

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

per E-Mail an: [buero-via2@bmwi.bund.de](mailto:buero-via2@bmwi.bund.de)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Villemombler Str. 76  
53123 Bonn

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Patrick Baumeister	<a href="mailto:pb@vatm.de">pb@vatm.de</a>	0221 3767726	0221 3767733	20.03.2015

## Referentenentwurf des BMWi

### Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 25. Februar 2015 veröffentlichte das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten. Die geplanten Neuregelungen beim Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) und im Telekommunikationsgesetz /TKG) sollen dabei sicherstellen, dass alle Arten von Endgeräten (- wozu der Referentenentwurf neben Routern auch Modems zählt -) von der Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsendeinrichtungen erfasst sind.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V. (VATM) bedankt sich für die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und trägt für seine Mitgliedsunternehmen wie folgt vor:

## I. Allgemein

Der VATM begrüßt das mit dem Referentenentwurf verfolgte Ziel, die freie Wahl der Endverbraucher über den von Ihnen verwendeten Router oder sonstige Telekommunikationsendeinrichtungen zu stärken. Dies führt aus Sicht des Verbandes zu einer Stärkung des Wettbewerbs und kann eine zu begrüßende Produkt- und Innovationsvielfalt herbeiführen. Damit dieses Ziel auch tatsächlich erreicht wird, sollten im weiteren Verfahren einige Punkte berücksichtigt werden.

Bei der beabsichtigten Ergänzung von § 45d Abs. 1 TKG bitten wir um wohlüberlegte Abwägung der Konsequenzen. Modems oder andere technologieabhängig zwingend erforderliche und vom Netzbetreiber bereitgestellte Netzabschlussgeräte würden damit ausnahmslos in „Endgeräte“ umdefiniert. Diesbezüglich ist die Vereinbarkeit mit der TK-Endgeräterichtlinie 2008/63/EG, auf die das BMWi bei seinem Vorschlag zur neuen Definition der Telekommunikationsendeinrichtung in § 2 Nr. 2 FTEG zurückgreift, und mit der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG genau zu prüfen.

Bei einer Umsetzung sollte zudem sichergestellt werden, dass die Wahlfreiheit des Endkunden mit den berechtigten Interessen der Netzbetreiber und derjenigen Endkunden, die netzkonforme Standardgeräte nutzen, in Einklang gebracht wird. Anzuführen sind hier zum Beispiel die Sicherheitsinteressen aller Netznutzer sowie auch das Interesse der Betreiber an der Integrität der Netze.

Bei einer Öffnung der Telekommunikationsnetze für Drittanbieter muss sichergestellt werden, dass bei Austausch des Netzabschlussgeräts der Netzbetreiber von möglichen Haftungs- und Schadensersatzansprüchen nicht nur des Endkunden, sondern auch von weiteren Dritten in Bezug auf Servicequalität, IT-Sicherheit und Datenschutz sowie Technikkompatibilität freigestellt wird. Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass mit einem Austausch des Netzabschlussgeräts der Netzbetreiber die Möglichkeit verliert, die Integrität seines Netzes vollumfänglich zu gewährleisten.

Austausch und Installation des Gerätes eines Drittanbieters können zu Beeinträchtigungen nicht nur der Übertragungsqualität, sondern auch der Funktionalität führen. Dies gilt insbesondere auch für den Einsatz der Vectoring-Technologie, die speziell hierfür geeignete Geräte beim Kunden erfordert.

Des Weiteren sollte durch geeignete Maßnahmen gewährleistet werden, dass das Gerät des Drittanbieters beispielsweise keine Geschwindigkeitsmessungen beeinträchtigt bzw. verfälscht. Auch darf ein nur eingeschränkter Funktionsumfang nicht dazu führen, dass der Netzbetreiber vertragliche Verpflichtungen im Verhältnis zu seinen anderen Endkunden – die im gleichen Kabelbündel wie der Kunde der ein nicht geeignetes oder fehlerhaftes Drittgerät einsetzt, laufen – nicht erfüllen kann bzw. Haftungsrisiken ausgesetzt und gegebenenfalls in letzter Konsequenz von seinem Endkunden in Regress genommen wird.

## II. Im Detail

### 1. Zugangsdaten nur auf Nachfrage

Der vorgelegte Referentenentwurf sieht in § 11 Abs. 3 S. 3 FTEG vor, dass die notwendigen Zugangsdaten und Informationen für die Nutzung der Telekommunikationsendeinrichtungen – wozu der Referentenentwurf neben Routern auch Modems zählt – dem Teilnehmer unaufgefordert und kostenfrei bei Vertragsschluss zur Verfügung gestellt werden müssen.

Hier sollte aus Sicht des VATM Berücksichtigung finden, dass die anlasslose unaufgeforderte Übersendung der notwendigen Zugangsdaten – also insbesondere der Passwörter und Kennungen – unter Umständen ein Sicherheitsrisiko für das Telekommunikationsnetz des Netzbetreibers darstellen könnte. Die Zugangsdaten sind grundsätzlich dazu geeignet, Angriffe auf Geräte und lokale Netze zu ermöglichen. Bei einer vollumfänglichen Übersendung dieser sensiblen Informationen an alle Endkunden dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis die Zugangsdaten in die falschen Hände gelangen und sich eine Gefährdung für die IT des Endkunden aber auch für das Telekommunikationsnetz des Zugangsanbieters realisiert.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Endkunden weiterhin ganz überwiegend das vom Lieferanten/Netzbetreiber bereitgestellte Gerät übernehmen werden und sich insofern überhaupt kein Bedarf für den Endkunden an diesen sensiblen Informationen ergibt. Dies hat verschiedene Gründe. Viele von Zugangsanbietern bereitgestellte und schon vorkonfigurierte Geräte nehmen die finale Konfiguration selbstständig automatisiert beim erstmaligen Anschluss an das Telekommunikationsnetz vor. Eine Verwendung bzw. Eingabe der Zugangsdaten ist nicht erforderlich.

Dies hat zur Konsequenz, dass nur eine geringe Anzahl von Endkunden auch tatsächlich das Interesse hat, eine andere als die vom Anbieter zur Verfügung gestellten Geräte zu installieren. Beispiele von Netzbetreibern die heute nach Absprache Drittgeräte zulassen zeigen, dass die Quote der Kunden mit Drittgeräten unter einem Prozent liegt. Im Rahmen einer verhältnismäßigen Ausgestaltung sollten daher die erforderlichen Zugangsdaten bei Vertragsschluss bei vorliegender Aufforderung durch den Endkunden kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

Eine verhältnismäßige Ausgestaltung setzt voraus, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, dem Endkunden Wahlfreiheit zu ermöglichen, lässt sich jedoch genauso gut auch durch die weniger belastende Zurverfügungstellung auf Nachfrage umsetzen.

## 2. Zertifizierung erforderlich

Die geänderte Fassung des § 11 Abs. 3 S. 1 FTEG sieht vor, dass der Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen an das öffentliche Telekommunikationsnetz nicht verweigert werden darf, wenn die entsprechende TK-Endeinrichtung die grundlegenden Anforderungen nach § 3 Abs. 1 FTEG erfüllt. Von § 3 Abs. 1 FTEG ist jedoch lediglich der Schutz der Gesundheit und Sicherheit des Benutzers und anderer Personen sowie eine elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln erfasst.

Die berechtigten Interessen der Netzbetreiber hinsichtlich der Sicherheit, Integrität und Funktionalität ihrer Netze finden hingegen keine Berücksichtigung.

Auch die vom Gesetzgeber vorgenommene Ergänzung des § 11 Abs. 4 FTEG, nach der für die Funktionalität der Telekommunikationsendeinrichtung und deren sicheren Betrieb die Betreiber öffentlicher TK-Netze sowie die Anbieter derselben nur für die eigenen dem Endkunden zur Verfügung gestellten TK-Endeinrichtungen verantwortlich seien, greift zu kurz. Haftungsrisiken, die dem Netzbetreiber durch nicht netzkonforme und sicherheitstechnisch unzureichend abgesicherte Drittgeräte drohen, werden durch die vorliegende Ergänzung in keiner Weise ausgeräumt.

Keine ausreichende Würdigung in der bisherigen Diskussion findet auch der Umstand, dass Netzbetreiber mittelfristig beabsichtigen in den nächsten Jahren verstärkt eigene proprietäre Sicherheitskonzepte und IT-Lösungen in den eigenen Geräten zu implementieren. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass Angriffe auf IT-Systeme sowohl quantitativ als auch qualitativ jedes Jahr deutlich zunehmen. Eine Öffnung gegenüber jedem Dritthersteller konterkariert den nationalen Ansatz, mehr Datenschutz und IT-Sicherheit über verschlüsselte Systeme für Unternehmen als auch für den Endkunden zu etablieren. Es konterkariert die Bemühungen der Netzbetreiber nach mehr Sicherheit, wenn sie gezwungen werden, gegenüber jedem Dritthersteller – auch außerhalb der Europäischen Union – die eigenen IT-Lösungen für mehr Sicherheit offen zu legen. Hier braucht es strenge Regeln.

Als Ausgleich für diese unverhältnismäßige Beeinträchtigung der gerechtfertigten Interessen der Netzbetreiber müssen Regelungen vorgesehen werden, welche klarstellen, dass der Netzbetreiber bei Austausch des Netzabschlussgeräts von möglichen Haftungs- und Schadensersatzansprüchen nicht nur des Endkunden, sondern auch von weiteren Dritten freigestellt wird.

Insbesondere beim Einsatz von Vectoring kann ein fehlerhaftes Drittgerät im ungünstigsten Fall Störungen der Vectoring-Technologie im Netz verursachen und damit zu Qualitätseinbußen bei weiteren Endkunden oder auch konkurrierenden Wettbewerbern führen. Weiterhin sind Grenzen bzgl. der Verantwortung über sicherheitsrelevante Daten in der Form zu ziehen, dass bei Verlust und missbräuchlicher Verwendung von bei Bedarf zugänglich gemachten Zugangsdaten und daraus entstehender Schäden im Netz des Netzbetreibers zum Beispiel durch International Revenue Sharing Fraud (IRSF) dem Netzbetreiber womöglich sogar Schadensersatzansprüche durch den Dritthersteller oder gar Endkunden zustehen.

Letzterer ist bei grob fahrlässig falscher Verwendung bzw. unzureichend geschützter Speicherung der ihm überlassenen Daten in die Verantwortung zu nehmen.

Diese Risiken zu Lasten der Netzbetreiber müssen durch geeignete Maßnahmen – wie beispielsweise eine netzspezifische Zertifizierung – aufgefangen werden. Es sollte gewährleistet werden, dass das Gerät des Drittanbieters nicht zu Störungen z.B. bei Messverfahren (Speed-Tests) führt bzw. nicht durch einen nur eingeschränkten Funktionsumfang dazu führt, dass der Netzbetreiber vertragliche Verpflichtungen im Verhältnis zu seinem Endkunden oder anderen Endkunden im gleichen Kabelbündel nicht erfüllen kann und in letzter Konsequenz von seinen Endkunden in Regress genommen wird.

Ohne einen etablierten Zertifizierungsprozess ist davon auszugehen, dass insbesondere die Netzbetreiber, die durch fehlerhafte oder nicht netzkonforme Geräte ausgelösten negativen Folgen zu tragen haben werden. Endkunden werden sich in der Regel bei Funktionsbeeinträchtigungen und Störungen beim Zugang zum TK-Netz nicht an den Gerätehersteller, sondern vielmehr an den Zugangsanbieter als ihren unmittelbaren Ansprech- und Vertragspartner wenden und Abhilfe einfordern.

Der Netzbetreiber wird einen entsprechend ansteigenden Supportaufwand zu bewältigen haben, dessen Kosten er in der Regel selbst zu tragen haben wird. Eine zivilrechtliche Inanspruchnahme des Drittherstellers – insbesondere bei Herstellern außerhalb der Europäischen Union – dürfte sich nur mit erheblichem Aufwand und unter Berücksichtigung des stets gegebenen Prozessrisikos realisieren lassen. Darüber hinaus wird er im Ergebnis dem Wunsch des Endkunden auf technischen Support – mangels Kenntnis und Zugriff auf das Gerät – in der Regel nicht entsprechen können.

Hier sollten dem Dritthersteller entsprechende Aufklärungspflichten gegenüber dem Endkunden auferlegt werden, damit der Endkunde auch vollumfänglich informiert eine Entscheidung für oder gegen einen Austausch des Gerätes treffen kann. Es kann nicht sein, dass die Risiken einer Entscheidung des Endkunden auf Grundlage einer gegebenenfalls mangelhaften Informationsgrundlage zu Lasten des Netzbetreibers gehen. Hier ist der Dritthersteller in die Verantwortung zu nehmen.

Beispielsweise in dem der Dritthersteller verpflichtet wird klar und transparent in den eigenen Verkaufsprospekten auf Produkthaftungsansprüche zu Gunsten von Endkunden und Netzbetreibern hinzuweisen. Diese sollten – sofern gesetzlich noch nicht klar definiert – sichergestellt werden.

### **3. Erfüllungsaufwand**

Das BMWi geht im Referentenentwurf davon aus, dass den betroffenen Unternehmen durch die Umsetzung des Gesetzes keine zusätzlichen Kosten entstehen würden. Der Entwurf bezieht sich insoweit lediglich auf die vorgesehene Pflicht zur Herausgabe der Zugangsdaten. Darüber hinaus sind jedoch die ggf. notwendige Implementierung von Zertifizierungssystemen, Anpassungen von Kundenbetreuungs-, Installations- und Entstörprozessen und der Aufbau oder Änderungen von Systemen zur Verwaltung von Zugangsdaten sowie drohende Auseinandersetzungen um Haftungsfragen mit sowohl erheblichen zeitlichem Aufwand als auch mit massiven Kosten für die Unternehmen verbunden, deren Höhe zum jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht absehbar ist.

### **4. Keine Rückwirkung**

Dem Wortlaut des Referentenentwurfs zur Änderung des § 11 Abs. 3 S. 3 FTEG, dass die erforderlichen Zugangsdaten „bei Vertragsschluss“ zur Verfügung stehen sollen, entnimmt der VATM, dass keine Rückwirkung auf bestehende Verträge durch den Gesetzgeber beabsichtigt ist.

Vielmehr soll die Neuregelung zukünftig geschlossene Verträge erfassen. Dies ist aus Sicht des VATM vor dem Hintergrund der derzeitigen Migration auf NGA-Netze auch angemessen. Hier gilt zu berücksichtigen, dass derzeit noch bestehende ADSL-Plattformen Schritt für Schritt in den nächsten Jahren einen Rückbau erfahren.

Eine Umrüstung dieser alten Plattformen, um eine freie Wahl an diesen Netzen zu ermöglichen, würde für die Unternehmen einen erheblichen Investitionsaufwand darstellen, der sich zudem als „sunk invest“ darstellt.

## 5. Umsetzungsfristen

Der VATM regt eine Umsetzungsfrist von mindestens zwölf Monaten an. Hintergrund ist, dass zum einen erhebliche technische und prozessuale Umstellungen insbesondere in den IT-Systemen vorgenommen werden müssen und dass zum anderen die Branche parallel mit der Umsetzung der Transparenzverordnung stark ausgelastet ist.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Frederic Ufer  
Leiter Recht und Regulierung



Patrick Baumeister  
Referent für Recht und Regulierung

Im VATM sind 120 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zugunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen 80 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 62 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 52.600 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 Prozent der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.