

# Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 1



Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Per E-Mail: [BUERO-VIA2@bmwi.bund.de](mailto:BUERO-VIA2@bmwi.bund.de)

## 1. Vorbemerkung zum VAF

Hilden, 16.03.2015

Der VAF Bundesverband Telekommunikation e.V. vertritt überwiegend mittelständisch geprägte TK-Fachunternehmen und ITK-Systemhäuser in Deutschland.

Die Mitgliedsunternehmen konzipieren, vermarkten und realisieren kommunikations- und sicherheitstechnische Lösungen für Anwender aus den Bereichen Unternehmen, Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen (wie Krankenhäuser, Schulen usw.) Die bei den Anwendern eingesetzten Lösungen sind typischerweise kombinierte Systeme, welche eine unter Umständen auch große Zahl von kombinierten TK-Endeinrichtungen beinhalten. Darüber hinaus und insbesondere erbringen die Mitglieder als fachkundige Dienstleistungsanbieter für Endanwender Services, wie Konfiguration, Installation/Integration, Instandhaltung, Administration, Anpassungen/Erweiterungen und Entstörung.

## 2. Grundsätzliches

Die seit Ende der 1980er Jahre normativ durch EU-Richtlinien und deutsche Gesetze, namentlich im FTEG verankerte Wahlfreiheit im Bereich der TK-Endgeräte, das damit verbundene Anschlussrecht, die Pflicht zur Schnittstellenoffenlegung durch die TK-Anschlussanbieter und die unstrittige Trennung zwischen privaten und öffentlichen Netzen durch einen passiven Netzabschluss, die TAE, schufen klare Regeln, welche Eckpfeiler des freien und fairen Wettbewerbs in dem Bereich bilden.

### 2.1. Endgeräte-Wettbewerb sichert die Erfüllung spezifischer Anforderungen

Es entstand in der Folge ein zunehmend differenziertes und innovatives Angebot an TK-Endgeräten und dazugehörigen Dienstleistungen, durch welches auch die geschäftsindividuellen und die Sonderanforderungen professioneller Anwender umfassend erfüllt werden konnten. Die demgemäß spezifischen Anforderungen ergeben sich beispielsweise aus individuellen Geschäftsmodellen mit unterschiedlichen Verfügbarkeitsanforderungen an Endeinrichtungen, aus Gründen des Investitionsschutzes und der Heterogenität von gewachsenen und wachsenden Unternehmen sowie insbesondere auch aus den Erfordernissen sicherheitstechnischer Anwendungen, deren Betrieb vielfach mit Aufschalt-

**VAF Bundesverband**

**Telekommunikation e.V.**

Der Verband mittelständischer  
ITK-Systemhäuser

**Vorstand**

Hans A. Becker, 1. Vorsitzender

**Geschäftsführer**

Martin Bürstenbinder  
Tel. 02103 700-252  
[buerstenbinder@vaf-ev.de](mailto:buerstenbinder@vaf-ev.de)

**Geschäftsstelle**

Otto-Hahn-Straße 16  
40721 Hilden  
Tel. 02103 700-250  
Fax 02103 700-106

[www.vaf-ev.de](http://www.vaf-ev.de)  
[info@vaf-ev.de](mailto:info@vaf-ev.de)

# Stellungnahme

## zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 2

bedingungen sowie behördlichen Auflagen und technischen Normvorgaben verbunden ist.

VAF teilt die in der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass die für den Endnutzer freie Wahl der Endeinrichtungen notwendig ist, „um vollen Nutzen aus dem technischen Fortschritt auf diesem Gebiet zu ziehen“ (Grund 3). Auch die wichtige Rolle der vom VAF insbesondere vertretenen Marktteilnehmer wird bereits in den Erwägungsgründen (insb. 4, 6 und 7) zutreffend beschrieben. So wird ausgeführt, dass auch Anschluss, Einrichtung, Inbetriebnahme und Wartung von Endeinrichtungen frei erbracht werden können müssen, um das unbehinderte Funktionieren des Wettbewerbs sicherzustellen.

### **2.2. Die Marktveränderung darf nicht den Wettbewerb aushöhlen**

Der Markt befindet sich in einer anhaltenden Phase der Konvergenz von Anwendungen und der Transformation von Technologien. In dem Zuge gingen Kabelnetzbetreiber dazu über, neben TV auch Telekommunikation in ihre Angebote aufzunehmen. Dadurch wurde die Endeinrichtung „Netzzugangsgerät“ nun spätestens eindeutig eine TK-Endeinrichtung und blieb dennoch der Wahlfreiheit des Endkunden vorenthalten. Zunächst adressierten die TK-Anschluss- und Dienstangebote nur den Verbrauchermarkt, inzwischen auch Unternehmen als Kunden. Es kommt mithin zu Situationen, in denen ein Unternehmen den Telekommunikationsanschluss an einem Standort nur von einem Kabelnetzbetreiber beziehen kann<sup>1</sup>. Das Mitangebot des Telefoniedienstes in einer Ausprägung, die für das individuelle Geschäftsmodell benötigt wird, beispielsweise als TK-Anlagenanschluss, wird vom Kabelnetzbetreiber als Anschlussanbieter unter Umständen jedoch nicht erbracht. Zugleich diktiert der Anbieter die Nutzung der von ihm vorgegebenen TK-Endeinrichtung des Netzzugangsgeräts. Der gewerbliche Anwender kann in der Konstellation nicht mehr sicherstellen, die zuvor beschriebenen spezifischen Anforderungen seiner TK-Endeinrichtungen umfänglich zu realisieren.

Auch Anbieter von Telekommunikationsanschlüssen, welche auf anderen Technologien basieren, haben die Praxis aufgegriffen und sind teilweise dazu übergegangen, den Endanwendern TK-Endeinrichtungen vorzuschreiben. Kleinmittelständische Anschlusssituationen (wie beispielsweise Arztpraxen, Apotheken, Kanzleien, Freiberufler, Heimarbeitsplätze, Betriebsaußenstellen) werden oftmals aus der Perspektive und der wirtschaftlichen Interessenlage des Netzzugangsanbieters heraus in die Kategorie „Privatkunden“ klassifiziert und mit Anschlussgeräten versehen, welche für den Verbrauchermarkt konzipiert sind.

---

<sup>1</sup> VAF-Report Nr. 2013-2, S. 20 ff.: TK-Anschluss im Wandel: S<sub>2</sub>M gibt's hier nicht. Veröffentlicht auf [www.vaf-ev.de](http://www.vaf-ev.de)

# Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 3

Spezifische Endgeräteanforderungen des gewerblichen Anwenders können mangels freier Endgerätewahl nicht mehr erfüllt werden.

Aufgrund des technologischen Wandels stellen sich die bisherigen Anforderungen teils auch neu dar und ebenso kommen neue Anforderungen hinzu.

- Beispielsweise enthalten für den Verbrauchermarkt konzipierte, aktuelle Produkte regelmäßig keine besonderen Vorkehrungen für die Sicherstellung der Stromversorgung, für eine erhöhte Robustheit oder zur Verhinderung der direkten physischen Manipulation (z. B. Abrisschutz). Der Einsatz dieser Produkte stellt bei sicherheitstechnischen Anwendungen mit Aufschaltung zu Leitstellen eine Schwachstelle im primären Alarmübertragungsweg dar.
- Erheblichen Bedeutungszuwachs hat die Gewährleistung und ggfs. Nachweisbarkeit der durchgängigen Informationssicherheit der vom Anwender betriebenen IT-Infrastruktur erlangt. Dies kann auch die Sicherstellung betreffen, dass z. B. keine „Backdoors“ in Endgeräten enthalten sind. Darum kann es für den Anwender von geschäftskritischer Bedeutung sein, ausschließlich die für seine Anforderungen optimierten Endeinrichtungen einsetzen zu können.
- Die Marktveränderungen haben zudem Auswirkungen auf den Stromkonsum von TK-Endeinrichtungen. Die Stromkosten für den Betrieb der TK-Endeinrichtungen, somit auch des Netzanschlussgeräts, zahlt regelmäßig der Endanwender. Für den Telekommunikationsanschluss- bzw. Dienstanbieter, sofern er keinen Wettbewerb im Angebot von Endeinrichtungen befürchten muss, besteht darum kein Anreiz den Gesamtenergieverbrauch und die Energieeffizienz von Endgeräten in sein Kalkül einzubeziehen. Im Gegenteil, es wird für ihn ein Anreiz gesetzt, zusätzliche und gegebenenfalls nicht benötigte Anwendungen in die Endeinrichtungen zu integrieren, da dies einerseits seinen wirtschaftlichen Interessen Vorschub leisten kann und andererseits die erhöhten Betriebskosten von ihm nicht getragen werden.

### **3. Jetzt den Fehlentwicklungen entgegensteuern und Wettbewerb wieder herstellen**

Vor diesem Gesamthintergrund sieht VAF es als dringend geboten, den bisherigen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und technologieneutral dafür Sorge zu tragen, dass die bewährten Prinzipien eines funktionierenden Wettbewerbs im Bereich der Endgeräte und darauf bezogener Dienstleistungen für Endanwender als Betreiber privater Netze wieder aufgerichtet und nicht weiter durch „Zwangsrouter“ unterlaufen werden.

# Stellungnahme

## zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 4

Im Zuge der Transformation ist es auch erforderlich, den diskriminierungsfreien Zugang zu den Diensten wieder sicherzustellen, damit zum einen der Wettbewerb im Bereich der technischen Dienstleistungen erhalten bleibt und zum anderen nicht durch die Filterung einzelner Dienste diese an proprietäre Endeinrichtungen ausgelagert werden können, und dadurch „Zwangsrouter“ auf dem Umweg wieder eingeführt werden.

#### **4. VAF begrüßt den Gesetzesentwurf, Nachschärfung ist wünschenswert**

Der VAF begrüßt das Gesetzesvorhaben ausdrücklich. Es bringt den politischen Willen zum Ausdruck, durch Klarstellungen dafür Sorge zu tragen, dass eine wettbewerbsschädigende Ausdehnung der Funktionsherrschaft und Bestimmungsgewalt der Anbieter von Telekommunikationsanschlüssen und Diensten in den Verfügungsbereich der Endnutzer unterbunden werden soll.

##### **4.1. „Passiv“ sollte durch eine möglichst exakte Legaldefinition beschrieben werden**

VAF begrüßt das Bekenntnis zur Technologieneutralität und die klarstellende Benennung des „passiven“ Netzabschlusspunkts als Abschluss des öffentlichen Netzes. Insbesondere die Eindeutigkeit des Begriffs „passiv“ wird maßgeblich Einfluss auf die spätere Gesetzesauslegung und Marktpraxis haben. Vermeintlichen Interpretationsspielräumen sollte darum unbedingt vorgebeugt werden. Nach Auffassung des VAF ist die in der Fußnote 1 der Begründung enthaltene Erläuterung, insbesondere sofern sie noch das beide Kriterien vereinende Element der Energieaufnahme berücksichtigt, geeignet, technologieneutral und allgemein anwendbar die gebotene Eindeutigkeit zum Begriff des passiven Netzabschlusspunkts herzustellen. Eine entsprechende Definition sollte darum in die Begriffsbestimmungen des TKG aufgenommen werden.

#### **Vorschlag zu § 3 Nr. 12a TKG**

Erweiterung des § 3 „Begriffsbestimmungen“ Nr. 12a „Netzabschlusspunkt“ TKG um die Formulierung:

(...) ein Netzabschlusspunkt ist passiv; passiv bedeutet, dass keine Verstärkerwirkung, keine Steuerungsfunktion und keine eigene Energieaufnahme erfolgen.

# Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 5

## Vorschlag zu § 2 Nr. 5 a FTEG

Aus Gründen der Begriffskonsistenz sollte sodann die bisherige Beschreibung des Netzabschlusspunkts im § 2 Nr. 5 a FTEG durch eine Referenzierung auf den erweiterten § 3 Nr. 12a TKG ersetzt werden.

### 4.2. Sinnvolle Klarstellung der Grenze des öffentlichen Netzes

Der maßgebliche Vorgang, in welchem die Verortung des Netzabschlusspunkts entscheidend für die Begrenzung des Herrschaftsbereichs des öffentlichen Netzes ist, ist der Vorgang der Bereitstellung des Zugangs zum öffentlichen Netz.

Darum bildet die vorgesehene Ergänzung des **§ 45d „Netzzugang“ Abs. 1 TKG**

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

einen wichtigen, klarstellenden Beitrag für den Wettbewerb im Bereich der TK-Endeinrichtungen und die daraus resultierende Souveränität des Endanwenders hinsichtlich des Einsatzes von ihm gewollter bzw. benötigter Endeinrichtungen.

Es wird dabei vorausgesetzt, dass der „Passive Netzabschlusspunkt“ in **§ 3 Nr. 12a TKG** ausreichend eindeutig beschrieben wird, wie hier zuvor vorgeschlagen. Nach Auffassung des VAF liefert erst dann die vorgesehene Ergänzung des § 45d Abs. 1 TKG die eindeutige Klarstellung zur Grenze des öffentlichen Netzes.

### 4.3. Der Begriff „Gerät“ darf nicht zur offenen Hintertür werden

Der im Gesetzesentwurf zur Änderung des §2 Nr. 2 FTEG verwendete Begriff des zwischengeschalteten Geräts zur Beschreibung eines indirekten Anschlusses einer Telekommunikationsendeinrichtung wird von VAF insofern als problematisch angesehen, als der Begriff „Gerät“ nicht beschrieben wird. Dies birgt aus Sicht des VAF die Gefahr einer Regelungslücke, welche als Hintertür zur Schaffung von Umgehungstatbeständen dienen kann.

### 4.4. Zutreffende Einbeziehung der Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten

Im Zuge des Aufbaus des NGN fallen Angebot von „TK-Anschluss“ und „TK-Dienst“ funktional auseinander und können durch jeweilige Anbieter für die Öffentlichkeit erbracht werden. Die ehemals im PSTN/ISDN-Netz vorherrschende produkt- und anschlusstechnische Einheit von Anschluss und Dienst wird aufgehoben. Darum ist

# Stellungnahme

## zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten – Stand des Entwurfs: 23.02.2015

Seite 6



es folgerichtig und wird vom VAF ausdrücklich begrüßt, dass klarstellend die „Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten“ in der Neufassung des **§ 11 Abs. 3 FTEG** im Kreis der Verpflichteten explizit mitgenannt werden.

Allerdings fehlt bisher noch deren zugleich gebotene Einbeziehung im **§ 5 Abs. 1 FTEG**, in welchem die Pflicht zu Offenlegung von Schnittstellenspezifikationen geregelt wird. Eine geeignete Einbeziehung ist aus Sicht des VAF erforderlich, um zu vermeiden, dass ein Dienstanbieter zwar aus **§ 11 Abs. 3 FTEG** und dem Buchstaben getreu den Anschluss frei gewählter Endgeräte nicht verweigert, jedoch zur Nutzung des von ihm bereitgestellten Dienstes erforderliche Schnittstellenspezifikationen vorenthält. Dadurch würde die Mitverpflichtung in **§ 11 Abs. 3 FTEG** ins Leere laufen.

### **4.5. Wiederholung der Haftungsfreisprechung ist nicht erforderlich**

Die in **§ 11 Abs. 4** vorgesehene Hinzufügung, dass öffentliche Anbieter nicht für die Funktionalität und Sicherheit von TK-Endeinrichtungen verantwortlich sind, welche sie nicht bereitgestellt haben, formuliert eine zivilrechtlich kodifizierte Selbstverständlichkeit und kann aus Sicht des VAF als überflüssig unterbleiben.

### **4.6. Zugangsdaten sind das Salz in der Suppe; Sanktionsmöglichkeiten sind darum geboten**

Aus Sicht des VAF ist es sachgerecht und erforderlich, dass Verstöße gegen die Pflicht zur Herausgabe von Zugangsdaten mit Sanktionen belegt werden.

---

Für weitere Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

### **Kontakt**

VAF Bundesverband Telekommunikation e.V.  
Otto-Hahn-Straße 16  
40721 Hilden

Martin Bürstenbinder  
Geschäftsführer  
Tel. 02103 – 700 250  
buerstenbinder@vaf-ev.de