

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines

Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikations-

endgeräten

A. Problem und Ziel

Die Teilnehmer haben häufig keine Möglichkeit, den von Ihnen verwendeten Router frei zu wählen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige Netzbetreiber am Breitbandanschluss ausschließlich den Betrieb des von ihnen vorgegebenen Gerätes zulassen. Dieser Praxis liegt die Auffassung zugrunde, dass das öffentliche Telekommunikationsnetz erst an einem Punkt endet, der hinter einer Schnittstelle zum Anschluss von Geräten und das anbiereigene Gerät aus funktionalen Gründen zum Netz zu zählen sei. Mit dem vollständig liberalisierten Endgerätemarkt i. S. d. Richtlinie 2008/63/EG vom 20. Juni 2008 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen ist diese Handhabung jedoch nicht vereinbar.

B. Lösung

Das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) wird angepasst. Es erfolgt eine Konkretisierung der Netzzugangsschnittstelle und die Regelungen, dass Telekommunikationsendeinrichtungen unmittelbar an das öffentliche Telekommunikationsnetz angeschlossen werden dürfen, werden präzisiert. Um die Wahlfreiheit der Endkunden auch in der Praxis abzusichern, werden außerdem bußgeldbewehrte Informationspflichten für die Netzbetreiber aufgenommen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Soweit Unternehmen derzeit ihren Kunden bestimmte Endgeräte verbindlich vorgeben, werden diese zukünftig ihren Kunden die freie Endgeräteauswahl auf dem Markt überlassen müssen, wenn die Kunden das wünschen. Dies hat Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit, die sich jedoch nicht beziffern lässt.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten:

Die Unternehmen müssen die für die Zugangsmöglichkeit erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Dies kann im Rahmen der üblichen vertraglichen Abwicklung (z. B. Auftragsbestätigung, Information über die voraussichtliche Anschlussbereitstellung) mittels der vorhandenen automatisierten Datenverarbeitung erfolgen. Eine zusätzliche Kostenbelastung auf Grund dieser gesetzlichen Informationspflicht ist daher nicht ersichtlich.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten*)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen

Das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen vom 31. Januar 2001 (BGBl. I S. 170), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 116 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. ist „Telekommunikationsendeinrichtung“ eine direkt oder indirekt an die Schnittstelle eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes angeschlossene Einrichtung zum Aussenden, Verarbeiten oder Empfangen von Nachrichten; sowohl bei direkten als auch bei indirekten Anschlüssen kann die Verbindung über elektrisch leitenden Draht, über optische Faser oder elektromagnetisch hergestellt werden; bei einem indirekten Anschluss ist zwischen der Endeinrichtung und der Schnittstelle des öffentlichen Netzes ein Gerät geschaltet;“

2. § 11 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(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. 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 bei Vertragsschluss zur Verfügung zu stellen.“

3. § 17 wird wie folgt geändert:

- a) In § 17 Absatz 1 Nummer 6 wird nach der Angabe „§ 11 Abs. 3“ die Angabe „Satz 1“ eingefügt.
- b) Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 7 eingefügt:
„7. entgegen § 11 Absatz 3 Satz 3 die notwendigen Zugangsdaten und Informationen nicht, nicht richtig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stellt, oder“.
- c) Die bisherige Nummer 7 wird Nummer 8.
- d) In § 17 Absatz 2 wird die Angabe „und 7“ durch die Angabe „und 8“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Dem § 45d Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Dieser Zugang ist ein passiver Netzabschlusspunkt; das öffentliche Telekommunikationsnetz endet am passiven Netzabschlusspunkt.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am ... [einsetzen: erster Tag des siebten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen ist seit 1989 gemeinschaftsweit liberalisiert. Der EU-Gesetzgeber hat mit der Richtlinie 88/301/EWG und der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen vorgegeben, dass die Benutzer hinsichtlich der Telekommunikationsendeinrichtungen eine freie Wahl treffen können, um vollen Nutzen aus dem technischen Fortschritt zu ziehen (Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2008/63/EG).

Die Praxis einiger Netzbetreiber, ausschließlich den vom Netzbetreiber vorgesehenen Router am Breitbandanschluss des Anwenders zuzulassen, entzieht den Endkunden die Möglichkeit, ihr Telekommunikationsendgerät frei zu wählen. Dieser Praxis liegt die Auffassung zugrunde, dass erst die teilnehmerseitigen Schnittstellen (für Telefon, WLAN etc.) der sogenannten Routerboxen den Abschluss des öffentlichen Telekommunikationsnetzes bilden. Die Routerbox sei daher als integraler Bestandteil des öffentlichen Telekommunikationsnetzes der Funktionsherrschaft des Netzbetreibers zugewiesen. Dieses Ergebnis ist jedoch unvereinbar mit dem vollständig liberalisierten Endgerätemarkt i. S. d. Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen, da es den Endkunden die Wahlfreiheit in Bezug auf die verwendeten Telekommunikationsendeinrichtungen entzieht.

Mit der Gesetzesänderung soll klargestellt werden, dass das öffentliche Telekommunikationsnetz am passiven Netzabschlusspunkt endet und teilnehmerseitige Schnittstellen der Funktionsherrschaft der Endkunden zugewiesen sind. Daher können die Endkunden wählen, welche Telekommunikationsendeinrichtungen hinter dem passiven Netzabschlusspunkt angeschlossen werden, unabhängig davon wie die jeweiligen Telekommunikationsendeinrichtungen bezeichnet werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf dient der Klarstellung, dass die Netzzugangsschnittstelle beim passiven Netzabschlusspunkt liegt. Die Entscheidung darüber, welche Geräte hinter diesem passiven Netzabschlusspunkt angeschlossen werden, obliegt daher grundsätzlich den Endkunden.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Für die Änderungen des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Kompetenztitel nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Regelungen entsprechen den Vorgaben der Richtlinie 2008/63/EG. Der Gesetzentwurf wird auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204 vom 21.7.1998, S. 37), die zuletzt durch Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 (ABl. 316 vom 14.11.2012, S.12) geändert worden ist, notifiziert.

VI. Gesetzesfolgen

Das Gesetz stärkt das Recht der Endkunden, über den Anschluss und die Inbetriebnahme von Telekommunikationsendeinrichtungen an dem passiven Zugangspunkt zum öffentlich zugänglichen Telekommunikationsnetz frei zu entscheiden. Gleichzeitig wird der Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte intensiviert.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Gesetzesänderung steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie. Die vorgeschlagenen Änderungen stärken die Rechte der Endkunden und setzen Impulse für eine Intensivierung des Wettbewerbs und fördern damit innovative Entwicklungen auf dem Endgerätemarkt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Soweit Unternehmen derzeit ihren Kunden bestimmte Endgeräte verbindlich vorgeben, werden diese zukünftig ihren Kunden die freie Endgeräteauswahl auf dem Markt überlassen müssen, wenn die Kunden das wünschen. Dies hat Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit, die sich jedoch nicht beziffern lässt. Die Unternehmen müssen die für den Dienstzugang erforderlichen Daten zur Verfügung stellen. Dies kann im Rahmen der üblichen vertraglichen Abwicklung (z. B. Auftragsbestätigung, Information über die voraussichtliche Anschlussbereitstellung) mittels der vorhandenen automatisierten Datenverarbeitung erfolgen. Eine Kostensteigerung auf Grund der Informationspflicht ist daher nicht zu erwarten.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Das Recht, Telekommunikationsendeinrichtungen an den Netzabschlusspunkt anzuschließen und in Betrieb zu nehmen, ist bereits im FTEG auf der Grundlage europäischer Vorgaben angelegt (vgl. § 11 FTEG). Die entsprechende Richtlinie 1999/5/EG vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität wurde zwischenzeitlich novelliert und durch die Richtlinie 2014/53/EG vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG, die in ihrem Regelungsbereich nur noch Funkanlagen erfasst, ersetzt. Die Richtlinie 1999/5/EG und insbesondere auch deren Artikel 7 bleibt bis zum 13. Juni 2016 in Kraft. Danach bleiben mit der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen die für die Telekommunikationsendeinrichtungen relevanten Bestimmungen aber im Wesentlichen erhalten. Die vorgesehenen Klarstellungen im FTEG orientieren sich deshalb an der Richtlinie 2008/63/EG.

Mit den Änderungen im FTEG wird entsprechend der Richtlinie 2008/63/EG klargestellt, dass alle Arten von Endgeräten von der Liberalisierung erfasst sind. Zudem wird vorgegeben, dass Telekommunikationsendeinrichtungen an das öffentliche Telekommunikationsnetz angeschlossen werden dürfen. Die Endkunden können daher in Zukunft nicht auf eine vom Netzbetreiber beliebig zu definierende Schnittstelle verwiesen werden. Damit wird dem Ziel und Zweck der europäischen Vorgaben Rechnung getragen, einen offenen, wettbewerbsorientierten Warenverkehr von Telekommunikationsendeinrichtungen zu ermöglichen. Könnten die Netzbetreiber selbst in den Bereich des Endkunden hinein die Reichweite ihres Netzes festlegen, so könnten sie letztlich auch über die Reichweite ihrer Pflicht zur Duldung des Anschlusses von Telekommunikationsendeinrichtungen bestimmen. Dies würde zu Wettbewerbsbehinderungen führen, die dem Zweck der Richtlinie 2008/63/EG zuwiderlaufen. Hieraus folgt, dass die Netzbetreiber den Zugang zum öffentlichen Netz ab den Räumlichkeiten des Endkunden nicht selbst bestimmen und festlegen können.

Zu Nummer 1

In § 2 Nummer 2 FTEG wird der Begriff „Telekommunikationsendeinrichtung“ analog dem Begriff „Endeinrichtungen“ in Nummer 1 Buchstabe a der Richtlinie 2008/63/EG definiert. Die bisher in § 2 Nummer 2 FTEG enthaltene, der Richtlinie 1999/5/EG entsprechende Definition ist in der überarbeiteten Richtlinie 2014/53/EG, die ab Mitte 2016 gilt, nicht mehr enthalten (Richtlinie 2014/53/EG regelt nur noch Funkanlagen und keine Telekommunikationsendeinrichtungen). Für den Wettbewerb auf dem Markt von Telekommunika-

tionsendeinrichtungen und die entsprechenden Bestimmungen gelten deshalb die Vorgaben der Richtlinie 2008/63/EG.

Gemäß diesen Vorgaben gilt eine Endeinrichtung nur genau dann als indirekt verbunden, wenn es mit dem Netzabschlusspunkt physikalisch durchgeschaltet ist.¹ Ein dazwischengeschaltetes Gerät darf keine Verstärkerwirkung, Steuerungsfunktion auf Protokollebene oder eigene Energieaufnahme aufweisen.

Unter Aussenden, Verarbeiten oder Empfangen von Nachrichten ist nicht nur eine Aktion mit oder zu einer menschenverständlichen Sprach- oder Textnachricht adressiert, sondern allgemein der technische Umgang mit Signalen. So können beispielsweise auch Nachrichten (Signale) gemeint sein, die mittels Fernübertragung Geräte einschalten oder in Gegenrichtung Alarme auslösen.

Mit der neuen, der Wettbewerbsrichtlinie entsprechenden Definition wird eine technologieneutrale, für alle Formen von Kommunikationsnetzen anwendbare Begriffsbestimmung geschaffen, die eine Differenzierung von unterschiedlichen Endgeräten (Router, Modem) verbietet und den Endkunden eine Endgeräteauswahl ermöglicht.

Zu Nummer 2

Mit den Änderungen in § 11 Absatz 3 Satz 1 wird entsprechend der Richtlinie 2008/63/EG klargestellt, dass eine Telekommunikationsendeinrichtung (Router oder Modem) an das öffentliche Telekommunikationsnetz angeschlossen werden darf. Die Endkunden können daher nicht auf eine von den Netzbetreibern beliebig zu definierende Schnittstelle verwiesen werden. Die Festlegung des „Zugangs zum öffentlichen Telekommunikationsnetz“ obliegt nicht den Netzbetreibern. Die europäischen Vorgaben haben zum Ziel, einen offenen, wettbewerbsorientierten Warenverkehr von Telekommunikationsendeinrichtungen im europäischen Binnenmarkt und deren technologieneutrale Weiterentwicklung zu ermöglichen. Mit diesem Ziel nicht vereinbar wäre eine Befugnis der Netzbetreiber, über die Schnittstellenbeschreibung die Reichweite des öffentlichen Telekommunikationsnetzes selbst festzulegen und damit Endgeräte als integralen Bestandteil des öffentlichen Telekommunikationsnetzes zu definieren.

Die Regelung in Absatz 3 Satz 2 dient der Klarstellung, dass Anbieter von Telekommunikationsdiensten nicht daran gehindert sind – wie bisher – ihren Kunden ein Endgerät (Router, Modem) anzubieten bzw. zur Verfügung zu stellen. Viele Endkunden werden auch künftig den mit der Bereitstellung eines Endgerätes verbundenen Service und technischen Support in Anspruch nehmen wollen. Die Gesetzesanpassungen wollen diese bisher weit verbreitete Praxis nicht ausschließen, sondern lediglich mit Blick auf den Anschluss von Routern und Modems eine Wahlmöglichkeit eröffnen.

Das Recht, Endgeräte seiner Wahl an das öffentliche Telekommunikationsnetz anzuschließen, verlangt auch die Bereitstellung entsprechender Zu-

¹ Quelle: Application of the R&TTE Directive to indirectly connected equipment and to equipment with LAN Ports vom 01.02.2012 und Fundort http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rtte/files/tcam-agreement_en.pdf.

gangsdaten durch die Netzbetreiber. Dies wird mit Absatz 3 Satz 3 klargestellt.

Die zivilrechtlichen Haftungsregelungen gelten unverändert und werden mit diesen gesetzlichen Änderungen nicht berührt.

Zu Nummer 3

Durch Buchstabe b) erfolgt die Anpassung der Bußgeldtatbestände an die Vorschrift in § 11 Absatz 3 Satz 3. Die übrigen Änderungen in a), c) und d) sind redaktionelle und Folgeänderungen.

Zu Artikel 2

§ 45d TKG richtet sich hauptsächlich an Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze. Die bisherige Praxis den Netzabschlusspunkt in ein Endgerät oder an dessen abgehenden Schnittstellen zu legen, um eine freie Gerätewahl zu verhindern oder die Vorschrift der Offenlegung der Schnittstellenparameter zu umgehen, wird mit dieser Präzisierung verhindert. Jedes Gerät hinter dem passiven Abschlusspunkt, der nur mittels passiver Bauelemente gebildet wird, ist ein frei wählbares Telekommunikationsendgerät. Passive Bauelemente sind jene, die keine Verstärkerwirkung zeigen und keine Steuerungsfunktion auf Protokollebene besitzen. Im Gegensatz dazu zeigen aktive Bauelemente in irgendeiner Form eine Verstärkerwirkung des Nutzsignals oder erlauben eine Steuerung.

Der Netzabschlusspunkt bildet die Trennlinie zwischen dem öffentlichen Telekommunikationsnetz und dem privaten, in der Funktionsherrschaft des Nutzers liegenden Netzes. Passive Netzabschlusspunkte sind z. B. der klassische TAE-Übergabepunkt oder Splitter, mit denen Signale innerhalb des Übertragungsmediums für besondere Leitungsmerkmale genutzt werden können. Modems sind keine passiven Endeinrichtungen, sie stellen aktiv über den gewählten Kommunikationsweg die Transportsignalisierung zur Verfügung. Mit der Änderung wird klargestellt, dass erst durch den Anschluss von funktionsfähigen Telekommunikationsendgeräten ein tatsächlicher Anschluss an das öffentlich zugängliche Telekommunikationsnetz erfolgt und Geräte, die hinter diesem passiven Netzabschlusspunkt betrieben werden, nicht Teil des öffentlich zugänglichen Telekommunikationsnetzes sind.

Die Forderung in der Definition nach § 3 Nr. 12a, dass in Netzen mit einer Vermittlung oder Leitwegebestimmung der Netzabschluss anhand einer bestimmten Netzadresse bezeichnet wird und dieser wiederum mit einer Nummer oder dem Namen des Teilnehmers verknüpft sein kann, steht mit der Forderung eines passiven Netzabschlusspunktes nicht im Widerspruch. Gemeint ist, dass der Netzabschlusspunkt hinter der letzten Leitwegebestimmung des Netzbetreibers liegen muss, mit der die mit der Nummer des Teilnehmers verknüpfte Endeinrichtung erreichbar ist. Eine weitere Wegeauswahl wird vom Netzbetreiber nicht mehr durchgeführt und somit ist der passive Netzabschlusspunkt auch einem bestimmten Teilnehmer zuordenbar. Un erheblich dabei ist, ob das Gerät, welches mit der Nummer oder Netzadresse angesprochen wird, in der Hoheit des Netzbetreibers oder des Endkunden

liegt oder nicht erreichbar – weil beispielsweise ausgeschaltet – ist. Ebenfalls ohne Belang ist es, ob das Netz eine Sternstruktur (bei Punkt-zu-Punkt-Verbindungen wie DSL) oder eine Baumstruktur (bei Punkt-zu-Mehrpunkt-Verbindungen wie in Breitbandkabelnetzen) aufweist.

Zu Artikel 3

Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Klarstellungen erfordert bei den betreffenden Unternehmen administrative und ggf. technische Vorkehrungen. Mit Blick auf diese Umstellungsmaßnahmen tritt das Gesetz sechs Monate nach Verkündung in Kraft.

