

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung der Regelungen über Funkanlagen und zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes sowie zur Aufhebung des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen

- Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27.1.2017 –; Bundesrat Drucksache 75/17

19. April 2017

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlands-umsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Hintergrund der vorliegenden Kommentierung:

Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf des Gesetzes wurde am 27.1.2017 an den Bundesrat übermittelt. Der Gesetzentwurf besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen:

- Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (Funkanlagen-gesetz – FuAG)
= Umsetzung der Funkanlagen-Richtlinie 2014/53/EU (RE-D) in deutsches Recht
- Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Bitkom möchte im Interesse einer problemlosen Anwendbarkeit der zukünftigen gesetzlichen Regelungen auf einige Punkte im Gesetzentwurf hinweisen, die entweder unklar sind oder von der umzusetzenden Richtlinie abweichen. Diese Punkte sollten korrigiert werden.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Kai Kallweit

**Referent
Technische Regulierung &
Umwelt**

T +49 30 27576-220
k.kallweit@bitkom.org

Nick Kriegeskotte

**Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik**

T +49 30 27576-224
n.kriegeskotte@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Kommentierung FuAG

Text im Entwurf	Kommentar
<p><i>§ 3 (1) Begriffsbestimmungen</i></p> <p>10. ist „Inverkehrbringen“ das erstmalige Bereitstellen von Funkanlagen auf dem <u>Markt</u>;</p>	<p>Die Formulierung „auf dem Markt“ sollte an die Formulierung der Richtlinie angepasst werden: „auf dem Unionsmarkt“. Andernfalls würden Unklarheiten durch unterschiedliche Wortwahl entstehen.</p>
<p><i>§ 3 (1) Begriffsbestimmungen</i></p> <p>11. ist „Inbetriebnahme“ die erstmalige Verwendung von Funkanlagen durch ihre Endnutzer;</p>	<p>Auch hier fehlt der Verweis auf die Inbetriebnahme <u>in der Union</u>, der in der Richtlinie enthalten ist.</p>
<p><i>§ 5 Übermittlung von Informationen über die Konformität von Kombinationen von Funkanlagen und Software</i></p> <p>(2) Diese Informationen müssen als Ergebnis einer Konformitätsbewertung nach § 18 Absatz 1 oder 2 die in Anhang VI der Richtlinie 2014/53/EU aufgeführten Angaben umfassen. Aus ihnen muss für jede Kombination eindeutig hervorgehen, welche Funkanlage und welche Software jeweils bewertet wurde. Die Informationen sind stets auf dem aktuellen Stand zu halten und <u>bei Aktualisierungen erneut zu übermitteln</u>. ...</p>	<p>Bitkom weist darauf hin, dass die praktische Umsetzung von §5 (2) in der späteren Praxis zu hohen zusätzlichen administrativen Aufwänden für die Wirtschaft führen würde und als Folge die Geschwindigkeit, mit der Innovationen in den Markt gebracht werden, einschränken kann.</p> <p>Problem: Derzeit bestätigen die Hersteller die Konformität im Auslieferungszustand. Würde die Formulierung aus dem Entwurf des Funkanlagengesetzes strikt ausgelegt, bedeutete dies, dass für jedes Software-Update eine neue Konformitätserklärung für jedes einzelne Produkt ausgestellt und an die Bundesnetzagentur sowie die Europäische Kommission übermittelt werden müsste.</p> <p>Lösungsvorschlag: Als Unterstützung für die spätere Auslegung des FuAG schlagen wir eine Erläuterung wie nachfolgend beschrieben für die Aufnahme in die Gesetzesbegründung vor: Da Software-Updates in der Regel häufig veröffentlicht werden und auch im Sinne der IT-Sicherheit unverzichtbar sein können, sollte nicht jede einzelne Nachfolgeversion der Software zu</p>

Text im Entwurf	Kommentar
	<p>der Verpflichtung führen, eine Konformitätserklärung auszustellen und Informationen darüber an die Bundesnetzagentur und die Europäische Kommission zu übermitteln. Aus Sicht des Bitkom sollte es ausreichen, eine Basisversion der Software in der Konformitätserklärung genau zu benennen. Alle darauf aufbauenden Software-Updates des Herstellers sollten damit erfasst sein.</p> <p>Gleiches gilt für die Anforderung aus §18 FuAG, dass die EU-Konformitätserklärung immer auf dem aktuellen Stand gehalten werden muss.</p>
<p><i>§ 14 Pflichten des Händlers</i></p> <p>(1) Der Händler darf eine Funkanlage erst auf dem Markt bereitstellen, wenn er <u>sichergestellt</u> hat, dass ...</p>	<p>Der Händler kann nicht <u>sicherstellen</u>, dass die Funkanlage den geforderten Punkten entspricht, da dies nur dem Hersteller möglich ist. Der Händler kann die Erfüllung der Anforderungen aber <u>überprüfen</u>.</p> <p>Die Formulierung „überprüfen“ ist auch in der Richtlinie enthalten und sollte übernommen werden.</p>
<p><i>§ 18 Konformitätsbewertungsverfahren</i></p> <p>(6) Unterliegt eine Funkanlage mehreren Rechtsakten der Europäischen Union, in denen jeweils eine EU-Konformitätserklärung vorgeschrieben ist, so stellt der Hersteller nur eine EU-Konformitätserklärung für sämtliche Rechtsakte der Europäischen Union aus. Diese Erklärung muss alle betroffenen Rechtsakte nebst <u>Fundstelle im Amtsblatt</u> der Europäischen Union enthalten.</p>	<p>Die Forderung nach Angabe der „Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union“ ist eine Abweichung von der Richtlinie. Für die Funkanlagen Richtlinie 2014/53/EU wäre das neben der Richtliniennummer folgender Zusatz: „ABl. EU L 153, 22.5.2014, S. 62–106.“</p> <p>Zwar wird in der deutschen Übersetzung der Richtlinie 2014/53/EU in Art. 18 Abs. 3 ebenfalls die Angabe der Fundstelle im Amtsblatt gefordert, in der englischen und französischen Fassung heißt es allerdings lediglich:</p>

Text im Entwurf

Kommentar

- “That declaration shall contain the identification of the Union acts concerned including their publication references”
- “La déclaration doit mentionner les titres des actes de l'Union concernés, ainsi que les références de leur publication”

In beiden Sprachfassungen fehlt der Verweis auf das Amtsblatt (Official Journal & Journal officiel). Dort wird lediglich die „publication reference“ gefordert, was mit der Richtliniennummer „2014/53/EU“ gleichzusetzen ist. Die deutsche Sprachfassung der Richtlinie RE-D ist somit in diesem Punkt fehlerhaft. Mit dem vorliegenden Entwurf des FuAG würde der deutsche Gesetzgeber eine deutlich strengere und praxisferne Umsetzung vornehmen. Inverkehrbringer müssten dann nur für den deutschen Markt einen zusätzlichen Vermerk auf die Fundstelle im Amtsblatt der EU (siehe oben) in die EU-Konformitätserklärung aufnehmen. Das würde darüber hinaus aufgrund der Formulierung „alle betroffenen Rechtsakte“ strenggenommen für alle auf ein Produkt anwendbaren Richtlinien gelten.

Um eine einheitliche Anwendung der RE-D Richtlinie in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten sollte der deutsche Gesetzgeber bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie den offensichtlichen Fehler in der deutschsprachigen Fassung der RE-D wie oben beschrieben korrigieren. Da alle Sprachfassungen der Richtlinie gleichermaßen gelten, sollte darauf Bezug genommen werden.

§ 20 Gebrauchsanleitung und Sicherheitsinformationen,
Hinweise auf Nutzungsbeschränkungen

Hier weicht der Text von der Richtlinie ab. Die Richtlinie fordert für die Konformitätserklärung die Angabe einer Internetadresse. Die Abweichung durch den

Text im Entwurf	Kommentar
<p>(2) Jeder Funkanlage ist eine Kopie der EU-Konformitätserklärung oder eine vereinfachte EU-Konformitätserklärung beizufügen. Wird nur eine vereinfachte EU Konformitätserklärung bereitgestellt, muss darin die <u>genaue</u> Internetadresse angegeben sein, unter der der vollständige Text der EU-Konformitätserklärung erhältlich ist.</p>	<p>Zusatz „genaue“ kann zu der Interpretation führen, dass in Deutschland abweichende oder zusätzliche Angaben erforderlich wären. Dies stünde jedoch im Widerspruch zu einer europäischen Harmonisierung.</p>
<p><i>§ 25 Maßnahmen bei nichtkonformen Funkanlagen</i></p> <p>(1) Ergreift der Wirtschaftsakteur einer nach § 24 Absatz 2 Satz 1 festgestellten nichtkonformen Funkanlage innerhalb der gesetzten Frist keine <u>geeigneten</u> Korrekturmaßnahmen, so trifft die Bundesnetzagentur alle geeigneten Maßnahmen, um die Bereitstellung der Funkanlage auf dem deutschen Markt einzuschränken, oder sie untersagt die Bereitstellung auf dem Markt oder sorgt dafür, dass die Funkanlage zurückgenommen oder zurückgerufen wird. Ist kein Wirtschaftsakteur im Binnenmarkt ansässig, können die Maßnahmen <u>gegen jeden</u> gerichtet werden, der die Weitergabe im Auftrag des Wirtschaftsakteurs vornimmt.</p>	<p>Hier weicht der Text von der Richtlinie ab und ändert die Bedeutung der Richtlinie. Die Richtlinie fordert „angemessene Maßnahmen“. Geeignete Maßnahmen können unter Umständen nicht angemessen sein und würden damit zu unverhältnismäßigen Kosten führen.</p> <p>Das Wort „geeigneten“ sollte dementsprechend in „angemessene“ geändert werden.</p> <p>Bitkom unterstützt ausdrücklich, dass die Maßnahmen bei Bedarf gegen „jeden“ gerichtet werden können, der ein betreffendes Gerät weitergibt.</p>
<p><i>§ 32 Schutz von Personen vor elektromagnetischen Feldern; Verordnungsermächtigung</i></p> <p>Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Regelungen zur Gewährleistung des Schutzes von Personen in den durch den Betrieb von Funkanlagen und Radaranlagen entstehenden elektromagnetischen Feldern zu treffen. Immissionschutzrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Regelungen bleiben hiervon unberührt.</p>	<p>Dieser Paragraph stellt die Ermächtigungsgrundlage für die BEMFV dar und geht insofern über den Inhalt der Richtlinie hinaus. Hierbei sollte gewährleistet sein, dass hieraus resultierende Regelungen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt bleiben.</p> <p>Das in der BEMFV festgelegte Standortbescheinigungsverfahren kann dabei für Deutschland als etabliert und bewährt angesehen werden.</p> <p>Das ebenfalls in der BEMFV beschriebene Anzeigeverfahren für Funkanlagen mit mehr als 100 mW EIRR</p>

Text im Entwurf

Kommentar

und weniger als 10 W EIRP sollte hingegen in Bezug auf mögliche Verfahrensvereinfachungen überprüft werden. Unklar ist hier insbesondere, ob dieses Anzeigeverfahren auch für Privatkundenprodukte (Consumer Products) zur Anwendung kommen soll. Ein solches Anzeigeverfahren für Privatkundenprodukte bedeutet einem erheblichen Mehraufwand bei Bürgerinnen und Bürgern sowie bei der Bundesnetzagentur.

Viele der heute für Privatkunden angebotenen WLAN-Router verfügen über zwei Frequenzbänder (2,4 GHz und 5 GHz) mit einer Sendeleistung von jeweils 100 mW EIRP oder mehr. Die Geräte fallen damit nicht unter die in der BEMFV vorgesehene Marginalschwelle von 100 mW EIRP. Alle diese Geräte sind also durch den Privatkunden, den Geschäftskunden oder den Betreiber eines öffentlichen Netzes anzuzeigen. Hierbei dürfte es sich um mehrere Millionen Geräte handeln. Die bisherige Umsetzungspraxis hat gezeigt, dass dies nicht praktikabel ist. Lediglich der relativ kleine Anteil von Mobilfunkanlagen mit weniger als 10 W EIRP wird angezeigt, während die große Zahl von WLAN- Routern und Hotspots nicht angezeigt wird.

Durch eine solche allein in Deutschland geltende Vorschrift werden zusätzliche Hürden in Bezug auf wichtige Zugangsprodukte für eine Breitbandversorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Vergleich zum übrigen EU-Markt geschaffen.

Hier besteht ein erhebliches Potential zur Verwaltungsvereinfachung, wenn Privatkundenprodukte aus dem Anzeigeverfahren herausgenommen werden. Soweit baugleiche Produkte von Geschäftskunden und Betreibern öffentlicher Netze genutzt werden, sollte das Anzeigeverfahren auch für diese nicht zur Anwendung kommen.

Text im Entwurf

Kommentar

Immissionsrechtlich bleiben die hohen deutschen und europäischen Standards in vollem Umfang erhalten, da der Nachweis der Einhaltung der grundlegenden Anforderung zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit gemäß §4 (1) 1. der RE-D ohnehin im Rahmen der Konformitätsprüfung durch den Hersteller und nicht durch die Bundesnetzagentur erfolgt.

§32 sollte wie folgt ergänzt werden: Auf dem Unionsmarkt für Privatkunden angebotene Produkte bleiben hiervon unberührt, unabhängig davon ob sie von Privatkunden, Geschäftskunden oder Betreibern öffentlicher Netze eingesetzt werden.

Letztlich wird das Anzeigeverfahren damit wieder auf den ursprünglich in der Fassung der BEMFV vom 20.08.2002 vorgesehenen Regulierungsumfang, die Inbetriebnahme und Außerbetriebnahme einer ortsfesten Funkanlage (Basisstation) in öffentlichen Telekommunikationsnetzen anzuzeigen, die eine äquivalente isotrope Strahlungsleistung von weniger als 10 W EIRP aufweist, zurückgeführt.

Die Anforderung, dass für den Betrieb von mehreren Funkanlagen mit weniger als 10 W EIRP eine Standortbescheinigung erforderlich ist, bleibt davon unberührt. Ein Betrieb von mehreren Funkanlagen mit weniger als 10 W EIRP an einem Ort erfolgt i.d.R. durch Betreibern öffentlicher Kommunikationsnetze an Orten mit hohem Kapazitätsbedarf. Diese Betreiber verfügen über die notwendige technische Fachkompetenz, um den Anforderungen der BEMFV auch in diesen Fällen in vollem Umfang nachzukommen. Ein Anzeigeverfahren ist dafür nicht erforderlich.

§ 32 Schutz von Personen vor elektromagnetischen Feldern;

Um den freien Warenverkehr nicht zu beeinträchtigen

Text im Entwurf

Kommentar

Verordnungsermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Regelungen zur Gewährleistung des Schutzes von Personen in den durch den Betrieb von Funkanlagen und Radaranlagen entstehenden elektromagnetischen Feldern zu treffen. Immissionsschutzrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Regelungen bleiben hiervon unberührt.

gen, sollten die aufgrund dieser Ermächtigung getroffenen Regelungen auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden, das sich aus den in Deutschland geltenden immissionsschutzrechtlichen Regelungen, einschließlich dem Standortbescheinigungsverfahren ergibt.

§32 sollte deshalb zur Klarstellung wie folgt ergänzt werden: Zum Nachweis der Einhaltung der grundlegenden Anforderungen für Funkanlagen, für die sich aufgrund des deutschen Rechts keine über die Richtlinie hinausgehenden Anforderungen ergeben, sind die in der RE-D vorgesehenen Konformitätsnachweisverfahren anzuwenden.

Kommentierung TKG

Text im Entwurf	Kommentar
<p><i>§ 41b TKG Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen</i></p> <p>(1) [...] Sie können dem Teilnehmer Telekommunikationsendeinrichtungen überlassen, dürfen aber deren Anschluss und Nutzung nicht zwingend vorschreiben. Notwendige Zugangsdaten und Informationen für den Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen und die Nutzung der Telekommunikationsdienste haben sie dem Teilnehmer in Textform unaufgefordert und kostenfrei <u>bei Vertragsschluss</u> zur Verfügung zu stellen.</p>	<p>Die formelle Überführung der Regelungen für Telekommunikationsendgeräte, die bislang Bestandteil des FTEG waren, in das TKG eröffnet die – im vorliegenden Entwurf unberücksichtigt gelassene – Möglichkeit der Anpassung hinsichtlich seit der Einführung der Regelung erfolgter Rechtsprechung. Ein rechtskräftiges Urteil des Landgerichts Essen (Az. 45 O 56/16) hat kürzlich bestätigt, dass der derzeitige Wortlaut von § 11 Abs. 3 S. 3 FTEG (entspricht § 41b Abs. 1 S. 3 TKG-E) nicht eindeutig sei. Nach Auffassung des Landgerichts Essen bestehe die Pflicht der Netzbetreiber, die notwendigen Zugangsdaten bei Neuverträgen unaufgefordert und kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Der Sinngehalt der gesetzlichen Aussage gebe aber nicht zwingend vor, dass die maßgeblichen Zugangsdaten ausschließlich im Falle eines Vertragsschlusses zur Verfügung zu stellen seien. Sinn und Zweck des Anschlussrechtes sowie die systematische Auslegung sprächen vielmehr dafür, dass die Zugangsdaten auf Anforderung allen Kunden zur Verfügung zu stellen seien. Aus Sicht des Bitkom sollte das aktuelle Gesetzgebungsverfahren genutzt werden, um zu prüfen, ob diese Rechtsprechung dem tatsächlichen Willen des Gesetzgebers entspricht und die Möglichkeit zur Klarstellung genutzt werden.</p>