

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Frau Gertrud Husch
Leiterin des Referats VIA2
Villemombler Str. 76
53123 Bonn

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Frau Susanne Ding
Leiterin des Referats DG13
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

per E-Mail an TKG-Novelle@bmwi.bund.de und
ref-DG13@bmvi.bund.de

Deutsche Gesellschaft für Recht
und Informatik e.V.

kontakt@dgri.de
www.dgri.de

Geschäftsstelle:
Deutsche Gesellschaft für Recht
und Informatik e.V.
c/o Romy Richter
Konrad-Zuse-Straße 41
60438 Frankfurt am Main

Sparkasse Karlsruhe
IBAN: DE 27 6605 0101 0022 4047 43
BIC: KARSDE66

Stellungnahme der DGRI e.V. zum Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz)

Sehr geehrte Frau Husch,
sehr geehrte Frau Ding,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen Bezug auf das Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 6. November 2020 und bedanken uns für die im Rahmen der Verbändeanhörung gewährte Gelegenheit zur Stellungnahme zu obigem Gesetzentwurf.

I.

Die Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik e.V. (DGRI) ist eine der in Deutschland führenden unabhängigen wissenschaftlichen Vereinigungen auf dem Gebiet des IT-Rechts. Sie befasst sich mit Fragen an der Schnittstelle zwischen Informationstechnologie einerseits sowie Recht und Wirtschaft andererseits und fördert die Zusammenarbeit von Lehre, Forschung, Gesetzgebung und Praxis in allen Fragen der Informationstechnik. Zu ihren Mitgliedern zählen Wissenschaftler und Praktiker sowohl auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft als auch der Technik. Mit ihnen sucht die Gesellschaft den ständigen Austausch von Wissen, Erfahrungen und Meinungen und begleitet Gesetzge-

bungsvorhaben auf nationaler wie europäischer Ebene als neutrale Institution, die den Partikularinteressen einzelner Unternehmen oder Branchen nicht verpflichtet ist.

Der Fachausschuss Telekommunikations- und Medienrecht der DGRI e.V. hat sich mit dem Diskussionsentwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes befasst und nimmt insbesondere aus telekommunikations- und verfassungsrechtlicher Sicht dazu nachfolgend Stellung. Aufgrund der Kürze der Anhörungsfrist beschränken wir uns auf den für uns herausragend wichtigen Aspekt der Umsetzungsfrist und der Überleitungsvorschriften sowie auf das Erfordernis einer angemessenen Verbändebeteiligung, die uns eine detaillierte Kommentierung erlauben würde:

II.

1. Ausreichende Gelegenheit zur Verbändebeteiligung notwendig

Mit Ihrem Schreiben vom 6. November 2020 sind wir über den Diskussionsentwurf eines Telekommunikationsgesetzes in Kenntnis gesetzt worden. Mit dem Schreiben gewähren Sie eine Anhörungsfrist von 14 Tagen, mithin bis zum 20. November 2020. Diese Frist halten wir für einen Gesetzentwurf mit 434 Seiten für unangemessen kurz. Sie wird weder dem Umfang noch der Bedeutung dieses Gesetzesvorhabens für die deutsche Telekommunikationsbranchegerecht.

Mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz soll u.a. die Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation in nationales Recht umgesetzt werden. Dieser Kodex trat bereits am 20. Dezember 2018 in Kraft und gewährt den Mitgliedstaaten eine 2-jährige Umsetzungsfrist. Diese Umsetzungsfrist läuft bereits in wenigen Wochen aus.

Im Mai und im August 2020 sind inoffizielle Versionen des Referentenentwurfs des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes an die Öffentlichkeit gelangt (sog. Leaks).

Zwar konnten sich Unternehmen und Verbände schon mit diesen inoffiziellen Dokumenten befassen, dennoch besteht eine verlässliche Entwurfsfassung erst seit der Veröffentlichung der Anhörungsunterlagen Anfang November. Dass nun die Frist, die der europäische Richtliniengeber den Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Kodex gewährt hat, abläuft, kann und darf nicht zu einer Verkürzung der Anhörungsfrist und damit zu einer Verkürzung der Beteiligungsmöglichkeiten interessierter Verbände führen. Die besondere Bedeutung dieses Gesetzgebungsvorhabens für alle Bereiche des Telekommunikationssektors sowie seine Auswirkungen auf den weiteren Ausbau von Gigabitnetzen und damit für die digitale Transformation in Deutschland erfordern eine sachgerechte Einbindung der betroffenen Verbände und Unternehmen, die wir bislang nicht gegeben ist.

Das neue TKG wird den Rechtsrahmen für den Telekommunikationssektor voraussichtlich für die nächsten 10 Jahre bestimmen. Zudem sind auch gesetzliche Neuerungen vorgesehen, die nicht europarechtlich vorgesehen sind.

Zudem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich, wie Ihrem Anhörungsschreiben zu entnehmen ist, noch um keinen zwischen den Ministerien abgestimmten Referentenentwurf, sondern lediglich um einen Diskussionsentwurf der federführenden Ministerien handelt. Zahlreiche Punkte, die in dem Anhörungsschreiben adressiert sind, befinden sich noch in der Diskussion. Die von der EU gesetzte Umsetzungsfrist bis Ende 2020 ist ohnehin nicht mehr zu halten, was auch in Anbetracht der Corona-Pandemie den wenigsten Mitgliedsstaaten gelingen dürfte. Zudem ist bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode noch ausreichend Zeit für ein ordnungsgemäßes Kon-

sultationsverfahren. Daher bitten wir Sie, für eine angemessene Stellungnahmefrist von vier bis sechs Wochen im Rahmen des Konsultationsverfahrens zum finalen, mit allen Ressorts abgestimmten Referentenentwurf für die Verbände zu sorgen.

2. Angemessene Übergangsfristen notwendig

Dem Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes (TKMoG) fehlt es in Art. 56 an einer angemessenen und ausgewogenen Umsetzungsfrist. Aktuell sieht der Entwurf ein Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung vor.

Gerade im Bereich des Kundenschutzes im Teil 3 des TKG-E, aber auch im Bereich der Nummerierung im Teil 7 des TKG-E sind erhebliche IT-Implementierungen nötig. Das betrifft insbesondere das Erfordernis einer Vertragszusammenfassung in § 52 Abs. 3 TKG-E und in §§ 1 und 2 TKTransparenzV-E und die Pflicht in § 54 Abs. 1 TKG-E, Verträge mit einer Laufzeit von 12 Monaten neben 24-Monats-Verträgen einzurichten. Auch die Neuregelung hinsichtlich der Anschluss Sperre wegen Zahlungsverzug in § 59 Abs. 4 TKG-E (die eine Sperre nur noch bei 150 Euro Verzug von Verbindungsleistungen vorsehen), die erhebliche Änderung der Rechnungsinhalte in § 60 Abs. 1 TKG-E sowie die Pflicht gemäß § 117 Abs. 3 TKG-E gewisse Rufnummern systemisch zu unterdrücken, erfordern zeitaufwändige und kapitalintensive Umstellungen des Betriebsablaufs auf Seiten der Telekommunikationsanbieter.

Für diesen erheblichen Umsetzungsaufwand der neuen Vorgaben ist eine angemessene Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten ab Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur TKG-Novelle zu gewähren.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon bezogen auf eine der vorherigen TKG-Novellen festgestellt, dass den Unternehmen ein ausreichender Umsetzungszeitraum zu gewähren ist (BVerfG, Beschl. v. 4. Mai 2012 - 1 BvR 367/12Rn. 36 f). Eine Pflicht von Unternehmen, mit der Umsetzung von neuen gesetzlichen Anforderungen zu beginnen, noch bevor das entsprechende Gesetz verabschiedet und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, sah das Bundesverfassungsgericht nicht.

Dass die vom Unionsgesetzgeber in Art. 124 vorgesehene Umsetzungsfrist des Kodex am 21. Dezember 2020 abläuft, kann nicht zum Nachteil der von dem deutschen Umsetzungsgesetz betroffenen Unternehmen gereichen. Die Anwendung des vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatzes, dass Unternehmen eine ausreichende Vorbereitungszeit benötigen, um neue gesetzliche Anforderungen in ihren immer komplexer werdenden IT-Systemen umzusetzen, halten wir im vorliegenden Fall für essentiell. Es handelt sich um einen Massenmarkt mit Millionen von Endkundenverträgen, entsprechend sicher und automatisiert müssen die IT-Prozesse in den Systemen der Unternehmen funktionieren.

Bei der derzeitigen inoffiziellen Entwurfsfassung des TKMoG sind einzelne zentrale Bestimmungen noch nicht festgelegt und einzelnen Regelungen können sich noch im Abstimmungsprozess der Ministerien oder später im politischen Gesetzgebungsprozess ändern. Dies wird insbesondere anhand des Diskussionsentwurfes deutlich, der bisher zwischen den Ministerien noch nicht abschließend abgestimmte Änderungen mit sich bringt und Hinweise auf mögliche weitergehende Änderungen (u.a. im besonders relevanten Bereich der öffentlichen Sicherheit) enthält. Damit besteht für die Unternehmen keine hinreichende Sicherheit, welche Vorgaben wie umgesetzt werden müssen.

Diese Sicherheit ist erst nach dem Erlass des Gesetzes gegeben. Angesichts der bestehenden Ungewissheit über die nach dem künftigen Gesetz bestehenden Rechtspflichten der Unternehmen wäre das Verlangen bzw. die Erwartung, dass die Unternehmen bereits jetzt mit zeitaufwändigen und kapitalintensiven Änderungen des Betriebsablaufs unverhältnismäßig.

Wir möchten in diesem Zusammenhang unterstreichen, dass die Forderung nach einer ausreichenden Umsetzungsfrist den tatsächlichen Gegebenheiten geschuldet ist. Wird mit der konkreten Umsetzung vor der Wirksamkeit des zugrundeliegenden Gesetzes begonnen, entstehen bei den Unternehmen erhebliche Kosten und Verzögerungen. Wenn auf Basis einer erwarteten Regelung der oben genannte Entwicklungsprozess gestartet wird und die Regelungen später geändert werden, muss der Umsetzungsprozess neu gestartet werden. Damit verzögert sich die Umsetzung und eine fristgerechte Einführung kann nicht gewährleistet werden. Ebenso ist es möglich, dass die geänderten Vorgaben nicht mehr rechtzeitig berücksichtigt werden können. In diesem Fall würde die fristgemäße Umsetzung auf dem alten Entwurf des Gesetzes basieren und die neuen Änderungen nicht berücksichtigen. Anschließend müsste aufgrund der Endfassung des Gesetzes ein Änderungsprozess angestoßen werden, der erst Monate später umgesetzt werden kann.

Für die Umsetzung der neuen Vorgaben des TKMoG sollte eine angemessene Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten ab Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur TKG-Novelle gewährt werden.

3. Verfassungsgemäße Überleitungsvorschrift

Zusätzlich zu der angemessenen Umsetzungsfrist ist es rechtsstaatlich geboten, die Geltung der neuen Regelungen – soweit sinnvoll – ausschließlich auf nach Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossene Telekommunikationsverträge zu beziehen. Ansonsten würden die neuen Regelungen in echter Rückwirkung in bestehende Rechtsverhältnisse eingreifen. Die kommerziellen Voraussetzungen, unter denen die Parteien die bestehenden Verträge geschlossen haben, würden damit nachträglich und unzumutbar verändert.

Für Rückfragen oder ergänzende Erläuterungen steht Ihnen die Gesellschaft gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Joachim Scherer, LL.M.
Leiter FA TK-Recht

Sven-Erik Heun
Leiter FA TK-Recht

Dr. Gerd Kiparski
Leiter FA TK-Recht