

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Telekommunikationsgesetz (TKG)
– Drucksachen 13/3609, 13/4438, 13/4864 –

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Schreiben des Präsidenten des Bundesrates an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses vom 14. Juni 1996 – mit Abdruck an die Präsidentin des Deutschen Bundestages zur Kenntnisnahme.

Der Bundesrat hat in seiner 698. Sitzung am 14. Juni 1996 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 13. Juni 1996 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den nachstehend angegebenen Gründen einberufen wird.

Anlage

Begründung

1. Zum Gesetz allgemein

Das Telekommunikationsgesetz berücksichtigt die Belange des Rundfunks unzureichend. Insbesondere bedarf es weiterer Vorkehrungen für die Mitwirkung der Länder bei der Frequenzverwaltung. Der Frequenznutzungsplan (§ 45) ist als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen. Bei den Rechtsverordnungen zur Frequenzgebühr und zu Beiträgen (§ 47) bedarf es ebenfalls der Zustimmung des Bundesrates. Zudem ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den privaten Rundfunkveranstaltern ein Erwerbsrecht einzuräumen (§ 96).

Begründung

Der Bundesrat hat in bezug auf die Belange des Rundfunks mit seinem Beschluß vom 22. März 1996 im einzelnen Änderungsvorschläge unterbreitet und begründet, denen im Gesetzgebungsverfahren noch nicht angemessen Rechnung getragen ist. Das Fernmeldewesen hat nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Rundfunkbereich dienende Funktion, die der Berücksichtigung im Telekommunikationsgesetz bedarf.

Der Frequenznutzungsplan wird wesentliches Instrument des Frequenzmanagements sein und muß daher als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden.

Frequenzgebühr und Beiträge nach § 47 können Rückwirkung auf die Finanzierung von Rundfunk haben. Deshalb ist die Mitwirkung des Bundesrates an den entsprechenden Rechtsverordnungen erforderlich.

Für den Fall, daß die Deutsche Telekom AG beabsichtigt, die bestehenden Lizenzen auf Dritte zu übertragen und die Sendeanlagen zu veräußern, ist sicherzustellen, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die privaten Rundfunkanbieter Gelegenheit erhalten, die zur Abstrahlung ihrer Programme erforderlichen Lizenzen zu erwerben und die Sendeanlagen zu übernehmen.

2. Zu § 2 Abs. 2

In § 2 Abs. 2 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen.

„3a. die Sicherstellung der Chancengleichheit ländlicher Räume im Verhältnis zu Verdichtungsräumen auch im Hinblick auf die Tarifierung des Universaldienstes,“.

Begründung

Das bereits in § 2 Abs. 2 PTRegG beschriebene, auf Artikel 87f Abs. 1 GG fußende Ziel nach Sicherstellung der Chancengleichheit ländlicher Räume im Verhältnis zu Verdichtungsräumen gilt uneingeschränkt weiter und ist deshalb in das Telekommunikationsgesetz zu übernehmen. Die Ergänzung hinsichtlich der Tarifierung des Universaldienstes beinhaltet eine wichtige Leitlinie für Entscheidungen der Regulierungsbehörde bei der Regulierung von Entgelten. Sie dient nicht nur dem Interesse der Bewohner ländlicher Räume, sondern ist auch ein wirksames Mittel gegen Bestrebungen marktmächtiger Unternehmen, den Wettbewerb durch gezielte Niedrigpreisstrategien in den Ballungsräumen von vornherein zu stärken.

3. Zu § 8 Abs. 1 und 2

a) In § 8 Abs. 1 sind nach Satz 2 folgende Sätze einzufügen:

„Lizenzgebiete für Bewerber um Lizenzen der Lizenzklasse 4 sollen so zugeschnitten sein, daß sie sowohl strukturstarke als auch strukturschwächere Gebiete umfassen, Ballungsräume nicht zerschneiden und auch die notwendige Erlöskraft zur Finanzierung des Universaldienstes auf diesem Gebiet ermöglichen. Durch den Zuschnitt der Lizenzgebiete soll sichergestellt sein, daß es nicht zu einer Benachteiligung kleiner und mittlerer Anbieter kommt.“

b) In § 8 Abs. 2 ist vor Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Zur Sicherstellung der Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 kann die Regulierungsbehörde Lizenzen mit der Auflage verbinden, in dem Lizenzgebiet nach Absatz 1 Universaldienstleistungen gemäß § 16 für einen bestimmten Anteil der Wohnbevölkerung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes anzubieten.“

Begründung zu a) und b)

Das Fehlen der Möglichkeit, Einfluß auf den Zuschnitt der Lizenzgebiete zu nehmen und Lizenzauflagen hinsichtlich des Flächendeckungsgrades für das Angebot von Universaldienstleistungen machen zu können, birgt die Gefahr, daß sich der Wettbewerb nicht nur in der Anlaufphase auf die Bedienung von Ballungsräumen und lukrativen Kundengruppen konzentriert und ländliche Räume weitgehend ausgespart würden. Dies hätte nicht nur zur Folge, daß Privat- und Geschäftskunden in den ländlichen

Räumen allein auf das Angebot eines Anbieters angewiesen wären, ohne in den Genuß der durch Wettbewerb verursachten Preis- und Leistungsverbesserungen zu kommen, sondern könnte auch dazu führen, daß das Angebot von Telekommunikationsleistungen gegenüber dem heutigen Stand erheblich verteuert würde.

4. Zu § 11 Abs. 2

In § 11 Abs. 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Vergabe von Frequenzen für die Funkanbindung von Teilnehmeranschlüssen erfolgt ausschließlich im Wege der Ausschreibung.“

Begründung

Klarstellung, daß wegen der erwünschten Bevorzugung von Bewerbern mit größerem Lizenzgebiet das Versteigerungsverfahren nicht geeignet ist.

5. Zu § 11 Abs. 4

In § 11 Abs. 4 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Versteigerungserlöse sind zur Förderung der Ziele im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 zu verwenden.“

Begründung

Einnahmen aus der Verwaltung knapper Ressourcen im Bereich der Telekommunikation sollten im Bereich der Telekommunikation verbleiben. Es bietet sich an, diese Mittel zur Förderung des o. g. Regulierungsziels zu verwenden.

6. Zu § 11 Abs. 8 – neu –

In § 11 ist folgender Absatz 8 anzufügen:

„(8) Bezieht sich ein Lizenzantrag auf Übertragungswege, die zur terrestrischen Rundfunkversorgung genutzt werden sollen, ist abweichend von Absatz 4 stets ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Bewerben sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, das Deutschlandradio oder private Rundfunkveranstalter um Lizenzen für die Verbreitung eigener Programme, genießen sie Vorrang gegenüber sonstigen Bewerbern. Rundfunkanstalten, dem Deutschlandradio, Rundfunkveranstaltern oder Anteilseignern von Rundfunkveranstaltern darf eine Lizenz nicht erteilt werden, mit der ausschließlich die fernmeldetechnische Versorgung anderer Rundfunkanstalten oder Rundfunkveranstalter vorgesehen ist. Das Nähere regelt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Begründung

Das verfassungsrechtliche Postulat der dienenden Funktion des Fernmeldewesens gegenüber dem Rundfunk (BVerfGE 12, 205, 227) besteht auch unter der Geltung des neuen Telekommunikationsverfassungsrechts fort. Da der Bund auf

der Grundlage des Artikels 87f GG angemessene und ausreichende Dienstleistungen der Telekommunikation künftig (nur noch) durch private Unternehmen gewährleistet, trifft den Bund die gesteigerte Gewährleistungspflicht, die dienende Funktion des Fernmeldewesens gegenüber dem Rundfunk durch Gesetz sicherzustellen. Mit Blick auf § 11 des Gesetzes schließt dies eine Versteigerung von Frequenzen für die Rundfunkversorgung aus. Die Gewährleistungspflicht des Bundes gebietet es vielmehr, Rundfunkanstalten und Rundfunkveranstalter bei der Bewerbung um eine Lizenz für die Verbreitung des eigenen Programms einen Vorrang gegenüber sonstigen Bewerbern einzuräumen.

Zudem ist auszuschließen, daß Rundfunkunternehmen Lizenzen erhalten, die ausschließlich die fernmeldetechnische Versorgung anderer Rundfunkanstalten und Rundfunkveranstalter bezwecken, da sie andernfalls über den Betrieb von Frequenzen Einfluß auf konkurrierende Veranstalter nehmen könnten. Eine Partagierung von Lizenzen wird durch § 11 Abs. 8 nicht ausgeschlossen.

7. Zu § 17 Abs. 1

In § 17 Abs. 1 sind

- in Satz 1 die Wörter „ein Mindestangebot an“ und
 - die Sätze 2 und 3
- zu streichen.

Begründung

Die vorgesehene Begrenzung der Universaldienstleistungen in § 17 Abs. 1 auf ein „Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen“ und auf die Dienstleistungen, die für die „Grundversorgung“ unabdingbar geworden sind, wird dem Infrastrukturauftrag des Bundes in Artikel 87f Abs. 1 GG nicht gerecht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Europäische Union die Mitgliedstaaten ermächtigt, ihren nationalen Standard über das vorgegebene Mindestangebot auszudehnen, und daß gleichzeitig von der Kommission beabsichtigt ist, den Universaldienst kurzfristig weiterzuentwickeln, um z. B. auch einen schnelleren Zugang zu Rechnernetzen zu ermöglichen.

8. Zu § 17 Abs. 2

In § 17 Abs. 2 sind

- a) in Satz 1 die Angabe „Satz 2 und 3“ zu streichen und folgender Halbsatz anzufügen:

„; die Bestimmung der Universaldienstleistungen ist der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung bedarfsgerecht anzupassen“;

b) nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Dabei können auch nichtlizenzpflichtige Telekommunikationsdienstleistungen zu Universaldienstleistungen bestimmt werden.“

Als Folge ist in § 18 Abs. 1 Satz 1, § 19 Abs. 3 Satz 1, § 21 Abs. 1 Satz 1 und § 22 Abs. 1 Satz 1 jeweils das Wort „lizenzpflichtigen“ zu streichen.

Begründung zu a) und b)

Eine gesetzliche Beschränkung der Universaldienstleistungen auf die Dienstleistungen, die den Bereichen des Sprachtelefondienstes und des Betreibens von Übertragungswegen zuzuordnen sind, ist abzulehnen. Vielmehr muß die gesetzliche Ermächtigung für die Rechtsverordnung so offen angelegt sein, daß in die Verordnung je nach der weiteren technischen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie den künftigen Vorgaben der Europäischen Union auch andere, ggf. auch nichtlizenzpflichtige Dienstleistungen aufgenommen werden können.

9. Zu § 27 Abs. 4

In § 27 Abs. 4 Satz 1 ist das Wort „nicht“ zu streichen.

Begründung

Die Festlegung der Arten und Verfahren der Entgeltgenehmigung hat erhebliche Bedeutung für die Erfüllung des Infrastrukturauftrages des Bundes, insbesondere hinsichtlich der Universaldienstleistungen. Daher ist auch die Mitwirkung des Bundesrates erforderlich.

10. Zu § 33 Abs. 1

In § 33 Abs. 1 ist folgender Satz anzufügen:

„Der Anbieter darf die technischen Bedingungen für die Nutzung seiner in Satz 1 genannten Leistungen nicht in einer Weise festlegen, daß dadurch der Zugang für Wettbewerber faktisch ausgeschlossen oder unzumutbar erschwert wird.“

Begründung

Die in § 33 Abs. 1 i. V. m. § 35 Abs. 1 TKG getroffenen Regelungen über die besondere Mißbrauchsaufsicht bzw. die Gewährung von Netzzugang reichen nicht aus, um die Erfüllung des Regulierungsziels nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 (chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb) sicherzustellen. § 33 Abs. 1 legt lediglich fest, daß ein marktbeherrschender Netzbetreiber den Zugang zu seinem intern genutzten und seinen am Markt angebotenen Leistungen, soweit sie wesentlich sind, zu den Bedingungen zu ermöglichen hat, die er sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen für eigene Zwecke einräumt.

§ 35 Abs. 1 legt fest, daß ein marktbeherrschender Betreiber öffentlicher Netze einen allgemei-

nen oder besonderen Netzzugang zu gewähren hat.

Es besteht aber die Gefahr, daß ein Unternehmen, das etwa im Bereich der Kabelnetze über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, zwar den Zugang zu seinen Netzen einräumt, die technischen Zugangsbedingungen für die Einspeisung in die Kabelnetze aber derart gestaltet, daß der Zugang für einzelne Wettbewerber faktisch verhindert oder unzumutbar erschwert wird.

Dem muß durch eine weitere Konkretisierung der besonderen Mißbrauchsaufsicht entgegen gewirkt werden.

11. Zu § 49 Abs. 5 – neu –

In § 49 ist nach Absatz 4 folgender Absatz 5 anzufügen:

„(5) Lizenznehmer nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 sind verpflichtet, ihre bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes verlegten Telekommunikationslinien den Trägern der Wegebaukosten zu dokumentieren.“

Begründung

Die Wegebaukostenträger können Leitungskataster nur erstellen, wenn bereits verlegte Telekommunikationslinien ihnen gegenüber auch dokumentiert werden. Absatz 5 verpflichtet die Lizenznehmer hierzu. Da die Regelung dazu beiträgt, den Umfang der den Trägern der Wegebaukosten zu ersetzenden Aufwendungen möglichst gering zu halten, ist sie auch im Sinn der Lizenznehmer.

12. Zu den §§ 65 ff.

Über die im Gesetz vorgesehene und zusätzlich geforderte Mitwirkung des Bundesrates beim Erlass von Rechtsverordnungen hinaus ist die Mitwirkungsmöglichkeit der Länder über einen Regulierungsrat bei den wichtigen Entscheidungen der Regulierung zu verbessern.

Darüber hinaus soll mit der Einrichtung der Regulierungsbehörde möglichst umgehend begonnen werden.

Begründung

Die Länder tragen im Rahmen der Politik der Bundesrepublik Deutschland Mitverantwortung bei der Verwirklichung des Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes und bei der vom Grundgesetz postulierten Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Somit haben sie ein besonderes und legitimes Interesse daran, daß der grundgesetzlich normierte Infrastrukturauftrag des Bundes auch nach einer Öffnung der Telekommunikationsmärkte in vollem Umfang erfüllt wird.

Die Sicherung der Regulierungsziele wird am besten durch eine möglichst umgehende Errichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde erreicht. Bei der im Gesetz vorgesehenen Lösung

einer weisungsabhängigen Bundesoberbehörde ist zur Wahrung der Infrastruktursicherungsinteressen der Länder eine Verstärkung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten über den Regulierungsbeirat erforderlich.

13. Zu den §§ 65 ff.

Die Regelungen des Telekommunikationsgesetzes über den Beirat bei der Regulierungsbehörde sind unzureichend. § 65 c sieht lediglich eine Benehmensregelung, in den Fällen des § 70 Abs. 3 ein Antragsrecht, ein Recht auf Auskünfte und Stellungnahmen sowie ein Anhörungsrecht bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplans vor.

Angesichts der Mitverantwortung der Länder bei der Erfüllung des Infrastrukturauftrags hält der Bundesrat weitergehende Kompetenzen des Beirats für geboten. Insbesondere müssen echte Mitwirkungsrechte des Beirats in allen grundlegenden Fragen der Lizenzvergabe, der Entgeltregulierung, der Sicherung des Universaldienstes, der Zusammenschaltung und der Mißbrauchsaufsicht vorgesehen werden. Die Benehmensregelung gemäß § 65 c Nr. 2 und § 70 Abs. 3 ist in eine Einvernehmensregelung abzuändern.

14. Zu § 65 Abs. 4

In § 65 Abs. 4 sind folgende Sätze anzufügen:

„Die Ernennung erfolgt auf jeweils fünf Jahre. Eine Wiederernennung ist möglich.“

Begründung

Durch die Ernennung auf Zeit wird deutlicher gemacht, daß die Regulierung in der vom Gesetz geregelten Form nach übereinstimmender Ansicht nach einer Übergangszeit auslaufen und in eine, möglicherweise anders organisierte Mißbrauchsaufsicht übergeleitet werden soll. Eine solche mögliche Organisationsänderung würde dadurch erheblich erleichtert. Darüber hinaus würde dadurch das Mitwirkungsinstrument der Benennung durch den Regulierungsbeirat gestärkt. Eine Abweichung von der üblichen beamtenrechtlichen Ernennung auf Lebenszeit ist durch die aufgrund des Benennungsverfahrens durch Vertreter von Deutschem Bundestag und Bundesrat besondere Stellung gerechtfertigt.

15. Zu § 87 Abs. 4

§ 87 Abs. 4 Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

„Für die Kosten, die für die Übertragung der bereitzustellenden Informationen anfallen, gelten mit Ausnahme besonderer Tarife oder Zuschläge für vorrangige oder vorzeitige Bereitstellung die jeweils für die Allgemeinheit anzuwendenden Tarife.“

Begründung

Eine Nebenfolge der Verfügbarkeit von modernen Telekommunikationsanlagen ist unter anderem deren Mißbrauch durch Straftäter, die ihren

Handlungsspielraum hierdurch erheblich erweitern können. Von den Betreibern von Telekommunikationsanlagen kann daher unter dem Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums verlangt werden, den Sicherheitsbehörden die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation kostenfrei zu gestatten. Hierzu gehört auch, daß die Betreiber von Telekommunikationsanlagen für die Bereitstellung von Zugängen zur Überwachung von Telekommunikationsvorgängen keine Kosten in Rechnung stellen.

16. Zu § 89 Abs. 3

In § 89 Abs. 3 ist nach dem Wort „jederzeit“ das Wort „unentgeltlich“ einzufügen.

Begründung

Eine Nebenfolge der Verfügbarmachung von Telekommunikationsdienstleistungen ist u. a. deren Mißbrauchsmöglichkeit durch Straftäter, die ihren Handlungsspielraum hierdurch erheblich ausweiten können. Die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen haben es den Sicherheitsbehörden daher unter dem Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu ermöglichen, die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation kostenfrei zu gestatten.

17. Zu § 89 Abs. 8

§ 89 Abs. 8 ist zu streichen.

Begründung

Durch die Änderung des § 89 soll für die berechtigten Behörden der Länder ein kostenfreies Auskunftersuchen bei der Regulierungsbehörde ermöglicht werden. Dies entspricht auch dem Rechtszustand vor Privatisierung der Telekom. Auskunftersuchen wurden von der Deutschen Bundespost im Wege der Amtshilfe kostenfrei bearbeitet. Eine Kostenbelastung der Polizei, die nach der Privatisierung der Telekom beispielsweise allein in Bayern für Auskunftersuchen jährlich insgesamt etwa 500 000 DM beträgt, kann angesichts der angespannten Haushaltslage nicht weiter hingenommen werden und ist im Verhältnis von amtshilfepflichtigen Behörden untereinander auch nicht sachgerecht.

18. Zu § 90 Abs. 4

In § 90 ist Absatz 4 wie folgt zu fassen:

„(4) Abweichend von § 38 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes kontrollieren die Aufsichtsbehörden nach § 38 Abs. 6 des Bundesdatenschutzgesetzes, auch ohne daß hierfür ein Anlaß gegeben sein muß, die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der Daten von natürlichen und juristischen Personen bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen. Die Aufsichtsbehörden sind befugt, ihre Beanstandungen an das Bundesministerium für Wirtschaft zu

übermitteln. Ferner sind sie befugt, diesem nach pflichtgemäßem Ermessen weitere Ergebnisse ihrer Kontrollen mitzuteilen."

Begründung

Die Regelung im Gesetz widerspricht dem vom Bundesdatenschutzgesetz vorgegebenen Kontrollsystem. Die Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drucksache 13/4438 vom 23. April 1996) zu Nummer 107 der Stellungnahme des Bundesrates vom 22. März 1996 (BR-Drucksache 80/96) kann nicht unwidersprochen bleiben. Die Aufsichtsbehörden der Länder nehmen die Aufsicht im nicht-öffentlichen Bereich unabhängig, bürgernah und flächendeckend in nicht weniger sensiblen, länderübergreifenden Bereichen, im übrigen aber auch im Telekommunikationsbereich, wahr; ein bundesweit hoher Datenschutzstandard ist durch die von den Anfängen des Bundesdatenschutzgesetzes an bewährte Koordinierung der Aufsichtsbehörden der Länder untereinander sichergestellt („Düsseldorfer Kreis"). Auf die Stellungnahme des Bundesrates wird verwiesen.

19. Zu § 98 Abs. 1 Nr. 2 a – neu –

In § 98 Abs. 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2 a einzufügen:

„2a. In § 28 werden nach dem Wort „tritt" die Wörter „mit Ausnahme seines § 12" eingefügt."

Begründung

Es ist zu begrüßen, daß der Gesetzesbeschluß in § 98 Abs. 1 Nr. 2 – abgesehen von redaktionellen Änderungen – die praktisch äußerst bedeutsame Vorschrift des § 12 FAG unverändert läßt. Zutreffend ist weiter die damit zum Ausdruck kommende Einschätzung, daß § 12 FAG neben den sonstigen Bestimmungen – namentlich dessen § 89, der für die Belange der Strafverfolgung § 12 FAG nicht ersetzen kann – gelten muß.

Allerdings läßt der Gesetzesbeschluß die Frage unbeantwortet, was nach dem Außerkrafttreten des FAG mit Ablauf des 31. Dezember 1997 (vgl. § 28 FAG, den der Gesetzesbeschluß unverändert läßt) an die Stelle des § 12 FAG treten soll. Dabei ist in keiner Weise ersichtlich, weshalb für § 12 FAG nach dem 31. Dezember 1997 kein Bedürfnis mehr bestehen sollte. Eine § 12 FAG entsprechende Bestimmung ist neben § 100 a StPO unverzichtbar, um eine effektive Strafverfolgung sicherzustellen. Eine dem § 12 FAG entsprechende Regelung muß daher auch über den 31. Dezember 1997 hinaus fortgelten.

§ 28 FAG sollte daher dahin gehend geändert werden, daß § 12 FAG auch über den 31. Dezember 1997 hinaus fortgilt.

