Per E-Mail: buero-via2@bmwi.bund.de

EWE TEL GmbH | Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Herr Winfried Ulmen
Villemombler Straße 76
53123 Bonn

Sie erreichen uns:

EWE TEL GmbH
Cloppenburger Straße 314 | 26133 Oldenburg

Tel. 0441 8000-3860 | Fax 0441 8000-3899

Axel.Sodtalbers@ewe.de | www.ewe.de

Ihr Ansprechpartner: Dr. Axel Sodtalbers

Ihre Zeichen/Nachricht:

Referentenentwurf „Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten" 13. März 2015

Sehr geehrter Herr Ulmen,
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir Stellung zu dem Entwurf eines „Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten". Bevor wir auf die Einzelheiten dieses Entwurfes eingehen, machen wir erneut darauf aufmerksam, dass das ausweislich des Entwurfs adressierte Problem, ein Endgerät nicht frei wählen zu können, zumindest unserer Wahrnehmung nach keines ist. Bereits in unserer Stellungnahme vom 6.11.2013 zur Mitteilung 398/2013 der Bundesnetzagentur (betreffend Schnittstellen an Netzabschlusspunkten) haben wir darauf hingewiesen, dass eine freie Wahl des Endgerätes kein Thema ist, das unsere Kunden bewegt. An diesem Befund hat sich bis heute nichts geändert: Weiterhin erhalten wir praktisch keine Nachfragen wegen einer angeblichen Zwangskoppelung von Anschluss und Endgerät. Stattdessen nehmen wir deutlich wahr, dass unsere Kunden nach wie vor ein erhebliches Interesse daran haben, Anschluss und – hochwertige – Endgeräte aus einer Hand zu bekommen. Für die Kunden steht neben der mühelosen Installation und Konfiguration und einer einfachen Bedienung insbesondere die Funktionssicherheit des Anschlusses im Vordergrund. In ihrem Fokus stehen Geräte wie Tablets, Notebooks, Fernseher etc., mit denen sie den Internetzugang nutzen – mit welchem Router dieser Internetzugang bereitgestellt wird, ist daneben für den weitaus überwiegenden Anteil der Kunden völlig nebensächlich, solange der Anschluss funktioniert. Aus diesen Gründen müssen wir leider weiterhin konstatieren, dass das mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Vorhaben eher den Interessen der Lobby der Endgerätehersteller dient als den Interessen der Nutzer.

Zu dem Entwurf im Einzelnen:

I. Mangelhafte Berücksichtigung von Glasfaseranschlüssen

Die Definition in § 2 Nr. 2 FTEG und die Regelung in § 45d Abs. 1 Satz 2 TKG in dem Entwurf berücksichtigen nicht hinreichend die technischen Gegebenheiten bei Glasfaseranschlüssen (Fibre to the home, FTTH). Bei Glasfaseranschlüssen der EWE TEL wird der Netzabschluss durch den Network Termination Fibre Access (NTFA) gebildet, einem Gerät mit aktiver Technik. Passive Schnittstellen stellt EWE TEL dem Endkunden erst „hinter dem NTFA" bereit. Wäre EWE TEL gezwungen, als Zugang einen passiven Netzabschlusspunkt zur Verfügung zu stellen, müsste sie dem Endkunden das

bloße Glasfaserkabel (den Lichtwellenleiter) zur Verfügung stellen. Das aber wäre in praktischer Hinsicht sinnlos und sogar gefährlich. Es ist fernliegend, dass Endkunden ein Interesse daran haben könnten, sich selbst Netzabschlussgeräte für ihren Glasfaseranschluss zu besorgen; dementsprechend existiert kein Privatkundenmarkt für solche Netzabschlussgeräte.

II. Verantwortlichkeit für Telekommunikationsendeinrichtung

Zwar ist zu begrüßen, dass der Entwurf eine Regelung zur Haftung für die Telekommunikationsendeinrichtung enthält. Für missglückt halten wir jedoch die hierfür in § 11 Abs. 4 FTEG vorgesehene Ergänzung:

> „Für die Funktionalität der Telekommunikationsendeinrichtung und deren sicheren Betrieb sind die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und der Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten nur für die von ihm zur Verfügung gestellte Telekommunikationsendeinrichtung verpflichtet."

Damit soll der Entwurfsbegründung zufolge zusätzlich klargestellt werden, „dass Netzbetreiber bzw. Telekommunikationsanbieter im Hinblick auf Sicherheit und Funktionalität von Telekommunikationsendeinrichtungen nur für von ihm zur Verfügung gestellte Geräte haften." Aus der vorgesehenen Formulierung kann man jedoch den Schluss ziehen, dass der Telekommunikationsanbieter dann immer für die Funktionalität und den sicheren Betrieb der Telekommunikationsendeinrichtung haftet. Eine solche Auslegung würde die jetzige Rechtslage auf den Kopf stellen und wäre darüber hinaus sachlich inakzeptabel:

- Der Endkunde kann z. B. Veränderungen an der Telekommunikationsendeinrichtung vornehmen, nachdem der Telekommunikationsanbieter sie ihm überlassen hat. Wer schon die Zugangsdaten vom Anbieter zugeschickt bekommt, fühlt sich ja möglicherweise besonders „eingeladen", die Konfiguration zu ändern. Für solche nachträglich veränderten Endgeräte kann der Telekommunikationsanbieter jedoch keine Haftung übernehmen.

- Zudem kann der Telekommunikationsanbieter eine Telekommunikationsendeinrichtung auch „zur Verfügung" stellen, indem er sie an den Teilnehmer verkauft. Aus § 434 Abs. 1 Satz 1 BGB folgt jedoch, dass der Telekommunikationsanbieter in diesem Fall nur für Mängel (zu denen auch fehlende Funktionalität und unsicherer Betrieb zählen) haftet, die im Zeitpunkt des Gefahrübergangs vorhanden sind. Produktbeobachtungspflichten nach Inverkehrbringen treffen nicht ihn, sondern den Hersteller. Entgegen dieser Grundprinzipien könnte der Teilnehmer jedoch mit Hinweis auf die o. g. Ergänzung des § 11 Abs. 4 FTEG darauf verweisen, dass der Telekommunikationsanbieter auch über diesen Zeitpunkt hinaus noch für Funktionalität und den sicheren Betrieb der Telekommunikationsendeinrichtung verpflichtet sei.

Aus diesen Gründen muss geregelt werden, dass eine Haftung nicht in Betracht kommt, wenn der Benutzer die Telekommunikationsendeinrichtung verändert hat. Darüber hinaus sollte – etwa analog § 7 Abs. 1 Telemediengesetz – klargestellt werden dass § 11 Abs. 4 FTEG eine Haftung der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und der Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten nicht begründet:

Geschäftsführer: Dirk Brameier, Sebastian Jurczyk, Ludwig Kohnen, Norbert Westfal
Aufsichtsratsvorsitzender: Dr. Werner Brinker
Gerichtsstand: Oldenburg HRB 3723, Steuernr: 23/64/200/00622, USt-ID Nr.: DE 184286895
Sitz der Gesellschaft: EWE TEL GmbH, Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg

Oldenburgische Landesbank AG, BLZ 280 200 50, Konto 1 429 904 400
IBAN: DE86 2802 0050 1429 9044 00, BIC: OLBO DE H2 XXX
Landessparkasse zu Oldenburg, BLZ 280 501 00, Konto 000 436 436
IBAN: DE28 2805 0100 0000 4364 36, BIC: BRLADE21LZO

„Für die Funktionalität der Telekommunikationsendeinrichtung und deren sicheren Betrieb sind die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und der Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten nur für die von ihm zur Verfügung gestellte, von dem Benutzer nicht veränderte Telekommunikationsendeinrichtung nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich."

III. Folgen für den Telekommunikationsdienst

Der Entwurf enthält zwar eine Regelung zur Funktionalität der Telekommunikationsendeinrichtung, nicht jedoch zur Funktionalität des mit ihr genutzten Telekommunikationsdienstes. Damit ist einer der Kernpunkte der beabsichtigten freien Auswahl des Endgerätes bislang noch nicht berücksichtigt: Wenn es auf der einen Seite dem Teilnehmer freisteht, ein beliebiges Endgerät zu verwenden, dann muss es auf der anderen Seite dem Anbieter freistehen, die vertragliche Leistungen daran zu koppeln, dass der Teilnehmer ein – vom Anbieter ausdrücklich zur Vertragserfüllung vorgesehenes – Endgerät verwendet und nicht ein Endgerät eines Dritten, dessen Eigenschaften der Anbieter im Zweifel gar nicht kennt. Es versteht sich von selbst, dass ein Telekommunikationsanbieter vertragliche Vereinbarungen zu

- Dienstqualitäten wie minimale und/oder maximale Datenübertragungsraten,
- Service Level Agreements, z.B. in Bezug auf Bereitstellung oder Entstörung,
- speziellen Diensten, die bestimmte Hardware voraussetzen oder
- Support-Dienstleistungen

nur unter der Voraussetzung einhalten kann, dass der Teilnehmer als sein Vertragspartner ein Endgerät verwendet, das der Telekommunikationsanbieter für die vertragliche Verwendung vorgesehen oder freigegeben hat. Verstünde man aber die in dem Entwurf vorgesehene freie Verwendung eines Telekommunikationsendgerätes als gesetzliches Leitbild i. S. des § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB, dann könnte der Telekommunikationsanbieter kaum eine Regelung in seinen Vertragsbedingungen vorsehen, die es ihm erlaubt, die (vollständige) Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen davon abhängig zu machen, dass sein Vertragspartner ein vom Anbieter freigegebenes Endgerät verwendet.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass es insbesondere im Geschäftskundensegment Produkte gibt, die explizit die Verwendung eines bestimmten Gerätes eines bestimmten Herstellers voraussetzen (etwa um die Schwächen längerer Teilnehmeranschlussleitungen zu kompensieren oder um mithilfe bestimmter, nur von einzelnen Hardwareherstellern implementierter Funktionen Redundanz zu ermöglichen).

Geschäftsführer: Dirk Brameier, Sebastian Jurczyk, Ludwig Kohnen, Norbert Westfal
Aufsichtsratsvorsitzender: Dr. Werner Brinker
Gerichtsstand: Oldenburg HRB 3723, Steuernr: 23/64/200/00622, USt-ID Nr.: DE 184286895
Sitz der Gesellschaft: EWE TEL GmbH, Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg

Oldenburgische Landesbank AG, BLZ 280 200 50, Konto 1 429 904 400
IBAN: DE86 2802 0050 1429 9044 00, BIC: OLBO DE H2 XXX
Landessparkasse zu Oldenburg, BLZ 280 501 00, Konto 000 436 436
IBAN: DE28 2805 0100 0000 4364 36, BIC: BRLADE21LZO

IV. Beschränkung auf Verbraucher

Noch weniger als für Verbraucher ist für Geschäftskunden die freie Auswahl eines Telekommunikationsendgerätes von Belang. Geschäftskunden bevorzugen in sich geschlossene, komplette Geschäftskundenprodukte ohne Eigenanteil. Sie möchten sich nicht mit der Konfiguration von Geschäftskunden-Routern beschäftigen und entsprechendes Know-how aufbauen. Vielmehr hat sich im Geschäftskundensegment am Markt der Outsourcing-Gedanke etabliert. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Privatkundenmarkt.

Aus diesen Gründen sollten bei den vorgesehenen Änderungen auf die Verwendung des Begriffs des „Teilnehmers" verzichtet werden zugunsten des Begriffs des „Verbrauchers".

V. Beachtung auch der Schnittstellenbeschreibung nach § 5 FTEG

Nach § 11 Abs. 3 Satz 1 FTEG in der Entwurfsfassung ist lediglich die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen des § 3 Abs. 1 FTEG Voraussetzung dafür, dass ein beliebiges Endgerät angeschlossen werden darf. Um sicher zu sein, dass wenigstens die grundlegenden Funktionen gewährleistet sein, ist es aber aus Sicht des Anbieters zwingend erforderlich, dass das Endgerät zusätzlich zumindest die Anforderungen der nach § 5 FTEG beschriebenen Netzzugangsschnittstellen einhält. § 11 Abs. 3 Satz 1 FTEG muss deshalb ergänzt werden:

> „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 und die sich aus den Schnittstellenbeschreibungen nach § 5 Absatz 1 Satz 1 ergebenden Anforderungen erfüllen."

VI. Überlassung der Zugangsdaten

Kaum nachvollziehbar ist die in § 11 Abs. 3 Satz 3 FTEG vorgesehene Regelung, wonach die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten notwendige Zugangsdaten und Informationen für die Nutzung der Telekommunikationsendeinrichtung dem Teilnehmer in Textform kostenfrei bei Vertragsschluss zur Verfügung stellen müssen – und zwar unaufgefordert. Eine solche Regelung hätte zur Folge, dass der Telekommunikationsanbieter bei jedem (!) Vertragsschluss dem Teilnehmer die Zugangsdaten zusenden müsste, also etwa auch dann, wenn nur eine bloße Vertragsverlängerung oder ein zusätzlicher Dienst vereinbart wird.

Noch wichtiger ist die Tatsache, dass selbst denjenigen Teilnehmern Zugangsdaten zur Verfügung gestellt werden müssten, die überhaupt kein Interesse an diesen Informationen haben. Das ist, wie eingangs beschrieben, nach unserer Wahrnehmung die weitaus überwiegende Anzahl der Teilnehmer. Schon deshalb würden in der Praxis extrem viele Zugangsdaten – und damit sehr sensible Informationen – vollkommen unnötig verschickt werden. Dies ist bereits aus Gründen des Datenschutzes sehr kritisch. Angesichts dessen fällt es kaum noch ins Gewicht, dass aus Sicht der Informationssicherheit Zugangsdaten ohnehin nicht in Textform – und damit auch per E-Mail – verschickt werden sollten.

Geschäftsführer: Dirk Brameier, Sebastian Jurczyk, Ludwig Kohnen, Norbert Westfal
Aufsichtsratsvorsitzender: Dr. Werner Brinker
Gerichtsstand: Oldenburg HRB 3723, Steuernr: 23/64/200/00622, USt-ID Nr.: DE 184286895
Sitz der Gesellschaft: EWE TEL GmbH, Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg

Oldenburgische Landesbank AG, BLZ 280 200 50, Konto 1 429 904 400
IBAN: DE86 2802 0050 1429 9044 00, BIC: OLBO DE H2 XXX
Landessparkasse zu Oldenburg, BLZ 280 501 00, Konto 000 436 436
IBAN: DE28 2805 0100 0000 4364 36, BIC: BRLADE21LZO

Deshalb sollten die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten (nur diese sind vertraglich mit dem Teilnehmer verbunden) nur dann verpflichtet sein, Zugangsdaten herauszugeben, wenn es der Verbraucher verlangt.

Damit wäre auch das Problem vermieden, dass im Telekommunikationsgeschäft häufig nicht vorab feststeht, wann der Vertrag geschlossen ist, so dass der nach dem jetzigen Entwurf maßgebliche Zeitpunkt „bei Vertragsschluss" nicht leicht bestimmt werden kann. So kommen viele Verträge über Festnetz-gebundene Telefon- und Internetdienstleistungen zustande, indem der Anbieter das Vertragsangebot des Kunden konkludent durch Schaltung des Anschlusses annimmt. Es ist aber oftmals nicht absehbar, wann die Schaltung erfolgt; häufig kommt es hierbei z.B. zu Terminverschiebungen. Für den Anbieter wäre es ein enormer, wenn nicht gar praktisch unmöglich zu leistender Aufwand, den Versand der Zugangsdaten zu koordinieren mit dem Zeitpunkt des tatsächlichen Vertragsschlusses.

Nach allem wäre daher nach unserer Auffassung der nachfolgende Gesetzeswortlaut interessengerechter sowohl für den Verbraucher als auch für den Anbieter:

> „Ein Verbraucher kann von dem Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten verlangen, dass er ihm notwendige Zugangsdaten und Informationen für die Nutzung der Telekommunikationsendeinrichtungen in Textform und unentgeltlich zur Verfügung zu stellt, soweit sie dem Verbraucher nicht bereits zur Verfügung stehen."

VII. Höhere Sicherheitsrisiken durch heterogene Endgerätelandschaften

Erhebliche Sicherheitsrisiken entstünden nicht nur dadurch, dass massenweise Zugangsdaten an Endkunden verschickt würden. Weitere Risiken würden zwangsläufig daraus resultieren, dass Endkunden selbst verantwortlich wären für die Wartung und die Versorgung mit Updates derjenigen Endgeräte, die sie selbst beschafft haben. Zumindest für den Massenmarkt gilt, dass ein vom Anbieter ausgewählter und gewarteter Router sehr viel wahrscheinlicher eine aktuelle und nicht mit Sicherheitslücken versehene Firmware hat als ein Endgerät, das allein vom Endkunden gewartet wird.

Auch wird es ungleich schwerer, eine erkannte Sicherheitslücke in der Betriebssoftware von Telekommunikationsendgeräten zu schließen. 2014 konnten sich im Zuge des sog. AVM-Routerlecks Dritte auf den massenhaft verbreiteten Fritzboxen der Firma AVM unbefugt Zugriff verschaffen. Offenbaren sich künftig solche gravierenden Sicherheitslücken, wäre es den Telekommunikationsanbietern nicht mehr möglich, flächendeckend Updates auf Endgeräte einzuspielen.

Diese Risiken werden diejenigen Verbraucher zu tragen haben, die – auf Grundlage des geplanten Gesetzes – ein selbst beschafftes Endgerät verwenden. Die hierdurch potenziell entstehenden Kosten für den Verbraucher sollten denn auch zumindest im Abschnitt F der Entwurfsbegründung klar benannt werden.

Geschäftsführer: Dirk Brameier, Sebastian Jurczyk, Ludwig Kohnen, Norbert Westfal
Aufsichtsratsvorsitzender: Dr. Werner Brinker
Gerichtsstand: Oldenburg HRB 3723, Steuernr: 23/64/200/00622, USt-ID Nr.: DE 184286895
Sitz der Gesellschaft: EWE TEL GmbH, Cloppenburger Str. 310, 26133 Oldenburg

Oldenburgische Landesbank AG, BLZ 280 200 50, Konto 1 429 904 400
IBAN: DE86 2802 0050 1429 9044 00, BIC: OLBO DE H2 XXX
Landessparkasse zu Oldenburg, BLZ 280 501 00, Konto 000 436 436
IBAN: DE28 2805 0100 0000 4364 36, BIC: BRLADE21LZO

VIII. Erheblicher Aufwand für den Telekommunikationsanbieter

Entgegen der Darstellung in dem Referentenentwurf wäre ein Gesetz mit dem vorgeschlagenen Inhalt zudem sehr wohl mit erheblichen Kosten auch für den Anbieter verbunden.

- Insbesondere steht fest, dass eine Verwendung eigener Telekommunikationsendgeräte unweigerlich zu einem erhöhten Beratungsbedarf führen wird. Bei Fehlfunktionen wird sich der Endkunde zuerst an den Telekommunikationsanbieter wenden, nicht an den Endgerätehersteller.

- Zusätzlich müssten die Mitarbeiter der Telekommunikationsanbieter laufend geschult werden, Support auch für – ständig neue – Telekommunikationsendgeräte zu leisten.

- Im Geschäftskundensegment gibt es keine etablierten Standards für eine automatische Einrichtung des Endgerätes (Autoprovisionierung), so dass der Prozess der Inbetriebnahme umständlicher, zeitraubender und damit teurer wird

- Anders als in der Entwurfsbegründung suggeriert, ist es technisch keineswegs trivial, einen Versand von Zugangsdaten in eine vorhandene automatisierte Datenverarbeitung zu integrieren. Eine solche Implementierung ist vielmehr mit einem erheblichen Aufwand verbunden, zumal hierbei auch die Vorgaben des Datenschutzes und der Informationssicherheit zu berücksichtigen sind.

IX. Längere Umsetzungsfrist; vorherige Anhörung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich auch, dass eine längere Frist zur Umsetzung solcher neuer Anforderungen zwingend notwendig ist. In Artikel 3 des Entwurfs sollte deshalb mindestens eine Umsetzungsfrist von 12 Monaten vorgesehen werden. Angesichts der vielen technischen und rechtlichen Fragen, die weiterhin offen sind, sollte zudem unbedingt eine mündliche Anhörung durchgeführt werden.

Freundliche Grüße

ppa. Matthias Büning

i. A. Dr. Axel Sodtalbers

INFO_Konzern