



**Verband der Telekommunikations-Endgerätehersteller (VTKE)**

Alt-Moabit 90a ▪ 10559 Berlin  
0173 – 628 62 44 ▪ info@vtke.de

## **Stellungnahme des Verbunds der Telekommunikations-Endgerätehersteller (VTKE)**

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz)**

Der Verband der Telekommunikations-Endgerätehersteller (VTKE) begrüßt die Möglichkeit, zum Entwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes (TKModG-E) Stellung zu nehmen. Wir beziehen uns in unserer Stellungnahme vornehmlich auf die für die freie Endgerätewahl in Deutschland besonders relevanten § 70 TKModG-E (Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen) sowie § 71 TKModG-E (Schnittstellenbeschreibungen der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze).

### **VTKE begrüßt die grundsätzliche Beibehaltung der freien Endgerätewahl**

Wir begrüßen, dass im Grundsatz an den gesetzlichen Vorgaben, die die Endgerätefreiheit in Deutschland sicherstellen, festgehalten wird. Die Tatsache, dass die Vorgaben zum passiven Netzabschlusspunkt aus dem Telekommunikationsgesetz unverändert in § 70 Abs. 1 TKModG-E übernommen wurden, ist aus unserer Sicht richtig, wichtig und notwendig.

Der VTKE ist der Auffassung, dass die im Jahr 2016 in Deutschland (wieder) eingeführte freie Endgerätewahl für alle Zugangstechnologien (DSL, Kabel und Glasfaser) unbedingt weiterhin bestehen bleiben muss – insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese seit inzwischen mehr als vier Jahren sehr erfolgreich ist. Viele Anwender nutzen die Möglichkeit und Freiheit, ein ihren Wünschen und Bedürfnissen entsprechendes Endgerät an ihrem Breitbandanschluss zu verwenden.

Im Zusammenspiel mit § 71 TKModG-E, der die Pflicht und Modalitäten bezüglich der Schnittstellenbeschreibungen der Netzbetreiber regelt, kann die freie Endgerätewahl in Deutschland fortgeführt werden. Dies führt letztlich zur vollumfänglichen Wahlfreiheit für die Verbraucher, einem offenen Wettbewerb um das beste Endgerät, der Förderung technischer Standardisierung und Interoperabilität in der Telekommunikation sowie zur Stärkung der digitalen Kompetenz und Souveränität in Deutschland und der Europäischen Union.

Seit der Wiedereinführung der freien Endgerätewahl hat sich zudem gezeigt, dass sich die im Vorhinein geäußerten technischen und rechtlichen Bedenken der Gegner der Endgerätefreiheit in keiner Weise bewahrheitet haben.

Auch andere europäische Länder sind dem erfolgreichen deutschen Beispiel gefolgt bzw. auf dem Weg dorthin: In Italien wurde Ende 2018 die freie Endgerätewahl für alle Zugangstechnologien wiederhergestellt. Die Niederlande befinden sich im Verabschiedungsprozess einer entsprechenden Regulierung.

### **Definition des Netzabschlusspunktes weiterhin als passiv, Ausnahmeregelung nicht erforderlich**

Der VTKE begrüßt die Beibehaltung der gesetzlichen Festlegung des Netzabschlusspunktes als passiv in § 70 Abs. 1 TKModG-E. Dies entspricht den Maßgaben der GEREK aus ihren Leitlinien zur Festlegung des



Netzabschlusspunktes<sup>1</sup> und gewährleistet, dass die freie Endgerätewahl in Deutschland auch in Zukunft sichergestellt ist.

Die in § 70 Abs. 2 TKModG-E aufgenommene Regelung zur Zulassung von Ausnahmen von der Festlegung des Netzabschlusspunktes als passiv durch Allgemeinverfügung der BNetzA halten wir in diesem Zusammenhang allerdings nicht für erforderlich.

Unserer Einschätzung nach bestehen keinerlei technische Gründe, die eine solche Ausnahmeregelung erforderlich machten. Die äußerst positiven Erfahrungen mit der freien Endgerätewahl seit ihrer Wiedereinführung vor mehr als vier Jahren bestätigen dies. Seitdem hat sich gezeigt, dass der passive Netzabschlusspunkt für alle Zugangstechnologien (DSL, Kabel und Glasfaser) technisch problemlos umgesetzt werden kann und zu einer Marktrealität geworden ist. Eine Notwendigkeit für Ausnahmeregelungen nach § 70 Abs. 2 TKModG-E für bereits bestehende/mit einem passiven Netzabschlusspunkt realisierte Produkte/Dienste der Telekommunikationsunternehmen ist daher in keiner Weise erkennbar.

Vielmehr birgt die Ausnahmeregelung in § 70 Abs. 2 TKModG-E unserer Einschätzung nach erhebliche Risiken und Missbrauchspotentiale für die freie Endgerätewahl in Deutschland:

Zunächst ist zu befürchten, dass die im Gesetzentwurf enthaltene generalisierte Öffnungsklausel in Bezug auf die Festlegung des passiven Netzabschlusspunktes als Zugang zum öffentlichen Telekommunikationsnetz dazu genutzt wird, die freie Endgerätewahl sowohl im Privat- als auch Geschäftskundenbereich zu umgehen, respektive zu erschweren. Es besteht die Gefahr, dass von Netzbetreibern im Massenmarkt wieder proprietäre Lösungen (re-)etabliert würden - obwohl dies technisch bzw. für die Dienstleistung nicht zwingend notwendig wäre - bzw. versucht würde, entsprechende Ausnahmen per Allgemeinverfügung über die BNetzA zu erhalten, was durch die klare Festlegung des Netzabschlusspunktes als passiv (§ 70 Abs. 1 TKModG-E) eigentlich verhindert werden soll.

Darüber hinaus ist die in Deutschland große Zahl von Netzbetreibern mit einer Vielzahl verschiedener Produkte und sich kontinuierlich entwickelnder Technologien in dieser Hinsicht problematisch: Wir befürchten eine Vielzahl von Ausnahmeanträgen bei der BNetzA, die – neben dem damit verbundenen hohen Arbeitsaufwand einschließlich der in § 70 Abs. 2 TKModG-E vorgesehenen Konsultationsprozesse (mit Unternehmen, Fachkreisen und Verbraucherverbänden) – zu Unklarheiten und einem unübersehbaren Zustand zur Frage der Lage des Netzabschlusspunktes (Zersplitterung der Anschlussmöglichkeiten für Telekommunikationsendgeräte) führen würde. Dies ist weder im Sinne des Verbraucherschutzes noch im Sinne der Endgerätewahlfreiheit oder des (Innovations-)Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte, der stark durch Standardisierung und Interoperabilität geprägt war und ist.

Wir halten die Ausnahmeregelung in § 70 Abs. 2 TKModG-E nicht nur für nicht erforderlich, sondern sogar für „gefährlich“. Sie sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Sollte die Regelung indes aufrechterhalten werden, ist zumindest sicherzustellen, dass keine gegenüber Art. 61 Abs. 7 der Richtlinie (EU) 2018/1972 hinausgehende Entscheidungskompetenz geschaffen wird.

Der Wortlaut des § 70 Abs. 2 S. 2 TKModG-E, „[s]ie berücksichtigt dabei weiterstmöglich die nach Art. 61 Absatz 7 der Richtlinie (EU) 2018/1972 (EKEK) vom GEREK erstellten Leitlinien“, birgt nach unserer Auffassung

---

<sup>1</sup> BEREC Guidelines on Common Approaches to the Identification of the Network Termination Point in different Network Topologies, BoR (20) 46



die Gefahr, dass dies als Einräumung eines zusätzlichen Ermessens der BNetzA gegenüber der Regelung in Art. 61 Abs. 7 EKEK interpretiert werden könnte, und zwar dahingehend, dass die BNetzA nicht nur die Leitlinien, sondern auch die Regelung des Art. 61 Abs. 7 EKEK nur weitestmöglich im Rahmen einer Allgemeinverfügung berücksichtigen müsste. Ebenso halten wir die Verwendung gleich zweier auslegungsbedürftiger, unbestimmter Rechtsbegriffe („berücksichtigen“ und „weitestmöglich“) für problematisch. Dies sollte zur Vermeidung von Unklarheiten vermieden werden.

Wir schlagen daher folgende Formulierung für § 70 Abs. 2 TKModG-E vor, die im Ergebnis lediglich statisch auf den Art. 61 Abs. 7 EKEK und die GEREK-Leitlinien verweist:

*(2) Die Bundesnetzagentur kann gemäß Art. 61 Absatz 7 der Richtlinie (EU) 2018/1972 und gemäß den vom GEREK erstellten Leitlinien im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Ausnahmen von Absatz 1 durch Allgemeinverfügung zulassen; rückwirkende Ausnahmen sind ausgeschlossen. Die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände sind zuvor anzuhören.*

Die Reichweite eines etwaig bestehenden Ermessensspielraums der BNetzA würde sich entsprechend des vorgeschlagenen Wortlauts aus Art. 61 Abs. 7 EKEK sowie den GEREK-Leitlinien ableiten. Aufgrund der Bedeutung des Netzabschlusspunktes für die Endgerätewahlfreiheit, aber auch wegen seiner Bedeutung für die Abgrenzung zwischen öffentlichem Telekommunikationsnetz und privatem Heimnetz, sollten Ausnahmen nur im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erfolgen können (z.B. § 164 Abs. 1 TKModG-E).

Die Regelung zur Beteiligung der betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände sollte entsprechend z.B. § 111 Abs. 2 S. 2 TKModG-E formuliert werden; eine vorherige Anhörung sollte verbindlich und zwingend sein.

In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass Ausnahmen vom Netzabschlusspunkt nur „ex ante“ – d.h. vor der Umsetzung einer Abweichung vom passiven Netzabschlusspunkt durch Netzbetreiber – von der BNetzA per Allgemeinverfügung freigegeben werden, unter Beteiligung der betroffenen Kreise. Die Möglichkeit einer „ex post“-Ausnahmebewilligung bzw. einer nachträglichen „ex post“-Genehmigung von Ausnahmen vom passiven Netzabschlusspunkt muss unbedingt vermieden werden.

### **Freie Endgerätewahl muss für alle Zugangstechnologien um- und durchgesetzt werden**

Des Weiteren ist sicherzustellen, dass die Endgerätewahlfreiheit generell – d.h. über alle Arten von Anschlusstechniken hinweg – gilt.

Die freie Endgerätewahl wurde vom Gesetzgeber ausdrücklich technologieneutral ausgestaltet, denn „[n]ur ein technologieneutraler[r] Ansatz gewährleistet die europarechtlich vorgegebene Endgerätfreiheit zugunsten der Endnutzer“<sup>2</sup>. Das bedeutet, dass die Endgerätfreiheit sowohl für DSL- und Kabel- als auch für Glasfaseranschlüsse gilt. Anders als vielfach behauptet, war und ist eine „Differenzierung [...] des ‚passive[n] Netzabschlusspunktes‘ mit Blick auf die unterschiedlichen technischen Ausgestaltungen einzelner Netze

<sup>2</sup> Vgl. „Zu Nummer 2“ der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/062/1806280.pdf>)



(realisiert beispielsweise durch Breitbandkabel, Kupferdoppelader oder insbesondere Glasfaser)<sup>3</sup> nach Ansicht des Gesetzgebers nicht notwendig.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer konsequenten Durchsetzung der regulatorischen Vorgaben zur Endgerätefreiheit für alle Zugangstechnologien (DSL, Kabel und Glasfaser) in Deutschland.

Entgegen der klaren Regelung zur Verortung des Netzabschlusspunktes legen einzelne Netzbetreiber nach wie vor oder wieder willkürlich und eigenmächtig fest, wo das öffentliche Telekommunikationsnetz endet – nämlich hinter ihrem sogenannten „Netzabschlussgerät“ – und zwingen die Endnutzer auf diese Weise wieder, ein von ihnen vorgegebenes Endgerät an ihrem Anschluss zu verwenden. Damit halten sie ungerechtfertigter Weise am „Routerzwang“ fest.

Dies ist aus unserer Sicht eine bewusste Missachtung der gesetzlichen Vorgaben. Kein Marktakteur ist berechtigt, die Regulierung nach seinem Bedarf bzw. seinen eigenen Vorstellungen umzudefinieren.

Aus diesem Grund ist sicherzustellen, dass sich alle Marktakteure an die geltenden Gesetze und Vorgaben halten. Nur so kann gewährleistet werden, dass die erfolgreiche Endgerätefreiheit für alle Zugangstechnologien in Deutschland fortbesteht.

#### **Endgerätefreiheit muss von Anfang an realisiert werden**

Der passive Netzabschlusspunkt ist in Netzen, die auf Kupfer- oder Koaxialkabeln basieren, in der Regel vorhanden. Im Falle von Netzen, die auf Glasfaserkabeln basieren, gibt es durchaus ebenfalls passive Netzabschlusspunkte, allerdings endet die Glasfaser in vielen Fällen auch heute noch an einem aktiven Gerät. In diesem Fall kann ein Endnutzer nicht einfach sein eigenes Endgerät anschließen. Dann ist eine Änderung erforderlich, um einen passiven Netzabschlusspunkt zu realisieren.

Wir sind der Auffassung, dass eine solche Änderung auf Antrag des jeweiligen Endnutzers vom Netzbetreiber vorzunehmen ist, um die freie Endgerätewahl zu erreichen.

Dies bringt für den Netzbetreiber Kosten mit sich. Daher sollten die tatsächlich entstandenen Kosten in Rechnung gestellt werden können. In diesem Zusammenhang ist unseres Erachtens zu berücksichtigen, dass unangemessen hohe Kosten für die Passivierung des Netzabschlusspunktes ein Hemmnis für die Realisierung der Endgerätefreiheit darstellen. Gleiches gilt für unangemessen lange Wartezeiten oder ein Nicht-Reagieren des Netzbetreibers auf entsprechende Anfragen seiner Kunden.

Kosten dürfen dem Endnutzer allerdings nur entstehen, wenn eine bestehende Verbindung „passiv gemacht“ werden muss. Für alle neuen Glasfaseranschlüsse müssen die Netzbetreiber einen passiven Netzabschlusspunkt installieren.

#### **Endgerätefreiheit ist wichtig und richtig**

Der VTKE hält die Endgerätefreiheit aus vielerlei Gründen für wichtig und richtig:

Die Endnutzer haben die (Wahl-)Freiheit, dasjenige Endgerät an ihrem Breitbandanschluss zu nutzen, das ihren Wünschen und Bedürfnissen am besten entspricht. Darüber hinaus wird die IT-Sicherheit durch eine

---

<sup>3</sup> Vgl. ebd.



Diversifizierung der Endgeräte-“Landschaft“ verbessert. Zudem gibt es eine klare datenschutzrechtliche Situation im Hinblick auf die im privaten Netzwerk des Endnutzers befindlichen Daten.

Weiterhin wird der Netzbetreiberwechsel dadurch erleichtert, dass der Endnutzer sein eigenes Endgerät weiter nutzen kann und kein neues Gerät käuflich erwerben und neu konfigurieren muss. Außerdem ist der diskriminierungsfreie Netzzugang (Netzneutralität) gewährleistet. Hinzu kommt, dass die Nutzer wieder selbst entscheiden können, welche Dienste mit welcher Qualität übertragen werden. Nicht zuletzt hat die freie Endgerätewahl ökologische und ökonomische Vorteile für den Endnutzer – Anschaffungs- und Stromkosten fallen nur für ein selbstgewähltes Endgerät an.

Last but not least ermöglicht die Endgerätefreiheit einen offenen, fairen Wettbewerb der Hersteller um das beste Endgerät. Dadurch werden die Innovationsfähigkeit und der technische Fortschritt gefördert. Mit innovativen, leistungsstarken Endgeräten kann das Potenzial der modernen Breitbandinfrastruktur noch besser genutzt werden. Zudem trägt eine innovative Endgerätebranche zur technologischen Souveränität Europas bei.

#### **Vermeidung von Unklarheiten, konsistente Verwendung einheitlicher Terminologie**

In Bezug auf den Referentenentwurf ist uns zudem aufgefallen, dass zum Teil unterschiedliche Begrifflichkeiten/Terminologien in Bezug auf gleiche oder ähnliche Sachverhalte verwendet werden. Genannt seien nur die unterschiedlichen Begrifflichkeiten „Telekommunikationsendeinrichtung“, „Endgerät“, „Gerät“, „Fernseh- und Radiogerät“, „Mobilfunkendgerät“, „Fernsehempfangsgerät“, „Endgerätepaket“, „Peripheriegerät“ oder „Mietgerät“.

Hier regen wir die Verwendung möglichst einheitlicher und dabei klar abgrenzbarer Begrifflichkeiten an, sofern dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht ohnehin noch entsprechend abgeglichen werden sollte.

11. Dezember 2020



