

22.04.16

Beschluss

des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates zur Anpassung des Rechtsrahmens an das Zeitalter der Digitalisierung im Telekommunikationsbereich - Rechtssicherheit bei Messengerdiensten, standortbezogenen Diensten und anderen neuen Geschäftsmodellen

Der Bundesrat hat in seiner 944. Sitzung am 22. April 2016 die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates zur Anpassung des Rechtsrahmens an das Zeitalter der Digitalisierung im Telekommunikationsbereich - Rechtssicherheit bei Messengerdiensten, standortbezogenen Diensten und anderen neuen Geschäftsmodellen

1. Der zunehmende Einsatz digitaler Medien in Gesellschaft und Wirtschaft verändert gewohnte Lebens- und Wirtschaftsbereiche schnell und teilweise umbruchartig. Die Digitalisierung führt zur Ausbreitung neuer Geschäftsmodelle. Der geltende Rechtsrahmen im Telekommunikationssektor hinkt dieser Entwicklung hinterher.
2. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die bisherigen und geplanten Aktivitäten der Bundesregierung zur Umsetzung der Digitalisierung von Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland. Er verweist auf seinen Beschluss zum Digitalen Binnenmarkt (BR-Drucksache 212/15 (Beschluss)), betont das Potenzial der Digitalisierung für Wachstum und Beschäftigung und verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Möglichkeiten der Verknüpfung wirtschaftlicher Wertschöpfung mit einem hohen Sicherheits- und Schutzniveau.
3. Konkreten Anpassungsbedarf bei dem bestehenden Rechtsrahmen sieht der Bundesrat jedoch bei Messengerdiensten, standortbezogenen Diensten, der Machine-to-Machine-Kommunikation sowie bei der Prüfung der Regulierung von Internetplattform-Anbietern. Der Bundesrat spricht sich für eine stärkere Gleichbehandlung von Substitutionsprodukten für Telekommunikationsdienste wie Messengerdienste und standortbezogene Dienste mit Telekommunikationsdiensten aus und bittet die Bundesregierung, insbesondere die Anwendung der im Telekommunikationsgesetz (TKG) geregelten Vorschriften zum Kundenschutz, zur Marktregulierung, zum Fernmeldegeheimnis und zum Datenschutz für Dienste gleicher Funktionalität sicherzustellen.

4. Die Bundesregierung wird gebeten, weitere Anwendungsbereiche zu identifizieren, in denen der nationale Telekommunikationsrechtsrahmen der tatsächlichen technischen Entwicklung und künftig zu erwartenden Weiterentwicklungen nicht mehr entspricht, und dementsprechende Anpassungen vorzubereiten. Dabei betont der Bundesrat, dass er die bisherigen Regelungen zur Marktregulierung im TKG für grundsätzlich geeignet hält. Zur Wahrung der Planungssicherheit, Berechenbarkeit und Subsidiarität sollte eine Weiterentwicklung auf den bisherigen Ansätzen basieren.
5. Des Weiteren wird die Bundesregierung gebeten, auch in der Begleitung der "Digital Single Market"-Strategie der Kommission und im Rahmen der Überarbeitung des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens für Regelungen einzutreten, die sowohl der technischen Weiterentwicklung als auch einem hohen Schutz- und Sicherheitsniveau der Privatsphäre sowie von Unternehmensdaten Rechnung tragen. Die Veränderung des europäischen Rechtsrahmens wird jedoch erst mittelfristig greifen. Gleichzeitig betont der Bundesrat noch einmal die grundsätzliche Anwendbarkeit der Marktregulierungsmechanismen des Telekommunikationsrechtsrahmens.
6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung diesbezüglich um einen entsprechenden Fortschrittsbericht bis Herbst 2016.

Begründung:

Die Digitalisierung führt zu neuen Anwendungen und Geschäftsmodellen auch im Telekommunikationsbereich, für die der Rechtsrahmen, insbesondere das TKG, nicht mehr in Gänze zutreffend ist.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Digitalen Agenda 2014-2017 bereits wichtige Weichen für die Begleitung des Digitalisierungsprozesses in Deutschland gestellt. Die Digitale Agenda zielt neben der Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale durch die Digitalisierung auch auf den Schutz der Privatsphäre der Nutzer und ihrer Kommunikation im Internet ab. Die Sicherheit von datenverarbeitenden Systemen und der Schutz der Daten sollen als zentrale Querschnittsthemen der Digitalisierung in allen Handlungsfeldern berücksichtigt werden. Das Maßnahmenprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Mehr Sicherheit, Souveränität und Selbstbestimmung in der digitalen Wirtschaft“ ist hierbei ein wichtiger Baustein.

Der Bundesrat hat sich bereits in seinem Beschluss zur Digitalen Binnenmarktstrategie entsprechend positioniert (BR-Drucksache 212/15 (Beschluss)).

Der Fachdialog "Ordnungsrahmen für die digitale Wirtschaft" des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Lösung dieser Fragestellungen wird begrüßt. Allerdings gibt es für die genannten Punkte, insbesondere bezüglich der Messengerdienste, aufgrund der starken Nutzung kurzfristigen Anpassungsbedarf.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund zu einer Überprüfung des nationalen Telekommunikationsrechtsrahmens auf. Dieser Rechtsrahmen soll angemessene Regelungen zur Ermöglichung neuer, für die wirtschaftliche Entwicklung wichtiger Kommunikationsformen schaffen, unter Berücksichtigung des Schutzes der Privatsphäre der Nutzer. Konkreten Änderungsbedarf sieht der Bundesrat bei

- a) Messengerdienste wie beispielsweise WhatsApp, Line, Telegram. Diese werden zunehmend als Substitut für Kurznachrichten (SMS) und klassische Sprachtelefonie verwendet. In Abhängigkeit von der technischen Ausgestaltung des Messengerdienstes ist die Anwendbarkeit und Durchsetzung des TKG nicht sichergestellt. Messengerdienste, die nach bisheriger Abgrenzung nicht dem TKG unterliegen, haben bezüglich der Verkehrsdaten und vor allem der Inhalte der Kommunikation ein deutlich geringeres Schutzniveau. Für Nutzer ist nicht unterscheidbar, welche technische Lösung bei welchem Messengerdienst greift. Deshalb sollte ein dem TKG entsprechendes Schutzniveau bei allen Diensten mit entsprechender Funktionalität sichergestellt werden.
- b) Standortbezogenen Daten wie beispielsweise bei standortbezogenen Spielen, wie etwa Geocaching, Ingress, Foursquare oder auch bei Routenplanern. Diese sind im TKG Gegenstand einer besonderen Regelung. Es ist derzeit jedoch unklar, ob damit nur die Positionsermittlung über die Funkzellenbestimmung oder auch diejenige über die Nutzung der GPS-Sensoren des Endgeräts erfasst wird. Der europäische Gesetzgeber hat mit der E-Privacy-Richtlinie und in der Folge der nationale Gesetzgeber mit der TKG-Novelle 2012 auch solche Daten als Standortdaten bezeichnet, die von einem Telekommunikationsdienst erhoben und verwendet werden. Es ist unklar, ob damit nicht nur die Positionsermittlung über die Funkzellenbestimmung, sondern auch diejenige über die Nutzung der GPS-Sensoren des Endgeräts erfasst wird. Das im TKG festgelegte hohe Schutzniveau sollte grundsätzlich für alle standortbezogenen Dienste unabhängig von der Art der Ortung und dem verwendeten Endgerät Anwendung finden. Die Regelungen des § 98 TKG sollten entsprechend so gestaltet werden, dass sie auch auf moderne standortbezogene Dienste anwendbar sind.
- c) Machine-to-Machine (M2M)-Kommunikation; diese wird bei der Umsetzung von Industrie 4.0 eine zunehmende Rolle spielen. M2M steht für den automatisierten Informationsaustausch zwischen technischen Systemen wie Maschinen, Fahrzeugen oder auch Containern untereinander oder mit einer zentralen Stelle. Typische Anwendungen sind die Fernüberwachung und -steuerung (zum Beispiel bei Strom-, Gas- und Wasserzählern). M2M verknüpft Informations- und Kommunikationstechnik und bildet das sogenannte "Internet der Dinge". Eine neue Fragestellung ist

hierbei auch die Auswirkung der M2M-Kommunikation auf die Nummerierung (§ 66 TKG).

- d) der Regulierung von Internet-Plattformanbietern (sogenannten Over-the-Top-Anbietern) wie facebook und Google; hier ist zu prüfen, inwieweit die Regelungen unter anderen im Bereich des Kundenschutzes und der öffentlichen Sicherheit (Teil 3 sowie Teil 7 Abschnitt 3 des TKG) zutreffend sind.

Im Rahmen der "Digital Single Market"-Strategie der Kommission ist auch eine Überarbeitung des Telekommunikationsrechtsrahmens vorgesehen, die mit einer umfassenden Konsultation eingeleitet wurde. Die Veränderung des europäischen Rechtsrahmens wird jedoch erst mittelfristig greifen. Deshalb sind insbesondere in den oben genannten Bereichen bereits jetzt Ansätze im nationalen Rechtsrahmen erforderlich.