

TKG-Novelle 2020 – „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“

Am 20. Dezember 2018 ist der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation¹ („Kodex“) in Kraft getreten. Damit wurden die Weichen für einen modernisierten Telekommunikationsrechtsrahmen in zahlreichen zentralen Themenbereichen für die nächsten Jahre gestellt, wie z.B. in der Marktregulierung, der Frequenzpolitik, beim Schutz der Endnutzer, beim institutionellen Gefüge und dem Universaldienst.

BMWi und BMVI² haben am 31.07.2020 den gemeinsamen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Kodex und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts in die Ressortabstimmung gegeben. Gleichzeitig werden gesetzliche Grundlagen für Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag und der Mobilfunkstrategie der Bundesregierung vom November 2019 geschaffen.

Mit der TKG-Novelle wollen beide Ressorts einen Ordnungsrahmen schaffen, der wichtige Impulse für einen **schnelleren und flächendeckenden Ausbau von Gigabitnetzen** setzt. Es geht darum, gezielte **Anreize für Investitionen und Innovationen** zu setzen und den marktgetriebenen Ausbau der digitalen Infrastruktur voranzubringen. Dabei spielen **Ko-Investitions- und Open-Access-Modelle** eine wichtige Rolle. Es werden Anreize für den gemeinsamen Ausbau und die Öffnung der Netze zu angemessenen Preisen geschaffen, um einen effizienten Ausbau zu ermöglichen. Zugleich bleiben die bewährten Grundprinzipien der Marktregulierung erhalten.

Zur Absicherung der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe wird ein **rechtlich abgesicherter Anspruch** für alle Bürgerinnen und Bürger auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten geschaffen. Die tatsächliche **Realisierung von Baumaßnahmen** für den Ausbau von Gigabitnetzen soll unter anderem durch **Vereinfachungen bei Genehmigungsverfahren**, die Stärkung alternativer Verlegungsmethoden wie **Trenching** oder **oberirdische Verlegung** sowie Erleichterungen bei der **Nutzung von Wegen und Grundstücken** beschleunigt werden. Hierzu soll auch die **Zusammenführung von Planungs- und Informationswerkzeugen** in einem Datenportal als Grundlage für einen effektiven Netzausbau beitragen.

Wichtige Neuerungen betreffen zudem die weitgehende **Harmonisierung des Verbraucherschutzes** auf einem hohen Niveau. Es werden Themen adressiert, die immer wieder Verbraucher vor Herausforderungen stellen: Künftig wird es **Entschädigungen bei Störungen oder im Falle von versäumten Kundendienst- und Installationsterminen** (Stichwort: Techniker-Termine) geben. Auch die **Nicht-Einhaltung** der im Vertrag zugesicherten **Bandbreite** soll rechtliche Konsequenzen haben.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die **Umlagefähigkeit von TK-Kosten** als Betriebskosten im Rahmen der Miete (sog. Nebenkostenprivileg) mit einer Übergangsfrist **abzuschaffen**. Dieses aus den 80er-Jahren stammende Relikt zur Ankurbelung der Kabelnetzversorgung hat heute seine Berechtigung verloren. Alle Mieter sollen die Chance haben, ihren Anbieter selbst zu wählen. Das bisherige System hemmt die Wahlfreiheit der Verbraucher und den Wettbewerb im Telekommunikationssektor.

Wenngleich nach wie vor die klassischen Telekommunikationsdienste im Fokus des Anwendungsbereichs stehen, werden künftig auch sog. nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste, wie z.B. **Messengerdienste**, in Teile des Regulierungsregimes einbezogen (Interoperabilität, Kundenschutz und Sicherheit).

Der Bereich der **Frequenzregulierung wird modernisiert** und Rahmenbedingungen für einen schnellen Ausbau von leistungsfähigen Mobilfunknetzen geschaffen.

¹ Richtlinie (EU) 2018/1972.

² Die Umsetzung berührt Fragen, die auch in die federführende Zuständigkeit des BMVI fallen. Daher erfolgt die Durchführung des Gesetzgebungsvorhabens gemeinsam mit dem BMVI.

Überblick über die BMWi-Maßnahmen in der TKG-Novelle

Allgemeiner Teil (Ziele, Definitionen, Meldepflicht etc.)

- Neue Regulierungsziele → Ausrichtung der Regulierung auf VHC („very high capacity“)-Netze („Netze mit sehr hoher Kapazität“ = Gigabitfähige Netze) und Abkehr von „Hochgeschwindigkeitsnetzen“ (50 Mbit/s, war Ziel in der letzten Legislaturperiode)
- Erweiterter Anwendungsbereich: auch sog. OTT- („over the top“-) Dienste (nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste → Messengerdienste wie WhatsApp und Telegram) sind bei bestimmten Regelungen erfasst
- Beibehaltung der Meldepflicht, außer für OTT-Dienste

Marktregulierung

- Beibehaltung bewährter Prinzipien v. Regulierung marktmächtiger Unternehmen
- Schaffung neuer Spielräume für investitionsfreundliche regulatorische Anreizmechanismen (zentral: Verringerung bzw. Verzicht auf Regulierung bei freiwilligen Angeboten und Verpflichtungszusagen des marktmächtigen Unternehmens)
- **Verfahren der Marktregulierung**
 - Verlängerung der Marktüberprüfungsperiode von drei auf fünf Jahre (→ Planungssicherheit)
 - zugleich: Verfahrensbeschleunigung und -flexibilisierung (→ Marktdynamik)
 - Feststellung beträchtlicher Marktmacht führt durch Stärkung der Bedeutung freiwilliger Vereinbarungen nicht mehr zwingend zur Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen (insb. Regulierungsverzicht bei Ko-Investitionen sowie -erleichterungen bei kooperativem VHC-Netzausbau)
- **Zugangsregulierung**
 - Einführung Zugangsanspruch zu baulichen Anlagen des marktmächtigen Unternehmens (z.B. Leerrohre, Masten)
 - Einführung symmetrischer Zugangsansprüche auch bei nicht-marktmächtigen Unternehmen bei Vorliegen von „Bottleneck“-Infrastrukturen (nur unter bestimmten Voraussetzungen)
 - Auferlegung der Interoperabilität bei Messengerdiensten (ebenfalls nur unter bestimmten Voraussetzungen, setzt u.a. Feststellung der EU-KOM voraus)
- **Entgeltregulierung**
 - Entkoppelung von Zugangs- und Entgeltverpflichtung (Möglichkeit der Absicherung wettbewerblicher Entgelte durch Unternehmen selbst)
 - Flexibilisierung durch Stärkung nachträglicher Missbrauchskontrolle (gegenüber Vorab-Entgeltgenehmigung und -anzeige), insb. für VHC-Netze
- **sonstige Verpflichtungen**
 - Beibehaltung der Wahlfreiheit des Kunden, welches Telekommunikationsendgerät er nutzt („Routerfreiheit“)
 - Absicherungen verlässlicher Übergangsregelungen für den Markt bei Migration von bestehenden (Kupfer-) zu VHC-Netzen

Kundenschutz

- Grundsatz der Vollharmonisierung (Ausnahmen sind möglich) der durch den Kodex vorgesehenen Endnutzerrechte und grundlegende Neustrukturierung
- Pauschale Entschädigungen bei Störungen oder im Falle von versäumten Kundendienst- und Installationsterminen (Stichwort: „Technikertermine“)
- Rechtsbehelfe der Verbraucher werden um ein Minderungsrecht für Fälle ergänzt, in welchen die tatsächlich zur Verfügung gestellte Datenübertragungsraten von der vertraglich vereinbarten abweicht.

Abschaffung des sog. Nebenkostenprivilegs

Bislang 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. Dies beeinträchtigt den Wettbewerb und die Freiheit der Verbraucher.

- Lösungsansatz:
 - Anwendbarkeit der Kundenschutzregelungen auch auf Mieter (u. a. Vertragslaufzeit höchstens 24 Monate; Wahlfreiheit; Anbieterwechsel) mit Übergangsfrist

- Streichung der Umlagefähigkeit in § 2 Nr. 15 der Betriebskostenverordnung ebenfalls mit Übergangsfrist, damit sich Vermieter und Mieter auf die neue Situation einstellen können
- Schaffung von Anreizen zu Investitionen in die Inhouse-Infrastruktur

Nummerierung und Rufnummernmissbrauch

- Künftig werden Angerufene besser vor Rufnummernmanipulationen geschützt → Spoofing-Problematik (aufgesetzte Rufnummer, z. B. 110)
- Überarbeitung der Preishöchstgrenzen, einheitliche Preisvorgaben für Festnetz und Mobilfunk (Hotlines, Premium-Dienste, etc.)
- Vorgaben für Telefonie-Dialer (von Callcentern genutzte Anwählprogramme)

Fernmeldegeheimnis und Datenschutz

- Diese Abschnitte werden künftig gesondert geregelt (im Datenschutzgesetz für Telekommunikation und Telemedien „TTDSG“; Ressortabstimmung dazu läuft) und daher aus dem TKG gestrichen.

Öffentliche Sicherheit/Notfallvorsorge

- Pflicht für Sicherheitsbeauftragte und Sicherheitskonzepte grundsätzlich auch für OTT
- Erhöhte Sicherheitsanforderungen für 5G-Netze werden im Rahmen der TKG-Novelle nur nachvollzogen, die Abstimmung erfolgt im Rahmen des IT-Sicherheitsgesetzes 2.0 in FF des BMI
- Die Vorgaben zur Telekommunikationsüberwachung, zur Datenerhebung und zur Beauskunftung ggü. den Sicherheitsbehörden wurden überarbeitet und grundsätzlich auch OTT-Dienste erfasst.
- Als Reaktion auf das aktuelle BVerfG-Urteil zur Auskunft über Bestandsdaten sind eine Überarbeitung der bestehenden Regelung sowie Änderungen in weiteren Gesetzen erforderlich (Formulierungshilfe wird derzeit im parlamentarischen Verfahren beraten)
- Integration und Anpassung des PTSG (Post- und Telekommunikations-Sicherstellungsgesetz) ins TKG: Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze müssen in Krisenzeiten erforderliche Verkehrsmanagementmaßnahmen zur Vermeidung von Netzüberlastungen unter Einhaltung der europäischen Anforderungen der sog. Netzneutralitätsverordnung ergreifen

Organisation, Befugnisse, Verfahren der Bundesnetzagentur (BNetzA)

- Erweiterung der allgemeinen Eingriffsbefugnisse und Auskunftsrechte
- Überarbeitung des Bußgeldregimes, etwa Anhebung des Bußgeldrahmens bei Verstößen gegen Roaming-Auflagen und Netzneutralität
- Ausweitung der Vorgaben zur Vorteilsabschöpfung auf alle Entscheidungen der BNetzA

Überblick über die BMVI-Maßnahmen in der TKG-Novelle

Planungs- und Informationsinstrumente

- Einrichtung einer zentralen Informationsstelle für die Darstellung der Breitbandverfügbarkeit und der mitnutzbaren passiven Infrastrukturen einschließlich der für den Mobilfunkausbau geeigneten öffentlichen Liegenschaften in einem Datenportal
- Gesetzliche Datenlieferungspflicht für Unternehmen zum künftigen Mobilfunkausbau
- Bessere Transparenz und genauere Datengrundlage für Bund, Länder und Kommunen zur Identifizierung von weißen und grauen Flecken und zielgenauen Fördermaßnahmen

Frequenzregulierung

- Bessere Vorhersehbarkeit des Regulierungsrahmens für Frequenzen z.B. durch eine mindestens 20-jährige Laufzeit von Mobilfunknutzungsrechten oder eine stärkere zeitliche Abstimmung der Zuteilung von Mobilfunkfrequenzen innerhalb der EU, dadurch höhere Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen
- Einführung einer Anordnungsbefugnis für die Bundesnetzagentur, zur Verbesserung der Versorgung lokales Roaming oder Infrastrukturshoring anzuordnen, wenn dem eigenwirtschaftlichen Ausbau der Mobilfunknetzbetreiber unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen
- Zur Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs im Mobilfunkmarkt kann die Bundesnetzagentur geeignete Verpflichtungen wie Dienstanbieterzugang oder nationales Roaming auferlegen.

Ausbaumaßnahmen für Mobilfunk und Festnetz / Mitnutzung von Infrastrukturen

- Stärkung der Nutzung alternativer Verlegetechniken wie Trenching und oberirdische Verlegung

- Vereinfachung der Genehmigungserfordernisse z.B. bei geringfügigen Baumaßnahmen
- Bündelung von Genehmigungserfordernissen durch einheitliche Ansprechpartner auf Landes- und/oder kommunaler Ebene
- Vereinfachung der Nutzung von Forst- und Wirtschaftswegen sowie von Bahngrundstücken insbesondere zur Beschleunigung des Mobilfunkausbaus in der Fläche
- Überarbeitung und Vereinfachung der Verfahren bei der 2016 eingeführten Mitnutzung von passiven Infrastrukturen von Versorgungsträgern
- Einführung einer Mitnutzungsmöglichkeit von Stadtmöbeln und sonstigen geeigneten Trägerstrukturen für den Ausbau von small cells, die Bestandteil von 5G-Netzen sein werden.

Breitbandförderung

- Stärkung der Gebietskörperschaften in der Förderung. Möglichkeit, vertraglich verbindliche Ausbauzusagen im Markterkundungsverfahren zu fordern. Dadurch kann der geförderte Ausbau nicht mehr durch Zusagen eines privatwirtschaftlichen Ausbaus, die letztlich nicht eingehalten werden, verhindert werden
- Einführung einer Befugnis für die Bundesnetzagentur den offenen Netzzugang (Open Access) im Rahmen der Förderung durchzusetzen.

Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten

- Einführung eines Anspruchs auf schnelles Internet für alle Bürgerinnen und Bürger, der soziale und wirtschaftliche Teilhabe einschließlich der Nutzung von Video-streaming-Diensten sowie Home-Office in angemessenem Umfang ermöglicht
- Festlegung der Mindestanforderungen durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der von der Mehrheit der Verbraucher genutzten Mindestbandbreite
- Der Anspruch soll insbesondere für besonders schwer erschließbare Randlagen greifen, die mittelfristig nicht von Förderprojekten erreicht werden.
- Darüber hinaus Modernisierung der Universaldienstvorgaben durch Konzentration auf die wesentliche Verpflichtung Sprach- und Internetzugangsdienste bereitzustellen. Die Verpflichtung, Telefonzellen oder Telefonbücher vorzuhalten, entfällt.