

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, Dr. Martin Neumann, Manfred Todtenhausen, Sandra Weeser, Gerald Ullrich, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Telekommunikationsgesetz und Routerzwang – Position der Bundesregierung

Anfang 2013 nahm die öffentliche Debatte um Router bzw. Modem als Schnittstelle zwischen Internet und Heimnetzwerk in Deutschland Fahrt auf. Nutzer hatten kritisiert, dass viele Festnetzverträge an vorgegebene Router gekoppelt waren. Im Mittelpunkt des Konflikts stand die Frage, wo das Netz des Internetproviders endet und ab wo der Nutzer volle Entscheidungsfreiheit hat. Bisher mussten die Nutzer die Router verwenden, die von den Netzbetreibern zur Verfügung gestellt wurden.

Die öffentliche Debatte führte zum Beschluss des Gesetzes zur Auswahl und zum Anschluss von Telekommunikationsendgeräten vom 23. Januar 2016. § 45d Absatz 1 Satz 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) schränkt seitdem die Definition des Netzabschlusspunktes für Festnetze dahingehend ein, dass „das öffentliche Telekommunikationsnetz [...] am passiven Netzabschlusspunkt“ endet. Jedes Gerät hinter dem passiven Abschlusspunkt, der nur mittels passiver Bauelemente gebildet wird, ist ein frei wählbares Telekommunikationsendgerät, so die Gesetzesbegründung (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6280). Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist die Endgerätefreiheit und das offizielle Ende des Routerzwangs beschlossen worden.

Mit der nötigen Umsetzung des umfangreichen Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK bzw. EECC) in nationales Recht, könnte nach Ansicht der Fragesteller der Routerzwang jedoch wieder eingeführt werden. Mit dem EECC wurden in den vergangenen Jahren gleich vier Richtlinien zu einer einzigen zusammengefasst (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=DE>). Am 21. Februar 2019 haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundes-

ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ein gemeinsames Eckpunktepapier zur Umsetzung des EECC in nationales Recht vorgelegt. Dort heißt es unter anderem: „Die in Deutschland im Jahr 2016 eingeführte freie Routerwahl konnte von allen Marktteilnehmern umgesetzt werden. Die nationalen Vorgaben haben sich bewährt und sind im Markt akzeptiert. Unser Ziel ist es, dass die nationale Regelung auch künftig Bestand hat und GEREK Leitlinien für den EU-Markt vorgibt, die idealerweise der nationalen Regelung entsprechen oder zumindest nicht widersprechen“ (https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/05/bmwi-bmvi_eckpunktepapier-tkg-novelle-2019.pdf). Artikel 61 Absatz 7 des Kodex sieht vor, dass zukünftig bei der Festlegung des Netzabschlusspunktes die Leitlinien des Gremiums der Europäischen Regulierungsstelle für elektronische Kommunikation (GEREK) zu berücksichtigen sind. Daran beteiligt ist, laut Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2018/2019, die Bundesnetzagentur in der entsprechenden GEREK-Arbeitsgruppe. Die Frage des Routerzwangs ist daher insbesondere auch vom Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zu klären.

Mit ANGA, BUGLAS, VATM und dem VKU forderten am 12. September 2019 gleich mehrere Providerverbände zusammen mit der Deutschen Telekom AG, die freie Wahl des Internet-Routers wieder abzuschaffen. In ihrem gemeinsam veröffentlichten Positionspapier (<https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2019/09/Verbändeübergreifende-Position-zum-Netzabschlusspunkt.pdf>) begründen die vier Verbände und die Telekom dies damit, dass § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG „nicht europarechtskonform“ sei und gegen europäische Vorgaben verstoße. Letztlich fordern sie für sich das Recht, ihren Kunden vorschreiben zu dürfen, welchen Router sie an ihrem Anschluss verwenden. Sie möchten den „vollständig liberalisierten Endgerätemarkt“ abschaffen und den Routerzwang wiederbeleben.

Zudem legt das Papier der Verbände dar, dass die freie Routerwahl die Weiterentwicklung hemme. „Durch die topologieübergreifende Festlegung auf einen passiven Netzabschlusspunkt in den Räumen des Endkunden („Dose in der Wand“) wird die Weiterentwicklung von Gigabit-Netzen und insbesondere der Ausbau von Glasfasernetzen gehemmt.“ Zur Begründung heißt es, dass „die Point-to-Multipoint-Topologie (PtMP)“ der Gigabitnetze nicht ohne einen „aktiven Netzabschluss“ betrieben werden könne und dass „optische Signale via Glasfaser am Ende stets der aktiven Signalumsetzung“ bedürfen, „damit sie beim Kunden wieder in die jeweiligen Einzeldienste ‚entflochten‘ werden“ (<https://www.heise.de/newsticker/meldung/Provider-gegen-Kunden-Wiederbelebung-des-Routerzwangs-droht-4583031.html>). Daher fordern sie, die Kontrolle über den „aktiven Netzabschluss“ wiederzuerlangen, also das Modem, welches die Signale wandelt. Dies sei besonders wichtig in geteilten Zugangnetzen („Shared Medium“) wie Kabelnetzen oder Glasfasernetzen. Ohne Kontrolle über das Modem könne man keine qualitativ hochwertigen Dienste in Glasfasernetzen anbieten, was insbesondere „die Vermarktung von Netzzugängen an Wettbewerber als Refinanzierungsmöglichkeit für neue Glasfasernetze erheblich“ beeinträchtigen würde. Ansonsten sei der Ausbau moderner Netze insgesamt nachhaltig behindert.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wann ist mit einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung des EECC zu rechnen?
2. Bewertet die Bundesregierung das Positionspapier „Verbände- und unternehmensübergreifende Position zum Netzabschlusspunkt“, und wenn ja, wie?

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Position der Verbände, dass sich die deutsche Regelung als Hemmschuh insbesondere im Bereich gigabitfähiger Anschluss Technologien wie FTTH/H und HFC sowie bei Sonderanschlüssen für Geschäftskunden für die technische Entwicklung, die Produktentwicklung und sich die Festlegung eines passiven Netzabschlusspunktes auch negativ auf den Glasfaserausbau auswirkt?
4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Position der Verbände, dass ohne eine Anpassung des Netzabschlusspunktes die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienste in Glasfasernetzen massiv erschwert und die Vermarktung von Netzzugängen an Wettbewerber als Refinanzierungsmöglichkeit für neue Glasfasernetze erheblich beeinträchtigt sei?
5. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorwurf, dass das aktuelle TKG wie etwa § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG nicht europarechtskonform sei?
6. Erwägt die Bundesregierung, den § 45d Absatz 1 Satz 2 TKG zu streichen oder zu modifizieren, um der Forderung des Positionspapieres nachzukommen?
7. Was unternimmt die Bundesregierung konkret, um ihre Position zur Zukunft des Routerzwangs auch auf europäischer Ebene durchzusetzen?
Haben bereits Gespräche stattgefunden?
Wenn ja, mit wem, wann, und mit welchem Ergebnis?
8. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um Einfluss auf die Gestaltung der neuen Leitlinien des GEREK zur Bestimmung des Netzabschlusspunktes zu nehmen?
9. Hat es bereits Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Erstellern des Positionspapieres über dieses Thema gegeben?
Wenn ja, wer war daran beteiligt, wann und wo haben die Gespräche stattgefunden, und welches Ergebnis konnte erzielt werden?
10. Hat es in den vergangenen zwölf Monaten Gespräche zwischen der Bundesregierung und den Telekommunikations-Endgeräteherstellern gegeben?
Wenn ja, wer war daran beteiligt, wann und wo haben Gespräche stattgefunden, und welches Ergebnis konnte erzielt werden?
11. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung jeweils für Verbraucher, Endgerätehersteller und Netzbetreiber dadurch, dass die Provider lediglich die Hoheit über den passiven Netzabschluss innehaben?
12. Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung jeweils für Verbraucher, Endgerätehersteller und Netzbetreiber, wenn die Provider wieder die Hoheit über die aktiven Netzabschlussgeräte bekommen?
13. Ist es zutreffend, dass das in Gigabit-Netzen praktisch überwiegend zum Einsatz kommende sog. Point-to-Multipoint Topologie (PtMP) nicht ohne einen geeigneten leistungsfähigen und an die aktuellen Erfordernisse des Netzes angepassten aktiven Netzabschluss betrieben werden kann?
Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung das?

14. Wie definieren andere Länder, beispielsweise die USA oder China, den Netzabschlusspunkt, und wie wirkt sich diese Regelung jeweils auf den Glasfaserausbau aus?

Berlin, den 15. Januar 2020

Christian Lindner und Fraktion