

## Stellungnahme zum Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes (TKModG)

25. Februar 2021

**Die geplante Streichung der Teilnehmerverzeichnisse als Universaldienstleistung gefährdet grundlos die wirtschaftliche und soziale Teilhabe vieler Teile der Gesellschaft. Statt den Mittelstand zu stärken und zu fördern, wird die übermächtige Marktposition US-amerikanischer Digitalplattformen weiter zementiert.**

- Die im Entwurf der Bundesregierung vorgelegten definierte Streichung der Teilnehmerverzeichnisse als Universaldienstleistung lehnen wir ab (TKMoG in § 154 Abs. 2).
- Der Gesetzgeber sollte von der Option des Artikel 87 des EECC Gebrauch gemacht werden, nach der die Mitgliedsstaaten die Verfügbarkeit anderer als in Artikel 84 genannter Dienste weiterhin sicherstellen können.
- Eine Überprüfung des Universaldienstkataloges ist zudem alle drei Jahre vorgesehen. Findet der Gesetzgeber verbindliche Regeln für den Umgang mit Teilnehmerdaten kann turnusmäßig angepasst werden.
- Wir fordern die Beibehaltung einer modernen Universaldienstleistung „Teilnehmerverzeichnisse“: Druck **oder digital**.

**Im folgenden möchten wir Stellung beziehen zur rechtlichen Frage, inwiefern eine Änderung der bestehenden Universaldienstleistung zur Wahlmöglichkeit „Druck oder digital“ mit EU-Recht vereinbar ist.**

### Rechtliche Einschätzung der Universaldienstleistung Teilnehmerverzeichnisse im Umfeld des EU-Telekom-Kodex und des Entwurfs des TKModG

#### **§ 78 Abs. 2 Nr. 3 TKG in der geltenden Fassung**

§ 78 Abs. 2 TKG enthält bislang einen Katalog von Universaldienstleistungen, die ein "Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit" nach dem TKG darstellen, "für die [durch den Gesetzgeber] eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu de- nen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist." (§ 78 Abs. 1 TKG)

Gem. § 78 Abs. 2 Nr. 3 TKG fallen Teilnehmerverzeichnisse unter diese Definition:

*"Als Universaldienstleistung [wird] bestimmt: [...] die Verfügbarkeit mindestens eines von der Bundesnetzagentur gebilligten gedruckten öffentlichen Teilnehmerverzeichnisses (§ TKG § 104), das dem allgemeinen Bedarf entspricht und regelmäßig mindestens einmal jährlich aktualisiert wird"* (nachfolgend "**Verzeichnispflicht**")

Der Deutschen Telekom AG hat sich gemäß § 150 Abs. 9 TKG freiwillig dazu verpflichtet, die Verzeichnispflicht zu erfüllen (vgl. § 150 Abs. 9 TKG; Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur ("**BNetzA**") Telekommunikation 2016/2017 ("**Tätigkeitsbericht**"), S. 62; Mager, in: Säcker, TKG, 3. Aufl. 2013, § 78 Rn. 2); mit dem Verkauf der DeTeMedien GmbH wurde diese freiwillig von der Deutschen Telekom AG übernommene Verpflichtung vertraglich über eine Freistellungsverpflichtung bis zum 31.12.2024 auf die DTM Deutsche Tele Medien GmbH und ihre Gesellschafter übertragen. § 78 Abs. 2 Nr. 3 TKG setzt Art. 5 Abs. 1 lit. a der Universaldienst-RL 2002/22/EG ("**Universaldienst-RL**") um, der eine europarechtliche Pflicht für den deutschen Gesetzgeber zur Schaffung einer

Verzeichnispflicht postulierte (vgl. nur *Fischer*, in: Arndt/Fetzer/Scherer/Graulich, TKG, 2. Aufl. 2015, § 78 TKG Rn. 1).

Die **Verzeichnispflicht ist zwar selbst kein Telekommunikationsdienst, aber es handelt sich um einen "bedeutenden Hilfs-, Annex- oder Unterstützungsdienst."** (*Mager*, in: Säcker, TKG, 3. Aufl. 2013, § 78 Rn. 24; ähnlich *Ditscheid/Rudloff*, in: BeckTKG, 4. Aufl. 2013, § 45m Rn. 3, allerdings auf die Wertung des historischen Gesetzgebers abstellend).

Entsprechend hieß es in der Universaldienste-RL:

**"Teilnehmerverzeichnisse und Auskunftsdienste stellen ein wesentliches Mittel für den Zugang zu öffentlichen Telefondiensten dar und sind Bestandteil der Universaldienstverpflichtung. Nutzer und Verbraucher wünschen vollständige Teilnehmerverzeichnisse [...]"** (EG 11 Universaldienst-RL)

#### **b) Änderungsbedarf durch den "Kodex" auf EU-Unionsebene**

Nunmehr hat der EU-Gesetzgeber in der Richtlinie über den europäischen Kodex für elektronische Telekommunikation vom 11.12.2018 ("**Kodex**"), die u.a. die Universaldienst-RL ersetzt, die **Verzeichnispflicht ausdrücklich fakultativ ausgestaltet; die Mitgliedsstaaten dürfen diese weiterhin als Universalpflicht regeln, wenn das Bedürfnis hierfür "dargelegt" ist:**

Die EG 235 sind hier eindeutig: "*Die Gestattung der weiteren Bereitstellung von [...] Teilnehmerverzeichnissen [...] im Rahmen der Universaldienstregelung würde den Mitgliedsstaaten den erforderlichen Spielraum geben, um die unterschiedlichen nationalen Begebenheiten angemessen zu berücksichtigen.*"

*"Die Mitgliedsstaaten können die Verfügbarkeit oder Erschwinglichkeit anderer Dienste, die kein gemäß Artikel 84 Absatz 3 festgelegter angemessener Breitbandinternetzugangsdienst und kein Sprachkommunikationsdienst sind und vor dem 20. Dezember 2018 in Kraft waren, weiterhin sicherstellen, wenn die Notwendigkeit solcher Dienste angesichts der nationalen Begebenheiten festgestellt wurde. [...] Die Mitgliedsstaaten überprüfen die gemäß diesem Artikel auferlegten Verpflichtungen bis zum 21. Dezember 2021 und danach alle drei Jahre."* (Art. 87 Kodex)

**Festzuhalten ist weiter, dass der Kodex keine konkreten Kriterien dafür festlegt, nach denen die Mitgliedsstaaten darüber entscheiden müssen, ob sie die Verzeichnispflicht beibehalten, oder nicht; insoweit verbleibt den Mitgliedsstaaten also ein erheblicher Umsetzungsspielraum.**

#### **Umsetzung des Kodex im Rahmen des TKModG:**

Der Entwurf des TKModG sieht nun eine ersatzlose Streichung der bisherigen Universaldienstleistungen öffentliche Telefone, Fax per Festnetz und Teilnehmerverzeichnisse/Auskunftsdienste vor.

#### **Argumente für eine Beibehaltung der Verzeichnispflicht**

##### **Ausgangspunkt: Sinn der derzeitigen Universaldienstverpflichtung**

Weder der Kodex noch der Tätigkeitsbericht oder die Unterrichtung äußern sich konkret zur Anzahl vorhandener Teilnehmerverzeichnisse am Markt. Auch über deren Qualität wird nichts gesagt, sondern lediglich impliziert, dass die am Markt vorhandenen Teilnehmerverzeichnisse den Bedürfnissen des Marktes genügten. Gerade in qualitativer Hinsicht stellte die Universaldienst-RL (und in der Umsetzung das TKG) aber strenge Anforderungen auf, die sich an den Erfordernissen des Bedürfnisses der Allgemeinheit für ein möglichst vollständiges und verlässliches Teilnehmerverzeichnis ausrichteten:

**"Teilnehmerverzeichnisse und Auskunftsdienste stellen ein wesentliches Mittel für den Zugang zu öffentlichen Telefondiensten dar und sind Bestandteil der Universaldienstverpflichtung. Nutzer und Verbraucher wünschen vollständige Teilnehmerverzeichnisse [...]"** (EG 11 Universaldienst-RL)

Diese dürfen auch heute nicht ignoriert werden, da sich an diesen Bedürfnissen der Allgemeinheit nichts geändert hat. Folglich müsste, um eine Abschaffung der Verzeichnispflicht zu rechtfertigen, zunächst eine konkrete Prüfung und Verifizierung stattfinden, ob diese Bedürfnisse der Allgemeinheit

tatsächlich durch die am Markt verfügbaren Anbieter erfüllt werden. **Denn der Kodex gebietet gerade keine Abschaffung der Verzeichnispflicht**, sondern führt vielmehr aus:

*"Um Stabilität zu gewährleisten und einen allmählichen Übergang zu ermöglichen, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, weiterhin für die Bereitstellung anderer Universaldienstverpflichtungen in ihrem Hoheitsgebiet zu sorgen, [...], wenn die Dienste bzw. vergleichbaren Dienste unter normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht zur Verfügung stehen. Die Gestattung der weiteren Bereitstellung — soweit das Bedürfnis hierfür dargelegt ist — von [...] Teilnehmerverzeichnissen und von Verzeichnisauskunftsdiensten im Rahmen der Universaldienstregelungen würde den Mitgliedstaaten den erforderlichen Spielraum geben, um die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen [...]" (EG 235 Kodex).*

**Der Kodex schreibt die Abschaffung der Verzeichnispflicht also gerade nicht vor und spezifiziert auch keine näheren Kriterien, die für eine Beibehaltung erfüllt sein müssen. Soweit er darauf abstellt, dass eine Beibehaltung der Verzeichnispflicht möglich sein soll, wenn die von dieser umfasste Dienst unter "normalen wirtschaftlichen Gegebenheiten" nicht zur Verfügung steht, ist hier auch eine qualitative Komponente adressiert, die die ggf. vorhandenen Dienste – eben auf dem Niveau der Universaldienstverpflichtung – erbringen müssen. Den Mitgliedsstaaten steht insoweit also ein echter, weiter Umsetzungsspielraum zur Verfügung, der auch eine vorsorgliche Beibehaltung der Verzeichnispflicht ohne weiteres tragen dürfte.**

Der der TKModG-E ignoriert diesen Umsetzungsspielraum, sondern unterstellt lediglich (in Einklang mit vorangegangenen Positionierungen von Bundesnetzagentur und Bundesregierung) pauschal, dass es der Verzeichnispflicht nicht mehr bedürfe, da die durch den geschaffenen Wettbewerb entstandene Angebotspalette diese entbehrlich gemacht habe. Konkrete Angaben und Informationen, worauf sich diese Unterstellung stützt, finden sich nicht. Sie wurden offenbar auch (noch) nicht erhoben. **Auf dieser Grundlage ist freilich eine Streichung der Verzeichnispflicht aus dem TKG nicht zu rechtfertigen**, da sie letztlich auf spekulativer Basis stünde und die Gefahr mit sich bringen könnte, dass für den Teilnehmer den Zugang zu den erforderlichen Informationen deutlich erschwert oder unmöglich gemacht würde.

Das BMWI begründet die Streichung u.a. damit, dass der Verzeichnispflicht genügende Teilnehmerverzeichnisse nicht mehr zur sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe notwendig seien. Dies würde voraussetzen, dass alternative Substitute zur Verfügung stünden. Im Gegensatz zu öffentlichen Telefonen, die durch die Abdeckung mit Mobilfunkgeräten vielfach obsolet geworden sind oder dem Fax per Festnetz, für das mit IP andere technische Plattformen zur Verfügung stehen, gilt dies für Teilnehmerverzeichnisse und Auskunftsdienste nicht. Hier stehen gleichwertige Substitute nicht zur Verfügung, die die Verzeichnispflicht obsolet werden ließen.

Eine Streichung der Verzeichnispflicht würde nach der allgemeinen Lebenserfahrung auch das Risiko vergrößern, dass Teilnehmerverzeichnisse nur noch in regionaler Form und somit aus vielen unterschiedlichen Händen vorgelegt würden – denn für die Anbieter solcher Verzeichnisse dürften ihre jeweiligen regionalen Märkte von besonderer Bedeutung sein. Dies würde für den Endabnehmer den Zugang zu den erforderlichen Informationen deutlich erschweren.

**Schließlich besteht das tatsächliche Risiko, dass bei Streichung der Verzeichnispflicht aus Kostengründen nur noch elektronische Teilnehmerverzeichnisse zur Verfügung stehen würden. Dies würde einen signifikanten Teil der Bevölkerung, der keinen oder keinen ständigen Zugriff auf das Internet hat, altersbedingt oder der digitalen Infrastruktur abhängig von der Nutzung solcher Verzeichnisse faktisch ausschließen. Auch dies widerspricht dem Grundsatz der notwendigen Grundversorgung.**

Um das geänderte Nutzungsverhalten von Teilnehmerverzeichnissen und die sich verringerende Akzeptanz gedruckter Verzeichnisse in bestimmten Regionen und bei bestimmten

Bevölkerungsgruppen entsprechend zu berücksichtigen, ist allerdings ein Modernisierung des augenblicklich auf gedruckte Verzeichnisse reglementierten Begriffs der Teilnehmerverzeichnisse notwendig, so dass hier auf gedruckte oder digitale Teilnehmerverzeichnisse abzustellen ist. Der Handlungsspielraum des Kodex erlaubt eine solche Modernisierung zweifelsfrei.

### **Verfassungsrechtliche Pflicht zur Beibehaltung der Verzeichnispflicht**

Ungeachtet EU-rechtlicher Vorgaben gebietet auch Art. 87f GG, dass der Bund *"im Bereich [...] der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen"* *"gewährleistet"*. Diese Pflicht erfasst auch die Zurverfügungstellung eines Teilnehmerverzeichnisses, die nur durch die (grundsätzliche) Beibehaltung der Verzeichnispflicht erfüllt werden kann. Art. 87f Abs. 1 GG verpflichtet den Bund, zu gewährleisten, dass es in Deutschland flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation gibt.

Nach Abs. 2 bedient der Bund sich hierfür privater Anbieter. Die Verpflichtung nach Art. 87f Abs. 1 GG hebt dies jedoch nicht auf; es bleibt bei einer entsprechenden Gewährleistungsverantwortung des Bundes, die er gerade auch durch die Universaldienste verwirklicht:

*"Der in Art. 87f Abs. 1 GG enthaltene Infrastruktursicherungsauftrag soll verhindern, dass es bei und nach der Privatisierung und Liberalisierung des Postwesens zu einer Unterversorgung mit Dienstleistungen kommt, weil der Wettbewerb (noch) nicht funktioniert oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt [...]. Der Bereich des Postwesens soll nur mit der Maßgabe aus der staatlichen Regie entlassen werden, dass dabei die Verantwortung des Staates für die ehemals aus der Daseinsvorsorge entstandenen Aufgaben nicht aufgegeben wird. Das Privatisierungsgebot des Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG zielt zwar auf den Rückzug des Staates aus dem Bereich der Postdienstleistungen; doch begründet der Infrastrukturgewährleistungsauftrag des Absatzes 1 die staatliche Verantwortung, marktwirtschaftlich bedingte Nachteile für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen zu verhindern."* (BVerfG NVwZ 2004, 329, 331 f. zum Postwesen, das entsprechend der Telekommunikation in Art. 87f GG behandelt wird)

*"Komplementär zu dieser formellen und materiellen Privatisierung der Telekommunikation verlangt Art. 87 f Abs. 1 GG, dass der Bund nach Maßgabe eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet. Diese Verpflichtung zur Sicherstellung des durch diese Merkmale definierten Universaldienstes ist Ausdruck staatlicher Gewährleistungsverantwortung für Privatisierungsfolgen [...]. Sie besteht im Interesse des Gemeinwohls fort und löst die frühere Erfüllungsverantwortung zur Daseinsvorsorge ab."* (Windthorst, in: Scheuerle/Mayen, TKG, 3. Aufl. 2018, § 78 Rn. 8)

**Diese Verantwortung erfasst auch die Gewährleistung der Verfügbarkeit eines den Anforderungen der Verzeichnispflicht entsprechenden Teilnehmerverzeichnisses, das nicht nur eine hinreichende Qualität aufweist, sondern der Bevölkerung auch tatsächlich zur Verfügung steht.**

**Auch insoweit kann sich der Bund auch nicht darauf zurückziehen, dass der Kodex ihn an einer Beibehaltung der Verzeichnispflicht im TKG hindere: Denn erstens lässt der Kodex den Mitgliedsstaaten insoweit ausdrücklich Spielraum (s. oben), und zweitens würde eine Verhinderung der Beibehaltung der Verzeichnispflicht durch die EU wohl einen Eingriff in die insoweit fortbestehende Souveränität der Bundesrepublik Deutschlands auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge bedeuten.**

### **Zusammenfassung:**

- Der Kodex erlaubt gem. der EG 295, 299 und Art. 87 die weitere Definition der Teilnehmerverzeichnisse als Universaldienstleistung fakultativ und lässt den Mitgliedsstaaten damit erheblichen Umsetzungsspielraum, ohne konkrete Kriterien für eine Beibehaltung zu nennen.
- Die EG 235 Kodex weisen ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, Teilnehmerverzeichnisse weiterhin als UDL zu definieren, um die unterschiedlichen nationalen Begebenheiten angemessen zu berücksichtigen.
- Eine bloße Behauptung eines hinreichenden Verzeichnisbestands am Markt bzw. eines entsprechenden Wettbewerbs genügt als Begründung für die Streichung nicht.
- Teilnehmerverzeichnisse als Teil der Grundversorgung gehören bereits gem. Art. 87 f Abs. 1 GG zur Gewährleistungsverantwortung des Bundes, da ohne sie eine sinnvolle und vollständige Nutzung der Universaldienstleistung Telekommunikation gar nicht möglich ist – wie, wenn nicht durch nicht durch Verzeichnisse und Auskunftsdienste sollen Teilnehmer in die Lage versetzt werden, mit anderen Teilnehmern außerhalb ihres eigenen begrenzten Netzwerks Kontakt aufnehmen zu können?
- Die Begründung des BMWI, Teilnehmerverzeichnisse seien als Teil der sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe nicht mehr notwendig, genügt ebenso wenig, da es keine geeigneten, gleichwertigen Substitute als Ersatz für Teilnehmerverzeichnisse gibt.
- Der Begriff, der bislang auf gedruckte Verzeichnisse reglementierten Universaldienstleistung ist zu modernisieren und auf gedruckte oder digitale Teilnehmerverzeichnisse zu erweitern.

### **Schlussfolgerung:**

Teilnehmerverzeichnisse müssen in Deutschland weiterhin als Universaldienstleistung definiert werden, um den Grundversorgungsauftrag aus Art. 87 f GG sicher zu stellen. Die Vorschriften des EU-Telekom-Kodex stehen dem nicht entgegen, da sie hinreichenden Gestaltungsspielraum vorgeben.

###

### **Kontakt:**

Rhett-Christian Grammatik  
Geschäftsführer  
[vdav] - Verband Deutscher Auskunfts- und  
Verzeichnismedien e.V.  
Jakob-Krebs-Straße 126a  
D-47877 Willich  
Tel. +49 2156.7743857  
Mail [grammatik@vdav.org](mailto:grammatik@vdav.org)

Peter Husen  
Koordinator „TKG-Novelle“  
Tel. +49.163.3927.409  
Mail [ph@political-solutions.de](mailto:ph@political-solutions.de)