

29. Juli 2021

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

zum Entwurf der Besonderen Gebührenverordnung der Bundesnetzagentur für Frequenzzuteilungen

BNetzA BGebV-FreqZut

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

1 Vorbemerkung

Der BDEW bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Referentenentwurf der Besonderen Gebührenverordnung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn für Frequenzuteilungen (BNetzA BGebV-FreqZut).

Mit der Verordnung wird das Ziel verfolgt, eine nahtlose Gebührenerhebung für Frequenzuteilungen zu ermöglichen. Dabei sollen die bisher überwiegend nach dem Kostendeckungsprinzip festgesetzten Gebühren für Frequenzuteilungen durch Lenkungsgebühren ersetzt werden, da laut des vorliegenden Entwurfs gemäß des Leitbildes des geänderten Telekommunikationsgesetzes nur durch eine monetäre Lenkung die optimale Nutzung und eine den Zielen verpflichtete effiziente Verwendung dieser Güter sichergestellt werden kann.

Der BDEW vertritt über 1.900 lokale, kommunale, regionale und überregionale Unternehmen, die rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasserförderung und rund ein Drittel der Abwasserentsorgung in Deutschland repräsentieren. Die Mitgliedsunternehmen des BDEW sind Betreiber und Nutzer von öffentlichen und nicht öffentlichen Telekommunikations- und Funknetzen und sind somit direkt von der Gebührenverordnung der Bundesnetzagentur für Frequenzuteilungen betroffen. Insbesondere nicht öffentliche Funknetze stellen dabei die Grundlage für eine Vielzahl von Anwendungszwecken dar. Zu den Anwendungszwecken zählen unter anderem die Planung und Koordinierung von Wartungs- und Serviceteams, die Alarmierung und Kommunikation mit Einsatzkräften im Fall von Netzstörungen und Großschadensereignissen in Energie- und Wasserversorgungsnetzen sowie die Datenkommunikation in Versorgungsnetzen und Erzeugungsanlagen.

Grundsätzlich ist die verfolgte Zielsetzung der Bundesnetzagentur, eine effiziente Nutzung des Gutes der Frequenzen sicherzustellen, aus Sicht der BDEW zu begrüßen. Allerdings geht der Wechsel der bisherigen Gebührensystematik eines verwaltungskostendeckenden Ansatzes hin zu einem Lenkungsgebühren etablierenden Ansatz mit erheblichen Erhöhungen der Frequenznutzungsgebühren insbesondere für Frequenzen im Bereich des Betriebsfunks einher. Als Betreiber kritischer Infrastrukturen sind Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft auf sichere und hochverfügbare Kommunikations- und Datenübertragungsmöglichkeiten über Betriebsfunknetz angewiesen.

Die Bundesnetzagentur postuliert in ihrem Entwurf selbst, dass die Erhöhung der Gebühren zu erhöhten Rückfragen und Rechtsstreitigkeiten führen könne. **Aus Sicht des BDEW sind die geplanten Gebührenerhöhungen für die Frequenzuteilungen insbesondere im Betriebsfunkbereich vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Frequenzen für die Gewährleistung einer krisensicheren Kommunikation und Datenübertragung für Betreiber kritischer Infrastrukturen nicht vertretbar und sollten entsprechend auf ein Minimum reduziert werden.**

2 **Gebühren für Frequenzen für krisensichere Kommunikation auf ein Minimum beschränken**

Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft sind Betreiber kritischer Infrastrukturen (KRITIS) und tragen somit eine **rechtliche Verantwortung für die Versorgungssicherheit**. Kommunikationsanbindungen und Dienste müssen demnach eine sehr hohe Verfügbarkeit aufweisen, sichere und datenschutzkonforme bidirektionale Verbindungen ermöglichen und die entsprechenden anwendungsspezifischen Anforderungen an Latenz- und Datenübertragungsraten absolut zuverlässig erfüllen. Weiterhin ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sie eine wirtschaftliche Tragfähigkeit aufweisen und langfristig planbar sind.

Für Betreiber kritischer Infrastrukturen muss die Kommunikationsfähigkeit mit entscheidenden Einsatzkräften auch sichergestellt sein, wenn der öffentliche Mobilfunk nur eingeschränkt oder überhaupt nicht verfügbar ist. Besonders hervorzuheben ist hier die **Aufrechterhaltung der Kommunikationsfähigkeit im Schwarzfall oder bei Großschadensereignissen** (z. B. Überflutungen), d. h. es existieren höchste Anforderungen an Systemverfügbarkeit und Stabilität. Die kürzlichen Überflutungseignisse in weiten Teilen Deutschlands verdeutlichen einmal mehr, welche Wichtigkeit der Aufrechterhaltung von krisensicheren Kommunikationsnetzen über den öffentlichen Mobilfunk hinaus zukommt.

In ihren Ausführungen zu den grundlegenden Anforderungen an Lenkungsgebühren führt die Bundesnetzagentur an, bei dem Erlass einer Gebührenverordnung insbesondere die Interessen der Nutzenden und Verbrauchenden auf dem Gebiet der Telekommunikation wahren zu wollen. Zudem solle ein chancengleicher Wettbewerb und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche, sichergestellt werden. Auch einen beschleunigten Ausbau von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation sowie die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks führt die Bundesnetzagentur als wichtige Regulierungsziele an.

Durch die eindeutige Erhöhung der Gebühren der Frequenzen im Betriebsfunkbereich, welche vorwiegend von Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft getragen werden, im Gegensatz zu den geringeren Gebühren im höheren Mobilfunkfrequenzbereich der nächsten Generation (5G), sieht der BDEW eine drohende Ungleichbehandlung der Betreiber unterschiedlicher Frequenzen. Zwar ist die Begünstigung des Ausbaus von sicheren Mobilfunkfrequenzen im 5G- und perspektivischem 6G- Bereich grundsätzlich aus Sicht der BDEW zu begrüßen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass jene Mobilfunkfrequenzen – wie zuvor bereits ausgeführt – insb. in Regionen mit schlechter Mobilfunkabdeckung nicht als Ersatz für Betriebsfunkfrequenzen dienen können, welche zwingend für die Gewährleistung einer krisensicheren Kommunikation und Datenübertragung notwendigen sind.

Dies ist nochmals verstärkt vor dem Hintergrund der **Ziele der Energiewende** und den damit einhergehenden zunehmenden Abschaltungen von Kraftwerksleistungen zu berücksichtigen. Hierdurch werden Übertragungsnetzbetreiber künftig verstärkt zu systemstabilisierenden Maßnahmen gemäß §§ 13 ff. EnWG (regionalen Abschaltungen im Rahmen der Kaskadierung) greifen müssen. Auch dann ist es von höchster Wichtigkeit, dass den Verteilnetzbetreibern zum Netzwiederaufbau eine gesicherte Kommunikation zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund fordert der BDEW, die in Aussicht gestellten Gebühren für die Zuteilung der Betriebsfunkfrequenzen auf ein Minimum zu begrenzen.

3 Parameter für Gebührenberechnung sinnvoll und gerecht auswählen

Die konkrete Bemessung der Lenkungsgebühren für Frequenzzuteilungen soll sich laut Entwurf der Gebührenverordnung an folgenden Faktoren orientieren:

- die Dauer des eingeräumten Nutzungsrechts (Laufzeit),
- die Menge des zugeteilten Spektrums (Frequenz(bereichs)bandbreite bzw. Anzahl der zugeteilten Frequenzen),
- die Nutzungsreichweite, die die geographisch räumliche Nutzung festlegt,
- das Frequenzband und die damit verbundenen Eigenschaften und
- der Nutzungszweck.

Zu der Auswahl der Parameter werden im Folgenden einige Anmerkungen unterbreitet.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass in der Praxis ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Betrieb öffentlicher Mobilkommunikationsnetze und Funknetzen der niedrigeren Frequenzbereiche besteht. Während öffentliche Mobilkommunikationsnetze kommerziell und gewinnorientiert betrieben, der drahtlose Netzzugang wird ermöglicht und permanent Einnahmen generiert werden, ist dies bei den Mobilkommunikationsnetzen der Betreiber kritischer Infrastrukturen nicht der Fall. Dies sollte bei der Berechnung der jeweiligen Gebühren berücksichtigt werden.

3.1 Effizienz

Aus Sicht des BDEW verfehlt der vorgelegte Entwurf die intendierte Zielsetzung der Förderung der Effizienz der Bandbreitennutzung, indem er die Effizienz der Nutzung nicht als einen wesentlichen Faktor in die Berechnungen einfließen lässt. Stattdessen wird bspw. die **Exklusivität** der Nutzung bei der Zuteilung von Frequenzen für professionellen Mobilfunk (PMR) als ein Lenkungsfaktor angeführt. Das Ziel dahinter scheint zu sein, eine gemeinschaftliche Nutzung gleicher Frequenzbänder zu fördern. Unabhängig von einer Mehrfachnutzung oder eine Exklusivnutzung sollte das Lenkungsziel jedoch viel eher sein, Technologien mit einer geringeren

Effizienz anders zu bewerten als Technologien mit einer höheren Effizienz, welche meist auch in der Anschaffung teurer sind.

Der BDEW spricht sich dafür aus, die **Effizienz der Nutzung** als Komponente in die Berechnung der Gebühren einfließen zu lassen.

3.2 Fläche

Grundsätzlich ist nachvollziehbar, dass der Faktor der Fläche bzw. der Strecke als Komponente für die Berechnung der jeweiligen Frequenzgebühr angelegt wird. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass insbesondere Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft gemäß gesetzlicher Vorgaben des IT-Sicherheitsgesetzes aus Gründen der Sicherheit dazu verpflichtet sind, sichere Kommunikationsverbindungen für den Betrieb ihrer kritischen Infrastrukturen bereitzustellen und zu nutzen. Um dies zu gewährleisten, werden in der Regel nicht öffentliche Funkfrequenzen vorgehalten. Nutzende, mit einer großen Versorgungsfläche im ländlichen Raum würden entsprechend der Formel des Gebührenverordnungsentwurfs gegenüber Nutzenden im städtischen Raum benachteiligt. Eine zu große Diskrepanz der Belastungen der verschiedenen Versorgungsunternehmen sollte aus Sicht des BDEW unbedingt vermieden werden.

3.3 Herleitung der Basisbeträge für Frequenzbänder

Der Entwurf der Gebührenverordnung stellt für jeden Gebührentatbestand einen so genannten, individuell ermittelten „Basisbetrag“ vor. Bestandteil des jeweiligen Basisbetrages sei eine Annahme für den unterstellten Wert der verwendeten Frequenzen in der jeweiligen Frequenzlage. Bei der Rechtfertigung der Lenkungsgebühren wird auf eine Studie der WIK-Consult GmbH aus dem Jahr 2018 verwiesen, welche den wirtschaftlichen Wert von Frequenzen **für bundesweite Anwendungen des drahtlosen Netzzugangs** in den Bereichen 2,9 GHz, 3,6 GHz sowie 26 GHz untersucht hat. Gemäß der Erkenntnisse der Studie wird im Entwurf der Gebührenverordnung gefolgert, dass ein Wert in Höhe von 200 000 Euro pro MHz pro Jahr im Frequenzbereich von 3 550 MHz angemessen erscheint. Für die anderen Frequenzbereiche wird jedoch auf keinen näher im Rahmen einer fundierten Studie untersuchter wirtschaftlicher Wert referenziert. Basisbeträge für andere Frequenzbänder werden lediglich auf dem Wert von 200 000 Euro für den Frequenzbereich von 3 550 MHz abgeleitet. Der Verordnungsentwurf lässt zudem eine Aufschlüsselung darüber vermissen, welche „physikalisch-mathematischen Faktoren“ zugrunde gelegt wurden und welche Faktoren aus der „langjährigen Nutzung“ abgeleitet wurden. Eine Konkretisierung wäre an diese Stelle wünschenswert.

Ansprechpartnerin:

Lisia Mix

Betriebswirtschaft, Steuern und Digitalisierung

Telefon +49 30 300199-1064

lisia.mix@bdew.de