

## **Antrag**

**der Fraktion GRÜNE und  
der Fraktion der CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung  
und Kommunen**

### **Lückenlosen Mobilfunk vorantreiben und National Roaming einführen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

I. die Landesregierung zu ersuchen,

a) zu berichten,

1. wie viel Prozent der Fläche des Landes Baden-Württemberg überhaupt keine Mobilfunkabdeckung hat (sogenannte weiße Flecken) und ob diese überwiegend in städtischen oder ländlichen Regionen liegen;
2. wie viel Prozent der Fläche des Landes Baden-Württemberg nur eine Mobilfunkabdeckung durch mindestens einen, aber nicht alle Netzbetreiber hat (sogenannte graue Flecken) und ob diese überwiegend in städtischen oder ländlichen Regionen liegen;
3. ob sie zustimmt, dass bei einer Verpflichtung der Netzbetreiber zum nationalen Roaming die sogenannten grauen Flecken umgehend im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer beseitigt wären;
4. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung bestehen, die Netzbetreiber kurzfristig zu einem freiwilligen nationalen Roaming zu bewegen (gegen entsprechendes gegenseitiges Entgelt);
5. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung bestehen, ein verpflichtendes nationales Roaming umzusetzen (gegen entsprechendes gegenseitiges Entgelt), falls die Netzbetreiber kurzfristig nicht zu einem freiwilligen nationalen Roaming zu bewegen sind;

6. zu welchem Zeitpunkt eine verpflichtende Umsetzung möglich wäre und ob dies mit den bereits versteigerten 5G-Lizenzen schon möglich ist oder erst ab der Versteigerung der Lizenzen der nächsten Generation (6G);
  7. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung darüber hinaus bestehen, die weißen und grauen Flecken zu beseitigen und welche Schritte sie bereits unternommen hat bzw. welche Initiativen sie als nächstes angehen wird, um Mobilfunklöcher zu schließen;
  8. ob ihr bereits heute Regionen in Deutschland bekannt sind, in denen alle deutschen Netzbetreiber freiwillig auf nationales Roaming setzen;
  9. welche Vor- und Nachteile sich durch eine Verpflichtung der Netzbetreiber zum National Roaming ergeben (gegen entsprechendes auskömmliches Entgelt);
  10. welche Erkenntnisse ihr aus anderen Staaten der Welt vorliegen, in denen „National Roaming“ gelebte Praxis ist (freiwillig bzw. verpflichtend);
  11. ob ihr bekannt ist, inwieweit es in Deutschland entsprechende Pläne bzw. Initiativen (z. B. in anderen Bundesländern) gibt, um graue Flecken durch nationales Roaming umgehend zu schließen;
  12. weshalb nationales Roaming für Kundinnen und Kunden aus anderen EU-Staaten in Deutschland bereits heute umgesetzt wird und ob dies freiwillig erfolgte oder auf Basis einer staatlichen bzw. EU-Regelung;
- b) das Thema „National Roaming“ bei der nächsten Digitalministerkonferenz auf die Tagesordnung zu setzen, mit dem Ziel, eine bundesweit einheitliche Regelung herbeizuführen, die allen Nutzerinnen und Nutzern zugutekommt und graue Flecken kurzfristig beseitigt;

## II. festzustellen,

1. dass Baden-Württemberg noch nicht flächendeckend mit Mobilfunk versorgt ist (zu viele weiße, aber auch graue Flecken);
2. dass unterbrechungsfreie Telefonate und schnelle Datenverbindungen ohne Abbrüche nicht nur in den Städten des Landes Baden-Württemberg erforderlich sind, sondern auch in ländlichen Regionen (also flächendeckend im ganzen Land).

17.4.2024

Andreas Schwarz, Hildenbrand, Seimer  
und Fraktion

Hagel  
und Fraktion

## Begründung

Zuverlässige und schnelle Internet- und Telefonverbindungen sind eine Grundvoraussetzung für die gute Entwicklung unseres Landes – dies gilt sowohl für zu Hause als auch unterwegs. Daher muss es das Ziel sein, dass die Netzbetreiber die Internet- und Telefonverbindungen unterbrechungsfrei bereitstellen.

Beim sogenannten „National Roaming“ wird es den Kundinnen und Kunden ermöglicht, dass sie in Gebieten mit schlechter Netzabdeckung oder in entlegenen Regionen auf ein anderes Netz zugreifen, welches möglicherweise eine bessere Abdeckung bietet. Dies verbessert die Erreichbarkeit und Konnektivität in ländlichen Gebieten oder an Orten, an denen das Heimatnetz der Nutzerinnen und Nutzer schwach ist.

Bei Kundinnen und Kunden, die ihren Lebensmittelpunkt (Arbeit, Studium o. ä.) in Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben (z. B. Frankreich) und ihr Mobiltelefon bei gelegentlichen Reisen in anderen EU-Ländern (z. B. Deutschland) nutzen, wird bereits heute Roaming erfolgreich umgesetzt. So können beispielsweise die Personen aus Frankreich in Deutschland auf das bestmögliche Netz der im Land tätigen Mobilfunknetzanbieter zugreifen (Telekom, Vodafone oder Telefónica und I&I). Voraussetzung ist, dass entsprechende Verträge der ausländischen Mobilfunknetzanbieter mit Mobilfunkanbietern in Deutschland abgeschlossen bestehen. Solange sie mehr Zeit im Inland verbringen als im Ausland oder ihr Mobiltelefon mehr zu Hause nutzen als im Ausland, gelten sie als Roaming-Nutzer. Dementsprechend werden ihnen für ihre Anrufe, SMS und Datennutzung in der EU Inlandspreise berechnet. Das führt zu einem besseren Nutzererlebnis, da Netze von mehr als einem Netzbetreiber zur Verfügung stehen und sich damit eine bessere Netzabdeckung für die Nutzerinnen und Nutzer ergibt. Für das nationale Roaming wäre dieser Effekt insbesondere in grauen Flecken (4G oder 5G durch mindestens einen, aber nicht alle Netzbetreiber) spürbar. In weißen Flecken (nur 2G) und Funklöchern (keine Versorgung) hat Roaming keine Auswirkungen, da nichts vorhanden ist, was geteilt werden könnte.

Nach alledem zeigt sich, dass Roaming funktioniert und auch als nationales Roaming auf das Inland beschränkt zumindest technisch möglich wäre und eine Verbesserung der Versorgung in grauen Flecken zur Folge hätte – idealerweise in Abstimmung mit den Mobilfunkunternehmen.

### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. Mai 2024 Nr. IM4-0141.5-526/11/4 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,*

*I. die Landesregierung zu ersuchen,*

*a) zu berichten,*

*1. wie viel Prozent der Fläche des Landes Baden-Württemberg überhaupt keine Mobilfunkabdeckung hat (sogenannte weiße Flecken) und ob diese überwiegend in städtischen oder ländlichen Regionen liegen;*

Zu 1.:

Der Anteil an „weißen Flecken“ (nicht mit 4G oder 5G versorgte Gebiete) liegt bei 3,54 Prozent der Fläche in Baden-Württemberg. Während in ländlichen Gebieten der Anteil dieser Flächen fast 6 Prozent erreicht, sind es in städtischen Gebieten weniger als 1 Prozent.

Bei Funklöchern (keine Netzabdeckung) liegt der Anteil bei 0,18 Prozent der Fläche des Landes. Städtische Gebiete weisen nahezu keine Flächen ohne jegliche Mobilfunkversorgung auf. In ländlichen Gebieten fällt der Anteil dieser Flächen etwa doppelt so hoch wie der landesweite Durchschnitt aus.

2. wie viel Prozent der Fläche des Landes Baden-Württemberg nur eine Mobilfunkabdeckung durch mindestens einen, aber nicht alle Netzbetreiber hat (sogenannte graue Flecken) und ob diese überwiegend in städtischen oder ländlichen Regionen liegen;

Zu 2.:

Der Anteil an „grauen Flecken“ liegt bei 21,61 Prozent der Fläche in Baden-Württemberg. In städtischen Gebieten zählen rund 9 Prozent der Fläche zu diesen grauen Flecken, in ländlichen Gebieten sind es etwa 32 Prozent.

3. ob sie zustimmt, dass bei einer Verpflichtung der Netzbetreiber zum nationalen Roaming die sogenannten grauen Flecken umgehend im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer beseitigt wären;

9. welche Vor- und Nachteile sich durch eine Verpflichtung der Netzbetreiber zum National Roaming ergeben (gegen entsprechendes auskömmliches Entgelt);

Zu 3. und 9.:

Zu den Ziffern 3 und 9 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

National Roaming könnte maßgeblich zu einer Beseitigung der „grauen Flecken“ im Mobilfunknetz führen. Dies kann kurzfristig mit einer besseren Versorgung in diesen Gebieten einhergehen. Darüber hinaus ermöglicht National Roaming einen Markteintritt eines Neueinsteigers (wie z. B. 1&1). Anders als die etablierten Mobilfunknetzbetreiber verfügt ein Neueinsteiger nicht über ein flächendeckend verfügbares Mobilfunknetz. Beim sukzessiven Aufbau des eigenen Mobilfunknetzes ist daher ein Neueinsteiger auf die Mitnutzung eines bestehenden Mobilfunknetzes angewiesen.

Allerdings ist zu bedenken, dass die vollständige Netzöffnung für alle Nutzerinnen und Nutzer zu einer zusätzlichen Netzbelastung innerhalb einer Funkzelle führen kann. Die zur Verfügung stehende Kapazität, die beispielsweise durch eine Mobilfunk-Basisstation eines Mobilfunknetzbetreibers vor Ort bereitgestellt wird, müsste dann unter allen Nutzerinnen und Nutzern innerhalb der Funkzelle aufgeteilt werden. Die mit National Roaming einhergehende höhere Auslastung innerhalb der Funkzelle könnte zu Einbußen in der Netzqualität (z. B. niedrigere Geschwindigkeiten) und damit einer schlechteren Nutzererfahrung führen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass durch National Roaming keine „weißen Flecken“ (Gebiete ohne 4G und 5G Versorgung) geschlossen werden. Denn wo kein Mobilfunknetzbetreiber einen Mobilfunkmasten betreibt, gibt es auch kein Mobilfunknetz, das mitgenutzt werden kann.

Ein verpflichtendes National Roaming würde zudem die Investitionsanreize der Mobilfunknetzbetreiber in diesen Gebieten deutlich reduzieren. Derzeit bauen die Mobilfunknetzbetreiber auch im ländlichen Raum neue Mobilfunkstandorte aus, um die Attraktivität des eigenen Netzes zu steigern und sich so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Mobilfunknetzbetreibern zu sichern. Wenn die Mobilfunknetzbetreiber dazu verpflichtet wären, diese Standorte mit anderen Netzbetreibern auf Kosten des eigenen Wettbewerbsvorteils zu teilen, dann würde die Motivation für Unternehmen deutlich abnehmen, in neue Standorte zu investieren. Betroffen wären insbesondere Gebiete im ländlichen Raum, in denen die Wirtschaftlichkeit neuer Standorte am geringsten ausfällt. Gebiete ohne ausreichende Mobilfunkversorgung würden daher Gefahr laufen, auch zukünftig unversorgt zu bleiben, da deutlich weniger Anreize bestehen, Investitionen in die Netzinfrastruktur zu tätigen. Aber auch Investitionen in die Modernisierung und Kapazitätserweiterung bestehender Standorte würden wahrscheinlich rückläufig werden, da sich diese Investitionen nicht in einer Differenzierung zu den Wettbewerbern niederschlägt. Gleichzeitig würden bisher getätigte Investitionen in die Netzinfrastruktur durch ein verpflichtendes National Roaming entwertet werden. Durch das

gegenseitige Öffnen der Netze bliebe als einziges Unterscheidungskriterium der Mobilfunknetzbetreiber der Preis für die Endkundin bzw. den Endkunden. Dabei würden die Nutzerinnen und Nutzer tendenziell immer den günstigsten Netzbetreiber wählen. Fehlende Investitionsanreize würden dazu führen, dass die Netzqualität sich nicht verbessert, sondern stagniert.

Schließlich mindert National Roaming die Resilienz der Mobilfunknetze. In dünn besiedelten Gebieten würde beispielsweise ein Mobilfunkstandort, der für alle Mobilfunknetzbetreiber geöffnet ist, zum „Single Point of Failure“ in Krisensituationen (z. B. bei Naturkatastrophen). Beim Ausfall dieses Standortes würde keine weitere Redundanz zur Aufrechterhaltung der Mobilfunkversorgung zur Verfügung stehen.

Im Ergebnis wäre daher mit einer National Roaming Verpflichtung langfristig aus Sicht des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen eher mit einer Verschlechterung der Versorgungsqualität und -sicherheit der Mobilfunknetze – insbesondere im ländlichen Raum in Deutschland – zu rechnen.

*4. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung bestehen, die Netzbetreiber kurzfristig zu einem freiwilligen nationalen Roaming zu bewegen (gegen entsprechendes gegenseitiges Entgelt);*

Zu 4.:

Die gemeinsame Nutzung von Mobilfunkmasten und Sendetechnik (sogenanntes passives und aktives Infrastruktur-Sharing) sowie Roaming auf freiwilliger Basis sind für den Ausbau eines flächendeckenden Mobilfunknetzes und insbesondere zur Schließung von Versorgungslücken im Mobilfunknetz im ländlichen Raum bereits etabliert.

Freiwillige Kooperationen unter den Mobilfunknetzbetreibern haben in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen und haben zu einer Beschleunigung des Netzausbaus geführt.

Beispielhaft ist hier z. B. die Graue-Flecken-Kooperation zwischen der Deutschen Telekom, Vodafone und Telefónica zu nennen, die unter Beteiligung des Bundeskartellamtes so ausgestaltet wurde, dass durch die Kooperation sowohl die Versorgung der „grauen Flecken“ verbessert wird und gleichzeitig die Wettbewerbsprobleme und Fehlanreize (zum Nicht-Ausbau) – wie in der Stellungnahme zu Ziffer 3 beschrieben – vermieden werden. Die etablierten Mobilfunknetzbetreiber haben sich im Zuge der Graue-Flecken-Kooperation darauf verständigt, mehr als 5 000 „grauen Flecken“ bundesweit zu schließen. Die Mobilfunknetzbetreiber kooperieren auch bei der Schließung von „weißen Flecken“. Im Rahmen dieser Kooperation werden rund 4 500 „weiße Flecken“ (davon ca. 600 in Baden-Württemberg) bundesweit geschlossen. Jeder Mobilfunknetzbetreiber baut anteilig und gewährt den anderen Beteiligten ein Nutzungsrecht an der entstehenden passiven Netzinfrastruktur.

Dadurch konnten bereits viele Funklöcher sowie „graue“ und „weiße Flecken“ in Baden-Württemberg geschlossen werden.

Durch den privatwirtschaftlichen Ausbau (einschließlich der freiwilligen Kooperationen unter den Mobilfunknetzbetreibern) und den verpflichtenden Versorgungsaufgaben konnte alleine zwischen Mitte 2021 und Anfang 2024 der Anteil an „weißen Flecken“ in Baden-Württemberg um etwa 34 Prozent reduziert werden. Der Anteil an Funklöchern hat sich im gleichen Zeitraum um sogar 64 Prozent reduziert. Seit Frühjahr 2022<sup>1</sup> bis Anfang 2024 hat der Anteil der „grauen Flecken“ in Baden-Württemberg um fast 20 Prozent abgenommen.

<sup>1</sup> Einführung der neuen „grauen Flecken“ Definition durch die Bundesnetzagentur.

Derzeit verfügt 1&1 über eine kommerziell ausgehandelte National Roaming Vereinbarung mit Telefónica. Mit der Kooperation erhält 1&1 Zugang zum Mobilfunknetz von Telefónica und zwar in den Gebieten, in denen das 1&1 Mobilfunknetz bisher noch nicht zur Verfügung steht. Im August 2023 vereinbarten 1&1 und Vodafone einen verbindlichen Vorvertrag für eine kommerzielle National Roaming Vereinbarung. Mit der Kooperation soll 1&1 Zugang zum Mobilfunknetz von Vodafone (einschließlich 2G, 4G und 5G sowie künftiger Mobilfunkstandards und -technologien) erhalten. Die Entgelte dieser National Roaming Vereinbarungen wurden ohne staatliche Beteiligung frei verhandelt. Mit dem Aufbau eines vierten Mobilfunknetzes wird die Mobilfunkversorgung perspektivisch in Deutschland noch besser.

Die Landesregierung begrüßt ausdrücklich diese bereits etablierten und funktionierenden Kooperationen auf freiwilliger Basis unter den Mobilfunknetzbetreibern und setzt sich, sofern wettbewerblich unbedenklich, für eine Ausweitung dieser Kooperationen ein.

*5. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung bestehen, ein verpflichtendes nationales Roaming umzusetzen (gegen entsprechendes gegenseitiges Entgelt), falls die Netzbetreiber kurzfristig nicht zu einem freiwilligen nationalen Roaming zu bewegen sind;*

*6. zu welchem Zeitpunkt eine verpflichtende Umsetzung möglich wäre und ob dies mit den bereits versteigerten 5G-Lizenzen schon möglich ist oder erst ab der Versteigerung der Lizenzen der nächsten Generation (6G);*

Zu 5. und 6.:

Zu den Ziffern 5 und 6 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Zur Förderung des Wettbewerbs ermöglicht das Telekommunikationsgesetz (TKG) der Bundesnetzagentur (BNetzA) als Regulierungsbehörde bereits jetzt, nationales oder regionales Roaming als Maßnahme zu ergreifen bzw. lokales Roaming unter engen Voraussetzungen anzuordnen (§§ 105 und 106 TKG).

§ 105 TKG verfolgt allerdings das Ziel, der BNetzA die für die Förderung bzw. Herstellung wettbewerbskonformer Zustände durch Frequenzregulierung nötigen Befugnisse an die Hand zu geben. § 105 TKG erlaubt dabei Maßnahmen, die spezifisch den Wettbewerb fördern bzw. dessen Verfälschung vermeiden und dürfen nicht vorrangig anderen Zielen dienen.

Unter strengen Voraussetzungen kann die BNetzA gemäß § 106 TKG Mobilfunknetzbetreiber eines öffentlichen Mobilfunknetzes dazu verpflichten, die Mitnutzung passiver Infrastrukturen oder, soweit dies nicht ausreicht, Roaming (lokales Roaming) zu ermöglichen. Die Anordnung ist allerdings auf ein räumlich umgrenztes Gebiet beschränkt (§ 106 Absatz 1 TKG). § 106 TKG darf allerdings als Ausnahme zum grundsätzlich eigenverantwortlichen Netzausbau nicht so weit reichen, dass er den durch Mitnutzung/Roaming begünstigten Mobilfunknetzbetreibern Anreize zum Netzausbau nimmt. Diesem Aspekt entsprechen die strengen tatbestandlichen Vorgaben der Norm (§ 106 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 TKG). Insbesondere nach Nr. 4 wäre eine derartige Roaming-Pflicht frühestens im Rahmen des nächsten Vergabeverfahrens für die Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 800 MHz, 1 800 MHz und 2 600 MHz möglich, da diese in den Vergabebedingungen der Frequenzzuteilung festgelegt werden müssten (§ 106 Absatz 1 Nr. 4 TKG). Die Frequenznutzungsrechte in diesen Bereichen laufen Ende des Jahres 2025 aus, d. h. § 106 TKG könnte wahrscheinlich frühestens ab dem Jahr 2026 zur Anwendung kommen.

Bei Neueinsteigern wie z. B. 1&1 ist Nationales Roaming für eine gewisse Übergangszeit erlaubt. Anders als die etablierten Mobilfunknetzbetreiber verfügt der Neueinsteiger bislang nicht über ein flächendeckend verfügbares Mobilfunknetz. 1&1 ist daher beim sukzessiven Aufbau des eigenen Mobilfunknetzes auf die

Mitnutzung eines bestehenden Mobilfunknetzes angewiesen. Im Rahmen der Frequenzvergabe aus dem Jahr 2019 wurden die etablierten Netzbetreiber dazu verpflichtet, mit dem Neueinsteiger über National Roaming zu verhandeln (sogenannte Verhandlungsgebot). Dies wurde bereits im Rahmen der National Roaming Vereinbarung zwischen 1&1 und Telefónica sowie Vodafone (spätestens ab Oktober 2024) genutzt.

Im Ergebnis wurden mit dem § 106 TKG bereits die rechtlich-regulatorischen Voraussetzungen zur Schließung von Versorgungslücken in einem räumlich umgrenzten Gebiet geschaffen, wenngleich unter sehr strengen Voraussetzungen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass lokales Roaming erst auf Grundlage von kommenden Frequenzvergabebestimmungen möglich wäre, nicht aber zum aktuellen Zeitpunkt für bereits vergebene Frequenznutzungsrechte. Eine Anordnung von lokalem Roaming gemäß § 106 TKG wäre demnach wahrscheinlich frühestens ab dem Jahr 2026 möglich.

Für die Einführung einer National Roaming Verpflichtung, also der Mitnutzung eines nationalen Mobilfunknetzes (ohne räumliche Beschränkung) durch alle anderen Netzbetreiber, gibt es in Deutschland keine rechtliche Grundlage. Die Einführung einer solchen Verpflichtung müsste zuerst gesetzlich im TKG verankert werden. Für Änderungen des TKG ist der Bund zuständig.

Nach alledem erscheint die Einführung einer National Roaming Verpflichtung aufgrund der signifikanten rechtlichen und regulatorischen Hürden, wenn überhaupt, nur unter äußerst strengen Voraussetzungen möglich. Diese würde zudem mit den in der Stellungnahme zur Ziffer 3 genannten Nachteilen einhergehen.

Aus Sicht der Landesregierung erscheinen daher die in der Stellungnahme zu Ziffer 4 genannten freiwilligen Kooperationen und deren Ausweitung als zielführender zur Erreichung einer leistungsfähigen und flächendeckenden Mobilfunkversorgung und insbesondere zur Schließung von „weißen“ und „grauen Flecken“ in Baden-Württemberg, insbesondere im ländlichen Raum. Dies gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund, dass eine kurzfristige Roaming Verpflichtung (i. S. v. § 106 TKG) unter den geltenden rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen nicht möglich ist.

Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung mit Blick auf die anstehende Frequenzvergabe für eine weitere Schließung der „weißen“ und „grauen Flecken“ ein. Um die Flächenversorgung im Land weiter zu verbessern, sollten sich zudem künftige Versorgungsaufgaben nicht nur an Haushalten, sondern auch an der Fläche orientieren. Nur mit echten Flächenversorgungsaufgaben erscheint die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land erreichbar. Bei den Verkehrswegen sollte die Versorgung auf Kreisstraßen ergänzend zu den bisherigen Versorgungsaufgaben aufgenommen werden, damit eine Notrufversorgung auf allen öffentlichen Verkehrswegen gewährleistet ist. Diese Forderungen wurden jüngst im Konsultationsentwurf zur Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1 800 MHz und 2 600 MHz, der am 13. Mai 2024 von der BNetzA veröffentlicht wurde, aufgegriffen. Die Landesregierung wird sich dafür einsetzen, dass sich diese Forderungen auch in der finalen Entscheidung zur anstehenden Frequenzvergabe wiederfinden. Darüber hinaus wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass geprüft wird, ob und inwieweit lokales Roaming (§ 106 TKG) neben den bestehenden und künftigen Versorgungsaufgaben ein weiterer Baustein zur Schließung von verbleibenden Versorgungslücken sein kann. Die künftigen Versorgungsaufgaben für die Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 800 MHz, 1 800 MHz und 2 600 MHz stellen einen wirksamen Hebel zur Erreichung einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung und der Schließung von noch bestehenden Versorgungslücken im Mobilfunknetz dar (vgl. hierzu die Stellungnahme zu Ziffer 7).

7. welche Möglichkeiten aus Sicht der Landesregierung darüber hinaus bestehen, die weißen und grauen Flecken zu beseitigen und welche Schritte sie bereits unternommen hat bzw. welche Initiativen sie als nächstes angehen wird, um Mobilfunklöcher zu schließen;

Zu 7.:

Aus Sicht der Landesregierung gibt es verschiedene Maßnahmen und Instrumente, die zu einer Beseitigung der noch bestehenden „weißen“ und „grauen Flecken“ beitragen:

- *Versorgungsauflagen*

Um die Mobilfunkversorgung insbesondere im ländlichen Raum weiter zu verbessern, hat die BNetzA die Mobilfunknetzbetreiber bei der letzten Frequenzvergabe im Jahr 2019 zu einem sehr weitreichenden Ausbau verpflichtet. Demnach waren die Netzbetreiber u. a. verpflichtet, bis Ende 2022 mindestens 98 Prozent der Haushalte, alle Bundesautobahnen, die wichtigsten Bundesstraßen und Schienenwege mit mindestens 100 Mbit/s zu versorgen sowie 500 „weiße Flecken“ zu schließen. Bis Ende 2024 sollen alle übrigen Bundesstraßen mit mindestens 100 Mbit/s, alle Landes- und Staatsstraßen, die Seehäfen und wichtigsten Wasserstraßen und alle übrigen Schienenwege mit mindestens 50 Mbit/s versorgt werden. Die Einhaltung dieser Versorgungsauflagen wird von der BNetzA überprüft. Bei Nicht-Einhaltung der Versorgungsauflagen drohen Strafen.

- *Anstehende Frequenzvergabe – Neue Versorgungsauflagen*

Die künftigen Versorgungsauflagen für die Mobilfunknetzbetreiber stellen einen wirksamen Hebel zur Erreichung einer flächendeckenden Mobilfunkversorgung und der Schließung von noch bestehenden Versorgungslücken im Mobilfunknetz dar. Die BNetzA hat im September 2023 veröffentlichten Konsultationspapier (Titel: Bedarfsaktualisierung und Rahmenbedingungen einer Übergangsentscheidung für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1 800 MHz und 2 600 MHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen) zur anstehenden Frequenzvergabe der Schließung von „grauen Flecken“ im ländlichen Raum oberste Priorität eingeräumt. Die BNetzA schlägt vor, dass jeder Mobilfunknetzbetreiber (Zuteilungsinhaber) ohne Anrechnung der Versorgung anderer Mobilfunknetzbetreiber eine entsprechende Versorgung in dünn besiedelten Gebieten gewährleisten sollte. Dies dürfte zu einer erheblichen Verbesserung der Nutzererfahrung führen. Nach einer ersten Einschätzung der BNetzA könnte bei einer vollständigen Erfüllung der vorgeschlagenen Auflage mit einem Zugewinn von bundesweit 25 000 bis 60 000 Haushalten je Netzbetreiber gerechnet werden. In einer fachlichen Stellungnahme zu dem Konsultationspapier begrüßt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen diese vorgeschlagene Auflage ausdrücklich und setzt sich auch für eine weitere Schließung von „weißen Flecken“ ein. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zu den Ziffern 5 und 6 verwiesen.

- *Mobilfunkförderprogramm des Bundes*

Zur Mobilfunkstrategie des Bundes gehört ein eigenes Mobilfunkförderprogramm. Es hat ein Gesamtvolumen von 1,1 Milliarden Euro und dient zur Schließung von noch bestehenden Versorgungslücken („weiße Flecken“). Gefördert wird die Errichtung von Mobilfunkmasten (passive Infrastruktur) in Gebieten, in denen kein privatwirtschaftlicher Ausbau stattfindet und keine Versorgungsaufgaben greifen. Aufgrund der für den Mobilfunkausbau schwierigen Topografie und des hohen Waldanteils profitiert Baden-Württemberg im besonderen Maße von der Mobilfunkförderung des Bundes. Die Landesregierung setzt sich für die weitere Verlängerung des Förderprogrammes ein.

- *Baurechtliche Rahmenbedingungen*

Für eine flächendeckende Versorgung mit mobilen Sprach- und Datendiensten müssen in den kommenden Jahren zahlreiche zusätzliche Mobilfunkstandorte errichtet und ein erheblicher Teil vorhandener Standorte aufgerüstet werden. Den baurechtlichen Rahmenbedingungen in der Landesbauordnung (LBO) kommt dabei eine bedeutende Rolle beim Mobilfunknetzausbau zu. Der baden-württembergische Landtag hat im Mai 2023 ein Gesetz zur Anpassung der LBO beschlossen. Die Änderungen sind seit Juni 2023 in Kraft. Konkret geht es um:

- die Erweiterung der Verfahrensfreiheit für Mobilfunkanlagen,
- die Verringerung von Abstandsflächen für Mobilfunkanlagen sowie
- die Verfahrensfreistellung von ortsveränderlichen Mobilfunkanlagen bis zu einer Aufstelldauer von 24 Monaten.

Die Änderungen in der LBO sind ein Ergebnis des „Runden Tisches Mobilfunk“ des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und sollen die Errichtung von Mobilfunkantennen erleichtern, einen Bürokratieabbau herbeiführen und den Mobilfunk- und 5G-Ausbau in Baden-Württemberg wirkungsvoll beschleunigen.

- *Bereitstellung von Liegenschaften und Flächen sowie Unterstützung bei der Standortsuche von neuen Mobilfunkmasten*

Die Suche nach neuen Mobilfunkstandorten zählt zu den größten Herausforderungen beim Mobilfunkausbau. Die Landesregierung unterstützt die Mobilfunknetzbetreiber durch die Bereitstellung von landeseigenen Liegenschaften und Flächen. So wurde beispielsweise auf dem Dach des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen eine Mobilfunkanlage in Betrieb genommen. Der Mobilfunkstandort wird sowohl auf 4G als auch leistungsfähigen 5G-Frequenzen senden. Darüber hinaus stellt das Kompetenzzentrum für Breitband und Mobilfunk im Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen ein Tool zur Verfügung, mit dem Kommunen, Unternehmen und Privatpersonen Standorte melden können, die sie für den Mobilfunkausbau bereitstellen wollen. Seit dem Start des Meldetools Mitte 2022 wurden bereits über 240 Standorte an die Mobilfunknetzbetreiber übermittelt.

- *Landeseigene Informations- und Kommunikationsinitiative zum Thema „Mobilfunk und 5G“*

Die Errichtung von Mobilfunkmasten stößt immer wieder auf lokale Widerstände. Dadurch finden die Mobilfunknetzbetreiber nur mit Verzögerungen geeignete Standorte für neue Mobilfunkanlagen. In einigen Fällen führten diese Widerstände sogar dazu, dass kein Standort gefunden werden konnte, der zur Schließung eines Funklochs bzw. zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung notwendig gewesen wäre. Um die gesellschaftliche Akzeptanz für den Mobilfunk- und 5G-Ausbau zu steigern, wurde eine landeseigene Informations- und Kommunikationsinitiative gestartet. Das Kompetenzzentrum für Breitband und Mobilfunk informiert durch die Bereitstellung verschiedener Angebote Bürgerinnen und Bürger sachlich und neutral und unterstützt Kommunen bei Fragen und Problemen rund um den Mobilfunk- und 5G-Ausbau. Aktuell werden verschiedene Mobilfunkworkshops für kommunal Verantwortliche in den Regierungsbezirken durchgeführt.

- *Runder Tisch Mobilfunk*

Um den Austausch zwischen den wichtigsten Stakeholdern im Bereich Mobilfunk – Mobilfunknetzbetreiber, Kommunale Landesverbände und Fachministerien – zu fördern, wurde im Jahr 2022 durch das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen der „Runde Tisch Mobilfunk“ ins Leben gerufen. Bei diesen Veranstaltungen werden bestimmte Schwerpunktthemen sowie Herausforderungen und Hürden beim Mobilfunkausbau in Baden-Württemberg identifiziert und vertieft diskutiert sowie Lösungswege aufgezeigt.

8. ob ihr bereits heute Regionen in Deutschland bekannt sind, in denen alle deutschen Netzbetreiber freiwillig auf nationales Roaming setzen;

Zu 8.:

Wie in der Stellungnahme zu Ziffer 4 beschrieben, gibt es unter den Mobilfunknetzbetreibern bereits verschiedene etablierte Formen der freiwilligen Kooperation. Diese reichen vom Teilen der passiven Infrastruktur (z. B. Mobilfunkmasten) bis hin zum Teilen der aktiven Sendetechnik (z. B. Antennen oder die Steuersysteme der Basisstation). Im Rahmen des sogenannten „Active Network Sharing“ gewähren sich die Mobilfunknetzbetreiber räumlich begrenzt auf einzelne Mobilfunkstandorte Zugang zur aktiven Netztechnik des dort bereits aktiven Mobilfunknetzbetreibers. Die technischen Hürden sind bei dieser vertieften Form der Kooperation nach Aussage der Mobilfunknetzbetreiber einfacher umsetzbar als Roaming.

Auch gibt es eine kommerziell vereinbarte National Roaming Partnerschaften zwischen 1&1 und Telefónica sowie Vodafone (spätestens ab Oktober 2024).

Regionen in Deutschland, in denen alle deutschen Mobilfunknetzbetreiber freiwillig auf Roaming setzen, sind nicht bekannt.

10. welche Erkenntnisse ihr aus anderen Staaten der Welt vorliegen, in denen „National Roaming“ gelebte Praxis ist (freiwillig bzw. verpflichtend);

Zu 10.:

National Roaming ist in den meisten europäischen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. Eine Verpflichtung, National Roaming anzubieten, kann als Auflage im Rahmen einer Frequenzvergabe erfolgen oder als Bedingung für die Genehmigung einer Fusion bzw. als Abhilfemaßnahme für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auferlegt werden. Innerhalb der EU sind Verpflichtungen zur Gewährung von National Roaming in der Regel entweder lokal beschränkt z. B. in Deutschland (§ 106 TKG), Österreich und Tschechien oder für Neueinsteiger und dabei an zusätzliche Aufbauvorgaben gebunden.

In Norwegen gibt es eine National Roaming Verpflichtung, die dort allerdings nicht in Anspruch genommen wird, da eine kommerzielle Vereinbarung geschlossen wurde. Hintergrund für die Einführung einer National Roaming Verpflichtung durch die norwegischen Regulierer ist die marktbeherrschende Stellung des dortigen Netzbetreibers (mit über 50 Prozent Marktanteil).

Um einen vierten Mobilfunknetzbetreiber zu etablieren, wurde in Kanada eine National Roaming Verpflichtung eingeführt. Der Infrastrukturwettbewerb hat in Folge dessen an Intensität – insbesondere im ländlichen Raum – verloren und konzentriert sich dort nun verstärkt auf die Ballungszentren des Landes.

11. ob ihr bekannt ist, inwieweit es in Deutschland entsprechende Pläne bzw. Initiativen (z. B. in anderen Bundesländern) gibt, um graue Flecken durch nationales Roaming umgehend zu schließen;

Zu 11.:

Die 19. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) hat den Bund im Juni 2023 in einem Beschlussantrag gebeten, Nationales Roaming durch die BNetzA im Rahmen der Ermessensspielräume, die das TKG eröffnet, einzuführen, um die Zielerreichung in der Mobilfunkversorgung zu beschleunigen. Um nationales Roaming durchzusetzen, sollte die BNetzA ihre Regulierungsermessen nutzen. Unter anderem kann sie nach Ansicht der VSMK eine Dienstanbieterverpflichtung auferlegen. Dadurch würde der ländliche Raum aus Sicht des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz bei der Mobilfunkversorgung gestärkt und die Benachteiligung gegenüber urbanen Zentren gemindert.

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hatte im November 2022 auf Antrag der schwarz-grünen Regierungskoalition einen Prüfauftrag erteilt, inwiefern verbindliches Roaming zur Schließung von „grauen Flecken“ dienlich sein könnte. Bei einem positiven Ergebnis sollte eine Bundesratsinitiative für verbindliches National Roaming initiiert werden. Die nordrhein-westfälische Landesregierung beantwortete den Prüfauftrag des Landtages zur Anordnung von Roaming nach ausgiebiger Analyse mit einer ablehnenden Stellungnahme. Im Prüfbericht heißt es hierzu:

„Im Ergebnis bestehen nach intensiver Konsultation relevanter Stakeholder signifikante Hürden für ein zeitnahe verbindliches Roaming in Nordrhein-Westfalen, die überdies nicht landesseitig bewältigt werden können. Es kann insgesamt vor dem Hintergrund der Stellungnahmen nicht davon ausgegangen werden, dass die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen eine zeitnahe Verbesserung der Flächenversorgung durch Anordnung von Sharing/Roaming herbeiführen könnten. Aus derzeitiger Sicht sind freiwillige Kooperations- und ggf. auch dezidierte Roamingvereinbarungen unter Marktteilnehmenden im Rahmen der kartellrechtlichen Grenzen vorzugswürdig. Eine Bundesratsinitiative zum National Roaming ist nicht angezeigt.“ (schriftlicher Bericht der Landesregierung zum Thema „Mobilfunkversorgung in Nordrhein-Westfalen und Ergebnisse der Prüfung eines National Roaming, S. 22, November 2023).

Darüber hinaus sind der Landesregierung keine weiteren Pläne bzw. Initiativen bekannt.

*12. weshalb nationales Roaming für Kundinnen und Kunden aus anderen EU-Staaten in Deutschland bereits heute umgesetzt wird und ob dies freiwillig erfolgte oder auf Basis einer staatlichen bzw. EU-Regelung;*

Zu 12.:

Die EU-Roaming-Verordnung, die im Juni 2017 verabschiedet wurde, besagt, dass für die Handynutzung im EU-Ausland die national vereinbarten Tarife gelten müssen und keine zusätzlichen Gebühren erhoben werden dürfen. Urlauberinnen und Urlauber, Gäste und andere Reisende können dadurch zu denselben Bedingungen und Kosten wie im Inland Nachrichten verschicken, telefonieren oder im Internet surfen.

Beim EU-Roaming ist der Zugriff auf mehrere Netze möglich. Voraussetzung ist, dass entsprechende Verträge des Netzbetreibers in der Heimat mit denen im Gastland bestehen.

Die Gewährung gegenseitigen internationalen Roamings wurde bereits von Beginn der modernen Mobiltelefonie (in den 1990er-Jahren) an zwischen den einzelnen Mobilfunknetzbetreibern kommerziell verhandelt, um weitere Nutzerinnen und Nutzer zu gewinnen.

Anders als beim National Roaming gewähren sich beim EU-Roaming Mobilfunknetzbetreiber gegenseitig Zugang zu ihren Netzen, die jedoch nicht im direkten Wettbewerb zueinanderstehen. Das bedeutet, es besteht kein Wettbewerb um Nutzerinnen und Nutzer oder um die Netzqualität. Zudem ist EU-Roaming im Gegensatz zu National Roaming nur temporär und nicht auf Dauer. Beim National Roaming würden die Netze für alle Nutzerinnen und Nutzer geöffnet werden, was eine deutliche Mehrbelastung auf Kosten der Netzqualität zur Folge hätte. Die in der Stellungnahme zu Ziffer 3 genannten negativen Konsequenzen (wie z. B. nachlassender Infrastrukturwettbewerb) gibt es beim EU-Roaming nicht.

EU-Roaming und National Roaming sind daher nicht miteinander vergleichbar.

*b) das Thema „National Roaming“ bei der nächsten Digitalministerkonferenz auf die Tagesordnung zu setzen, mit dem Ziel, eine bundesweit einheitliche Regelung herbeizuführen, die allen Nutzerinnen und Nutzern zugutekommt und graue Flecken kurzfristig beseitigt,*

Die Landesregierung wird mit Blick auf die anstehende Frequenzvergabe auf die weitere Schließung der „weißen“ und „grauen Flecken“ hinwirken. Auf die Stellungnahmen zu den Ziffern 5 und 6 wird verwiesen. Die im Antrag geschilderte Problematik der „grauen Flecken“ wurde von der BNetzA erkannt. Mit den im Konsultationsentwurf der BNetzA vorgeschlagenen Versorgungsaufgaben soll insbesondere die Versorgung im ländlichen Raum deutlich gestärkt werden. So sollen u. a. die etablierten Mobilfunknetzbetreiber 99,5 Prozent der Fläche mit mindestens 50 Mbit/s bis 2030 und 99 Prozent der Haushalte mit mindestens 100 Mbit/s bis 2029 versorgen. Dabei sieht die BNetzA vor, dass jeder der drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber diesen Anteil erfüllen muss d. h. die Leistungen eines Mobilfunknetzbetreibers können den anderen nicht wie bisher angerechnet werden. Damit wäre die Problematik der „grauen Flecken“ als auch der „weißen Flecken“ grundsätzlich gelöst.

Vor diesem Hintergrund, aber auch aufgrund der in der Stellungnahme des Antrages genannten signifikanten technischen, ökonomischen und rechtlich-regulatorischen Hürden – die durch die künftigen Versorgungsläufe nochmals verstärkt werden – erscheint die Einführung einer National Roaming Verpflichtung aus Sicht des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen nicht zielführend sowie rechtlich und tatsächlich nicht zur Erreichung einer leistungsfähigen und flächendeckenden Mobilfunkversorgung geboten. Auf Initiative des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz haben die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder auf der Verbraucherschutzministerkonferenz 2023 in Konstanz darauf hingewiesen, dass Infrastruktur-Sharing zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung in den „grauen Flecken“ bzgl. Umfang und Geschwindigkeit nicht so vorankommt, wie es aus Verbrauchersicht wünschenswert ist. Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister und -senatorinnen der Länder haben daher den Bund gebeten, Nationales Roaming durch die BNetzA im Rahmen der Ermessensspielräume, die das Telekommunikationsgesetz eröffnet, einzuführen, um die Zielerreichung in der Mobilfunkversorgung zu beschleunigen.

Die Landesregierung unterstützt das Potential, das die von der BNetzA im Konsultationsentwurf vorgeschlagenen künftigen Versorgungsaufgaben für den ländlichen Raum bieten könnten. Aus diesem Grund wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass sich die von der BNetzA vorgeschlagenen künftigen Versorgungsaufgaben auch in der finalen Entscheidung zur anstehenden Frequenzvergabe wiederfinden. Darüber hinaus wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass geprüft wird, ob und inwieweit lokales Roaming (§ 106 TKG) neben den bestehenden und künftigen Versorgungsaufgaben ein weiterer Baustein zur Schließung von verbleibenden Versorgungslücken sein kann.

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen wird daher das Thema „Flächendeckende Mobilfunkversorgung – Schließung der ‚weißen‘ und ‚grauen Flecken‘ im Mobilfunknetz“ auf die Tagesordnung der Digitalministerkonferenz setzen. Dabei wird sich das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen für eine Ausweitung der bestehenden Kooperationen unter den Mobilfunknetzbetreibern einsetzen, um bereits kurzfristig zur Schließung der „weißen“ und „grauen Flecken“ beizutragen.

*II. festzustellen,*

- 1. dass Baden-Württemberg noch nicht flächendeckend mit Mobilfunk versorgt ist (zu viele weiße, aber auch graue Flecken);*
- 2. dass unterbrechungsfreie Telefonate und schnelle Datenverbindungen ohne Abbrüche nicht nur in den Städten des Landes Baden-Württemberg erforderlich sind, sondern auch in ländlichen Regionen (also flächendeckend im ganzen Land).*

Strobl

Minister des Inneren,  
für Digitalisierung und Kommunen