

Eckpunkte zur TKG-Novelle 2010

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Inhalt

Vorbemerkungen

A. Änderungsrichtlinie „Better Regulation“

- I. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen und Wettbewerb
- II. Optimierung der sektorspezifischen Regulierungsinstrumente
- III. Technologieneutrale Ausgestaltung und Flexibilisierung der Frequenznutzung
- IV. Neuerungen betreffend die Rundfunkübertragung
- V. Sicherheit und Integrität von Netzen und Diensten
- VI. Umsetzung der strukturellen und verfahrensrechtlichen EU-Vorgaben

B. Änderungsrichtlinie „Citizens' Rights“

- I. Stärkung der Verbraucherrechte
- II. Datenschutz / Datensicherheit

Vorbemerkungen

Dieses Eckpunktepapier stellt Vorschläge zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vor. Anlass für diese Änderungen bildet die jüngst abgeschlossene Reform des EU-Rechtsrahmens zur elektronischen Kommunikation. Die vorgeschlagenen Neuerungen basieren auf den Ende 2009 novellierten EU-Richtlinienvorgaben zur elektronischen Kommunikation. Zusätzlich werden - im Rahmen des nach den Richtlinienvorgaben verbleibenden nationalen Gestaltungsspielraums - Lösungsvorschläge für einzelne, im Zuge der Anwendung des TKG aufgedeckte, nationale Problemstellungen vorgeschlagen. Die Eckpunkte sind in Form von Grundsätzen formuliert, die sich vom thematischen Aufbau her an den beiden EU-Änderungsrichtlinien¹ orientieren und die die aus Sicht des BMWi bestehenden Schwerpunktthemen der Reform wiedergeben.

A. Änderungsrichtlinie „Better Regulation“ (Rahmen-, Zugangs-, Genehmigungsrichtlinie)

I. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen und Wettbewerb

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den wettbewerbskonformen Breitbandausbau und für Investitionen in Netze der nächsten Generation (NGN) werden wie folgt verbessert:

- Neben den Regulierungszielen werden nun, entsprechend Art. 8 Abs. 5 Rahmenrichtlinie², auch wettbewerbs- und investitionsfreundliche Regulierungsgrundsätze, die bei allen Regulierungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind, vorgegeben; insbesondere:
 - Förderung der Vorhersehbarkeit der Regulierung;
 - wettbewerbskonforme Förderung effizienter Investitionen und Innovationen im Bereich neuer und verbesserter Infrastrukturen, auch durch Berücksichtigung von Investitions-

¹ Änderungsrichtlinie „Better Regulation“ (Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EU Nr. L 337 vom 18. Dezember 2009, S. 37 ff.) und Änderungsrichtlinie „Citizens' Rights“ (Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl. EU Nr. L 337 vom 18. Dezember 2009, S. 11 ff.)

² Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

risiken sowie durch Zulassung von kartellrechtlich unbedenklichen Vereinbarungen³ zur Verteilung des Investitionsrisikos zwischen Investoren und Zugangsbewerbern;

- Förderung des Wettbewerbs und gegebenenfalls des infrastrukturbasierten Wettbewerbs.

- Die Befugnis, auch regionale Märkte zu definieren, wird explizit in das TKG aufgenommen, um eine den konkreten Investitionsrisiken sowie der regionalen Wettbewerbssituation entsprechende und angemessene Regulierung vornehmen zu können.
- Die Planungssicherheit wird gestärkt:
 - Dies geschieht auf Ebene der Marktanalyse durch verlängerte („innerhalb von drei Jahren“) und - in Kooperation mit der Kommission - (maximal um weitere drei Jahre) verlängerbare Regulierungszyklen.
 - Zudem wird die Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über von ihr zu verfolgende Regulierungskonzepte ermächtigt.
- Die Vorschriften zur Regelung des Zugangs der Wettbewerber zu physischen Infrastrukturen der marktbeherrschenden Unternehmen und die entsprechenden Legaldefinitionen werden ausdrücklich auf vorgelagerte Infrastrukturen wie Leerrohre und Verkabelungen in Gebäuden ausgedehnt.
- Im Rahmen der Entgeltregulierung wird der BNetzA vorgegeben, bei der Festlegung einer angemessenen Rendite für das eingesetzte Kapital die spezifischen Risiken im Zusammenhang mit einem neuen Netzprojekt, in das investiert wird, zu berücksichtigen. Dabei ist gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Wettbewerb auf dem Markt und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewahrt werden.
- Die BNetzA wird ermächtigt, die gemeinsame Nutzung von Grundstücken und dort installierten Einrichtungen unabhängig vom Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung anzuordnen.
- Zusätzlich werden die Vorschriften über die Wegerechte um Informationspflichten bezüglich bestehender und geplanter Infrastruktureinrichtungen ergänzt. Ziel ist es, ein Verzeichnis zu Art, Verfügbarkeit und geografischer Lage der Einrichtungen erstellen zu können, um Kooperationen und Infrastruktursharing zu ermöglichen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind dabei zu wahren.

³ Vgl. hierzu die Hinweise des Bundeskartellamtes zu Kooperationen beim Glasfaserausbau in Deutschland (http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Stellungnahmen/100119Hinweise_Breitbandkooperation.pdf)

II. Optimierung der sektorspezifischen Regulierungsinstrumente

Neben den infrastrukturbezogenen Neuerungen werden die Regulierungsinstrumente des zweiten Teils des TKG insgesamt überarbeitet und zur Gewährleistung einer wettbewerbsfreundlichen Regulierung wie folgt optimiert:

- Zur Regulierung marktmächtiger Unternehmen wird der BNetzA entsprechend dem neuen Art. 13a der Zugangsrichtlinie⁴ ein neues Instrumentarium (Funktionelle Trennung) an die Hand gegeben: Sie kann unter sehr engen Voraussetzungen (ultima ratio) bei Vorliegen von Marktversagen oder wichtigen, andauernden Wettbewerbsproblemen vertikal integrierte Unternehmen dazu verpflichten, ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Bereitstellung der betreffenden Zugangsprodukte auf Vorleistungsebene in einem unabhängig arbeitenden Geschäftsbereich unterzubringen.
- Die zwingende Verpflichtung zur Betreiberauswahl und -vorauswahl durch die BNetzA wird in ein der BNetzA fakultativ zur Verfügung stehendes Zugangsregulierungsinstrument umgewandelt. Bestehende Geschäftsmodelle sollen dadurch nicht infrage gestellt werden.
- Mit Blick auf die EuGH-Entscheidung vom 03.12.2009 (RS C-424/07) werden die Bestimmungen über die Regulierung „Neuer Märkte (§ 9a TKG) und die entsprechende Legaldefinition (3 Nr. 12b TKG) gestrichen. Zur Beschleunigung des Vorhabens ist die Streichung bereits in dem laufenden Gesetzgebungsvorhaben zu dem „Gesetz zur Neuregelung des Post- und Telekommunikationssicherstellungsrechts und zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften“ enthalten.
- Im Übrigen soll das bestehende, sehr ausgewogene und abgestufte Konzept der Zugangs- und Entgeltregulierung im Grundsatz bestehen bleiben. Dies gilt sowohl für die Entscheidungskriterien über eine „Ex-ante“- oder eine „Ex-post“-Regulierung als auch für den im Gesetz normierten KEL⁵-Maßstab. Der Regulierungsrahmen ermöglicht der BNetzA, flexibel auf die jeweils konkret gegebene Wettbewerbssituation zu reagieren und dabei auch die gesetzlichen Zielsetzungen, wie z. B. den Aufbau von Infrastrukturen und Innovationen zu fördern, angemessen zu berücksichtigen.

⁴ Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung.

⁵ Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung.

III. Technologieneutrale Ausgestaltung und Flexibilisierung der Frequenznutzung

Entsprechend den novellierten Vorgaben nach Art. 8a und Art. 9 bis 9b Rahmenrichtlinie sowie nach Art. 5 und 6 der Genehmigungsrichtlinie⁶ wird die Frequenznutzung soweit wie möglich technologie- und dienstneutral gestaltet und die Flexibilität der Frequenznutzung erhöht.

- Die Frequenzordnung wird um die in Art. 9 Rahmenrichtlinie enthaltenen Vorgaben für eine möglichst technologieneutrale Frequenznutzung ergänzt. Für bestehende Frequenznutzungsrechte wird entsprechend Art. 9a der Rahmenrichtlinie ein Übergangszeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Die Nutzungsberechtigten können ihre Nutzungsrechte jedoch schon vor Ablauf der Übergangsfrist im Hinblick auf die Zulässigkeit der Beschränkungen nach neuem Recht überprüfen lassen.
- Zur Gewährleistung einer effizienten, flexiblen Frequenznutzung wird dem Horten von Funkfrequenzen in noch strengerem Maße als bislang vorgebeugt. Dies geschieht zum einen durch Sanktionsinstrumente wie Bußgelder und die schnellere Widerrufbarkeit der Frequenzzuteilung aufgrund kürzerer Fristen für den Beginn der Frequenznutzung. Zum anderen wird die Übertragbarkeit von Funkfrequenzen offener gestaltet und als Mittel für eine effizientere Frequenznutzung eingesetzt. Frequenzzuteilungen sollen losgelöst von Standards und im Allgemeinen übertragbar sein. Verbesserte Rahmenbedingungen für Handel, Vermietung und gemeinsame Nutzung sollen zusätzlich Anreize für eine effiziente Frequenznutzung setzen.

IV. Neuerungen betreffend die Rundfunkübertragung

Sowohl dem geänderten europäischen Rechtsrahmen als auch den Entwicklungen im Rundfunk muss durch Änderungen des TKG Rechnung getragen werden. Dies beinhaltet u. a.:

- die Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Interoperabilität von Digitalfernsehgeräten entsprechend den Vorgaben des neuen Anhang VI Nr. 1 der Universaldienstrichtlinie⁷.

⁶ Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

⁷ Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten.

V. Sicherheit und Integrität von Netzen und Diensten

Teil 7 des TKG ist gemäß Art. 13a und 13b der Rahmenrichtlinie um ein Informations- und Berichtssystem zu Verletzungen der Sicherheit oder dem Verlust der Integrität von öffentlichen Kommunikationsnetzen und öffentlich zugänglichen Kommunikationsdiensten einschließlich der ergriffenen Gegenmaßnahmen zu ergänzen.

VI. Umsetzung der strukturellen und verfahrensrechtlichen EU-Vorgaben

Der novellierte EU-Rechtsrahmen zur elektronischen Kommunikation enthält eine Reihe struktureller und verfahrensrechtlicher Neuerungen, die im nationalen TKG berücksichtigt werden müssen:

- So ist der Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) Rechnung zu tragen, indem dieses Gremium in die Verfahren der Marktregulierung gemäß den Vorgaben der Rahmenrichtlinie einbezogen und an grenzüberschreitenden Streitbeilegungsverfahren beteiligt wird.
- Die Vorgaben zur Entlassung des Präsidenten der Bundesnetzagentur sind im Hinblick auf die Kündigungsgründe und die Transparenz der Entscheidung konkreter auszugestalten (Art. 3 Abs. 3a Rahmenrichtlinie).
- Es wird ein System zur Sammlung von Informationen über Rechtsbehelfe, die gegen Maßnahmen der BNetzA eingelegt wurden, aufgesetzt.
- Die Konsultations- und Konsolidierungsverfahren (§ 12 TKG) werden entsprechend Art. 6-7b Rahmenrichtlinie überarbeitet durch
 - Einbeziehung des GEREK in das Konsolidierungsverfahren nach § 12 Abs. 1 TKG;
 - Ausweitung der Anhörungspflicht nach § 12 Abs. 1 TKG auf Maßnahmen zur Beschränkung von Frequenznutzungen;
 - Einführung einer Sechsmonatsfrist für die BNetzA zur Zurückziehung oder erneuten Notifizierung der geänderten Maßnahme nach einem Veto der Kommission.
- Implementierung des neuen Verfahrens nach Art. 7a der Rahmenrichtlinie, welches der Kommission hinsichtlich bestimmter von der BNetzA notifizierter sektorspezifischer Abhilfemaßnahmen die Möglichkeit zum Aufschub der Maßnahme um drei Monate und zur Abgabe von Empfehlungen gibt.

B. Änderungsrichtlinie „Citizens’ Rights“ (Universaldienst- und Datenschutzrichtlinie)

I. Stärkung der Verbraucherrechte

Zur Verbesserung der Rechte der Verbraucher wird die BNetzA ermächtigt, Unternehmen, die öffentlich zugängliche Telekommunikationsnetze oder -dienste anbieten, detaillierte Verbraucherschutzanforderungen aufzuerlegen. So erhält sie die Befugnis,

- Telekommunikationsunternehmen eine Reihe von Informationspflichten u. a. über Preise, Zugangsbedingungen und -beschränkungen sowie Verfahren zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Dienste aufzuerlegen;
- insbesondere mit Blick auf die Sicherstellung der „Netzneutralität“ und „Netzfreiheit“ Mindestanforderungen bezüglich der Netzübertragungsdienste und der Dienstqualität einschließlich Informationspflichten über die Dienstqualität und Maßnahmen zur Gewährleistung eines gleichwertigen Zugangs behinderter Endnutzer festzulegen;
- Telekommunikationsunternehmen besondere Anforderungen zu Gunsten behinderter Endnutzer zur Sicherstellung eines im Vergleich zur Mehrheit der Endnutzer gleichwertigen Zugangs zu Telekommunikationsdiensten und zu vergleichbaren Wahlmöglichkeiten bezüglich Unternehmen und Diensten aufzuerlegen.

Es wird geprüft, inwieweit zusätzlich Regelungen zur Sicherstellung eines gleichwertigen Zugangs behinderter Endnutzer zu Universaldienstleistungen angezeigt sind, und wie die Verfügbarkeit von behindertengerechten Endeinrichtungen zu fördern ist.

Zusätzlich werden die unmittelbar kraft Gesetzes geltenden Verpflichtungen der Telekommunikationsanbieter zugunsten der Verbraucher optimiert:

- Die Mindestbestandteile für Verträge zwischen Verbrauchern und Telekommunikationsunternehmen werden detaillierter als bislang vorgeschrieben.
- Der Anbieterwechsel wird erleichtert, indem u. a. die Frist für die Rufnummernportierung auf einen Arbeitstag festgelegt und die Verzögerung der Rufnummernportierung mit Sanktionen belegt wird.
- Die anfängliche Mindestlaufzeit für Verträge wird auf maximal 24 Monate begrenzt. Zudem müssen die Unternehmen den Nutzern die Möglichkeit bieten, einen Vertrag mit einer Höchstlaufzeit von 12 Monaten abzuschließen.

- Die Vorschriften zum Kreis der Unternehmen, die verpflichtet sind, ihren Kunden Notrufmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, werden konkretisiert. Zudem werden die Vorschriften zu Notrufdiensten (§ 108 TKG) ergänzt um Aspekte der Übermittlung von Daten zum Anruferstandort.

Schließlich wird geprüft, inwieweit die außergerichtliche Streitschlichtung nach § 47a TKG aufgrund der Erweiterung der entsprechenden Vorgaben in Art. 34 der Universaldienstrichtlinie auf Streitfälle in Bezug auf die Vertragsbedingungen und die Vertragsdurchführung auszudehnen ist.

II. Datenschutz / Datensicherheit

Datenschutz und Schutz der Privatsphäre werden verstärkt:

- Bei Datenschutzverletzungen wird eine Benachrichtigungspflicht der betroffenen Unternehmen gegenüber den zuständigen Behörden und - soweit anzunehmen ist, dass Teilnehmer in ihrer Privatsphäre beeinträchtigt wurden - der betroffenen Teilnehmer eingeführt.
- Es werden Maßnahmen zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus personenbezogener Daten erarbeitet. Zusätzlich wird der Sanktionskatalog (Bußgelder, behördliche Eingriffsbefugnisse) optimiert, um den Bürger wirksam vor Missbräuchen zu schützen.