

BREKO | Reuterstraße 159 | 53113 Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Per Email: BUERO-VIA2@bmwi.bund.de

Herr Winfried Ulmen

Villemombler Straße 76

53123 Bonn

bonn.berlin.brüssel

BREKO Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

Reuterstraße 159

53113 Bonn

Tel.: +49 228 24999-70

Fax: +49 228 24999-72

Hauptstadtbüro Berlin

Invalidenstraße 91

10115 Berlin

Tel.: +49 30 58580-410

Fax: +49 30 58580-412

Büro Brüssel

Rue de Trèves 49

1040 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 290-0108

breko@brekoverband.de

16. März 2015

Referentenentwurf „Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten“

hier: Stellungnahme des Bundesverbandes Breitbandkommunikation e.V. (BREKO)

Sehr geehrter Herr Ulmen,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 24.02.2015 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten“ vorgelegt. Mit der gesetzlichen Regelung soll sichergestellt werden, dass die Endkunden und ein „funktionstaugliches, den allgemeinen Bestimmungen entsprechendes Telekommunikationsendgerät ihrer Wahl an das öffentliche Telekommunikationsnetz anschließen können“.

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO) in dem mehr als 115 Netzbetreiber und Zugangsanbieter (im Folgenden Betreiber/Anbieter) organisiert sind, bedankt sich für die Möglichkeit zu dem vorliegenden Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Wir weisen bereits an dieser Stelle darauf hin, dass wir uns weitere Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich vorbehalten.

Nachfolgend finden Sie unsere Bewertung und unsere Anmerkungen zum Gesetzentwurf.

I. Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgt das BMWi das Ziel den Endkunden die Wahlfreiheit darüber zu geben, ein beliebiges, funktionsfähiges Endgerät (Modem oder Router) an seinen Breitbandanschluss anzuschließen. Der BREKO ist sich zwar des politischen Willens bewusst, die Frage des Netzabschlusspunktes im Sinne der Endkunden von Internetanschlüssen gesetzlich zu regeln, bewertet den vorliegenden Gesetzentwurf aber aus verschiedenen Gründen insgesamt kritisch.

Bereits aus grundsätzlichen Erwägungen halten wir eine gesetzliche Klarstellung für nicht erforderlich.

Eine „gesetzliche Klarstellung“, wonach Betreiber/Anbieter verpflichtet werden, den Anschluss von beliebigen Endgeräten an das Netz zu gewährleisten greift in erheblichem Maße in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der Betreiber/Anbieter ein, selbst zu entscheiden, in welcher Weise sie dem Markt Produkte anbieten möchten.

Ein solcher Eingriff in die unternehmerische Freiheit wäre lediglich dann gerechtfertigt, wenn die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Schaffung von Wahlfreiheit erforderlich und die gesetzliche Umsetzung in einem angemessenen Verhältnis zum Eingriff in die unternehmerische Freiheit stehen würde.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Endkunden bereits heute aufgrund der in Deutschland bestehenden Vielfalt an Betreibern/Anbietern und damit einhergehend unterschiedlich ausgestalteten Internetzugangprodukten, die Wahlfreiheit haben, einen Betreiber/Anbieter auszuwählen, der ihnen die Möglichkeit bietet einen beliebigen funktionstauglichen Router anzuschließen.

Nach Auskunft vieler Betreiber/Anbieter besteht zudem keine Nachfrage nach Produkten ohne vorkonfiguriertes Endgerät, so dass eine Gesetzesänderung entbehrlich ist und unverhältnismäßige Kosten, die durch die Umsetzung der Gesetzesänderung auf Seiten der Betreiber/Anbieter entstehen, vermieden werden können und die den Unternehmen zur Verfügung stehenden Finanzmittel stattdessen in den dringend erforderlichen flächendeckenden Breitbandausbau investiert werden.

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

1. Artikel 1 – Änderung des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen

Artikel 1 des vorliegenden Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten“ sieht verschiedene Änderungen des Gesetzes über Funkanlagen

und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) vor.

a. § 2 Nummer 2 FTEG

Um die spezifische Netztypologie von FTTH-Netzen in ausreichend Maße zu berücksichtigen und um Unklarheiten zu vermeiden, regen wir an, eine klarstellende Formulierung in die Gesetzesbegründung zu § 2 Nummer 2 FTEG-E aufzunehmen, wonach Optical Network Termination (ONT), an denen bei FTTH-Anschlüssen am Standort des Endkunden die optischen Signale auf elektrische Signale terminiert werden, nicht von der Definition der Telekommunikationsendeinrichtung in § 2 Nummer 2 FTEG-E erfasst werden, da ONT nicht die Funktionalitäten eines klassischen Endgerätes aufweisen.

a. Änderung von § 11 Abs. 3 FTEG

aa. Sicherstellung der Kompatibilität der Telekommunikationsendgeräte

Aufgrund der unterschiedlichen Netztypologien in Deutschland (FTTN, FTTC, FTTB, FTTH DOCSIS-CPE) muss neben den gem. § 3 FTEG geltenden grundlegenden Anforderungen an die Endgeräte sichergestellt werden, dass diese auch kompatibel zu den jeweiligen Netzinfrastrukturen der Betreiber/Anbieter sind.

Neben dem Umstand dass durch die Verwendung inkompatibler Endgeräte nicht die vertraglich vereinbarten Datenübertragungsraten erreicht werden können, können durch den Anschluss nicht funktionaler Endgeräte Störungen im Telekommunikationsnetz des Netzbetreibers verursacht werden.

Aus diesem Grund sollte § 11 Abs. 3 FTEG-E abweichend vom vorliegenden Entwurf wie folgt ergänzt werden:

„(3) Die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten dürfen den Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen an das öffentliche Telekommunikationsnetz nicht verweigern, wenn die Telekommunikationsendeinrichtungen die grundlegenden Anforderungen nach § 3 Absatz 1 erfüllen *und die Eignung und Funktion im öffentlichen Telekommunikationsnetz des Betreibers nachgewiesen ist.*“

Um mögliche Interoperabilitätsprobleme zu vermeiden, die beispielsweise dadurch auftreten können, dass an einen VDSL2-Vectoring-Anschluss ein Router ohne Vectoring-Funktionalität ange-

geschlossen wird, sollte die Branche zusammen mit dem BMWi, parallel zum Gesetzgebungsverfahren an einer möglichen Lösung dieses Problems arbeiten.

Möglicherweise könnte die Erstellung einer „White-List“ von Endgeräten zur Verringerung von Problemen beitragen.

bb. Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzentwurfs auf Neuverträge

Wir begrüßen ausdrücklich das Ansinnen der Verfasser des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass die neuen Regelungen des FTEG nur für Neuverträge wirken sollen. Dies kommt in der Formulierung des § 11 Abs. 3 S. 3 FTEG-E zum Ausdruck, wonach notwendige Zugangsdaten erst bei Vertragsschluss zur Verfügung stehen sollen („Notwendige Zugangsdaten und Informationen für die Nutzung von Telekommunikationsendeinrichtungen haben sie dem Teilnehmer in Textform, unaufgefordert und kostenfrei bei Vertragsschluss zur Verfügung zu stellen“).

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein Anspruch auf Herausgabe der Zugangsdaten im Rahmen bereits bestehender Vertragsverhältnisse nicht besteht. Dies ist aus unserer Sicht richtig und wichtig, da derzeit die Umstellung auf NGA-Netze in Deutschland stattfindet und bestehende ADSL-Plattformen Schritt für Schritt in den kommenden Jahren zurückgebaut werden. Es wäre im Hinblick auf die Investitionsfähigkeit der Branche kontraproduktiv, eine technische Aufrüstung der alten ADSL-Infrastruktur zu fordern, die eine freie Wahl des Endgeräts am Netzabschlusspunkt dieser Netze ermöglicht, obwohl eben diese Infrastrukturen bereits durch leistungsfähigere Anschlüsse ersetzt werden. Außerdem würde eine Anwendung der Regelungen auf bestehende Endkunden zur Verwirrung der Endkunden führen und einen unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Betreiber/Anbieter darstellen.

Hilfreich und aus Klarstellungsgründen zu begrüßen wäre es daher, wenn in die Gesetzesbegründung eine Formulierung aufgenommen werden würde, dass der Anwendungsbereich von § 11 Abs. 3 FTEG auf neu zu schließende Vertragsverhältnisse beschränkt ist.

cc. Zur Verfügung stellen der notwendigen Zugangsdaten nur auf Kundennachfrage

Aus Sicht des BREKO sollte die Herausgabe der Zugangsdaten bei Vertragsschluss nicht unaufgefordert an jeden Endkunden erfolgen. Vielmehr sollten die erforderlichen Zugangsdaten bei Vertragsschluss nur auf Aufforderung des Endkunden kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

§ 11 Abs. 3 S. 3 FTEG sollte daher wie folgt lauten:

„Notwendige Zugangsdaten und Informationen für die Nutzung der Telekommunikationsendein-

richtungen haben sie dem Teilnehmer (besser: Verbraucher) nach Aufforderung, in Textform und kostenfrei im Rahmen des Vertragsschlusses zur Verfügung zu stellen.“

Hintergrund dessen ist, dass auch zukünftig ein Großteil der Endkunden ein vom Betreiber/Anbieter vorkonfiguriertes und sofort einsatzbereites Endgerät wählen wird, welches nach Vertragsschluss überlassen wird. Solche Endgeräte können sich mittels sog. „Zero-Touch“ selbstständig bei erstmaligem Anschluss final konfigurieren. Eine Verwendung bzw. Eingabe der Zugangsdaten ist nicht erforderlich. Um eine Verwirrung der breiten Masse der Verbraucher durch die zur Verfügungsstellung von für sie nicht erforderlichen Zugangsdaten zu vermeiden, sollten diese Daten nur dann herausgebenden werden, wenn ein Kunde dies konkret wünscht.

Hinzu kommt auch der Aspekt der IT-Sicherheit und Datensparsamkeit. Die Zugangsdaten sind grds. dazu geeignet, Angriffe auf Router und lokale Netze durchzuführen. Nur Kunden, die diese Daten tatsächlich für die Verwendung eines eigenen Endgerätes benötigen, sollten über diese auch verfügen dürfen. Je höher die Anzahl der nicht benötigten und dennoch zur Verfügung gestellten Zugangsdaten ist, desto höher ist das Risiko das solche Daten versehentlich in den Umlauf geraten und Missbrauchsfälle vermehrt auftreten. Missbrauchsfälle führen wiederum zu einem erhöhten Aufkommen an Beschwerden und Eskalationen auf Endkundenseite.

Aus den genannten Gründen sollte der Text bzw. zumindest die Gesetzesbegründung dahingehend ergänzt werden, dass die Betreiber/Anbieter von einer Haftung für etwaige Schäden durch Missbrauch der Zugangsdaten befreit sind.

Zudem sollte der Begriff der „Zugangsdaten“ konkretisiert werden. So stellt sich ggf. die Frage, ob unter „*notwendige Zugangsdaten*“ auch „VLAN IDs“ zu subsumieren sind.

b. Ergänzung von § 11 Abs. 4 FTEG

Die vorgeschlagene Ergänzung von § 11 Abs. 4 FTEG bewerten wir aus mehreren Gründen äußerst kritisch.

Die Formulierung in § 11 Abs. 4 S. 2 FTEG-E *„Für die Funktionalität der Telekommunikationsend-einrichtung und deren sicheren Betrieb sind die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und der Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten nur für die von ihm zur Verfügung gestellte Telekommunikationsend-einrichtung verpflichtet“* führt im Umkehrschluss dazu, dass der Betreiber/Anbieter, in allen Fällen in denen er selbst dem Endkunden ein Endgerät zur Verfügung stellt, die volle Haftung bei etwaigen Sicherheitslücken in der Software des Endgerätes (s. „Fritz-Box-Hacks“) oder in Missbrauchsfällen (bspw. bei der Verwendung der Zugangsdaten durch unbefugte Dritte) zu tragen hat. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs würde diese Haf-

tung unabhängig davon eintreten, ob für den Betreiber/Anbieter eine Einflussmöglichkeit bestand, den sicheren und ordnungsgemäßen Betrieb des Endgerätes zu gewährleisten.

Ein derart weit gefasster Verantwortungsbereich zu Lasten der Betreiber/Anbieter ist aus unserer Sicht unverhältnismäßig und lässt konkrete Verschuldenstatbestände außer Acht. Ein Endkunde hätte die Möglichkeit ein Endgerät bewusst unsicher zu betreiben ohne, dass dem dem Betreiber/Anbieter eine Exkulpationsmöglichkeit zur Verfügung stünde.

Aufgrund der in § 11 Abs. 4 S. 2 FTEG-E verwendeten Formulierung hätte der Betreiber/Anbieter auch keine Möglichkeit mehr eine Regelung in ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen aufzunehmen, wodurch die Haftung begrenzt werden könnte.

Aus den genannten Gründen ist eine Formulierung erforderlich, aus welcher sich eindeutig ergibt, dass § 11 Abs. 4 S. 2 FTEG-E in Zusammenhang mit § 11 Abs. 4 S.1 FTEG, so verstanden werden muss, dass der fachgerechte Betrieb analog zur fachgerechten Anschaltung gewährleistet werden muss. Alternativ könnte auch eine Formulierung aufgenommen werden, dass es für die Verantwortlichkeit nicht auf den Akt der Zurverfügungstellung des Endgerätes sondern auf die Eigentumsposition am Endgerät ankommt.

Im Zusammenhang mit der aktuell ebenfalls in der Abstimmung befindlichen TK-Transparenz-Verordnung der Bundesnetzagentur, halten wir es für notwendig, dass in § 11 Abs. 4 FTEG eine Ergänzung aufgenommen wird, wonach die Anbieter von öffentlichen Telekommunikationsdiensten die Einhaltung der Vorgaben der TK-Transparenz-VO in Bezug auf Datenraten und Diensteeigenschaften nur für die von ihnen zur Verfügung gestellten Telekommunikationsendeinrichtungen gewährleisten müssen.

c. Ergänzung von § 17 Abs. 1 Nr. 7 FTEG

Um eine Rückwirkung der neuen gesetzlichen Regelung auf bestehende Vertragsverhältnisse unzweifelhaft auszuschließen, regen wir eine klarstellende Änderung von § 17 Abs. 1 Nr. 7 FTEG-E an:

„7. entgegen § 11 Absatz 3 Satz 3 die notwendigen Zugangsdaten und Informationen *nicht bei Vertragsschluss*, nicht richtig oder nicht in der vorgeschriebenen Weise zur Verfügung stellt, oder“.

2. Artikel 2 - Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG)

Nach dem Gesetzentwurf soll in § 45d Abs. 1 TKG der Netzabschluss abschließend als sog. „passiver Netzabschlusspunkt“ festgelegt werden. Damit soll klargestellt werden, dass Endgeräte die hinter dem Netzabschlusspunkt angeschlossen und betrieben werden nicht zum öffentlich zugänglichen Telekommunikationsnetz gehören.

Neben der und oben unter I. bereits dargelegten fehlenden Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung, greift die vorgeschlagene Änderung des § 45d TKG zu kurz und berücksichtigt nicht die technischen Besonderheiten von hochleistungsfähigen reinen Glasfaserverbindungen bis in die Wohnung der Endkunden (FTTH).

Da bei FTTH-Anschlüssen die Glasfaser zunächst am Hauübergabepunkt (HÜP) in das Gebäude gebracht wird und von dort zu einem Optical Network Termination (ONT) geführt wird, an dem die optischen Elemente auf elektrische Elemente terminiert werden und per Ethernet weiter zur Telefonbuchse in die Wohnung gelangen an die das Endgerät des Endkunden angeschlossen wird, ist, eine andere Definition des Netzabschlusspunktes für FTTH-Anschlüsse zu formulieren, als die im vorliegenden Entwurf verwendete.

Zur besseren Verständlichkeit haben wir unserer Stellungnahme eine Anlage hinzugefügt, in der der Aufbau eines FTTH-Anschlusses erläutert wird.

Um Unsicherheiten bei FTTH-Anschlüssen auszuschließen, ist zwingend klarzustellen, dass der ONT als aktives Element noch zum Netz des Netzbetreibers gehört und Bestandteil des öffentlichen Telekommunikationsnetzes ist.

Daher sollte entweder in einer Fußnote zu § 45d Abs. 1 TKG oder zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass die gewählte Definition des „passiven Netzabschlusspunktes“ auf die FTTH-Technologie nicht übertragbar ist und sich der Netzabschlusspunkt bei FTTH hinter dem ONT befindet.

Eine entsprechende Klarstellung ist zwingend erforderlich, um zu verhindern, durch die Gesetzesänderung zu Problemen beim weiteren FTTH-Ausbau kommt.

3. Artikel 3 – Inkrafttreten

Der Gesetzentwurf sieht eine Umsetzungsfrist von lediglich sechs Monaten vor.

Die mit der Gesetzesänderung einhergehenden umfangreichen internen Umsetzungsmaßnahmen bei den Netzbetreibern erfordern eine angemessene Umsetzungsfrist.

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung erfordert erhebliche technische und prozessuale Umstellungen in den CRM-Systemen. So werden beispielsweise Änderungen der IT-Systeme im Be-

reich der vertraglichen Auftragsabwicklung, Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), und Anpassungen im Bereich des Kundensupports erforderlich.

Hinzu kommen technische und prozessuale Anpassungen in Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern und Zugangsanbietern und erforderliche Neukonfigurationen in Teilen der Netzinfrastruktur.

Bei der Entscheidung über eine angemessene Umsetzungsfrist ist auch zu berücksichtigen, dass die Branche derzeit mit der technischen Umsetzung der Vorgaben der TK-Transparenzverordnung der Bundesnetzagentur übermäßig belastet ist und eine parallele Umsetzung der freien Endgeräthewahl zu unverhältnismäßigen Belastungen der internen IT-Ressourcen führt.

Daher halten wir eine gesetzliche Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten für angemessen.

4. Sonstiges

a. Erfüllungsaufwand und weitere Kosten

Entgegen der Einschätzung des BMWi erwarten wir eine zusätzliche Kostenbelastung für die von der gesetzlichen Regelung betroffenen Unternehmen, da diese ihre IT-Systeme anpassen und Prozesse ändern müssen, was mit zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verbunden ist.

Die Unternehmen müssen sich weiterhin auf eine erheblich erhöhte Nachfrage bei der Kundenbetreuung einstellen, was sich im Ergebnis auch auf die Endkundenpreise auswirken kann.

b. Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Verbraucher

Der vorgelegte Gesetzentwurf zielt darauf ab die Rechte von Verbrauchern zu stärken, ein Endgerät ihrer Wahl einzusetzen.

Insofern sollte der Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelungen explizit auf Verbraucher beschränkt werden und Geschäftskunden von den Regelungen ausgeklammert werden (insofern umfasst die im Text verwendete Formulierung Endkunden nur Verbraucher).

In jedem Fall aber sollte aber im Gesetzestext eine einheitliche Terminologie verwendet werden und in der Gesetzesbegründung zumindest klargestellt werden, dass der Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelungen nur auf AGB-Produkte beschränkt ist.

c. Erforderlichkeit einer mündlichen Anhörung

Aufgrund der Wichtigkeit der Thematik bitten wir sie darum, nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen eine mündliche Anhörung durchzuführen, in der besonders wichtige Aspekte – vor allem vor dem Hintergrund der technischen Besonderheiten der einzelnen Netztypologien – noch einmal adressiert und diskutiert werden könnten.

Für Rückfragen oder eine vertiefte Diskussion der angesprochenen Punkte stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Handwritten signature of Stephan Albers in blue ink.

Dr. Stephan Albers
Geschäftsführer

Handwritten signature of Sven Knapp in blue ink.

Sven Knapp
Referent Recht & Regulierung