

Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019

21. Februar 2019

BMWi, Abteilung VI – Digital- und Innovationspolitik
BMVI, Abteilung DG – Digitale Gesellschaft

Einführung

Mit dem am 20. Dezember 2018 in Kraft getretenen Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation¹ („Kodex“), der die bisherigen vier Richtlinien in einem Rechtsakt zusammenfasst, wurden die Weichen für einen modernisierten Telekommunikationsrechtsrahmen in zahlreichen zentralen Themenbereichen wie z.B. der Marktregulierung, der Frequenzpolitik, dem Schutz der Endnutzer, dem institutionellen Gefüge und dem Universaldienst für die nächsten Jahre gestellt.

Nun gilt es, den europäischen Telekommunikationsrechtsrahmen zügig in das nationale Telekommunikationsgesetz (TKG) umzusetzen. Es ist das gemeinsame Ziel von BMWi und BMVI, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der wichtige Impulse für einen schnelleren und flächendeckenden Ausbau von Gigabitnetzen setzen wird. Im Rahmen der TKG-Novelle wollen wir die durch den Kodex geschaffenen Freiräume für investitionsfreundliche regulatorische Anreizmechanismen nutzen. Dabei sind Ko-Investitionsmodelle zentral; auch Open-Access-Modelle spielen eine wichtige Rolle. Zugleich bleiben die bewährten Grundprinzipien der Marktregulierung erhalten. Weitere wichtige Neuerungen betreffen u. a. die Frequenzregulierung, auch um den Weg für einen zügigen Ausbau von leistungsfähigen Mobilfunknetzen zu ebnen, die weitgehende Harmonisierung des Verbraucherschutzes auf hohem Niveau sowie die Modernisierung des Universaldienstes für alle Bürgerinnen und Bürger. Wenngleich nach wie vor die „klassischen“ Telekommunikationsdienste im Fokus des Rechtsrahmens stehen, werden künftig die sogenannten „Over-the-Top-Dienste“ wie z. B. Messenger-Dienste rechtssicher in Teile des Regulierungsregimes (v. a. Kundenschutz und Sicherheit) einbezogen.

Die Kodex-Richtlinie ist bis zum 21. Dezember 2020 in nationales Recht umzusetzen. Die Umsetzung berührt Fragen, die zum einen in die federführende Zuständigkeit des BMWi, zum anderen in die des BMVI fallen. Daher erfolgt die Durchführung des anstehenden Gesetzgebungsvorhabens in einem einheitlichen Prozess.

Dementsprechend stellt dieses gemeinsame Eckpunktepapier erste Vorschläge zur Änderung des TKG dar. Die Eckpunkte orientieren sich am Aufbau des TKG und geben mögliche, aus fachlicher Sicht von BMWi und BMVI bestehende Schwerpunktthemen der TKG-Novelle wieder. Weder ist das Eckpunktepapier abschließend zu verstehen, noch handelt es sich hierbei um einen Vorschlag der Bundesregierung.

¹ Richtlinie (EU) 2018/1972.

I. Allgemeiner Teil

Die Zielvorgaben des Kodex sind im Vergleich zum bisherigen Richtlinienrecht gestrafft, zugleich aber auch ergänzt worden. Ausdrücklich legt der Kodex ein besonderes Augenmerk auf Anreize für Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze. Damit wird der immensen Bedeutung von Netzen mit sehr hoher Kapazität zur Errichtung eines Binnenmarkts für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste Rechnung getragen.

Für Endnutzer spielt es eine zunehmend geringere Rolle, ob sie sich zur Kommunikation eines „klassischen“ Telekommunikationsdienstes (Telefon, SMS) bedienen oder ob sie hierfür einen Over-the-Top-Dienst (z. B. Messenger-Dienst) nutzen – die Funktionalität ist aus Endnutzerperspektive gleichwertig. Um einen gleichwertigen und wirksamen Schutz der Endnutzer sicherzustellen, werden in einem modernisierten Rechtsrahmen auch die Begriffsbestimmungen stärker an der Funktionsweise und weniger technisch ausgerichtet.

1. Regulierungsziele

Die Regulierungsziele in § 2 TKG werden um das Ziel durchgehender Konnektivität für alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen durch Zugang zu und Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität ergänzt. Das gleichrangige Wettbewerbsziel bleibt hiervon unberührt.

2. Begriffsbestimmungen

Die Begriffsbestimmungen in § 3 TKG werden folgendermaßen angepasst:

- Der Begriff des Telekommunikationsdienstes wird unterteilt in nummerngebundene bzw. nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste, Internetzugangsdienste und elektronische Kommunikationsdienste.
- Der Begriff des „Betreibers“ (Art. 2 Nr. 29 des Kodex²) wird in den Kanon der Begriffsbestimmungen des TKG eingefügt und umfasst auch den Betreiber „zugehöriger Einrichtungen“. Der nationale Gesetzgeber hat sich bislang für einen engeren Anwendungsbereich (nur „Netze“ sollten reguliert werden) entschieden. Erst mit dem DigiNetzG wurde die Regulierung passiver Infrastrukturen ermöglicht.

² Im Nachfolgenden beziehen sich alle aufgeführten Artikel auf den Kodex.

- Der Begriff „öffentlich zugänglicher Telefondienst“ wird durch „Sprachkommunikationsdienst“ ersetzt.
- Die Relevanz der „telekommunikationsgestützten Dienste“ (§ 3 Nr. 25 TKG) wird überprüft.
- Der Begriff „Netz mit sehr hoher Kapazität“ (VHC-Netze, Art. 2 Nr. 2) wird neu im TKG eingeführt und die ihm vom Kodex zugedachte wichtige Rolle einnehmen. Es ist zu berücksichtigen, dass die GEREK-Leitlinien zu den Kriterien, welche VHC-Netze erfüllen müssen, „bis zum 21. Dezember 2020“ fertigzustellen sind (Art. 82).
- Die physikalischen und technischen Merkmale der für den Aufbau von 5G-Netzen bedeutsamen Zugangspunkte mit geringer Reichweite („Small Cells“) werden von der Europäischen Kommission in einer Durchführungsmaßnahme festgelegt.

3. Meldepflicht

Wir prüfen unter enger Einbeziehung der Bundesnetzagentur, ob die für Netzbetreiber und Anbieter von Telekommunikationsdiensten geltende Meldepflicht in § 6 TKG im Interesse einer umfassenden Marktübersicht weiterhin Bestand haben und in diesem Fall auch auf rufnummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste ausgeweitet oder ob sie im Sinne eines kontinuierlichen Bürokratieabbaus abgeschafft werden soll.

4. Entbürokratisierung und Digitalisierung

Da das Amtsblatt der Bundesnetzagentur seit Januar 2019 ausschließlich in digitaler Form auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zur Verfügung gestellt wird, wird § 5 TKG (Medien der Veröffentlichung) klarstellend angepasst. Es wird darüber hinaus geprüft, inwieweit weitere Vorgaben an die fortschreitende Digitalisierung angepasst werden können. Dies umfasst insbesondere die Frage, ob die Korrespondenz innerhalb der Verfahren der Bundesnetzagentur digitalisiert werden kann, um den Aufwand für sämtliche Beteiligte zu senken.

Zudem dürfte es zu vereinfachten Arbeitsabläufen und zugleich größerer Rechtssicherheit beitragen, wenn das förmliche Zustellungserfordernis sich nicht mehr wie bisher auf alle

Entscheidungen innerhalb der Bundesnetzagentur erstrecken würde, sondern u. a. Massenbescheidungsverfahren hiervon ausgenommen würden (Anpassung § 131 Abs. 1 TKG).

II. Planungs- und Informationsinstrumente

Art. 22 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine geografische Erhebung der Reichweite von breitbandfähigen elektronischen Kommunikationsnetzen durchzuführen (Ist-Zustand der Breitbandverfügbarkeit). Damit soll eine bessere Datengrundlage für staatliche Regulierungseingriffe, Fördermaßnahmen oder sonstige behördliche Maßnahmen, die sich auf den Netzausbau auswirken, geschaffen werden. Darüber hinaus dient die Datenerhebung einer besseren Information der Endnutzer. Zusätzlich zur Erhebung des Ist-Zustandes können bei den Telekommunikationsnetzbetreibern Daten für eine Vorausschau zum Ausbau von VHC-Netzen erhoben und in die geografische Erhebung integriert werden.

Aktuell existieren auf Bundesebene bereits mehrere Planungs- und Informationsinstrumente. Zum einen der beim BMVI betriebene Breitbandatlas, zum anderen die bei der Bundesnetzagentur betriebenen Instrumente: Breitbandmesstool, Funkloch-App und der Infrastrukturatlas.

Bei der Umsetzung des Art. 22 in nationales Recht sollen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

1. Breitbandatlas

- Der Breitbandatlas erfüllt in weiten Teilen bereits die Anforderung des Art. 22 bezüglich einer Erhebung des Ist-Zustandes der Breitbandverfügbarkeit. Das gegenwärtig freiwillige Instrument wird zukünftig gesetzlich im TKG verankert. Durch die Verpflichtung zur Datenlieferung wird der Breitbandatlas als zuverlässiges Instrument mit belastbaren Daten für die im Kodex vorgesehenen Zwecke nutzbar gemacht.
- Die Steuerung des Breitbandatlases durch das BMVI hat sich bewährt. An dieser Aufgabenverteilung soll daher auch zukünftig festgehalten werden. Ebenso soll seine Qualität im Hinblick auf Berichtszeiträume und Detailgrad stetig verbessert werden. Bereits heute liefert der Breitbandatlas genauere Informationen als dies im Kodex vorgesehen ist.
- Nach Möglichkeit sollen die bestehenden Planungs- und Informationsinstrumente konsolidiert und zusammengeführt werden, um den Informationsgehalt zu erhö-

hen, die Datenabfrage zu vereinfachen und den administrativen Aufwand für alle Beteiligten zu verringern.

- Zur zielgruppengenauen Adressierung von Informationsbegehren können mit wachsendem Informationsgehalt unterschiedliche Nutzerebenen eingerichtet werden. So können neben den Informationsbedürfnissen der Verbraucher auch diejenigen von Behörden und Unternehmen zielgruppenscharf bedient werden.

2. Effiziente vorausschauende Planungsinstrumente

- Eine Vorausschau des Netzausbaus ist nach Ansicht des BMVI und des BMWi für die Zwecke der Förderung, der Marktanalyse, der Prüfung von Versorgungsaufgaben bei der Frequenzverwaltung sowie im Rahmen des Universaldienstverfahrens grundsätzlich nützlich.
- Für die Zwecke der Breitbandförderung wird ein spezielles und damit passgenaues Instrument, unabhängig von der notwendigen Umsetzung der Vorgaben des Art. 22, als effizienter erachtet. Es soll eine Ermächtigungsnorm in das TKG zur Ausgestaltung eines vorausschauenden Planungsinstrumentes aufgenommen werden. Wichtig ist, eine unverhältnismäßige Belastung der Telekommunikationsunternehmen mit unterschiedlichen Datenlieferungspflichten zu verhindern.

III. Marktregulierung

Im Bereich der Marktregulierung bleiben die bewährten Grundsätze erhalten. Die asymmetrische Regulierung von SMP-Unternehmen bleibt die Regel, die Abhilfemaßnahmen bleiben weitgehend erhalten. Neuerungen gibt es im Detail. Im Hinblick auf die Verfahren der Marktregulierung wird die Implementierung des „Double-Lock-Veto“ eine Neuerung ins nationale Recht bringen. Inwieweit die nun deutlich konkreteren Vorgaben länderübergreifender Aspekte zukünftig für die nationale Regulierung an Bedeutung gewinnen werden, bleibt abzuwarten.

- Zukünftig gelten längere Fristen für die neuerliche Überprüfung regulierter Märkte. Wir prüfen daher, ob die längere Geltungsdauer von Marktanalysen ein spezielles Verfahren erforderlich macht, um eine Kontrolle der Marktanalyse auch vor Ablauf der Frist zu ermöglichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Regulierungsbedürftigkeit nicht mehr besteht („Fast-Track-Verfahren“).
- Im Rahmen der Marktdefinition können zukünftig neben der Intensität des Infrastrukturwettbewerbs auch die Ergebnisse der erstmals im europäischen Recht vorgesehenen geografischen Erhebung berücksichtigt werden. Es muss bei der Ausgestaltung dieser Erhebung darauf geachtet werden, dass die Informationen auch in einer für diese Zwecke geeigneten Form und Güte vorliegen.
- Das neue „Double-Lock-Veto“ muss im deutschen Recht implementiert werden. Die Kommission wird zukünftig erstmals ein bindendes Veto gegen Abhilfemaßnahmen einlegen können, wenn GEREK Zweifel der Kommission an der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit dem Unionsrecht teilt. Das Veto bleibt beschränkt auf zwei Arten von Abhilfemaßnahmen: Verpflichtungen, die sich über den ersten Konzentrationspunkt hinaus erstrecken und Maßnahmen zur regulatorischen Behandlung neuer Bestandteile von VHC-Netzen.
- Die Kommission und GEREK werden in Zukunft Vorgaben für die nationale Regulierung machen können, wenn in einem im europäischen Recht erstmals vorgesehenen Verfahren eine länderübergreifende Nachfrage nach bestimmten Leistungen festgestellt wird.
- Die bereits existierende Möglichkeit, länderübergreifende Märkte zu definieren, wird im neuen europäischen Rechtsrahmen weiter ausgestaltet. GEREK kommt dabei die

Aufgabe zu, entsprechende Märkte zu analysieren; die Kommission kann Beschlüsse zur Festlegung länderübergreifender Märkte fassen. Nationale Regulierungsbehörden können zukünftig auch dann Marktanalysen und Verpflichtungen gemeinsam der Kommission melden, wenn keine länderübergreifenden Märkte in Rede stehen.

- Wir prüfen, inwieweit wir die derzeit sehr komplexen Verfahren der Marktregulierung einschließlich der Verfahren der Entgelt- und der Zugangsregulierung deutlich vereinfachen können. Hierbei sollen sowohl die materiellen als auch die formellen Vorgaben überprüft werden. Ziel ist eine Ausgestaltung der Verfahren derart, dass sie möglichst beschleunigt, zumindest aber in einem angemessenen zeitlichen Rahmen und mit einem angemessenen Begründungsaufwand durchgeführt werden können. In diesem Zusammenhang prüfen wir auch, inwieweit einzelne Bereiche gesetzlich vorstrukturiert werden können.

IV. Zugang und Zusammenschaltung, Entgelte

1. Interoperabilität

Der Kodex stellt an eine Interoperabilitätsverpflichtung von rufnummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdiensten (z. B. Skype, WhatsApp, Telegram, Facebook Messenger) hohe Anforderungen, allerdings kann eine solche Verpflichtung auch nicht-marktbeherrschenden Unternehmen auferlegt werden, vgl. Art. 61 Abs. 2. Die Anforderungen werden durch Anpassung des § 18 TKG in nationales Recht übertragen. Die Bundesnetzagentur führt unabhängig davon eine Verbraucherbefragung zu der Nutzung interpersoneller Kommunikationsdienste durch, um mehr empirische Daten zu erlangen.

2. Netzabschlusspunkt

Die in Deutschland im Jahr 2016 eingeführte freie Routerwahl konnte von allen Marktteilnehmern umgesetzt werden. Die nationalen Vorgaben haben sich bewährt und sind im Markt akzeptiert. Nun sieht der Kodex in Art. 61 Abs. 7 die Erstellung von GEREK-Leitlinien zum Netzabschlusspunkt auf europäischer Ebene vor. Unser Ziel ist es, dass die nationale Regelung auch künftig Bestand hat und GEREK Leitlinien für den EU-Markt vorgibt, die idealerweise der nationalen Regelung entsprechen oder zumindest nicht widersprechen.

3. Symmetrische Zugangsregulierung

Der Kodex behält grundsätzlich den aktuellen Regulierungsansatz für marktmächtige Unternehmen bei. Wie in Art. 61 Abs. 3 angelegt werden im TKG die Voraussetzungen dafür getroffen, dass die symmetrische Zugangsregulierung nur in eng definierten, eingeschränkten und besonders gerechtfertigten Fällen möglich ist. Negative Investitionsanreize wollen BMWi und BMVI in jedem Fall vermeiden.

4. Möglichkeit von „Regulierungserleichterungen“ für den kooperativen Ausbau von gigabitfähigen Hochleistungsnetzen / Entgelte

- Mit dem neuen EU-Kodex sollen Investitionsanreize im Hinblick auf den Ausbau neuer Netze mit sehr hoher Kapazität gesetzt werden; dies betrifft sowohl den Bereich der Zugangs- als auch den der Entgeltregulierung.

- Sofern im Rahmen einer Marktanalyse die Regulierungsbedürftigkeit eines Vorleistungsmarktes im Bereich neuer Hochleistungsnetze festgestellt wird, ist auf der Maßnahmenebene sicherzustellen, dass Investitionsanreize bei gleichzeitiger Sicherung wettbewerblichen Netzzugangs erhalten bleiben.
- Art. 76 („Regulatorische Behandlung neuer Bestandteile von Netzen mit sehr hoher Kapazität“) und Art. 79 („Verfahren für Verpflichtungszusagen“) räumen kooperativen Branchenlösungen zukünftig stärkeres Gewicht ein.
- Im Rahmen der Verhandlungen zum Kodex wurde erreicht, dass Regulierungserleichterungen nicht nur für sog. Ko-Invest-Modelle möglich sind, sondern grundsätzlich auch für sonstige Kooperationsvereinbarungen, sofern diese für alle Marktteilnehmer offen und nichtdiskriminierend sind.
- Zudem wurde klargestellt, dass Ko-Investitionen in Form von Miteigentum oder langfristiger Risikoteilung wie Ko-Finanzierung und Abnahmevereinbarungen („die spezielle Rechte mit strukturellem Charakter verleihen“; weitere Konkretisierung hierzu erforderlich) realisiert werden können.
- Wenn ein marktmächtiges Unternehmen einen freiwilligen Vorschlag für Verpflichtungszusagen unterbreitet und damit Netzzugänge zu öffnen, angemessenen, transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen gewährleistet werden, kann (im Ko-Invest-Fall muss) die Bundesnetzagentur die Zusagen für einen bestimmten Zeitraum (Ko-Invest-Fall mindestens 7 Jahre) für bindend erklären und auf weitergehende regulatorische Eingriffe ganz oder teilweise verzichten.
- Die sehr komplexe Ausgestaltung der Regelungen in den Art. 76 und 79 spricht für eine relativ eng am Wortlaut der Richtlinie orientierte Umsetzung der Vorschriften. Die verbleibenden Interpretationsspielräume sollten von der Bundesnetzagentur in einem offenen und transparenten Diskussionsprozess mit den Marktbeteiligten konkretisiert werden.
- Zu den in Art. 76 beschriebenen Bedingungen und Kriterien wird das GEREK Leitlinien zur einheitlichen Anwendung erlassen. Die Bundesnetzagentur wird sich auf der Grundlage von Konsultationen mit den Marktakteuren aktiv an diesen Arbeiten beteiligen.

- Erforderlich ist, dass für den Fall der Nichteinhaltung gegebener Verpflichtungszusagen wirkungsvolle Regulierungsverfahren bzw. Sanktions- und Durchsetzungsmechanismen im TKG vorgesehen werden.
- Aus Sicht des BMWi ist eine einheitliche Regulierung der VHC-Netze (unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Errichtung) notwendig.
- Die Entgeltregulierung ist mit Blick auf VHC-Netze grundsätzlich so auszugestalten, dass die im Vorleistungsmarkt erzielbaren Renditen nicht beschnitten werden. Dies bedeutet, dass im Bereich von VHC-Netzen ein Übergang von der kostenbasierten Genehmigungsprozedur zu einer nachbildbarkeitsorientierten Missbrauchsaufsicht (Ex-post-Regulierung) durch die Bundesnetzagentur naheliegend ist.

5. Migration von Infrastrukturen

Art. 81 sieht vor, dass Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht die Regulierungsbehörde im Voraus und rechtzeitig davon unterrichten, wenn sie Teile des Netzes, die der Regulierung unterliegen, außer Betrieb nehmen bzw. ersetzen möchte. Auf dem Weg in die Glasfaserwelt muss ein Weiterbetrieb des Kupfernetzes für eine gewisse Übergangszeit gewährleistet sein. Erforderlich ist ein Migrationsplan für kupferbasierte Vorleistungen, der nicht nur die Geschäftsinteressen der marktmächtigen Unternehmen, sondern auch die Geschäftsinteressen der Wettbewerber angemessen berücksichtigt. Ein solcher Migrationsplan könnte auch an der Bandbreitennachfrage orientierte Lösungsansätze für die gleichzeitige Nutzung von Gebäudeverkabelung durch Vectoring- und Glasfaseranschlüsse umfassen. Sinnvoll erscheint ein im Markt abgestimmter und von der Bundesnetzagentur gebilligter Migrationsplan.

6. Sicherstellung der terrestrischen Rundfunkverbreitung

Auch wenn eine Einigung im Streit um die Nutzung der UKW-Antennen erzielt werden konnte, besteht weiterer Handlungsbedarf. Es wird daher eine Anpassung der Gesetzeslage geprüft, um vergleichbare Szenarien zukünftig zu verhindern bzw. abzumildern.

- Durch das Einfügen der Begriffsbestimmung des Betreibers (s. Punkt I. 2.) in das TKG soll sichergestellt werden, dass auch Betreiber zugehöriger Einrichtungen (Türme,

Masten, Antennen etc.) grundsätzlich regulatorischen Zugangs- oder Entgeltverpflichtungen unterliegen können.

- Zugangsverpflichtung zu baulichen Anlagen (Antennen, Türme, Masten etc.; s. Punkt IV. 7.)
- Aufwendungen, die auf einem Wechsel in der Person des Betreibers beruhen, werden beim Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Rahmen der Entgeltregulierung künftig nicht berücksichtigt.
- Durch eine Verpflichtung, den geplanten Verkauf von „Telekommunikationsnetzen“ oder „zugehörigen Einrichtungen“ mit einer Vorlauffrist anzuzeigen (vgl. § 150 Abs. 9 TKG), wird der Bundesnetzagentur ausreichend zeitlicher Vorlauf für mögliche Maßnahmen eingeräumt.

7. Zugang zu baulichen Anlagen

Mit der Umsetzung von Art. 72 im TKG wird eine eigenständige Zugangsverpflichtung zu baulichen Anlagen eines SMP-Unternehmens geschaffen. Die baulichen Anlagen müssen hierfür nicht Teil des relevanten Marktes sein. Bei der Umsetzung ist auf Konsistenz im Hinblick auf parallel bestehende Zugangsmöglichkeiten, insbesondere für die symmetrischen Zugangsmöglichkeiten nach DigiNetzG, zu achten.

V. Verbraucherschutz

1. Endnutzerrechte

Der deutsche Gesetzgeber hat in der Vergangenheit viele Themen vorab aufgegriffen und gesetzlich geregelt und damit für ein hohes Verbraucherschutzniveau gesorgt, wie beispielsweise beim Anbieterwechsel, dem Verbot von kostenpflichtigen Warteschleifen oder auch hinsichtlich der Transparenz im Endkundenmarkt. Der Kodex schafft nun erstmalig ein EU-weites hohes Verbraucherschutzniveau. Den Vollharmonisierungsansatz des europäischen Gesetzgebers begrüßen wir, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für funktional gleichwertige Dienste zu schaffen. Gleichzeitig werden marktverzerrende Bedingungen zwischen den Mitgliedsstaaten vermieden.

Wir werden nur diejenigen Bestimmungen des TKG anpassen, die von den Regelungen des Kodex betroffen sind, um die mit der Vollharmonisierung verbundene Zielsetzung, ein europäisches „level playing field“ zu schaffen, nicht aus den Augen zu verlieren. Strengere nationale Regelungen sind ebenfalls anzupassen. Zugleich wollen wir die Kundenschutzregelungen insgesamt modernisieren und ihre Struktur und Übersichtlichkeit im Telekommunikationsgesetz verbessern. Redundante Regelungen streichen wir.

- Bestehende Informationspflichten nach dem TKG und der TK-Transparenzverordnung werden im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Art. 102 und 103 an Transparenz, Angebotsvergleichsmöglichkeiten und die Veröffentlichung von Informationen überprüft und – nur soweit erforderlich – angepasst.
- Die TK-Transparenzverordnung stellt eine Bereicherung für den Verbraucherschutz dar und übt zudem einen positiven Einfluss auf die Wettbewerbsentwicklung aus. Vor diesem Hintergrund sollte die TK-Transparenzverordnung soweit wie möglich unverändert bleiben.
- Der Anbieterwechsel wird entsprechend Art. 106 um Sanktionen sowohl für Missbrauch bei der Rufnummernübertragung als auch für Verzögerungen, z. B. in Fällen nicht durchgeführter Technikertermine, ergänzt. Auch bei Neueinzügen müssen Kunden ihre vertraglich vereinbarten Dienste unverzüglich nutzen können. Es werden daher Sanktionen für das „Blockieren“ von Anschlüssen geprüft.

- Der Entstörungsdienst wird auf alle Unternehmen ausgeweitet, indem § 45b TKG symmetrisch ausgestaltet wird. Zudem werden alle Anbieter verpflichtet, einer Störung nicht nur unverzüglich „nachzugehen“, sondern die konkrete Störung zu beheben. Hierzu werden Fristenregelungen, Nachweismöglichkeiten und Sanktionen geprüft.
- Die Wirksamkeit der den Verbrauchern zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe wird überprüft, insbesondere für Fälle, in denen die tatsächlich zur Verfügung gestellte Dienstleistung von der vertraglich vereinbarten Qualität abweicht, Art. 105.
- Die 24-monatige Vertragslaufzeit bleibt erhalten. Allerdings werden die Regelungen zur Vertragslaufzeit für Verbraucher um die Möglichkeit der Kündigung mit Monatsfrist nach automatischer Vertragsverlängerung (Art. 105) sowie bei Angebotspaketen (Dienstpakete oder Dienst-/Endgerätepakete) um die Möglichkeit, das gesamte Bündel zu kündigen, wenn ein Mangel bei nur einem seiner Elemente besteht (Art. 107), ergänzt.

2. Notruf

Bei Notrufen und Vermittlungsdiensten werden die Ortsangaben des Endgeräts zur besseren Bestimmung des Ursprungs eines Notrufs einbezogen. Um einen gleichwertigen Zugang zum Telefondienst für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, wird die Nutzung des Vermittlungsdienstes zukünftig für die Nutzer kostenfrei sein.

3. Umlagefähigkeit der laufenden monatlichen Grundgebühren für den Breitbandanschluss

Grundlage für einen funktionierenden Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation ist die Freiheit der Verbraucher, zwischen verschiedenen Telekommunikationsdiensten, wie Telefonie-, Internet- und TV-Diensten zu wählen. Kodex und TKG sehen eine Vertragsbindung bei TK-Verträgen vor, die nicht länger als 24 Monate sein darf, Art. 105 und § 43b TKG. Auch ein Anbieterwechsel muss möglich sein, Art. 106 und § 46 TKG. Demgegenüber können die monatlichen Grundgebühren für Breitbandanschlüsse (in der Praxis regelmäßig die TV-Kabelanschlussgebühren) dem Mieter dauerhaft über die Umlagefähigkeit der Betriebskosten in Rechnung gestellt werden – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung und ohne

die Möglichkeit des Mieters, sich hiervon zu lösen. Der Mieter kann allerdings ggf. von Kostenvorteilen profitieren, sofern die Abrechnung im Wege des sog. Sammelinkassos erfolgt.

Die Umlagefähigkeit der laufenden monatlichen Grundgebühren für den Breitbandanschluss im Rahmen der Wohnnebenkosten gemäß § 2 Nr. 15b der Betriebskostenverordnung hemmt die Wahlfreiheit der Verbraucher und stellt – auch aus Sicht der Monopolkommission – einen Nachteil für den Wettbewerb dar. BMWi ist daher seit längerem mit dem fachlich zuständigen BMI im Gespräch über eine mögliche Streichung des § 2 Nr. 15b Betriebskostenverordnung im Zuge der Gesetzesnovelle. Zudem muss in Umsetzung des Art. 105 sichergestellt werden, dass Verbraucher nicht durch vertragliche Hindernisse vom Anbieterwechsel oder einer Vertragsbeendigung abgehalten werden.

4. Rufnummernmissbrauch

Um Rufnummernmissbrauch zu begegnen, werden gestaffelte Verifizierungs- und Plausibilitätsprüfungspflichten hinsichtlich übermittelter Rufnummern bei Anrufen und SMS eingeführt. Dazu muss insbesondere beim Verbindungsaufbau künftig sichergestellt werden, dass die übermittelten Rufnummern dem Kunden tatsächlich zugeteilt sind. Nur wenn Diensteanbieter stärker zu technischen Prüfungen verpflichtet werden, kann die grundsätzlich zu begrüßende Möglichkeit, mehrere Rufnummern zu übermitteln, erhalten bleiben. Daneben werden erweiterte Informationsansprüche für Betroffene geprüft.

VI. Frequenzen

Der Kodex enthält Anpassungen des bisherigen Rechtsrahmens für die Frequenzverwaltung, die insbesondere den Mobilfunknetzausbau inklusive den Aufbau von 5G-Netzen unterstützen, die Effizienz der Frequenznutzung erhöhen und den Austausch sowie die Koordination der EU-Mitgliedstaaten untereinander stärken sollen.

1. Unterstützung des Mobilfunknetzausbaus – 5G-Roll-Out

- Gemäß Art. 49 Abs. 2 Unterabs. 1 haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Bedingungen für Investitionen in Infrastrukturen für die Nutzung von Funkfrequenzen für harmonisierte drahtlose Breitbanddienste während eines Zeitraums von mindestens 20 Jahren vorhersehbar sind. Diese Vorhersehbarkeit kann durch Mindestlaufzeiten von 20 Jahren oder von 15 Jahren mit einer Verlängerungsoption realisiert werden. Eine Umsetzung ist im Zusammenhang mit § 55 TKG geplant. Ausnahmemöglichkeiten gemäß Art. 49 Abs. 3 und 4 (z. B. wenn das Auslaufen der Nutzungsrechte bzgl. mehrerer Bänder synchronisiert werden soll) sollen ins TKG übernommen werden. Wichtig ist hierbei, eine klare Regelung zu schaffen, die Rechtssicherheit generiert und Frequenzen nicht aufgrund unklarer Rechtslage ungenutzt lässt. Art. 50 enthält schließlich materielle Vorgaben zur Verlängerung von Frequenznutzungsrechten und diesbezüglich von der Bundesnetzagentur zu beachtende Verfahrensregelungen, die – soweit erforderlich – ins TKG übernommen werden.
- Gemäß Art. 57 sind für die Einrichtung und den Betrieb drahtloser Zugangspunkte mit geringer Reichweite (sog. „Small Cells“) Erleichterungen im Hinblick auf die Genehmigungsverfahren vorzusehen. Die physikalischen und technischen Merkmale der Small Cells, für die diese Genehmigungserleichterungen gelten, werden in Kürze durch eine Durchführungsmaßnahme der EU-Kommission festgelegt. Angestrebt wird in Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen eine landesweit kohärente Genehmigungsstruktur. Diesbezüglich wirken BMVI und BMWi auf eine Regelung im TKG hin, welche der föderalen Kompetenzverteilung entspricht, die technischen Vorgaben der EU-Kommission berücksichtigt und den Zielen der Beschleunigung

gung und Vereinfachung der Verfahren dient. Dazu müssen voraussichtlich auch landesbaurechtliche Vorschriften angepasst werden.

2. Effiziente Frequenznutzung – Verbesserung der Mobilfunkversorgung

- Im Interesse einer effizienten Frequenznutzung macht der Kodex klare Vorgaben u. a. zu Grundprinzipien der Verwaltung von Funkfrequenzen, zur Übertragung oder Vermietung individueller Frequenznutzungsrechte sowie zur gemeinsamen Infrastrukturnutzung für den Ausbau der Mobilfunknetze, die in die bestehenden nationalen Vorschriften zur Frequenzverwaltung überführt werden sollen.
- Art. 45 Abs. 3 enthält die Befugnis der Mitgliedstaaten, unter besonderen Bedingungen ganz oder teilweise die alternative Nutzung eines Frequenzbandes zu genehmigen, sofern für die unionsweit harmonisierte Nutzung keine nationale Nachfrage besteht. Diese Option soll in das TKG integriert werden.
- Der Kodex enthält mehrere Regelungen zur Verbesserung der Mobilfunkversorgung. So soll gemäß Art. 47 Abs. 2 bei der Frequenzzuteilung grundsätzlich die Möglichkeit des gemeinsamen Aufbaus, der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen oder der Abschluss von vertraglichen Roamingvereinbarungen vorgesehen werden. In Ausnahmefällen, wenn unüberwindbare wirtschaftliche oder physische Hindernisse dem Eigenausbau entgegenstehen, können die Regulierungsbehörden gemäß Art. 61 Abs. 4 Unternehmen zum lokalen Roaming, sofern in der Zuteilung hierauf hingewiesen wurde, oder zum Infrastruktur-Sharing verpflichtet. Die Regelung wird in das TKG übernommen.

3. Stärkung der Koordinierung der Frequenzpolitik der EU Mitgliedstaaten

- Zur Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten enthält der Kodex Vorgaben zur unionsweiten Koordinierung der Frequenzpolitik. Art. 4 sieht die strategische Planung und Koordinierung der Frequenzpolitik unter Stärkung der Rolle der Gruppe für Frequenzpolitik (Radio Spectrum Policy Group) vor. In Art. 28 wird ein Verfahren für die Grenzkoordinierung eingeführt. Für eine unionsweit kohärente Funkfrequenzzuteilung ist gemäß Art. 35 zudem ein freiwilliges Peer-Review-

Verfahren vorgesehen, mittels dessen die Mitgliedstaaten sich gegenseitig über Maßnahmenentwürfe unterrichten und diese beraten.

- Zur Umsetzung der genannten Vorgaben werden in das TKG insbesondere Vorschriften zu den innerstaatlichen Zuständigkeiten, zu den Aufsichtsbefugnissen sowie zu den Beteiligtenrechten der betroffenen Unternehmen aufgenommen werden.

VII. Wegerechte und Mitnutzung

Der Kodex nimmt an dem bisherigen System der Wegerechte (Unterscheidung zwischen Wegerechten und der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen im Rahmen der Wegerechte auf der einen und den Rechten der Kostensenkungsrichtlinie auf der anderen Seite – zuletzt angepasst mit dem DigiNetzG im Jahre 2016) keine grundlegenden Änderungen vor, sondern konkretisiert einzelne Vorgaben.

Gleichzeitig enthält der Kodex zur Mitnutzung von gebäudeinternen Infrastrukturen und Verkabelungen bis zum ersten Konzentrations- und Verteilerpunkt ergänzend zur Kostensenkungsrichtlinie in Art. 61 Abs. 3 Vorgaben und Anordnungsmöglichkeiten der nationalen Regulierungsbehörde.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für eine nationale Umsetzung – nicht zuletzt aufgrund der uneinheitlichen Verortung des Zugangs zu Grundstücken im TKG (s. bspw. §§ 45a, 76, 77k TKG) - folgende Orientierungspunkte:

- Die Zugangsvorschriften zu Grundstücken und zu Gebäuden werden insgesamt auf den Prüfstand gestellt und konsolidiert. Das Ziel des Gigabitausbaus in Deutschland erfordert verständliche, einfache aber ausgewogene Zugangsregelungen.
- § 70 Abs. 2 TKG zur gemeinsamen Mitnutzung von Infrastrukturen im Rahmen der Wegerechte wird an die Vorgaben des Art. 44 angepasst.
- Die Regeln über die Mitnutzung gebäudeinterner Infrastrukturen in § 77k TKG werden, soweit erforderlich, im Detail an die Vorgaben des Art. 61 Abs. 3 angepasst. Voraussichtlich besteht an dieser Stelle kein umfänglicher Anpassungsbedarf. Ziel ist eine konsistente Regelung zu dem in § 77k Abs. 1 TKG geregelten sogenannten „Wohnungsstich“.
- Mit dem DigiNetzG wurde auch das Wegerecht für die Betreiber von Telekommunikationslinien eingeführt. Damit sollten auch Wegerechte für reine Betreiber von Leerrohrnetzen ermöglicht werden. Die Regelungen über eine Beendigung der Nutzungsrechte (§ 69 Abs. 2 und 3 TKG) werden diesbezüglich angepasst.
- Im Zusammenhang mit den Anpassungen im Wegerecht soll auch untersucht werden, ob weitere gesetzliche Regelungen erforderlich sind, um den Einsatz von alternativen Verlegetechniken wie Micro- oder Minitrenching oder die Nutzung von

Oberleitungen voranzutreiben, die den Netzausbau mit Blick auf knapper werdende Baukapazitäten insgesamt erleichtern könnten.

VIII. Universaldienst

Der Kodex fordert eine Modernisierung des geltenden Universaldienstregimes. Die Mitgliedstaaten werden nach Art. 84 Abs. 1 verpflichtet, allen Verbrauchern zu einem erschwinglichen Preis Zugang zu einem verfügbaren, angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst und zu Sprachkommunikationsdiensten an einem festen Standort zu gewährleisten. Der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst wird von jedem Mitgliedstaat mit Blick auf die nationalen Gegebenheiten definiert. Dabei sollen die von der Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher genutzten Bandbreiten berücksichtigt werden. Zumindest müssen die im Anhang V des Kodex genannten Dienste (z. B. E-Mail, Suchmaschinen, Internetbanking, Nutzung elektronischer Behördendienste, etc.) verfügbar sein.

Unabhängig vom Kodex sieht der Koalitionsvertrag vor, bis Mitte der Legislaturperiode einen rechtlich abgesicherten Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf schnelles Internet auszugestalten, der zum 1. Januar 2025 wirksam werden soll.

Das BMVI strebt eine ganzheitliche Lösung an, die Rechtsanspruch, Universaldienst sowie die Förderung sinnvoll miteinander verzahnt. Die Regelungen zum Universaldienst sollen dabei bereits nach Abschluss der Umsetzung ab 2021 wirksam werden. Der Rechtsanspruch wird ab 1. Januar 2025 gelten. Nachfolgend soll die anvisierte Ausgestaltung des Universaldienstes als Teil der nationalen Umsetzung des Kodex im Vordergrund stehen. Zur Ausgestaltung des rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet und seinem Verhältnis zum Universaldienst und zum Förderregime wird in absehbarer Zeit ein gesondertes Papier ausgearbeitet.

- Die qualitativen Anforderungen an die Universaldienstleistungen sollen dynamisch anhand der für eine Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten benötigten Bandbreiten bestimmt werden. Ein Mechanismus zur Bestimmung der erforderlichen Geschwindigkeit und anderer Qualitätsparameter kann in einer Rechtsverordnung verankert werden, die bei Bedarf anzupassen ist. Die öffentlichen Fördermaßnahmen sind im Unterschied dazu auf den langfristigen Bedarf und auf die Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland ausgerichtet und werden ausschließlich die Förderung von gigabitfähigen Anschlüsse vorsehen.
- Die Vorgaben zum Universaldienst werden so ausgestaltet, dass weder Anreize für den privatwirtschaftlichen Ausbau noch das Engagement des Bundes, der Länder

und Kommunen in der Breitbandförderung unterminiert, sondern vielmehr sinnvoll ergänzt werden.

- Alle verfügbaren Technologien, die eine verlässliche und kostengünstige Versorgung mit Telekommunikationsdiensten an einem festen Standort sicherstellen, sollen eingesetzt werden können (z. B. auch Funk- oder Satellitentechnologien).
- Der geltende Universaldienstkatalog des § 78 Abs. 2 TKG ist kritisch zu hinterfragen und ggf. anzupassen. Einige der Verpflichtungen wie z. B. die Bereitstellung von öffentlichen Münz- und Kartentelefonen sind in der Praxis nicht mehr relevant und werden, wo erforderlich, freiwillig erbracht. Gleiches gilt für telefonische Auskunftsdienste sowie öffentliche Teilnehmerverzeichnisse. Es ist zu erwarten, dass der Markt diese Dienste auch ohne Universaldienstverpflichtung weiterhin zur Verfügung stellen wird. Telefaxübertragungen dagegen könnten – aufgrund ihrer Bedeutung im deutschen Rechtsverkehr – auch in Zukunft unter den Universaldienstbegriff fallen.
- Es ist im Hinblick auf den Universaldienst zu prüfen, inwieweit eine Ausweitung des personellen Anwendungsbereichs, d.h. über den Verbraucher hinaus, auf andere Endnutzer erfolgen sollte, um auch die Grundversorgung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittelständischen Unternehmen und Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht zu gewährleisten (s. Art. 84 Abs. 5).
- Die Erschwinglichkeit soll im Lichte nationaler Bedingungen geprüft und ggf. angepasst werden. Eine Regelung über das Sozialrecht, wie im Kodex optional vorgesehen, erscheint sinnvoll.
- Für den Fall einer Aktivierung des Universaldienstmechanismus soll untersucht werden, ob und inwieweit eine lokale bzw. regionale Betrachtungsweise sinnvoll oder sogar erforderlich sein wird, um die Mindestversorgung im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen.
- Hinsichtlich der Frage der Finanzierung werden derzeit die Machbarkeit und die Auswirkungen eines Umlagesystems, wie in §§ 78 ff. TKG vorgesehen, das alle TK-Unternehmen gleichermaßen träge, untersucht. Zukünftig können grundsätzlich alle Anbieter von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten gemäß Art. 2 Nr. 4 zur Finanzierung herangezogen werden. Der Kodex ermöglicht es den Mit-

gliedstaaten, zwischen einer Haushalts- und einer Umlagefinanzierung zu wählen. Bei der Wahl der Finanzierungsmethode müssen sowohl die Komplexität eines Umlagemechanismus sowie der Bürokratieaufwand für alle Beteiligten berücksichtigt werden.

IX. Datenschutz und Sicherheit

- Seit dem 25. Mai 2018 ist die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO) unmittelbar geltendes Recht in allen EU-Mitgliedstaaten. Sie gilt auch für den Bereich der elektronischen Kommunikation mit Ausnahme von Bestimmungen, die durch die weiterhin geltende Richtlinie 2002/58/EG (ePrivacy-Richtlinie) vorgegeben sind. Eine Reihe von Datenschutzbestimmungen des TKG finden keine Anwendung mehr, da sie durch die DSGVO verdrängt werden. Die Datenschutzbestimmungen des TKG bedürfen dementsprechend und zur Rechtsklarheit hinsichtlich der DSGVO der Anpassung, die möglicherweise noch vor der Umsetzung des Kodex, spätestens jedoch gemeinsam mit dieser erfolgen muss.
- Durch die neue Definition in § 3 TKG wird zukünftig klargestellt sein, dass auch Anbieter von rufnummernunabhängigen interpersonellen Kommunikationsdiensten den meisten Verpflichtungen der §§ 109 ff. TKG unterliegen. Es wird geprüft, ob darüber hinaus Anpassungen dieser Regelungen erforderlich sind.

X. Organisation, Verfahren und Befugnisse der Bundesnetzagentur

1. Befugnisse der Bundesnetzagentur

- Bei Verstößen gegen das TKG kann die Bundesnetzagentur gem. § 126 TKG zur Durchsetzung ihrer Anordnungen bisher Zwangsgelder von bis zu 500.000 EUR festsetzen. Um der wirtschaftlichen Bedeutung telekommunikationsrechtlicher Sachverhalte in ausreichendem Maße gerecht zu werden, soll – sofern nicht bereits im Rahmen vorheriger Gesetzgebungsverfahren erfolgt – mit der Neufassung des Abs. 5 ein Zwangsgeldrahmen analog zum Energiewirtschaftsgesetz gebildet werden: Wie bereits in § 94 EnWG für die Energiewirtschaft vorgesehen, soll die Bundesnetzagen-

tur als zuständige Behörde im Bereich der Telekommunikationswirtschaft künftig zur effektiven Durchsetzung ihrer Anordnungen Zwangsgelder von mindestens 1.000 EUR bis höchstens zehn Mio. EUR verhängen können.

- Befugnisse der Bundesnetzagentur, die ihr eine effektive Kontrolle und Durchsetzung der Förderbedingungen (z. B. Open Access-Vorgaben) erlauben, werden explizit im TKG verankert.

2. Auskunftsverlangen der Bundesnetzagentur

- Durch die neue Definition des Begriffs des Diensteanbieters in § 3 TKG wird zukünftig klargestellt sein, dass auch Anbieter von rufnummernunabhängigen interpersonele Kommunikationsdiensten der Bundesnetzagentur gem. § 127 TKG Auskünfte erteilen müssen, die in Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten aus dem TKG stehen.
- Zudem wird – wenn nicht bereits im Rahmen vorheriger Gesetzgebungsverfahren erfolgt – sichergestellt, dass die Mobilfunknetzbetreiber gem. § 127 TKG verpflichtet werden können, Endkunden beim Vertragsabschluss über die konkrete, tatsächliche, standortbezogene und aktuelle Netzabdeckung zu informieren. Damit geht einher die Befugnis der Bundesnetzagentur, ihrerseits die Öffentlichkeit anbieterscharf über die jeweilige Netzabdeckung zu informieren.

3. Anpassung der Bußgeldtatbestände

Die Bußgeldvorschriften des § 149 TKG werden vollständig überarbeitet. Im Zuge dessen wird mit dem BMJV geprüft, die Bußgelder im TKG – wie auch bereits im Kartellrecht (vgl. § 81 Abs. 4 GWB) – am Jahresumsatz der Unternehmen auszurichten.

4. Monitoringbefugnis der Bundesnetzagentur

Es wird eine Rechtsgrundlage für eine marktmachtunabhängige Monitoringbefugnis der Bundesnetzagentur geschaffen. Die Bundesnetzagentur wird dadurch in die Lage versetzt, die Marktentwicklung und die technologische Entwicklung der verschiedenen Arten von

elektronischen Kommunikationsdiensten – insbesondere den rufnummernunabhängigen
interpersonellen Kommunikationsdiensten – zu beobachten, vgl. Art. 123.

Kontakt:

buero-VIA2@bmwi.bund.de

Ref-DG13@bmvi.bund.de