadurch würde ein auf dem Markt unterrepräsentiertes Produkt einen gleich starken Einfluss auf den erschwinglichen Preis ausüben wie ein weitverbreitetes Produkt. Mit Blick auf die Repräsentativität des erschwinglichen Preises erscheint eine Gewichtung gemäß der oben beschriebenen Form sachgerecht.

Um der technologieoffenen Erbringung der Dienste Rechnung zu tragen, werden die im Zusammenhang mit dem Betrieb der Telekommunikationseinrichtungen anfallenden Aufwendungen, insbesondere für Strom, welche über das übliche Maß hinausgehen, berücksichtigt. So können bei einer Versorgung durch Satellitenfunklösungen Mehrkosten, zum Beispiel durch das Betreiben der Satellitenschüssel, entstehen. Damit der Endnutzerin oder dem Endnutzer kein finanzieller Nachteil aufgrund der verwendeten Technologie entsteht, müssen diese zusätzlichen Kosten neben dem monatlichen Preis berücksichtigt

werden. Das „übliche Maß“ richtet sich dabei nach den gängigen Minimalanforderungen an Telekommunikationseinrichtungen, welche für einen Internetzugangsdienst verfügbar sein müssen. Diese beinhalten das Betreiben eines Routers.

### **3.2 Begründung der Grundsätze zur Ermittlung des erschwinglichen Preises für den Anschluss**

Für die Ermittlung des erschwinglichen Preises für den Anschluss bildet die Bundesnetzagentur den Durchschnitt aus den Preisen der Anschlüsse, die den Anforderungen aus §§ 2 und 3 TKMV an einem festen Standort entsprechen, zu denen auch die Bereitstellungsentgelte gehören. Mit Blick auf die Verwendung des Durchschnittspreises als Referenzpunkt gelten die Ausführungen zur Ermittlung der erschwinglichen Preise für die monatliche Grundgebühr (vergleiche Abschnitt 3.1). Bei der Bereitstellung eines Anschlusses ist es marktüblich, dass ein Bereitstellungsentgelt erhoben wird. Um dem Rechnung zu tragen, wird das Bereitstellungsentgelt bei dem erschwinglichen Preis für den Anschluss berücksichtigt.

Die Daten der Preise für den Anschluss werden bundesweit erhoben. Die Begründung einer bundesweiten Erhebung von Preisen für den Anschluss folgt den Ausführungen für den erschwinglichen Preis für die Dienstenutzung (vergleiche Abschnitt 3.1). Aufgrund der starken Einflüsse auf den Anschlusspreis insbesondere durch topografische Besonderheiten oder die Verfügbarkeit von Telekommunikationsinfrastruktur kann die Bundesnetzagentur bei Vorliegen solcher Einflüsse regionale Besonderheiten geltend machen und für die Ermittlung erschwinglicher Preise für den Anschluss Daten auf Landkreisebene heranziehen. Dadurch werden Aufwendungen der Diensteverpflichteten für die Bereitstellung des Anschlusses berücksichtigt. Eine Einbeziehung von regionalen Besonderheiten spiegelt die Lebenswirklichkeit genauer wider, da Preise für vergleichbare Anschlüsse herangezogen werden. Die Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten darf dabei nicht das in § 2 Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe d TKG festgelegte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen sicherzustellen, aushöhlen. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass in ländlichen Gebieten Preise für den Anschluss höher sind als in städtischen Gebieten. Um den potenziell höheren Aufwendungen der Diensteverpflichteten für eine ländliche Erschließung Rechnung zu tragen und dem im TKG formulierten Ziel, einer weiteren digitalen Spaltung entgegenzuwirken, gerecht zu werden, umfassen regionale Besonderheiten den durchschnittlichen Preis für den Anschluss in einem Landkreis. Dadurch

werden preisbeeinflussende Effekte für ein Gebiet adäquat abgebildet und der für ein Gebiet marktübliche Anschlusspreis hergestellt.

Mit Blick auf die technologieneutrale Erhebung des Durchschnittspreises für den Anschluss gelten die Ausführungen zur Ermittlung der erschwinglichen Preise für die Dienstenutzung (vergleiche Abschnitt 3.1).