

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/16943 –**

Telekommunikationsgesetz und Routerzwang – Position der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Anfang 2013 nahm die öffentliche Debatte um Router bzw. Modem als Schnittstelle zwischen Internet und Heimnetzwerk in Deutschland Fahrt auf. Nutzer hatten kritisiert, dass viele Festnetzverträge an vorgegebene Router gekoppelt waren. Im Mittelpunkt des Konflikts stand die Frage, wo das Netz des Internetproviders endet und ab wo der Nutzer volle Entscheidungsfreiheit hat. Bisher mussten die Nutzer die Router verwenden, die von den Netzbetreibern zur Verfügung gestellt wurden.

Die öffentliche Debatte führte zum Beschluss des Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten vom 23. Januar 2016. § 45d Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) schränkt seitdem die Definition des Netzabschlusspunktes für Festnetze dahingehend ein, dass „das öffentliche Telekommunikationsnetz [...] am passiven Netzabschlusspunkt“ endet. Jedes Gerät hinter dem passiven Abschlusspunkt, der nur mittels passiver Bauelemente gebildet wird, ist ein frei wählbares Telekommunikationsendgerät, so die Gesetzesbegründung (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6280). Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist die Endgerätefreiheit und das offizielle Ende des Routerzwangs beschlossen worden.

Mit der nötigen Umsetzung des umfangreichen Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK bzw. EECC) in nationales Recht, könnte nach Ansicht der Fragesteller der Routerzwang jedoch wieder eingeführt werden. Mit dem EECC wurden in den vergangenen Jahren gleich vier Richtlinien zu einer einzigen zusammengefasst (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=DE). Am 21. Februar 2019 haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ein gemeinsames Eckpunktepapier zur Umsetzung des EECC in nationales Recht vorgelegt. Dort heißt es unter anderem: „Die in Deutschland im Jahr 2016 eingeführte freie Routerwahl konnte von allen Marktteilnehmern umgesetzt werden. Die nationalen Vorgaben haben sich bewährt und sind im Markt akzeptiert. Unser Ziel ist es, dass die nationale Regelung auch künftig Bestand hat und GEREK Leitlinien für den EU-Markt vorgibt, die idealerweise der nationalen Regelung entsprechen oder zumindest nicht widersprechen“ (www.cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/05/bmwi-bmvi_eckpunktepapier-tkg-nouvelle-2019.pdf).

Artikel 61 Absatz 7 des Kodex sieht vor, dass zukünftig bei der Festlegung des Netzabschlusspunktes die Leitlinien des Gremiums der Europäischen Regulierungsstelle für elektronische Kommunikation (GEREK) zu berücksichtigen sind. Daran beteiligt ist, laut Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2018/2019, die Bundesnetzagentur in der entsprechenden GEREK-Arbeitsgruppe. Die Frage des Routerzwangs ist daher insbesondere auch vom Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zu klären.

Mit ANGA, BUGLAS, VATM und dem VKU forderten am 12. September 2019 gleich mehrere Providerverbände zusammen mit der Deutschen Telekom AG, die freie Wahl des Internet-Routers wieder abzuschaffen. In ihrem gemeinsam veröffentlichten Positionspapier (www.vatm.de/wp-content/uploads/2019/09/Verbaendeuebergreifende-Position-zum-Netzabschlusspunkt.pdf) begründen die vier Verbände und die Telekom dies damit, dass § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG „nicht europarechtskonform“ sei und gegen europäische Vorgaben verstoße. Letztlich fordern sie für sich das Recht, ihren Kunden vorschreiben zu dürfen, welchen Router sie an ihrem Anschluss verwenden. Sie möchten den „vollständig liberalisierten Endgerätemarkt“ abschaffen und den Routerzwang wiederbeleben.

Zudem legt das Papier der Verbände dar, dass die freie Routerwahl die Weiterentwicklung hemme. „Durch die topologieübergreifende Festlegung auf einen passiven Netzabschlusspunkt in den Räumen des Endkunden („Dose in der Wand“) wird die Weiterentwicklung von Gigabit-Netzen und insbesondere der Ausbau von Glasfasernetzen gehemmt.“ Zur Begründung heißt es, dass „die Point-to-Multipoint-Topologie (PtMP)“ der Gigabitnetze nicht ohne einen „aktiven Netzabschluss“ betrieben werden könne und dass „optische Signale via Glasfaser am Ende stets der aktiven Signalumsetzung“ bedürfen, „damit sie beim Kunden wieder in die jeweiligen Einzeldienste ‚entflochten‘ werden“ (www.heise.de/newsticker/meldung/Provider-gegen-Kunden-Wiederbelebung-des-Routerzwangs-droht-4583031.html). Daher fordern sie, die Kontrolle über den „aktiven Netzabschluss“ wiederzuerlangen, also das Modem, welches die Signale wandelt. Dies sei besonders wichtig in geteilten Zugangsnetzen („Shared Medium“) wie Kabelnetzen oder Glasfasernetzen. Ohne Kontrolle über das Modem könne man keine qualitativ hochwertigen Dienste in Glasfasernetzen anbieten, was insbesondere „die Vermarktung von Netzzugängen an Wettbewerber als Refinanzierungsmöglichkeit für neue Glasfasernetze erheblich“ beeinträchtigen würde. Ansonsten sei der Ausbau moderner Netze insgesamt nachhaltig behindert.

1. Wann ist mit einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung des EECC zu rechnen?

Die Umsetzung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Richtlinie (EU) 2018/1972) wird im Rahmen einer großen Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) erfolgen. Gegenwärtig erarbeiten das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einen gemeinsamen Referentenentwurf. Die Richtlinie muss bis zum 21. Dezember 2020 umgesetzt werden.

2. Bewertet die Bundesregierung das Positionspapier „Verbände- und unternehmensübergreifende Position zum Netzabschlusspunkt“, und wenn ja, wie?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Position der Verbände, dass sich die deutsche Regelung als Hemmschuh insbesondere im Bereich gigabitfähiger Anslusstechologien wie FTTB/H und HFC sowie bei Sonderanschlüssen für Geschäftskunden für die technische Entwicklung, die

Produktentwicklung und sich die Festlegung eines passiven Netzabschlusspunktes auch negativ auf den Glasfaserausbau auswirkt?

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Position der Verbände, dass ohne eine Anpassung des Netzabschlusspunktes die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienste in Glasfasernetzen massiv erschwert und die Vermarktung von Netzzugängen an Wettbewerber als Refinanzierungsmöglichkeit für neue Glasfasernetze erheblich beeinträchtigt sei?

Die Fragen 2 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

Hinsichtlich der Details des Positionspapiers befindet sich die für das Thema zuständige Bundesnetzagentur im Austausch mit den Unternehmen, die die gigabitfähigen Anschlusstechnologien in die Gebäude bzw. Haushalte legen. Gegenwärtig liegen keine Anhaltspunkte vor, die belegen, dass sich der Ausbau von Glasfasernetzen durch die Routerfreiheit verzögert.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorwurf, dass das aktuelle TKG wie etwa § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG nicht europarechtskonform sei?

Der Bundesregierung ist ein solcher Vorwurf weder bekannt noch sind ihr Anhaltspunkte dafür ersichtlich.

6. Erwägt die Bundesregierung, den § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG zu streichen oder zu modifizieren, um der Forderung des Positionspapieres nachzukommen?

Gegenwärtig erarbeiten BMWi und BMVI einen gemeinsamen Referentenentwurf zur Umsetzung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation in das TKG. Die internen Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Ziel der Bundesregierung ist es, dass die Endgerätewahlfreiheit auch künftig Bestand haben wird.

7. Was unternimmt die Bundesregierung konkret, um ihre Position zur Zukunft des Routerzwangs auch auf europäischer Ebene durchzusetzen?

Haben bereits Gespräche stattgefunden?

Wenn ja, mit wem, wann, und mit welchem Ergebnis?

8. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um Einfluss auf die Gestaltung der neuen Leitlinien des GEREK zur Bestimmung des Netzabschlusspunktes zu nehmen?

Die Fragen 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesnetzagentur ist über das GEREK (Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation) in die Erarbeitung von Leitlinien zu gemeinsamen Vorgehensweisen bei der Ermittlung des Netzabschlusspunktes für verschiedene Netztopologien gemäß Artikel 61 Absatz 7 der Richtlinie (EU) 2018/1972 eingebunden und bringt sich hierzu aktiv ein.

9. Hat es bereits Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Erstellern des Positionspapieres über dieses Thema gegeben?

Wenn ja, wer war daran beteiligt, wann und wo haben die Gespräche stattgefunden, und welches Ergebnis konnte erzielt werden?

10. Hat es in den vergangenen zwölf Monaten Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Telekommunikations-Endgeräteherstellern gegeben?

Wenn ja, wer war daran beteiligt, wann und wo haben Gespräche stattgefunden, und welches Ergebnis konnte erzielt werden?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung führt auf verschiedenen Ebenen regelmäßig Gespräche mit den Erstellern des Positionspapiers (Verbände der Telekommunikationsbranche) und den Telekommunikationsendgeräteherstellern zu verschiedenen Themen.

Nach den vorliegenden Informationen haben auf Leitungsebene des BMWi, des BMVI und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz keine Gespräche mit den Erstellern des Positionspapiers hierzu oder in den vergangenen zwölf Monaten mit Telekommunikationsendgeräteherstellern stattgefunden, die das Thema „Telekommunikationsgesetz und Routerzwang“ zum Gegenstand hatten. Es wird darauf hingewiesen, dass eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche (einschließlich Telefonate) nicht besteht, und eine solche umfassende Dokumentation auch nicht durchgeführt wurde (siehe dazu auch die Vorbemerkung der Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 18/1174). Diesbezügliche Daten sind somit möglicherweise nicht vollständig.

11. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung jeweils für Verbraucher, Endgerätehersteller und Netzbetreiber dadurch, dass die Provider lediglich die Hoheit über den passiven Netzabschluss innehaben?
12. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung jeweils für Verbraucher, Endgerätehersteller und Netzbetreiber, wenn die Provider wieder die Hoheit über die aktiven Netzabschlussgeräte bekommen?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Die in Deutschland im Jahr 2016 eingeführte Endgerätewahlfreiheit konnte von allen Marktteilnehmern umgesetzt werden und hat sich aus Sicht der Bundesregierung bewährt. Insbesondere Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren von einem freien und wettbewerblich organisierten Markt für Telekommunikationsendgeräte, der zu einer verbesserten Qualität und niedrigen Preisen geführt hat. Die in § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG festgelegte Verpflichtung, Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen an festen Standorten am sogenannten „passiven Netzabschlusspunkt“ zu gewähren, hindert Netzbetreiber nicht daran, ihre Netze nach eigenen Vorstellungen fortzuentwickeln, ggf. in Zusammenarbeit mit Herstellern von Telekommunikationsendgeräten entsprechende Endgeräte entwickeln und herstellen zu lassen und diese ihren Endnutzerinnen und Endnutzern anzubieten.

Die Netzbetreiber werden also weder in ihrem Netzausbau noch in ihren Innovationsmöglichkeiten durch die geltende Regelung behindert, sondern können ihre Netze technisch verändern und ihren Endkundinnen und Endkunden geeig-

nete Endgeräte auf freiwilliger Basis anbieten. Auch in der Praxis hat sich gezeigt, dass die Nutzung von Drittgeräten im Betrieb zu keinen wesentlichen Beeinträchtigungen und Störungen führt.

Ziel der Bundesregierung ist es, dass die Endgerätewahlfreiheit auch künftig Bestand haben wird.

13. Ist es zutreffend, dass das in Gigabit-Netzen praktisch überwiegend zum Einsatz kommende sog. Point-to-Multipoint-Topologie (PtMP) nicht ohne einen geeigneten leistungsfähigen und an die aktuellen Erfordernisse des Netzes angepassten aktiven Netzabschluss betrieben werden kann?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung das?

Die Frage wird dahin verstanden, ob ein solches aktives Element in der Hoheit des Netzbetreibers stehen muss, denn das Vorhandensein eines solchen Gerätes selbst ist für die Funktionsweise des Netzes unerlässlich. Eine Signalumsetzung vergleichbar der Umsetzung von Lichtimpulsen in elektrische Impulse findet auch bei DSL-Netzen statt und ist kein Argument für eine notwendige Hoheit des Netzbetreibers. Das für die Hoheit des Netzbetreibers im Zusammenhang mit PtMP-Netzen häufig angeführte Argument, dass von mehreren Endnutzerinnen und Endnutzern am Ende des Übertragungsweges ein gemeinsames Medium genutzt werde und erst über ein aktives Gerät die für die jeweilige Endnutzerin bzw. den jeweiligen Endnutzer bestimmten Daten herausgefiltert und umgesetzt werden könnten, spricht allein nicht für die Hoheit des Netzbetreibers. Dies zeigen die Erfahrungen mit Kabelnetzen, aber insbesondere Mobilfunknetzen, in denen auch sämtliche Signale in einer Funkzelle die Endgeräte aller darin vorhandenen Nutzerinnen und Nutzer erreichen, ohne dass deshalb die Mobilfunkgeräte von den Netzbetreibern bereitgestellt werden müssten.

Grundsätzlich können alle technischen Anforderungen an Endgeräte Teil einer Schnittstellenbeschreibung sein, nach der von Herstellern geeignete Endgeräte konstruiert und auch von Netzbetreibern im notwendigen Umfang verwaltet werden können.

14. Wie definieren andere Länder, beispielsweise die USA oder China, den Netzabschlusspunkt, und wie wirkt sich diese Regelung jeweils auf den Glasfaserausbau aus?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

