

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Herbert Behrens, Jens Petermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/13606 –**

Aussagen der Bundesnetzagentur zu sogenannten Zwangsroutern

Vorbemerkung der Fragesteller

Verschiedene Medien berichteten vor einigen Monaten über ein an einen Endverbraucher gerichtetes Schreiben des Verbraucherservice der Bundesnetzagentur. Dieses Schreiben ist am 10. Januar 2013 anonym im Internet veröffentlicht worden (<http://pastebin.com/F7UHra0h>). Die Bundesnetzagentur antwortet hier auf die Beschwerde eines Endnutzers, der für seinen Internetanschluss gern einen anderen als den vom Netzbetreiber mitgelieferten Router – einen sogenannten Zwangsrouter – verwenden möchte, dies aber nicht kann, da der Anbieter die Herausgabe der in dem mitgelieferten Gerät bei Auslieferung eingespeicherten Zugangsdaten verweigert.

Im Einklang mit dem EU-Recht bestimmt § 11 Absatz 3 des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG): „Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze dürfen den Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen an die entsprechende Schnittstelle aus technischen Gründen nicht verweigern, wenn die Endeinrichtungen die geltenden grundlegenden Anforderungen erfüllen.“ Tatsächlich kommt auch die Bundesnetzagentur in ihrem Schreiben zu diesem Schluss, erläutert dann jedoch, es sei nicht gesetzlich definiert, „welche konkreten Schnittstellen das Netz Ihres Netzbetreibers mit Ihrem Heim-Netz verbinden“, weshalb es der Entscheidung des Netzbetreibers obliege, ob es sich bei dem von ihm bereitgestellten Router um einen Netzbestandteil oder ein Endgerät handele.

Im Fall der konkreten Beschwerde kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass kein Anspruch auf Umgehung des Routers bestehe, da dieser nach Auskunft des Netzanbieters ein Netzbestandteil sei, nicht etwa ein Endgerät.

Nach § 2 Absatz 5 FTEG ist eine „Schnittstelle ein Netzabschlusspunkt, das heißt der physische Anschlusspunkt, über den der Benutzer Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen erhält“. Eine „Telekommunikationsendeinrichtung“ ist nach § 2 Absatz 2 FTEG „ein die Kommunikation ermöglichendes Erzeugnis oder ein wesentliches Bauteil davon, das für den mit jedwedem Mittel herzustellenden direkten oder indirekten Anschluss an Schnittstellen von öffentlichen Telekommunikationsnetzen [...] bestimmt ist.“

Alarmiert von den Aussagen der Bundesnetzagentur zu Zwangsroutern zeigen sich insbesondere auch TK-Endgerätehersteller. Mehrere Unternehmen, die in Deutschland Router entwickeln und produzieren, nahmen jüngst in einer Initiative „Forderung der TK-Endgerätehersteller zu Netzzugangsschnittstellen der öffentlichen Netzbetreiber“ (26. April 2013) Stellung.

1. Ist ein handelsüblicher Router für den Anschluss von Endgeräten im Endnutzerbereich nach Auffassung der Bundesregierung im Sinne von § 2 FTEG eine „Schnittstelle“ oder eine „Telekommunikationsendeinrichtung“?

Bei handelsüblichen Routern handelt es sich um Geräte, die Telekommunikationsfunktionen (z. B. Routing) ausführen können. Werden diese von Endkunden betrieben und an Netzabschlusspunkte angeschlossen, handelt es sich um Telekommunikationsendeinrichtungen im Sinne von § 2 Nummer 2 FTEG. Bei den von den Netzbetreibern genutzten Integrated Access Devices (IADs) gelten allerdings besondere Rahmenbedingungen (siehe die Antwort zu Frage 2).

2. Obliegt es nach Ansicht der Bundesregierung der Entscheidung des Netzbetreibers, ob ein von ihm bereitgestellter Router eine „Telekommunikationsendeinrichtung“ oder eine „Schnittstelle“ im Sinne des FTEG ist bzw. beinhaltet?

Die Bundesnetzagentur ist für die Anwendung und Auslegung des FTEG zuständig. Insofern obliegt es ihr auch, anhand des § 2 Nummer 2 FTEG festzulegen, ob es sich bei derartigen Boxen um Telekommunikationsendeinrichtungen oder Netzbestandteile handelt. Dabei hat sie auch darüber zu entscheiden, wo die Schnittstelle im Sinne von § 2 Nummer 5 FTEG liegt. Bei digitalen Netzen gelten dabei besondere Rahmenbedingungen, da hier ein Netzabschlussgerät benötigt wird, das den Zugang vom und ins Netz und die Nutzung der bereitgestellten Dienste des Betreibers erst ermöglicht. Netzbetreiber gehen mittlerweile – nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa – dazu über, dem Endkunden Dienstleistungen mit Hilfe sogenannter Integrated Access Devices – oder untechnisch Boxen genannt – bereitzustellen. In diesen Geräten werden neben dem physischen Abschluss des Netzes auch Funktionen zur Steuerung von Diensten integriert. Hierdurch geht eine klare Trennung zwischen Netzabschlusspunkt und Telekommunikationsendeinrichtung verloren.

3. Kann das Kabel, das einen handelsüblichen Router für Endnutzer mit der Telekommunikationsanschlusseinheit (TAE) verbindet, nach Auffassung der Bundesregierung ein Bestandteil des Netzes des Netzbetreibers sein?

Ist die TAE-Dose der Netzabschlusspunkt, wie dies die Deutsche Telekom derzeit bei ihren ADSL-Zugängen vorsieht, ist das genannte Kabel kein Bestandteil des Netzes. Wird ein Netzabschlussgerät benötigt (siehe die Antwort zu Frage 2), wären die Kabel zum Anschluss dieses Gerätes Bestandteil des Netzes. Im Übrigen fallen Kabel und Drähte nicht in den Geltungsbereich des FTEG (siehe dort § 1 Absatz 3 Nummer 3).

4. Aus welchen Gründen hält die Europäische Kommission, wie nach entsprechender Konsultation durch die Bundesnetzagentur mitgeteilt, Maßnahmen gegen einen „Routerzwang“ gegenwärtig weder für rechtlich möglich noch für erforderlich?

Diesbezügliche Einschätzungen der Europäischen Kommission sind der Bundesregierung nicht bekannt. Nach Kenntnis der Bundesregierung lagen der Europäischen Kommission bis Ende 2012 auch keinerlei Beschwerden vor, die die Anwendung des Artikels 4 Absatz 2 der Richtlinie 1999/05/EG (in nationales Recht umgesetzt mit § 5 FTEG) und des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie 1999/05/EG (in nationales Recht umgesetzt mit § 11 FTEG) betrafen.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der TK-Endgerätehersteller (Initiative vom 26. April 2013), dass die Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur es den TK-Netzbetreibern ermöglicht, den Markt für Endgeräte einseitig auf sich zu übertragen, und dass es Endkunden künftig nicht mehr möglich ist, uneingeschränkt handelsübliche DSL-Router, Breitband-Router oder Telefonie-Endgeräte (IP-Telefon, SIP-Applikation, PBX) anzuschließen?

Könnten die Netzbetreiber selbst den Netzabschlusspunkt und damit den Ort der Schnittstelle festlegen, so würden sie letztlich auch über die Reichweite ihrer Pflicht zur Duldung des Anschlusses von TK-Endeinrichtungen nach § 11 Absatz 3 FTEG bestimmen. Es liegen allerdings keine Erkenntnisse darüber vor, dass es in der Praxis bisher zu derartigen Wettbewerbsbehinderungen gekommen wäre. Insbesondere ist der Anschluss von handelsüblichen Endgeräten an derartige Boxen oder auch getrennt davon als eigenständiges ADSL-Gerät ohne Weiteres möglich. Welche Dienste an diesem Anschluss zur Verfügung gestellt werden, ergibt sich im Übrigen aus dem Vertrag des Endkunden mit seinem Diensteanbieter.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der TK-Endgerätehersteller (Initiative vom 26. April 2013), dass von Netzbetreibern bereitgestellte „Zwangsrouter“ die nötigen Sicherheitsstandards für Netzdienste des Gesundheitswesens (bspw. KV-SafeNet zur Anschaltung an das sichere Netz der kassenärztlichen Vereinigungen) und der öffentlichen Sicherheit (bspw. bei der Polizei und den Landeskriminalämtern) nicht erfüllen?

Wenn nein, warum nicht?

Ob spezielle Dienste an einem Anschluss funktionieren, bestimmt sich in erster Linie nach dem Inhalt der Verträge, die jeweils zwischen Netzbetreiber, Anbieter und Anwender bestehen. Bei den Anwendern dieser Netzdienste handelt es sich nicht um Normalverbraucher, sondern um Anwender mit z. B. bestimmten Sicherheitsanforderungen. Das in der Frage erwähnte KV-Safenet setzt beispielsweise die Einschaltung eines zertifizierten Anbieters voraus. Die Bundesregierung hat keinerlei Hinweise, dass die Implementierung bestimmter Sicherheitsanforderungen von Seiten der Anwender und Anbieter in den zum Einsatz kommenden Geräten durch Netzbetreiber behindert wird.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der TK-Endgerätehersteller (Initiative vom 26. April 2013), dass für die Anbieter von Alarmübertragungssystemen für Brand- und Einbruchmeldesysteme der Zugang unmittelbar an die Teilnehmeranschlussleitung (TAL) unverzichtbar ist und der Markt für hochwertige Alarmübertragungsrouter durch vom Netzbetreiber vorgeschriebenen Router aus dem Consumerbereich zerstört wird?

Der Bundesregierung sind keine Beschwerden zu der geschilderten Fallgestaltung bekannt, die darauf hindeuten, dass den besonderen Anforderungen der Anbieter hier nicht von den Netzbetreibern Rechnung getragen würde.

8. Sind nach Auffassung der Bundesregierung Zwangsrouter erforderlich, um VDSL2-Vectoring – wie von der Bundesnetzagentur im Konsultationsentwurf zur Änderung der Regulierungsverordnung für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung vorgeschlagen – zu ermöglichen?

Die Anforderungen an VDSL2-Vectoring-Geräte unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denen an herkömmliche VDSL2-Geräte.

9. Sind nach Auffassung der Bundesregierung Zwangsrouter erforderlich, um für die von der Telekom Deutschland GmbH angekündigte Internet-Drosselung, eine Volumenmessung direkt über Router des Nutzers vorzunehmen?

Eine für Volumentarife notwendige Volumenmessung ist völlig unabhängig von der Frage der Verortung des Netzabschlusspunktes.

10. Wird die Bundesregierung gegen die veränderte Rechtsauffassung der Bundesnetzagentur einschreiten?

Die Bundesnetzagentur steht derzeit noch in Gesprächen mit den betroffenen Netzbetreibern und Routerherstellern. Insoweit besteht derzeit keine Veranlassung für ein Einschreiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.