

SCHRIFTENREIHE

Andreas Neumann

# Telekommunikationsrecht *kompakt*

Marktregulierung, Frequenzverwaltung und  
Netzausbaurecht nach der Reform 2021

# Kommunikation & Recht

# Telekommunikationsrecht

kompakt

von

Andreas Neumann

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8005-1818-0

**dfv** Mediengruppe



© 2022 Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft,  
Frankfurt am Main

[www.ruw.de](http://www.ruw.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: WIRmachenDRUCK GmbH, Backnang

Printed in Germany

## Vorwort

Das beobachtbare Universum expandiert. Diese Eigenschaft teilt es mit dem Telekommunikationsrecht. Umfasste das Telekommunikationsgesetz (TKG) aus dem Jahr 1996 noch relativ schlanke 31 Seiten im Bundesgesetzblatt (BGBl. 1996 I, 1120), nahm das novellierte TKG 2004 bereits 54 Seiten ein (BGBl. 2004 I, 1190). Die Neufassung im ersten Artikel des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes, die am 1. Dezember 2021 in Kraft treten wird, bringt es nun sogar auf stolze 109 Seiten (BGBl. 2021 I, 1858) – obwohl der durchaus umfangreiche Bereich des Telekommunikationsdatenschutzes aus dem Gesetz ausgegliedert wurde.

Diese Entwicklung erschwert eine zugängliche Darstellung der Grundzüge dieses Rechtsgebiets, will sie sich nicht dem Vorwurf der Lückenhaftigkeit aussetzen. Das wird auch ganz deutlich mit einem Blick auf den Umfang des von mir mitverfassten Lehrbuchs zum Telekommunikationsrecht. Dieses hatte in der ersten Auflage (mit Prof. Dr. *Christian Koenig* und *Sascha Loetz*) 2004 noch einen Umfang von 238 Seiten und war in der zweiten Auflage (mit Prof. Dr. *Alexander Koch*) 2013 bereits auf 536 Seiten angewachsen. Vor diesem Hintergrund bedurfte es eines Neubeginns.

Diesem dient das vorliegende Werk. Es ist keine dritte Auflage des Lehrbuchs zum Telekommunikationsrecht, sondern ein völlig neu konzipierter Versuch, Studierenden wie auch Praktikern einen schnellen, aber zuverlässigen Überblick über die Materie zu geben. Dabei konzentriert sich die Darstellung auf drei Kernbereiche des Telekommunikationsrechts: die Marktregulierung, die Frequenzverwaltung und die im Folgenden als Netzausbaurecht bezeichneten Vorschriften, die auf eine Senkung der Kosten insbesondere für die Errichtung moderner Glasfasernetze abzielen. Wer Ausführungen zu anderen Aspekten des Telekommunikationsrechts sucht, wird hier nicht fündig werden.

Durch diese Fokussierung auf die praktisch besonders relevanten Teile des TKG soll eine Rückbesinnung auf diejenigen Bereiche des Telekommunikationsrechts erreicht werden, die es in besonderer Weise von anderen Rechtsgebieten abheben. Darüber hinaus beschränkt sich die Darstellung auf die wesentlichen Grundzüge, verzichtet auf theoretische Meinungsstreits weitestmöglich und richtet das Hauptaugenmerk auf eine Vermittlung praxisrelevanten Wissens. Dementsprechend wird die bereits ergangene Rechtsprechung – insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts – umfassend berücksichtigt. Dort, wo es noch an solcher Judikatur fehlt, orientiert sich die Darstellung demgegenüber vorrangig an Gesetzeswortlaut und -systematik sowie den Gesetzgebungsmaterialien einschließlich des darin aufscheinenden Regelungszwecks und der Spruchpraxis der Bundesnetzagentur.

## Vorwort

Entstanden ist die so umschriebene Einführung begleitend zu zwei Blockvorlesungen, die ich in den Sommersemestern 2020 und 2021 im Masterstudiengang Medienrecht des Mainzer Medieninstituts gehalten habe. In Vorbereitung auf eine Schulung von Branchenpraktikern im November 2021 wurden die Ausführungen vertieft, ergänzt und vollständig auf die zwischenzeitlich verkündete Neufassung des TKG ausgerichtet. Allen, die an diesen Veranstaltungen teilgenommen und mit ihren Rückmeldungen zur Verbesserung der Darstellung beigetragen haben, gebührt mein Dank.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich darüber hinaus meiner Ehefrau *Kristina Blohm* und unseren Kindern sowie meinem Freund und Kollegen *Alexander Koch*, die mir den Rücken für die doch sehr kurzfristige Umsetzung dieses Projekts freigehalten und mich auch ansonsten bei der Arbeit in den Untiefen des Telekommunikationsrechts stets unterstützt haben. Zu danken habe ich auch dem Deutschen Fachverlag für seine Bereitschaft, die Herausforderung einer weiteren Buchveröffentlichung zum Telekommunikationsrecht anzunehmen, und *Sebastian Lißek* für die sorgfältige formale Durchsicht des Manuskripts in seinen verschiedenen Entwicklungsstadien. Verbleibende Fehler sind alleine von mir verantwortet. Insoweit freue ich mich stets über Hinweise auf noch verbliebene Defizite, aber auch über sonstige Rückmeldungen und Anregungen und bin hierfür unter *tk-kompakt@irnik.de* erreichbar.

Bonn, 19. November 2021

*Andreas Neumann*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	V
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XIII
<b>A. Einleitung</b> .....	1
<b>B. Allgemeine Regulierungsziele und -grundsätze</b> .....	5
<b>C. Marktregulierung</b> .....	8
I. Allgemeiner Regulierungsrahmen (§ 20 TKG) .....	8
II. Marktmachtabhängige Regulierung (§§ 10 ff., §§ 24 ff. TKG) ..	9
1. Ökonomischer Hintergrund. ....	9
2. Marktdefinition und -analyse .....	11
a) Marktdefinition .....	12
b) Prüfung der potentiellen Regulierungsbedürftigkeit (erste Stufe der Marktanalyse). ....	20
c) Ermittlung beträchtlicher Marktmacht (zweite Stufe der Marktanalyse) .....	21
d) Verfahren .....	23
aa) Konsultationsverfahren .....	23
bb) Konsolidierungsverfahren .....	24
cc) Kontroll- bzw. Vetoverfahren .....	25
e) Rechtsschutz .....	27
3. Regulierungsverfügung. ....	28
a) Gegenstand der Regulierungsverfügung .....	29
b) Verfahren .....	31
c) Rechtsschutz .....	32
d) Katalog der Vorabverpflichtungen. ....	34
aa) Zugangsverpflichtungen (§ 26 TKG). ....	34
aaa) Vorabverpflichtung .....	35
bbb) Umsetzungsmaßnahmen .....	39
bb) Diskriminierungsverbot (§ 24 TKG) .....	41
cc) Transparenzverpflichtungen (§ 25 TKG) .....	43
dd) Standardangebotsverpflichtung (§ 29 TKG) .....	44
aaa) Vorabverpflichtung .....	45
bbb) Umsetzungsmaßnahmen .....	45
ee) Verpflichtung zur getrennten Rechnungsführung (§ 30 TKG) .....	48
ff) Entgeltregulierungsverpflichtungen (§§ 37 ff. TKG) .....	48
aaa) Genehmigungspflicht (§ 38 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 40 TKG) .....	51

## Inhaltsverzeichnis

bbb) Nachträgliche Entgeltregulierung (§ 38 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 46 TKG) . . . . .	59
ccc) Nachträgliche Entgeltregulierung mit Anzeigepflicht (§ 38 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 45 TKG) . . . . .	60
ddd) Neu: Besondere Regelungen für Zustellungsentgelte (Art. 75 des Kommunikationskodex) . . . . .	61
gg) Regulierung von Endnutzerleistungen (§ 49 TKG) . . . . .	62
e) Weitere Vorgaben zur Ausgestaltung der marktmachtabhängigen Regulierung . . . . .	64
aa) Funktionelle Trennung (§ 31 TKG) . . . . .	64
bb) Freiwillige Trennung durch ein vertikal integriertes Unternehmen (§ 32 TKG) . . . . .	64
cc) Neu: Reiner Vorleistungsanbieter (§ 33 TKG) . . . . .	65
dd) Neu: Migration von herkömmlichen Infrastrukturen (§ 34 TKG) . . . . .	66
ee) Neu: Verpflichtungszusagen insbesondere bei Ko-Investitionen (§ 18 TKG) . . . . .	67
ff) Regulierungsgrundsätze (§ 17 TKG) . . . . .	69
gg) Sektorspezifische Missbrauchsaufsicht (§ 50 TKG) . . . . .	70
4. Überprüfung der marktmachtabhängigen Regulierung. . . . .	71
III. Marktmachtunabhängige Regulierung . . . . .	72
1. Ende-zu-Ende-Verpflichtungen für Teilnehmernetzbetreiber (§ 21 Abs. 1 TKG) . . . . .	73
2. Neu: Interoperabilitätsverpflichtungen (§ 21 Abs. 2 TKG) . . . . .	73
3. Neu: Replizierbarkeitsverpflichtungen (§ 22 TKG) . . . . .	74
<b>D. Frequenzverwaltung</b> . . . . .	77
I. Frequenzzuweisung . . . . .	78
II. Frequenzplan . . . . .	80
III. Frequenzzuteilung . . . . .	82
1. Überblick. . . . .	82
2. Allgemeinanzuteilung . . . . .	83
3. Einzelzuteilung . . . . .	83
4. Vergabeverfahren . . . . .	85
a) Vergabeanordnung . . . . .	85
b) Ausgestaltung des Vergabeverfahrens . . . . .	88
aa) Versteigerungsverfahren . . . . .	89
bb) Ausschreibungsverfahren . . . . .	91
c) Rechtsschutz . . . . .	92

5. Spezifische Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs und der Versorgung . . . . .	94
a) Förderung des Wettbewerbs (§ 105 TKG) . . . . .	94
b) Versorgungsoptimierende Zugangsverpflichtungen (lokales Roaming und Zugang zu Netzinfrastrukturen) (§ 106 TKG) . . . . .	96
c) Möglichkeiten zur Versorgungsverbesserung (§ 99 Abs. 2 TKG) . . . . .	101
6. Befristung und Verlängerung . . . . .	103
a) Befristung . . . . .	103
b) Verlängerung . . . . .	104
7. Widerruf und Verzicht . . . . .	106
8. Sonderregelungen für den Rundfunk . . . . .	106
<b>E. Netzausbaurecht . . . . .</b>	<b>108</b>
I. Synergieeffekte im Zusammenhang mit Versorgungsnetzen. . . . .	110
1. Synergieeffekte bei der Durchführung von Bauarbeiten. . . . .	111
a) Informationen über Bauarbeiten (§ 142 TKG) . . . . .	112
aa) Ablehnungsgründe . . . . .	113
bb) Informationsanspruch . . . . .	114
cc) Bedingungen der Informationserteilung . . . . .	115
dd) Anderweitige Veröffentlichung . . . . .	116
b) Koordinierung von Bauarbeiten (§ 143 TKG) . . . . .	116
aa) Recht auf Abschluss von Koordinierungsvereinbarungen (§ 143 Abs. 1 TKG) . . . . .	117
bb) Recht auf Beantragung einer Koordinierung (§ 143 Abs. 2 S. 1 TKG) . . . . .	117
cc) Anspruch auf Abschluss einer Koordinierungsvereinbarung (§ 143 Abs. 3 TKG) . . . . .	118
aaa) Ausschlussgründe . . . . .	119
(1) Überbauschutz . . . . .	120
(2) Unzumutbarkeit . . . . .	120
bbb) Bedingungen der Koordinierung . . . . .	122
dd) Neu: Information der Bundesnetzagentur über Koordinierungsvereinbarungen (§ 143 Abs. 5 TKG) . . . . .	124
c) Mitverlegung von Netzkomponenten (§ 146 TKG) . . . . .	124
aa) Recht auf Mitverlegung . . . . .	125
bb) Pflicht zur Sicherstellung der Mitverlegung (§ 146 Abs. 2 TKG) . . . . .	125
aaa) Bedarfsgerechte Mitverlegung bei größeren Bauarbeiten an Verkehrsinfrastrukturen im Falle einer öffentlichen Mitfinanzierung (§ 146 Abs. 2 S. 1 TKG) . . . . .	125

## Inhaltsverzeichnis

bbb) Mitverlegung bei der Erschließung von Neubaugebieten (§ 146 Abs.2 S.2 TKG) . . . . .	127
ccc) Neu: Auskunftsanspruch (§ 146 Abs.3 TKG) . . . . .	128
2. Mitnutzung öffentlicher Versorgungsnetze . . . . .	129
a) Informationen über passive Netzinfrastrukturen (§ 136 TKG) . . . . .	129
aa) Ablehnungsgründe . . . . .	130
bb) Informationsanspruch . . . . .	131
cc) Bedingungen der Informationserteilung . . . . .	132
dd) Anderweitige Veröffentlichung . . . . .	132
b) Vor-Ort-Untersuchung passiver Netzinfrastrukturen (§ 137 TKG) . . . . .	133
aa) Ausschlussgründe . . . . .	133
aaa) Ausdrückliche Ablehnungsgründe . . . . .	134
bbb) Unzumutbarkeit . . . . .	135
bb) Anspruch auf Vor-Ort-Untersuchung . . . . .	135
cc) Bedingungen der Gewährung . . . . .	136
c) Mitnutzung passiver Netzinfrastrukturen (§§ 138 ff. TKG) . . . . .	137
aa) Ablehnungsgründe . . . . .	137
bb) Anspruch auf Mitnutzungsangebot . . . . .	141
cc) Bedingungen der Mitnutzung . . . . .	142
dd) Transparenz . . . . .	147
II. Nutzung von Liegenschaften . . . . .	148
1. Netzausbau auf Grundstücken und Anschluss von Gebäuden (§ 134 TKG) . . . . .	148
a) Verträgliche Nutzung einer durch ein Recht gesicherten Leitung oder Anlage (§ 134 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG) . . . . .	150
b) Keine unzumutbare Beeinträchtigung (§ 134 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TKG) . . . . .	151
c) Neu: Nutzung eines Wirtschaftswegs (§ 134 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 TKG) . . . . .	151
d) Neu: Nutzung von Grundstücken im Eigentum eines Schienenwegebetreibers (§ 134 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 TKG) . . . . .	152
e) Neu: Überfahren (§ 134 Abs. 2 TKG) . . . . .	152
f) Ausgleichsansprüche (§ 134 Abs. 3 TKG) . . . . .	153
2. Netzausbau in Gebäuden (§ 145 TKG) . . . . .	154
a) Recht auf Abschluss des Telekommunikationsnetzes in den Räumen des Endnutzers (§ 145 Abs. 1 TKG) . . . . .	155
b) Anspruch auf Mitnutzung der gebäudeinternen Netzinfrastruktur (§ 145 Abs. 2 und 3 TKG) . . . . .	157
aa) Anspruchsverpflichteter . . . . .	157

bb)	Anspruchsgegenstand . . . . .	158
cc)	Materielle Anspruchsvoraussetzungen . . . . .	158
dd)	Bedingungen der Mitnutzung . . . . .	159
ee)	Neu: Gebäudeinfrastrukturbezogene Zugangs- verpflichtung (§ 149 Abs. 6 TKG) . . . . .	161
c)	Ausstattungspflicht für Neubauten und umfangreiche Renovierungen (§ 145 Abs. 4 bis 7 TKG) . . . . .	162
III.	Streitbeilegung und Information . . . . .	163
1.	Nationale Streitbeilegungsstelle . . . . .	163
2.	Zentrale Informationsstelle des Bundes . . . . .	165
a)	Informationen über Infrastruktur (§ 79 TKG) („Infra- strukturatlas“) . . . . .	166
aa)	Gebietsbezogene, Planungszwecken dienende Übersicht über telekommunikativ nutzbare Einrich- tungen (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 TKG) . . . . .	166
bb)	Informationen für die Mitnutzung passiver Netz- infrastrukturen öffentlicher Versorgungsnetze (§ 79 Abs. 1 Nr. 2 TKG) . . . . .	170
cc)	Informationen für die Mitnutzung sonstiger physischer Infrastrukturen für drahtlose Zugangs- punkte mit geringer Reichweite (§ 79 Abs. 1 Nr. 3 TKG) . . . . .	170
dd)	Einsichtnahme . . . . .	170
b)	Informationen über Breitbandausbau (§ 80 TKG) . . . . .	171
c)	Informationen über künftigen Netzausbau (§ 81 TKG) . . . . .	172
d)	Informationen über Baustellen (§ 82 TKG) . . . . .	173
e)	Informationen über Liegenschaften (§ 83 TKG) . . . . .	173
	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>175</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis . . . . .</b>	<b>179</b>
	<b>Tabellenverzeichnis . . . . .</b>	<b>181</b>

## Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. A.	andere(r) Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
API	Application Programming Interface (Anwendungs-Programmierschnittstelle)
APL	Abschlusspunkt Linientechnik
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Betriebs-Berater ( <i>Zeitschrift</i> )
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation)
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSI-KritisV	Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
CR	Computer und Recht ( <i>Zeitschrift</i> )
DB	Deutsche Bahn
DECT	Digital Enhanced Cordless Telecommunications (verbesserte digitale Schnurloskommunikation)
d. h.	das heißt
DigiNetzG	Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze
DSL	Digital Subscriber Line (digitaler Teilnehmeranschluss)

## Abkürzungsverzeichnis

EECC	European Electronic Communications Code (Europäischer Kodex für elektronische Kommunikation)
Einl.	Einleitung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EPG	Electronic Program Guide (Elektronischer Programmführer)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote(n)
FreqV	Frequenzverordnung
FS	Festschrift
FTTB	Fibre To The Building (Glasfaser bis ans Gebäude)
FTTH	Fibre To The Home (Glasfaser bis in die Wohnung)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHz	Gigahertz
GIS	Geoinformationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IP	Internet Protocol (Internet-Protokoll)
IRNIK	Institut für das Recht der Netzwirtschaften, Informations- und Kommunikationstechnologie
ISA	Infrastrukturatlas
i. S. d.	im Sinne der/des
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
K&R	Kommunikation & Recht ( <i>Zeitschrift</i> )
lfd.	laufend(e)
lit.	litera (Buchstabe)
LTE	Long Term Evolution (Mobilfunkstandard der vierten Generation)
m. Anm.	mit Anmerkung

## Abkürzungsverzeichnis

MHz	Megahertz
mil.	militärisch
MMR	Multimedia und Recht ( <i>Zeitschrift</i> )
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NGA	Next Generation Access (Anschluss[netze] der nächsten Generation)
Nr.	Nummer(n)
N&R	Netzwirtschaften & Recht ( <i>Zeitschrift</i> )
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWE	Entscheidungsdatenbank des Landes Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht ( <i>Zeitschrift</i> )
o. g.	oben genannt(e/en)
OTT	Over The Top (plattformunabhängig)
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
S.	Satz/Sätze/Seite(n)
SMP	Significant Market Power (beträchtliche Marktmacht)
SMS	Short Message Service (Kurznachrichtendienst)
sog.	sogenannte(n/r)
SSNIP	Small but Significant Non transitory Increase in Price (Preiserhöhung[stetig])
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKMoG	Telekommunikationsmodernisierungsgesetz
TV	Television (Fernsehen)
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UKW	Ultrakurzwelle
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System (Mobilfunkstandard der dritten Generation)
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom
VDSL	Very High Speed Digital Subscriber Line (sehr schneller digitaler Teilnehmeranschluss)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche

## Abkürzungsverzeichnis

VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WWW	World Wide Web
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer(n)
ziv.	zivil
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht ( <i>Zeitschrift</i> )
z. T.	zum Teil

## A. Einleitung

Das Telekommunikationsrecht ist ein facettenreiches Rechtsgebiet. Es bildet den Ordnungsrahmen für einen dynamischen Wirtschaftsbereich, der sich in nicht einmal drei Jahrzehnten von einer staatsmonopolistisch ausgestalteten Daseinsvorsorge zu einem Wettbewerbsmarkt mit einer Vielzahl von Anbietern und einem jährlichen Außenumsatzvolumen von fast 60 Milliarden Euro<sup>1</sup> in Deutschland entwickelt hat. Moderne VDSL-, Glasfaser- und Mobilfunkbreitbandnetze bilden die Lebensadern der Informationsgesellschaft. An die Stelle von Wählscheibentelefonen und öffentlichen Fernmeldehäuschen sind fast überall verfügbare mobile Kommunikationsmöglichkeiten und digitale Datennetze getreten. In diesen sind Sprachübertragungen nur noch eine Nutzungsmöglichkeit unter vielen, die in Umfang und Bedeutung zunehmend gegenüber der Übermittlung von Video- und Audioinhalten, Programmen, Bildern und Mitteilungen in sozialen Netzen in den Hintergrund rückt. In Unternehmen und Behörden wird – in Corona-Zeiten mehr denn je – über Datennetze kommuniziert, Firmen steuern ihre Produktion mit Hilfe von Telekommunikationsnetzen und das Internet der Dinge ist ohnehin auf die ständige Verfügbarkeit von Kommunikationsmöglichkeiten angewiesen.

Diese technisch-wirtschaftliche Dynamik und volkswirtschaftliche Bedeutung der Telekommunikation trifft jedoch auf ökonomische Besonderheiten. Denn bei der Errichtung und dem Betrieb von Netzen bestehen erhebliche Größen-, Verbund- und Dichtevorteile. Vereinfacht gesagt: Unternehmen, die viele Kunden in einem möglichst dicht besiedelten Gebiet mit möglichst vielen Dienstleistungen (Festnetzanschluss, Mobilfunkanschluss, Telefonie, Datenübertragung, TV) versorgen, können dies zu deutlich günstigeren Kosten pro Kunden leisten als Unternehmen mit einem kleineren, räumlich weiter verstreuten Kundenbestand und kleinerem Dienstportfolio. Da mit der Errichtung eines Fest- oder Mobilfunknetzes erhebliche Kosten (Tiefbauarbeiten für die Verlegung der Kabel, Kosten der Netzeinrichtungen/Funkmasten, Frequenzkosten usw.) verbunden sind, ist es für neue Anbieter schwer, mit eigener Infrastruktur am Markt tätig zu werden. Als reine Anbieter von Diensten sind sie aber auf die Nutzung der Netze anderer Unternehmen angewiesen, die in aller Regel mit ähnlichen Produkten um dieselben Endkunden konkurrieren, also einen starken Anreiz haben, ihren potentiellen Wettbewerbern die Erstellung eines wettbewerbsfähigen Angebots zu erschweren.

Darüber hinaus beruhen die zwei zentralen Festnetzinfrastrukturen – das bundesweite Kupferkabelnetz der Telekom Deutschland GmbH und das

---

<sup>1</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2020, 2021, S. 50.

## A. Einleitung

frühere Fernseekabelnetz, das mittlerweile als modernes Breitbandkabelnetz von der Vodafone GmbH betrieben wird – zu einem erheblichen Teil auf Investitionen, die noch zu Zeiten der staatlichen Leistungserbringung und damit aus öffentlichen Mitteln getätigt wurden. Auch insoweit haben neue Wettbewerber somit zumindest tendenziell ungünstigere Startbedingungen als die etablierten Anbieter. Deshalb lag in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des TKG der praktische Schwerpunkt auf der Schaffung und Förderung von Wettbewerb unter diesen schwierigen Voraussetzungen. Mit dieser Aufgabe wurde eine eigens hierfür eingerichtete Bundesoberbehörde betraut: die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, die heutige Bundesnetzagentur (für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen).

In den letzten Jahren hat sich jedoch eine neue Herausforderung ergeben: Neue Anwendungen und Nutzungsmöglichkeiten insbesondere im Internet (Video- und Musikstreaming, eGames, Videokonferenzen usw.) haben zu einem sprunghaften Anstieg des Bandbreitenbedarfs geführt, der auch künftig voraussichtlich weiter wachsen wird. Zugleich stößt das jedenfalls auf der „letzten Meile“ nach wie vor weitgehend auf einer Kupferkabelinfrastruktur basierende Festnetz zunehmend an seine Leistungsgrenzen, während die Verfügbarkeit von zukunftsfähigen Glasfaseranschlüssen gerade auch im internationalen Vergleich noch ausbaufähig ist. Ähnliche Entwicklungen sind im Mobilfunkbereich zu verzeichnen. Hier sind zwar Sprachtelefonien weitgehend (wenn auch ebenfalls noch nicht vollständig) flächendeckend verfügbar. Bei hochleistungsfähigen Datenverbindungen weisen die bundesweiten Netze jedoch nach wie vor nicht unerhebliche weiße Flecken auf. Das Thema des Netzausbaus ist daher zunehmend auf die telekommunikationspolitische Agenda gerückt. Es tritt neben das Ziel der Wettbewerbsförderung und wird bisweilen als Argument für eine Neuausrichtung der Regulierung bemüht, in deren Folge die Schaffung und Erhaltung von Investitionsanreizen gegenüber der Intensivierung von Wettbewerb mit seinen preisdämpfenden Effekten priorisiert werden sollte.

Das Telekommunikationsrecht befindet sich im Zentrum dieser komplexen Gemengelage aus öffentlichen und individuellen Interessen. Es muss die vielfältigen Herausforderungen u. a. für den Wettbewerb, für das öffentliche Interesse an einer grundlegenden Versorgung mit Telekommunikationsdiensten, aber auch an der Entwicklung hochleistungsfähiger Netze und für die Rechte der Verbraucher verarbeiten. Diese Vielschichtigkeit der gesetzlichen Zielsetzungen spiegelt sich auch in der Gliederung des TKG wider.

**Abbildung 1:** Übersicht über das TKG

<b>Allgemeine Vorschriften (Teil 1)</b>						
Ziele und Grundsätze der Regulierung, Begriffsbestimmungen usw.						
<b>Marktregulierung (Teil 2)</b>	<b>Kundenschutz (Teil 3)</b>	<b>Enderichtungen und Rundfunkübertragung (Teil 4)</b>	<b>Informationen über Infrastruktur und Netzausbau (Teil 5)</b>	<b>Vergabe von Frequenzen, Nummern und Wegerechten (Teile 6 bis 8)</b>	<b>Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (Teil 9)</b>	<b>Öffentliche Sicherheit und Notfallvorsorge (Teil 10)</b>
Verfahren, Zugangs- und Entgeltregulierung usw.	Vorgaben zur Vertragsgestaltung und Abrechnung, Haftung usw.	Interoperabilitätsvorgaben und Zugangsberechtigungsverfahren	Zentrale Informationsstelle des Bundes	Frequenz- und Nummernverwaltung, Wegerechte, Infrastrukturmitnutzung	Sicherstellung einer Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten	Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und zur Notfallvorsorge
<b>Bundesnetzagentur (Teil 11)</b>						
Organisation, Befugnisse und Verfahren der Regulierungsbehörde						
<b>Abgaben (Teil 12)/Bußgeldvorschriften (Teil 13)/ Übergangs- und Schlussvorschriften (Teil 14)</b>						

Das vorliegende Übersichtsbuch stellt das so umrissene Recht der Kommunikationsnetze und -dienste nicht umfassend dar. Stattdessen legt es seinen Fokus auf ausgewählte Bereiche des Telekommunikationsrechts, die es aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht besonders hervorheben oder die von besonderer praktischer Relevanz sind. Als zusätzliche Herausforderung ist dabei zu berücksichtigen, dass sich das Telekommunikationsrecht derzeit in einer Umbruchphase befindet. Ende 2018 wurde der EU-rechtliche Rahmen für die elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste, auf dem das TKG in wesentlichen Teilen beruht, auf ein völlig neues Fundament gestellt, den sog. europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.<sup>2</sup> Dieser Kommunikationskodex wäre nach seinem Art. 124 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 im Wesentlichen bis zum 21. Dezember 2020 in nationales Recht umzusetzen gewesen. Erst am 16. Dezember 2020 hat die Bundesregierung jedoch den Entwurf für ein Umsetzungsgesetz beschlossen, das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (TKMoG).<sup>3</sup> Am 7. Mai 2021 hat dann auch der

2 Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation; hierzu einführend *Kiparski*, CR 2019, 179.

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 29/21.

## A. Einleitung

Bundesrat dem vom Deutschen Bundestag am 22. April 2021 mit zahlreichen Änderungen<sup>4</sup> verabschiedeten Gesetz<sup>5</sup> zugestimmt.<sup>6</sup> Es ist allerdings erst am 1. Dezember 2021 in Kraft getreten. Die folgende Darstellung basiert bereits auf dem neuen Gesetz, geht aber an geeigneter Stelle auch noch auf die frühere Rechtslage ein. Das alte Telekommunikationsgesetz wird dementsprechend als TKG 2004, das neue einfach als TKG bezeichnet.

---

4 Siehe hierzu Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 19/28865.

5 Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, BR-Drs. 325/21.

6 Beschluss des Bundesrates, BR-Drs. 325/21 (Beschluss), 1.

## B. Allgemeine Regulierungsziele und -grundsätze

Dem Telekommunikationsrecht liegt insgesamt nicht die überkommene Gesetzgebungstechnik zugrunde, die konditional programmierte Entscheidungsvorgaben vorsieht. Stattdessen enthält es wie zahlreiche moderne Rechtsakte, die in eine komplexe und multipolare Interessenlage eingebettet sind, ausdrückliche Zielvorgaben, mit denen die hoheitlichen Entscheidungen final überformt werden. Diese Zielvorgaben werden ergänzt durch Grundsätze der Regulierung, an denen sich die Bundesnetzagentur ausrichten muss, wenn sie Maßnahmen zur Verfolgung der allgemeinen Ziele der Regulierung ergreift. Diese Grundsätze haben im Gegensatz zu den Zielen der Regulierung selbst eher einen modalen als einen finalen Charakter.<sup>7</sup> Eine trennscharfe Differenzierung ist jedoch nicht möglich.

Die Umsetzung des Kommunikationskodex hat eine erhebliche Neuausrichtung des Katalogs der Zielvorgaben mit sich gebracht. Bisher hatte der Gesetzgeber des TKG 2004 die bereits richtlinienrechtlich vorgesehenen Regulierungsziele noch durch eigenständige Zielvorgaben konkretisiert und arrondiert. Das neue TKG sieht nun aber eine stärkere Annäherung an die richtlinienrechtlichen Regelungsstrukturen vor, ohne sich freilich völlig von einer nationalen Ausgestaltung zu verabschieden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen konzentrierten Überblick über die frühere und die neue Rechtslage, wobei die einzelnen Ziele und Grundsätze sprachlich z.T. erheblich verdichtet wurden.

**Tabelle 1:** Ziele und Grundsätze der Regulierung

Bisheriges Telekommunikationsrecht	Neues Telekommunikationsrecht
<b>Regulierungsziele (§2 Abs.2 TKG 2004)</b>	<b>Ziele der Regulierung (§2 Abs.2 TKG)</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation und die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses</li><li>2. die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation</li><li>3. die Förderung der Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. die Sicherstellung der Konnektivität sowie die Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität</li><li>2. die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation</li><li>3. die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation indem</li></ol>

<sup>7</sup> Hierzu und zum Folgenden: BVerwG, N&R 2019, 113, 115 Rn.42 (Urt. v. 21.9.2018 – Az.6 C 8.17).