

TELEKOMMUNIKATIONSMARKT VERBRAUCHERFREUNDLICH GE- STALTEN

Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
(vzbv) zur nationalen Umsetzung des europäischen Kodex
für die elektronische Kommunikation (EECC)

8. November 2018

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. VERBRAUCHERRECHTE	5
1. Vollharmonisierungsansatz.....	5
2. Transparenzmaßnahmen	6
3. Vertragslaufzeit- und -kündigung	7
3.1 Artikel 105 Abs. 1 EECC, Mindestvertragslaufzeit	7
3.2 Artikel 105 Abs. 3 EECC, Vertragsverlängerung.....	9
3.3 Artikel 105 Abs. 4 EECC, Änderung der Vertragsbedingungen.....	9
3.4 Artikel 105 Abs. 5 EECC, Leistungsabweichungen.....	10
4. Anbieterwechsel und Nummernübertragbarkeit	11
4.1 Artikel 106 Abs. 1 EECC, grundsätzliche Vorgaben Anbieterwechsel	12
4.2 Artikel 106 Abs. 7 und 8 EECC, Kompensation	13
4.3 Umzug und Kündigungsfrist.....	14
4.4 Belegter Anschluss durch einen Altvertrag	14
5. Angebotspakete.....	15
6. Netzzugang und Drittanbietersperre	15
7. Versorgungsausfälle	16
8. Netzneutralität	17
IV. UNIVERSALDIENST	18
1. Erschwinglicher Universaldienst	18
2. Recht auf schnelles Internet	19
V. ZUGANGSREGULIERUNG	19

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der europäische Gesetzgeber hat sich mit dem „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) zum Ziel gesetzt, den europaweiten Rechtsrahmen für den Telekommunikationsmarkt zu reformieren. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) sieht an einzelnen Punkten, auch über die Richtlinie hinaus, noch Bedarf für Verbesserungen, die bei der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden sollten und plädiert daher unter anderem für folgende Anpassungen:

- ❖ Bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie sind nur diejenigen Regelungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vollharmonisierend anzupassen, die im EECC ausdrücklich als Vorschrift genannt sind.
- ❖ Die Transparenzverordnung für den Telekommunikationsbereich kann unverändert bestehen bleiben.
- ❖ Die Mindestvertragslaufzeit für Telekommunikationsverträge sollte auf sechs Monate gesenkt werden.
- ❖ Eine Kündigung mit einmonatiger Frist sollte auch nach Zustimmung des Verbrauchers zur Vertragsverlängerung ermöglicht werden.
- ❖ Es darf kein einseitiges gesetzliches Vertragsänderungsrecht für Anbieter eingeführt werden.
- ❖ Sofern es zur Abweichung vertraglich vereinbarter und tatsächlicher Datenübertragungsraten kommt, sollte Verbrauchern sektorspezifische Durchsetzungsrechte zubilligt werden.
- ❖ Damit es beim Anbieterwechsel nicht zu Versorgungsunterbrechungen kommt, müssen weiterhin alle am Wechselprozess beteiligten Unternehmen in die Pflicht genommen werden, einen reibungslosen Ablauf des Wechsels zu garantieren.
- ❖ Sofern der Anbieterwechsel erstmals fehlschlägt und es zu einer Versorgungsunterbrechung kommt, darf es im erneut anvisierten Wechselprozess keine weiteren Unterbrechungen geben.
- ❖ Für das Sonderkündigungsrechts beim Wohnortwechsel muss im Gesetz eine Kündigungsfrist verankert werden. Auch müssen Verbraucher ihren Anschluss am neuen Wohnort unverzüglich nutzen können.
- ❖ Komplette Versorgungsausfälle des Telefon- und Internetanschlusses müssen innerhalb eines Kalendertages vom Anbieter behoben werden. Besteht der Mangel weiterhin fort, sind Verbraucher zu entschädigen.
- ❖ Über den Universaldienst müssen endlich die „weißen Flecken“ im ländlichen Raum geschlossen werden. Die Mindestbandbreite ist so auszulegen, dass sie der Mehrzahl der den Haushalten zur Verfügung gestellten Bandbreite entspricht.
- ❖ Verstöße gegen die Regeln zur Netzneutralität müssen ausnahmslos in den Stand einer eigenständigen Ordnungswidrigkeit erhoben werden. Auch muss der Bußgeldrahmen angepasst werden. Die Strafhöhe bei Verstößen sollte mit bis zu 15 Prozent des weltweiten Unternehmensumsatzes des Vorjahres bemessen werden.
- ❖ Die Regelungen zu Regulierungsfreistellungen für neue Bestandteile von Netzen mit sehr hoher Kapazität und Ko-Investitionen müssen vollumfänglich in deutsches Recht umgesetzt werden.

II. EINLEITUNG

Im Rahmen ihrer Strategie zur Vollendung des digitalen Binnenmarktes hat die Europäische Kommission im September 2016 ihre Überarbeitungsvorschläge für den europäischen Telekommunikationsrechtsrahmen vorgestellt. Im Mittelpunkt des Maßnahmenkatalogs stand der „Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC). Inhaltliche Schwerpunkte des Richtlinienvorschlags sind unter anderem die Förderung des Breitbandausbaus, die weitere Vereinheitlichung der Regulierungspraxis, modernisierte Universaldienste sowie die partielle Vollharmonisierung sektorspezifischer Verbraucherrechte.

Im Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene waren die drei Hauptforderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) die Beibehaltung der Mindestharmonisierung von Verbraucherrechten, die zeitgemäße Modernisierung des Universaldiensteregimes und das Aufrechterhalten des Vorabregulierungssystems.

Im Juni 2018 haben sich EU-Kommission, EU-Parlament und EU-Rat in den finalen Triologverhandlungen auf einen gemeinsamen Richtlinienentwurf geeinigt. Dieser wird voraussichtlich Ende 2018 verabschiedet.

Am 21.09.2018 fand im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein erster Branchendialog zur nationalen Umsetzung des EECC statt. Der vzbv bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme und die frühzeitige Einbindung betroffener Verbände in die nationale Umsetzung der Richtlinie. Nachfolgend nimmt der vzbv Stellung zu verbraucherrelevanten Themen, die Einzug in den EECC gefunden haben. Darüber hinaus gibt es weitere Verbraucherrechte im Telekommunikationsgesetz, die nicht im EECC geregelt sind, aber dennoch dringenden Handlungsbedarf und Nachbesserung bedürfen. Die Novellierung des Telekommunikationsgesetzes bietet hier die Chance, für mehr Verbraucherschutz in der Telekommunikation zu sorgen. Auch hierzu werden nachfolgend Regelungsvorschläge vorgestellt.

III. VERBRAUCHERRECHTE

1. VOLLHARMONISIERUNGSANSATZ

Der vzbv hatte sich im Gesetzgebungsprozess für ein Fortbestehen des Mindestharmonisierungsansatzes eingesetzt und bedauert es daher sehr, dass die im EECC geregelten Verbraucherrechte nun partiell vollharmonisiert werden.

Den Mitgliedstaaten wird dadurch die Möglichkeit genommen, eine schnelle Anpassung der Rechtslage an neue Entwicklungen oder im Nachgang zu Skandalen und erheblichen Verbraucherproblemen vorzunehmen. Auch trägt der Vollharmonisierungsansatz Unterschieden in der Wettbewerbsintensität, die einen strengeren oder weniger strengen Verbraucherschutz notwendig machen, nicht genügend Rechnung.

Verbraucherprobleme in Telekommunikationsmärkten sind länderspezifisch und im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich gelagert. Gemeinsam haben sie nur, dass der Telekommunikationsmarkt auf EU-Ebene derjenige Markt ist, in welchem Verbraucherinnen und Verbraucher¹ am häufigsten auf Probleme stoßen.² Dieses Bild bestätigt sich auch für den deutschen Markt: Allein im Jahr 2017 gingen bei der Bundesnetzagentur rund 290.000 Anfragen und Beschwerden im Bereich Telekommunikation ein.³⁴ Auch bei den Verbraucherzentralen fielen im Jahr 2017 rund 33 Prozent der insgesamt etwa 206.000 Beschwerden auf den Bereich Postdienstleistungen und Telekommunikation.⁵

Die Probleme sind für Verbraucher innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich gelagert. Jährlich fällt knapp ein Drittel aller Anfragen im Bereich Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur allein auf den Anbieterwechsel. In Frankreich beziehen sich 2017 knapp zwei Drittel aller Verbraucherbeschwerden auf die Qualität und Verfügbarkeit von Festnetz- oder Mobilfunkdiensten⁶, wohingegen belgische Verbraucher im selben Jahr mehrheitlich über Abrechnungs- und Vertragsprobleme klagen.⁷

Ziel sollte es sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene weiterhin bleiben, Verbraucherrechte den wandelnden Marktgegebenheiten und Problemen anzupassen und stetig im Sinne der Verbraucher zu verbessern. Bei der nationalen Umsetzung des EECC ist deshalb prioritär darauf zu achten, dass das derzeitige Schutzniveau der sektorspezifischen Verbraucherrechte im Telekommunikationsbereich nicht nur erhalten bleibt, sondern die Anpassung des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG)

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitergehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Europäische Kommission: Consumer Market Scoreboard, 2016 Edition, 2016, S. 11.

³ Im Vergleich dazu erreichten den Verbraucherservice Energie der Bundesnetzagentur im Jahr 2017 rund 15.800 Anfragen und Beschwerden.

⁴ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2017, 2018, S.62.

⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Jahresbericht 2017/2018, 2018, S. 17.

⁶ l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes: L'état d'internet en France, rapport d'activité, 2018, S. 12.

⁷ Service de médiation pour les télécommunications: Rapport Annuel 2017, 2018, S. 11.

darüber hinaus auch als Chance genutzt wird, diejenigen Verbraucherrechte verbraucherfreundlich anzupassen, bei denen der Gesetzgeber weiterhin die nationale Regelungskompetenz inne hat.

Bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie sind nur diejenigen Regelungen des TKG vollharmonisierend anzupassen, die im EECC ausdrücklich als Vorschrift genannt sind.⁸

Auch sollte die in Artikel 101 Abs. 2 EECC genannte Übergangszeit von drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie für die Umsetzung der partiell vollharmonisierenden Regelungen in nationales Recht Anwendung finden.

Darüber hinaus sollte die anstehende Novellierung des TKG als Chance genutzt werden, grundsätzlich für mehr Verbraucherschutz in der Telekommunikation zu sorgen. Hierdurch können den jeweiligen marktspezifischen und nationalen Besonderheiten Rechnung getragen werden und die sich daraus ergebenden Verbraucherprobleme gelöst werden.

2. TRANSPARENZMASSNAHMEN

Bereits im Zuge der Novelle des deutschen Telekommunikationsgesetzes 2012 hat die Bundesnetzagentur das Informationsverhalten der Anbieter von Telekommunikationsdiensten gegenüber den Verbrauchern untersucht und als nicht ausreichend bewertet. Trotz langjähriger Bemühungen seitens der Bundesnetzagentur und des vzbv wurde von Unternehmensseite kein selbstregulierender Lösungsansatz implementiert.

Die damalige Bundesregierung hat sich des Problems daraufhin angenommen und eine für Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen zufriedenstellende Regelung gefunden. Im Juni 2017 ist die Transparenzverordnung für den Telekommunikationsbereich (Transparenzverordnung) in Deutschland in Kraft getreten. Verbraucher haben seitdem eine bessere Übersicht, was in ihren Telefon- und Internetverträgen geregelt ist, denn Telekommunikationsanbieter müssen ihre Kunden mithilfe eines einheitlichen Produktinformationsblatts über die wesentlichen Vertragsdetails aufklären. Auch die neue Verpflichtung, auf jeder Rechnung den Vertragsbeginn und das aktuelle Ende der Mindestvertragslaufzeit aufzuführen zu müssen, führt zu mehr Transparenz beim Endkunden und voraussichtlich zu einer Belebung des Wettbewerbs aufgrund des erleichterten Zugangs zu für den Anbieterwechsel relevanten Informationen.

Allerdings gibt es nach wie vor Probleme bei der Umsetzung und Einhaltung der Transparenzverordnung seitens der Anbieter. So wird beispielsweise den Informationspflichten in den Verkaufshops der Anbieter nur unzureichend nachgekommen. Auch sind die Produktinformationsblätter auf den Anbieterwebseiten teilweise schwer auffindbar.⁹

⁸ Verbraucher haben beispielsweise derzeit über § 46 Abs. 4 S. 3 TKG die Möglichkeit ihre Rufnummer portieren zu lassen, ohne dass der bestehende Vertrag davon berührt wird. Diese Bestimmung ist im EECC nicht enthalten, obwohl Regelungen zum Anbieterwechsel und zur Nummernübertragbarkeit festgeschrieben sind. Nach Auffassung des vzbv bleiben nationalstaatliche Regelungen unberührt, sofern sie im EECC nicht erwähnt werden.

⁹ Stiftung Warentest: Telefontarife: Anbieter missachten Infopflicht, abrufbar unter: <https://www.test.de/Telefontarife-Anbieter-missachten-Infopflicht-5274625-0/>, 27.09.2018.

Auch der Marktwächter Digitale Welt prüft kontinuierlich die Umsetzung der Transparenzverordnung und hat bisher 15 Anbieter abgemahnt, die nach Auffassung des Marktwächters die neuen Informations- und Transparenzpflichten nicht ausreichend erfüllen.¹⁰

Der vzbv sieht die Transparenzverordnung für den Telekommunikationsbereich als Bereicherung für besseren Verbraucherschutz auf dem Telekommunikationsmarkt und darüber hinaus als Baustein für eine positive Wettbewerbsentwicklung. Gesetzesänderungen bedürfen sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmen immer einer gewissen Eingewöhnungszeit, bis die neuen Regelungen umgesetzt und angewandt werden. Der vzbv setzt sich dafür ein, die Transparenzverordnung von einer Novellierung auszunehmen.

Darüber hinaus begrüßt der vzbv die Einführung eines unabhängigen Vergleichstools für Telekommunikationsprodukte. Auf komplexen Märkten mit einer Vielzahl an Anbietern, Produkten und Tarifen können Vergleichsportale Verbrauchern bei der Orientierung und Information helfen. Diese Portale sind oft essenzieller Bestandteil einer Kaufentscheidung

Der vzbv plädiert für ein Beibehalten der derzeitigen Transparenz- und Informationspflichten. Die Transparenzverordnung für den Telekommunikationsbereich sollte daher unverändert bleiben. Alle darüber hinausgehenden Schutzmaßnahmen im EECC können im TKG umgesetzt werden.

3. VERTRAGSLAUFZEIT- UND -KÜNDIGUNG

3.1 Artikel 105 Abs. 1 EECC, Mindestvertragslaufzeit

Die Festlegung der maximalen anfänglichen Mindestvertragslaufzeit auf 24 Monate ohne vorherige ordentliche Kündigungsmöglichkeit stellt nach Auffassung des vzbv eine unangemessene Benachteiligung der Verbraucher dar und ist angesichts der heute erforderlichen Flexibilität, Schnelllebigkeit und Innovationsfähigkeit des Marktes nicht zu rechtfertigen.

Der vzbv setzt sich daher für die Einführung des belgischen und dänischen Modells im deutschen Recht ein, bei dem Verträge nach sechs Monaten mit einer Frist von einem Monat kündbar sind.

In Dänemark ist die sechsmonatige Mindestvertragslaufzeit bereits seit über 10 Jahren Standard und führt seither zu verbraucherfreundlichem Preiswettbewerb.¹¹

In Belgien wurde die Mindestvertragslaufzeit 2012 auf sechs Monate herabgesenkt. Nach der Gesetzesnovellierung stiegen die Wechselraten im Mobilfunkbereich von

¹⁰ Marktwächter Digitale Welt, Schwerpunkt Telekommunikation: Telekommunikation: Ein Jahr Transparenzverordnung, abrufbar unter: <https://www.marktwaechter.de/pressemeldung/telekommunikation-ein-jahr-transparenzverordnung>, 25.09.2018.

¹¹ BEUC: European Electronic Communications Code, BEUC key demands for trilogue negotiations on consumer protection, 2017, S. 9.

rund 20 Prozent auf 30-40 Prozent im folgenden Halbjahr.¹² Gesunken sind die Preise im Mobilfunk zwischen 2012 und 2014. Seit 2015 halten sie sich konstant.¹³

Für den deutschen Mobilfunkmarkt wäre eine Wettbewerbsbelebung durch Anbieterwechsel mehr als wünschenswert. Auch die Monopolkommission attestiert dem deutschen Mobilfunkmarkt ein niedriges Wettbewerbsniveau.¹⁴ Derzeit teilen sich drei große Netzbetreiber den Markt etwa zu gleichen Teilen auf. Mit Blick auf die anstehende 5G-Auktion wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in naher Zukunft kein vierter Netzbetreiber hinzukommen. Auch rangiert der deutsche Mobilfunkmarkt im europäischen Vergleich regelmäßig im unteren Drittel, etwa bei den Kosten für Datenvolumina.¹⁵ Verbraucher in Deutschland müssen also deutlich mehr für mobile Daten zahlen als in den meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten.¹⁶

Auch dem Festnetzmarkt täte eine Wettbewerbsbelebung gut. Trotz hohem Beschwerdeaufkommen zu Telekommunikationsdienstleistungen ist die Wechselbereitschaft der Verbraucher gering. Laut einer Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2016 wechseln fast Dreiviertel der unzufriedenen Befragten ihren Internet-, Festnetz- oder Hosting-Provider nicht. Als Gründe wurden unter anderem eine zu lange Laufzeit und keine besseren Angebote angegeben.¹⁷

Darüber hinaus empfinden 77 Prozent der Verbraucher die in Deutschland geltende Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten für neu abgeschlossene Telefon- und Internetverträge als zu lang.¹⁸

Die belgischen und dänischen Beispiele bestätigen, dass sich kurze Laufzeiten mit anschließenden Kündigungsmöglichkeiten positiv auf die Wettbewerbsintensität und Vielfalt auswirken können, wenn Verbraucher nicht über Jahre hinweg im selben Vertrag gehalten werden und für alle Wettbewerber als potenzielle Kunden nach kürzerer Vertragslaufzeit zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf den deutschen Markt könnte der Gesetzgeber mit der Einführung einer sechsmonatigen Mindestvertragslaufzeit die Wechselhindernisse für Verbraucher minimieren und gleichzeitig die Wettbewerbsdynamik des deutschen Marktes beleben.

Telekommunikationsverträge sollten unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündbar sein, wenn seit Vertragsschluss mindestens sechs Monate vergangen sind. Verbrauchern entstehen durch die Kündigung keine zusätzlichen Kosten.

¹² David Muñoz, José María Rodríguez, Juana Santamaría: Minimum term contracts in the absence of handset subsidies, 2015, S. 7. Für den Festnetzbereich sind keine Wechselzahlen bekannt.

¹³ Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT): Impact study of 26 June 2018 regarding a fourth mobile network operator on the Belgian mobile market, 2018, S.15.

¹⁴ Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.5.

¹⁵ Rewheel: Data caps and prices: country comparison, Digital Fuel Monitor 9th release, April 2018, abrufbar unter: <http://research.rewheel.fi/prices/country/>, 26.09.2018.

¹⁶ Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.5.

¹⁷ forsa: Repräsentative forsa-Verbraucherstudie: Die Deutschen und ihre Anbieter, abrufbar unter: <https://www.dsl-web.de/news/dsl/forsa-umfrage-10-mio-unzufriedene-internet-festnetz-und-hosting-kunden-15091601.html>, 04.10.2018.

¹⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: noch nicht veröffentlichte forsa-Umfrage: Meinungen zu Mindestvertragslaufzeiten, 1004 Befragte, Befragungszeitraum 25. – 28.09.2018.

3.2 Artikel 105 Abs. 3 EECC, Vertragsverlängerung

Die Neuregelung in Artikel 105 Abs. 3 EECC, wonach Verbraucher das Recht bekommen, bei einer automatischen Verlängerung des Vertrages nach Ablauf der Mindestvertragslaufzeit mit einmonatiger Frist kündigen zu können, ist aus Verbrauchersicht sehr zu begrüßen.

Der EECC regelt allerdings nur die Kündigungsmöglichkeit bei automatischer Verlängerung des Vertrages. Um einen einheitlichen Verbraucherschutzstandard in Bezug auf Vertragsverlängerungen zu schaffen und darüber hinaus gesetzliche Schlupflöcher zu vermeiden, sollte eine Kündigung mit einmonatiger Frist auch nach Zustimmung des Verbrauchers zur Vertragsverlängerung ermöglicht werden. Da der EECC keine Regelung für Vertragsverlängerungen mit Einwilligung des Verbrauchers vorsieht, hat der deutsche Gesetzgeber hier die Möglichkeit, gleiche Regeln für Vertragsverlängerungen mit ausdrücklicher und stillschweigender Zustimmung zu schaffen.

Um einen einheitlichen Verbraucherschutzstandard in Bezug auf Vertragsverlängerungen zu schaffen und darüber hinaus gesetzliche Schlupflöcher zu vermeiden, sollte eine Kündigung mit einmonatiger Frist auch nach Zustimmung des Verbrauchers zur Vertragsverlängerung ermöglicht werden.

3.3 Artikel 105 Abs. 4 EECC, Änderung der Vertragsbedingungen

Nach Artikel 105 Abs. 4 EECC haben Verbraucher bei Änderungen der Vertragsbedingungen das Recht, ihren Vertrag ohne zusätzliche Kosten zu kündigen, sofern die Änderungen nicht zu ihrem ausschließlichen Vorteil sind.

Nach Auffassung des vzbv ist im EECC nicht vorgegeben, auf welcher Grundlage festgelegt wird, welche vertraglichen Änderungen ausschließlich zum Vorteil des Verbrauchers anzusehen sind. Wichtig ist hier, dass Anbieter nicht einseitig subjektiv entscheiden dürfen, was im Sinne ihres Vertragspartners von Vorteil ist. Insofern sollte die Entscheidung, ob eine Vertragsänderung von Vorteil ist, in jedem Fall beim betroffenen Vertragspartner, also dem Verbraucher selbst liegen und darf nicht als einseitiges gesetzliches Vertragsänderungsrecht der Anbieter interpretiert werden.

Darüber hinaus begrüßt der vzbv, dass dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt wird, die Kündigungsfrist bei Änderungen der Vertragsbedingungen auf bis zu drei Monate zu verlängern. Dies gibt Verbrauchern genug Zeit, sich mit den bevorstehenden Änderungen und deren Folgen inhaltlich auseinanderzusetzen.

Ob Vertragsänderungen ausschließlich zum Vorteil des Verbrauchers sind, sollte in der Entscheidungsgewalt des betroffenen Verbrauchers selbst liegen.

Der deutsche Gesetzgeber sollte von der angebotenen Fristverlängerung zum Kündigungsrecht bei Änderungen der Vertragsbedingungen in Artikel 105 Abs. 4 S. 3 EECC Gebrauch machen. Sofern es also zu Vertragsänderungen durch den Anbieter kommt, hat der Verbraucher das Recht, seinen Vertrag innerhalb von drei Monaten nach Kenntnisnahme ohne weitere Kosten zu kündigen.

3.4 Artikel 105 Abs. 5 EECC, Leistungsabweichungen

Dass die vertraglich vereinbarte und die tatsächlich gelieferte Datenübertragungsrate oft deutlich voneinander abweichen, ist seit Jahren ein großes Verbraucherärgernis.

Die Bundesnetzagentur erhebt regelmäßig Qualitätsstudien zur Übertragungsgeschwindigkeit bei Breitbandanschlüssen und die Zahlen werden von Jahr zu Jahr schlechter. Im letzten Jahr erhielten nur 71,6 Prozent der Verbraucher mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate im Download und das über alle Bandbreitenklassen und Anbieter hinweg. Nur bei zwölf Prozent wurde diese voll erreicht oder überschritten.¹⁹

Zwar ermöglicht die im letzten Jahr in Kraft getretene Transparenzverordnung Verbrauchern im ersten Schritt, präzisere Informationen über ihren Internetanschluss und die vertraglich zugesicherte Leistung zu erhalten. Auch können Verbraucher Abweichungen zwischen vertraglich vereinbarter und tatsächlich gelieferter Bandbreite über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur rechtssicher dokumentieren. Allerdings fehlen ihnen adäquate Durchsetzungsinstrumente, sofern eine nicht vertragskonforme Leistung festgestellt wurde. Um Rechtsansprüche geltend zu machen, bleibt Verbrauchern aber heute nur die Möglichkeit, sich über Gerichtsverfahren ihre vertraglich vereinbarte Leistung zu erstreiten oder auf die Kulanz ihres Anbieters zu hoffen.

Mit Sorge beobachtete der vzbv darüber hinaus, wie Anbieter das Problem der flächendeckend zu geringen und nicht vertragskonformen Bandbreiten immer weiter manifestieren, anstatt es zu lösen. Sobald eine Leistungsabweichung festgestellt wird, der Anbieter also die vertraglich zugesicherte Bandbreite nicht liefert, wird anstatt den Mangel zu beheben, der Vertrag auf die geringere Leistung ohne gleichzeitige Anpassung des Tarifpreises angepasst. Verbraucher haben dann entweder die Wahl, ihren Vertrag zu kündigen oder aber den gleichen Tarifpreis für weniger Bandbreite zu zahlen.²⁰ Verbraucher, die aufgrund mangelnden Wettbewerbs auf einen bestimmten Anbieter angewiesen sind, müssen hier also unweigerlich zustimmen, weniger Bandbreite für den gleichen Tarifpreis zu bekommen, sofern sie ihren Zugang zu Telefon und Internet behalten möchten.

¹⁹ Bundesnetzagentur: Breitbandmessung Jahresbericht 2016/2017, S.9.

²⁰ Siehe exemplarisch dazu die angegebene „Rückfalloption“ das Produktinformationsblatt der Deutschen Telekom AG für den DSL Magenta M Tarif. Falls die zuvor vertraglich vereinbarten Datenübertragungsraten nicht zur Verfügung stehen, wird der Vertrag dahingehend angepasst, dass die tatsächlich erreichte Geschwindigkeit in den Vertrag übernommen wird, ohne aber jedoch den Tarifpreis anzupassen. Abrufbar unter: https://www.telekom.de/is-bin/inter-shop.static/WFS/EKI-PK-Site/EKI-PK/de_DE/downloads/produktinformationsblatt/pib-pk-festnetz-magentazuhausem.pdf, 27.09.2018.

Die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften geben Anbietern keinen Anreiz, die bisherige flächendeckende Minderleistung ihrer Dienste zu beheben. Vielmehr werden sie über die gesetzlichen Hürden der mangelnden Rechtsdurchsetzung für Verbraucher in ihrer Praxis bestärkt. Die gesetzliche Verankerung eines Wahlrechts für Verbraucher im TKG, den Vertrag zu kündigen, den Tarifpreis zu mindern oder in einen günstigeren Tarif zu wechseln für den Fall, dass eine erhebliche Abweichung von der vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate vorliegt²¹, würde Internetzugangsanbieter dazu anhalten, realistische Bandbreiten vertraglich zu vereinbaren und dadurch in einen qualitätssichernden Wettbewerb zu treten.

Der EECC erfasst laut Artikel 105 Abs. 5 alle elektronischen Kommunikationsdienste, außer Internetzugangsdienste und nummernunabhängige interpersonelle Kommunikationsdienste. Die Regelungen zu Internetzugangsdiensten sind in Artikel 4 Abs. 4 (EU) 2015/2120 (TSM-VO) festgelegt. Der deutsche Gesetzgeber hat es bei der nationalen Umsetzung der TSM-VO jedoch verpasst, sektorspezifische Regelungen im TKG einzuführen, die es Verbrauchern ermöglichen, ihre Rechte durchzusetzen, sofern ihr Anbieter die vertraglich zugesicherte Bandbreite nicht liefert. Leistungsabweichungen sind aber, wie oben beschrieben, gerade bei Internetzugangsdiensten erheblich und flächendeckend.

Im Sinne konsistenter sektorspezifischer Verbraucherrechte sollte eine unterschiedliche Regelung identischer Interessenlagen vermieden werden. Bei der anstehenden TKG-Novelle sollten daher die über Artikel 4 Abs. 4 der TSM-VO möglich gemachten sektorspezifischen Durchsetzungsrechte für Verbraucher auch im deutschen TKG umgesetzt werden.

Der Gesetzgeber muss sowohl Artikel 105 Abs. 5 EECC als auch Artikel 4 Abs. 4 TSM-VO vollumfänglich in deutsches Recht umsetzen und sektorspezifische Durchsetzungsrechte für Verbraucher schaffen. Sofern es zu einer erheblichen Abweichung von der vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate kommt, ist die unveränderte Fortsetzung des Vertragsverhältnisses für den Verbraucher nicht zumutbar. Hier spricht sich der vzbv dafür aus, dass der Verbraucher die Möglichkeit erhält, seinen Tarifpreis zu mindern, in einen günstigeren Tarif zu wechseln oder ein Sonderkündigungsrecht zu beanspruchen. Sofern der Wechsel in einen günstigeren Tarif nicht möglich beziehungsweise vom Verbraucher nicht gewünscht wird, sollte das Sonderkündigungsrecht in jedem Fall alternativ zur Verfügung stehen. Der Nutzer sollte hierbei die Wahlmöglichkeit haben.

4. ANBIETERWECHSEL UND NUMMERNÜBERTRAGBARKEIT

Ein reibungsloser und schneller Anbieterwechsel ist die wesentliche Voraussetzung für eine positive Wettbewerbsentwicklung auf dem Telekommunikationsmarkt. Nach jahrelangen, intensiven Diskussionen hatte der deutsche Gesetzgeber 2012 verbesserte Regelungen zum Anbieterwechsel verabschiedet, die Verbraucher umfassender schützen und sich nun im Wesentlichen übereinstimmend im EECC wiederfinden. Hier zeigt sich

²¹ Auch die Hessische Landesregierung unterstützt mit ihrem Antrag „Scharfes Schwert gegen lahmes Internet“ die Verankerung von sektorspezifischen Durchsetzungsrechten für Verbraucher. Eine Abstimmung im Bundesrat steht noch aus. Abrufbar unter: http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt?rp=http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search-Documents/simple_search.do?nummer=440/18%26method=Suchen%26herausgeber=BR%26dokType=drs,27.09.2018.

erneut, dass nationalstaatliche Gesetze, die sich bewähren, als Vorlage für EU-weite Vorschriften dienen können.

Trotz des begrüßenswert hohen Schutzstandards kommt es hierzulande immer wieder zu Problemen beim Anbieterwechsel. Jährlich fällt knapp ein Drittel aller Anfragen im Bereich Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur allein auf diesen Themenbereich.

Für den vzbv und die Verbraucherzentralen bleibt der Anbieterwechsel damit eines der wichtigsten Themen im Bereich Telekommunikation.

Der Gesetzgeber muss bei der nationalen Umsetzung des EECC darauf achten, dass nur diejenigen Bestimmungen umgesetzt werden, die in der Richtlinie ausdrücklich erwähnt sind. Darüber hinausgehende deutsche Schutzstandards müssen erhalten bleiben.

4.1 Artikel 106 Abs. 1 EECC, grundsätzliche Vorgaben Anbieterwechsel

Eine Besonderheit des deutschen Marktes ist die Teilnehmeranschlussleitung, da sie nur in den seltensten Fällen von alternativen Anbietern ersetzt werden kann und für gewöhnlich von der Deutschen Telekom AG kontrolliert wird. Damit sind am Wechselprozess in Deutschland häufig mindestens drei und nicht nur der aufnehmende und abgebende Anbieter beteiligt. Damit es beim Wechselprozess nicht zu Versorgungsunterbrechungen kommt, ist es essenziell, dass alle am Wechselprozess beteiligten Unternehmen in die Pflicht genommen werden, einen reibungslosen Ablauf des Wechsels zu garantieren. Dies entspricht der Regelung in Artikel 106 EECC sowie § 46 Abs. 1 TKG.

Verpflichtete im Sinne des (i.S.d.) Artikel 106 Abs. 1 EECC beziehungsweise des § 46 Abs.1 TKG bleiben weiterhin Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten und Anbieter öffentlicher Kommunikationsnetze, sowie alle Anbieter und Unternehmen, die am Wechselprozess beteiligt sind. Demnach ist hier keine Änderung der nationalen Bestimmung notwendig.

Weiterhin sieht Artikel 106 Abs. 1 EECC vor, dass beim Wechselprozess die Kontinuität des Internetzugangsdienstes gewährleistet werden muss, sofern dies technisch machbar ist.

Der Gesetzgeber muss hier genau definieren, unter welchen Umständen die Verpflichtung zur kontinuierlichen Leistungserbringung beim Wechselprozess eingeschränkt werden kann. Aus Sicht des vzbv bezieht sich die technische Durchführbarkeit des Wechselprozesses auf Fallkonstruktionen und besondere Umstände, die außerhalb des Wirkungsbereichs der Anbieter liegen. Nicht gemeint sind etwa Unterschiede zwischen Koaxial- und TV- oder Glasfaserkabeln.

Die technische Machbarkeit i.S.d. Artikel 106 Abs. 1 EECC ist eng auszulegen. Sie ist nur auf Umstände höherer Gewalt zu beziehen. Hierunter fallen Umstände, die außerhalb des Wirkungsbereichs der am Wechselprozess beteiligten Unternehmen liegen.

Bei der Einführung der Regeln zum Anbieterwechsel hat sich der Gesetzgeber 2012 bewusst dafür entschieden, über das Schutzniveau der damals zugrundeliegenden EU-Richtlinie hinauszugehen und festgelegt, dass der Dienst nicht länger als einen Kalendertag unterbrochen werden darf. Der Gesetzgeber hat damit deutlich gemacht, dass Verlängerungen des Versorgungsausfalls etwa durch Feiertage oder Wochenende nicht gewollt sind. Der vzbv hat den höheren Schutzstandard dieser Maßgabe stets begrüßt und bedauert daher, dass das Schutzniveau hier nicht gehalten werden kann. Auch mit Blick auf Artikel 106 Abs. 1 S. 2 EECC ist die Aufweichung nicht nachvollziehbar, da Unternehmen mit dem Verbraucher im Vorfeld den Wechseltermin vereinbaren können und Unternehmen dadurch bereits genügend Planungssicherheit gewährt wird.

Schlägt der Wechsel fehl, ist es nach derzeitigem Recht möglich, dass die Versorgung abermals für einen Kalendertag unterbrochen werden darf. Um den Wechselprozess nicht noch weiter in die Länge zu ziehen und um Versorgungslücken für Verbraucher zu vermeiden, muss die Leistungsunterbrechung während des gesamten Anbieterwechsels auf maximal einen Arbeitstag beschränkt werden, wie auch die Richtlinie vorgibt. Eine wiederholte Unterbrechung der Leitung bei mehrmaligen Wechselversuchen darf gesetzlich nicht ermöglicht werden.

Sofern der Anbieterwechsel erstmals fehlschlägt und es zu einer Versorgungsunterbrechung kommt, darf es im erneut anvisierten Wechselprozess keine weiteren Unterbrechungen geben. Sofern es zu weiteren Unterbrechungen kommt, greifen die Kompensationsregelungen nach Artikel 106 Abs. 7 und 8 EECC.

4.2 Artikel 106 Abs. 7 und 8 EECC, Kompensation

Verbraucher bekommen in Deutschland keine Entschädigung für die entgangene Nutzungsmöglichkeit ihres Telefon- und Internetanschlusses, sofern es zu Wechselproblemen und Versorgungsunterbrechungen kommt. Nur der mögliche Mehraufwand (etwa der Mobilvertrag für Datenvolumen) kann gegebenenfalls ersetzt werden. Sofern der Anbieterwechsel fehlschlägt, muss der abgebende Anbieter den Dienst wieder aufnehmen, dabei wird das Anschlussentgelt, das der Verbraucher zahlen muss, um die Hälfte reduziert.

Mit den neuen Vorgaben des Artikel 106 Abs. 7 und 8 nimmt der EECC nun alle am Wechselprozess beteiligten Unternehmen in die Pflicht (auch den Inhaber der TAL) und schafft so einen größeren Ansatz für den zügigen und erfolgreichen Wechselprozess.

Der vzbv begrüßt, dass der europäische Gesetzgeber dieses Problem angeht und sowohl Kompensationsmöglichkeiten für Verbraucher schafft, sobald der Wechsel nicht im gesetzlich vorgegebenen Rahmen stattfindet, als auch für nicht stattgefundene Technikertermine. Darüber hinaus begrüßt der vzbv, dass der EECC auch generelle Sanktionsmaßnahmen für Unternehmen vorsieht, die ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Um alle am Wechselprozess beteiligten Unternehmen in die Pflicht zu nehmen, müssen neben der Reduzierung des Anschlussentgelts, die weiterhin mit taggenauer Abrechnung bestehen bleiben sollte, weitere Kompensationsmöglichkeiten

geschaffen werden, um Verbraucher bei Versorgungsunterbrechungen während des Wechselprozesses zu entschädigen. Hier könnte ein bestimmter Geldwert pro Tag festgelegt werden, sobald der Wechselprozess länger als einen Arbeitstag andauert. Auch ausgefallene Technikertermine könnten geldlich entschädigt werden.

Pro Arbeitstag sollte als Kompensation 15 Euro für Verbraucher vorgesehen werden. Für einen verpassten Technikertermin 40 Euro. Die Beweislast liegt in beiden Fällen bei den Anbietern.

Auch muss die Bundesnetzagentur ermächtigt werden, geeignete Sanktionsmaßnahmen beziehungsweise Bußgelder aufzuerlegen, sobald Unternehmen den Verpflichtungen des Artikels 106 EECC nicht nachkommen.

4.3 Umzug und Kündigungsfrist

Nach derzeitiger Rechtsprechung ist der Beginn der Kündigungsfrist nach § 46 Abs. 8 S. 3 TKG unklar. Mehrere Urteile besagen jedoch, dass die Kündigungsfrist erst mit dem tatsächlichen Umzugsdatum des Verbrauchers beginnt. Dadurch ergeben sich mehrere Probleme: Der Verbraucher zahlt zum einen drei Monate für eine Leistung, die er am neuen Wohnort nicht mehr erhält. Zum anderen ist die Leitung am alten Wohnsitz für den neuen Mieter oder Eigentümer drei Monate lang belegt, so dass dieser seinen Festnetzanschluss und das Internet nicht nutzen kann. Der Fristbeginn für die dreimonatige Kündigungsfrist des Sonderkündigungsrechts beim Wohnortwechsel muss demnach im Gesetz eindeutig bestimmt werden. Aus einem vorgelegten Mietvertrag über eine Wohnung am neuen Wohnsitz oder aus weiteren Schreiben an andere Vertragspartner (z.B. Banken und Versorgungsunternehmen) könnte der Umzug des Verbrauchers eindeutig nachgewiesen werden.

Verbrauchern sollte ein Beginn der Kündigungsfrist im Vorfeld, mindestens aber drei Monate vor dem Umzug eingeräumt werden, sofern die Vorgaben des § 46 Abs. 8 S. 3 TKG erfüllt sind und der Anbieter die vertragliche Leistung am neuen Wohnort nicht erbringen kann. Die Vertragsbeendigung wird zum Termin des Wohnortwechsels wirksam, sofern die dreimonatige Kündigungsfrist verstrichen ist.

Des Weiteren darf die Vertragslaufzeit beim Wohnortwechsel nicht neu beginnen.

4.4 Belegter Anschluss durch einen Altvertrag

Verbraucher haben, wie oben bereits beschrieben, oftmals das Problem, dass der Telefon- und Internetanschluss über den Vertrag vom Vormieter oder ehemaligen Eigentümer „belegt“ ist, wenn sie an einen neuen Wohnsitz ziehen und das obwohl der Altvertrag am Wohnsitz durch den ehemaligen Mieter oder Eigentümer nicht mehr genutzt werden kann. Verbraucher haben dann nur die Möglichkeit, abzuwarten, bis der „Altvertrag“ ausläuft, was sich über Monate hinziehen kann. Hier muss der Gesetzgeber Regelungen schaffen, um dieses Paradoxon aufzulösen.

Verbrauchern muss es ermöglicht werden, an ihrem neuen Wohnsitz einen Telefon- und Internetvertrag abzuschließen beziehungsweise mitzunehmen und diesen unverzüglich nutzen zu können, ohne die noch verbleibende Laufzeit des Altvertrags vom Vormieter abwarten zu müssen.

5. ANGEBOTSPAKETE

Angebotspakete werden unter Verbrauchern zunehmend beliebter. Anbieter bündeln dabei oft drei oder noch mehr Dienste (z.B. Mobil-, Festnetz- und Digital-TV) zu einem einzigen Vertrag.

Für Verbraucher ergeben sich hieraus Vor- und Nachteile: der Preis des Angebotspakets ist in der Regel günstiger als die Summe der Preise der einzeln erworbenen Dienste. Der vzbv sieht Angebotspakete aber auch als Barriere für die Vertragsbeendigung und den Anbieterwechsel, da über eine stärkere Kundenbindung durch den Erwerb mehrerer Dienste die Lock-in Effekte größer werden. Die Wechselbereitschaft von Verbrauchern und das Wettbewerbsniveau dürfen durch die neuen Regelungen zu Angebotspaketen nicht beschränkt werden.

Auch ist unklar, warum laut Artikel 107 Abs. 1 EECC für Angebotspakete nur einzelne der im EECC genannten Informations- und Transparenzvorgaben sowie Regelungen zum Anbieterwechsel gelten sollen. Es muss sichergestellt werden, dass die Vorschriften zu Angebotspaketen nicht dazu führen, dass andere Verbraucherrechte des EECC sowie des TKG ausgehebelt werden können. Nach Auffassung des vzbv hat der Gesetzgeber über Artikel 107 Abs. 5 EECC die nationale Regelungskompetenz, um die Vorschriften zu Informations- und Transparenzvorgaben der Artikel 102 und 103 EECC sowie den gesamten Artikel 106 zum Anbieterwechsel und zur Nummernübertragbarkeit vollständig auf Angebotspakete anwendbar zu machen.

Verbraucher sollten in der Lage sein, einzelne Teile eines Angebotspakets ohne zusätzliche Kosten und ohne Auswirkungen auf den Rest der gebündelten Dienste zu kündigen, zu ändern oder zu erneuern.

Die Artikel 102, 103 und 106 EECC sollten vollständig auf Angebotspakete Anwendung finden.

6. NETZZUGANG UND DRITTANBIETERSPERRE

Bereits im Zuge der TKG-Novelle 2016 hatte der Gesetzgeber im Interesse des Verbraucherschutzes vorgesehen, dass die Bundesnetzagentur Vorgaben zum sogenannten Redirect-Verfahren entwirft. Bislang arbeitet die Bundesnetzagentur noch an der Ausgestaltung des Verfahrens und Verbraucher bleiben weiterhin ungeschützt, wenn es zu unberechtigten Rechnungsposten auf ihrer Handyrechnung kommt.

Die Möglichkeit zur nachträglichen Drittanbietersperre, in zukünftiger Kombination mit dem Redirect-Verfahren, bietet aus Sicht des vzbv jedoch keinen ausreichenden Schutz vor Missbrauchsszenarien.

Der Verbraucher sollte selbst entscheiden, welche Dienste er auf dem Handy nutzen und freischalten möchten. In den meisten Fällen kommt eine Drittanbietersperre heute vor allem dann zum Einsatz, wenn Verbraucher durch unberechtigte Rechnungsposten

bereits schlechte Erfahrungen gemacht haben. Zudem informieren Mobilfunkanbieter Verbraucher über die Möglichkeit einer Drittanbietersperre nur unzureichend. Hier besteht seitens der Anbieter möglicherweise wenig Transparenzinteresse, da sie für die Abrechnung der Drittanbieterleistungen jeweils entsprechende Vergütungen/Provisionen erhalten.

Der vzbv setzt sich dafür ein, dass die Drittanbietersperre standardmäßig voreingeschaltet ist. Diese kann, auf expliziten Wunsch des Verbrauchers, pauschal oder selektiv nach Kategorien geordnet, aufgehoben werden (Opt-In-Verfahren). Die dabei genannten Kategorien müssen netzübergreifend einheitlich festgelegt werden. Eine Änderung durch den Verbraucher soll während der gesamten Vertragslaufzeit unentgeltlich möglich sein.

7. VERSORGUNGS-AUSFÄLLE

Die Nutzung des Telefon- und Internetanschlusses gehört zum Alltag und ist für Verbraucher selbstverständlich und heutzutage von zentraler Bedeutung für die Lebenshaltung.²² Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Verbraucher trotz laufenden Vertrages über mehrere Tage oder Wochen aufgrund von Versorgungsausfällen keinen funktionierenden Telefon- und/oder Internetanschluss haben.²³ Die Gründe für Versorgungsausfälle sind dabei vielfältig und können beispielsweise mit der Bereitstellung des Anschlusses oder dem Auftreten technischer Störungen während der Vertragslaufzeit zusammenhängen.

Für Verbraucher kann ein solcher Ausfall zu erheblichen Einschränkungen im Alltag sowie zu einer erhöhten Kostenbelastung führen, wenn beispielsweise wichtige Telefonate in der Zwischenzeit über das Mobiltelefon geführt werden müssen oder sie nicht im Home Office arbeiten können.

Derzeit haben Verbraucher wenig an der Hand, um von ihrem Anbieter die umgehende Behebung des Versorgungsausfalls zu verlangen.²⁴ Erste Anlaufstelle für Verbraucher bei Problemen mit dem Telefon- und Internetanschluss ist meistens die Service-Hotline des Anbieters. Kann das Problem dort nicht gelöst werden und besteht der Ausfall fort, müssen Verbraucher nach heutigem Recht eine zwei- bis dreiwöchige Frist zur Beseitigung des Problems setzen. Lässt der Anbieter diese Frist verstreichen, kann das Vertragsverhältnis mit einer außerordentlichen Kündigung wegen Leistungsstörungen beendet werden. Während des Leistungsausfalls wird der Tarifpreis vom Verbraucher in der Regel trotzdem weitergezahlt, um keine Sperrung des Anschlusses zu provozieren. Zwar können Verbraucher im Nachhinein gegebenenfalls eine Rückerstattung ihrer Zahlungen und Mehraufwendungen fordern, das eigentliche Problem, der Versorgungsausfall, der sich über Wochen hinziehen kann, wird jedoch durch die derzeitige Gesetzeslage nicht gelöst.

²² BGH: Urteil vom 24.01.2013 - III ZR 98/12.

²³ Auch können Verbraucher komplette Versorgungsausfälle nicht über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur dokumentieren, da dieses nur Minderleistungen erfasst.

²⁴ Auch können Verbraucher komplette Versorgungsausfälle nicht über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur dokumentieren, da dieses nur Minderleistungen erfasst.

Die Bundesregierung muss hier umgehend Abhilfe schaffen und dem Verbraucher in der kommenden TKG-Novelle adäquate Durchsetzungsrechte zubilligen.

Sofern es zu Versorgungsausfällen des Telefon- und Internetanschlusses kommt, die vom Verbraucher nicht selbst verschuldet sind, muss der Anbieter den Mangel innerhalb eines Kalendertages beheben. Besteht der Mangel weiterhin fort, muss der Anbieter dem Verbraucher für jeden weiteren Kalendertag, an dem der Mangel nicht behoben wird, eine Entschädigung in Höhe von 15 Euro zahlen. Etwaige Rechte für Erstattungen der Mehraufwendungen bleiben davon unberührt.

Auch muss die Bundesnetzagentur dazu ermächtigt werden, geeignete Sanktionsmaßnahmen beziehungsweise Bußgelder auferlegen zu können, sobald Anbieter den Vorgaben nicht nachkommen.

8. NETZNEUTRALITÄT

Bei der nationalen Umsetzung der TSM-VO hat es der deutsche Gesetzgeber versäumt, die Regelungen des Artikel 6 vollumfänglich umzusetzen. Der vzbv hält es nicht für ausreichend, Verstöße zum Beispiel gegen Artikel 3 Abs. 2 TSM-VO lediglich über § 149 Abs. 1b Nr. 3 TKG zu sanktionieren. Über diese Norm ist die Verhängung eines Bußgeldes erst dann möglich, wenn die Bundesnetzagentur zunächst eine vollziehbare Anordnung erlassen hat und der Anbieter gegen diese Anordnung verstößt. Unternehmen wird dadurch geradezu ein Anreiz gegeben, gegen die Regeln zur Netzneutralität zu verstoßen, wie die Produkte „StreamOn“ der Deutschen Telekom AG und „VodafonePass“ der Vodafone GmbH zweifelsfrei beweisen. Beide Angebote wurden von der Bundesnetzagentur auf Vereinbarkeit mit den Regeln zur Netzneutralität geprüft. Bei StreamOn hat die Bundesnetzagentur Verstöße nachgewiesen und eine Anpassung des Produkts gefordert. Derzeit befindet sich der Fall im Klageverfahren. Wann es eine gerichtliche Entscheidung geben wird, ist unklar. Bis zur Entscheidung des Gerichts bleibt StreamOn, ob rechtskonform oder nicht, am Markt.

Auch wenn das Gericht zugunsten der Bundesnetzagentur entscheidet, fällt das Bußgeld, im Gegensatz zu den Gewinnen, die die Telekom aller Voraussicht nach mit StreamOn erzielt, gering aus. Eine abschreckende Wirkung haben die Bußgelder nicht. Die derzeitige rechtliche Konstellation aus selektiver Umsetzung der Strafbestimmungen und geringer Bußgeldhöhe, führt dazu, dass mit den Regeln der Netzneutralität unvereinbare Produkte jahrelang am Markt bleiben und diesen nachhaltig, mit schwer abzuschätzenden Folgen für Verbraucherwohlfahrt und Innovationsfähigkeit, negativ beeinflussen können.

Um den unionsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen, sollten Verstöße gegen Artikel 3, 4, und 5 TSM-VO in den Stand einer eigenständigen Ordnungswidrigkeit erhoben werden

Die Strafbestimmungen aus Artikel 6 (EU) 2015/2120 müssen vollumfänglich in nationales Recht umgesetzt werden und Verstöße gegen Artikel 3, 4 und 5 TSM-VO in den Stand einer eigenständigen Ordnungswidrigkeit unter § 149 (1b) TKG erhoben werden.

Der Bußgeldrahmen für Verstöße gegen die Regeln der Netzneutralität ist so anzupassen, dass die Strafhöhe bei Verstößen mit bis zu 15% des weltweiten Unternehmensumsatzes des Vorjahres bemessen werden kann.

IV. UNIVERSALDIENST

1. ERSCHWINGLICHER UNIVERSALDIENST

Der vzbv begrüßt die Regelungen zum Universaldienst grundsätzlich, auch wenn eine ambitioniertere Überarbeitung, in Bezug auf die zu bereitstellenden Übertragungsraten von Breitbandanschlüssen, wünschenswert gewesen wäre. Zugang zu schnellem Internet und damit Zugang zu Informationen und Bildung ist gerade im Hinblick auf digitale Chancengleichheit und Pluralismus innerhalb der Gesellschaft ein Muss. Wichtig ist dies insbesondere in Regionen, in denen es wirtschaftlich wenig Anreize für den Ausbau und momentan ungenügende oder keine Infrastruktur gibt. Ziel sollte es sein, eine flächendeckende Versorgung mit Breitband für alle Verbraucher sicherzustellen.

Bereits nach heutigem Recht haben Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufzunehmen. Der deutsche Gesetzgeber hat davon bislang keinen Gebrauch gemacht. Auch gibt es im TKG derzeit keine definierten Leistungsmerkmale bei Mindestübertragungsraten für Breitbandanschlüsse.

Rund acht Millionen Haushalte in Deutschland surfen 2017 immer noch mit weniger als 10 Mbit/s. Über drei Millionen Haushalte hatten gar keinen Internetanschluss.²⁵

Laut Artikel 84 Abs. 3 EECC sollen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der nationalen Bedingungen und der Mindestbandbreite, die der Mehrheit der Verbraucher im jeweiligen Land zur Verfügung steht, Vorgaben für einen breitbandigen Internetzugangsdienst festlegen, der in der Lage ist, das im EECC unter Anhang V festgelegte Mindestangebot an Diensten zu unterstützen. Außerdem soll Verbrauchern über den Universaldienst ein angemessenes Maß an sozialer Integration und Beteiligung an der digitalen Gesellschaft und Wirtschaft ermöglicht werden.

Das über Anhang V definierte Mindestangebot an Diensten muss vom deutschen Gesetzgeber dringend an die tatsächlichen Bedürfnisse von Verbrauchern angepasst werden und die Nutzung audiovisueller Mediendienste wie beispielsweise Streamingplattformen ermöglichen. Auch ergibt sich das Problem der Überprüfbarkeit zur Nutzung des Mindestangebotes. Können Verbraucher beispielsweise bestimmte Dienste, wie Online-Nachrichten oder soziale Netzwerke aufgrund von zu geringer Datenübertragungsraten nicht nutzen, kann das letztendlich schwer nachgewiesen werden und erfordert seitens der nationalen Regulierungsbehörde hohen bürokratischen Aufwand.

Über den Universaldienst müssen endlich die „weißen Flecken“ im ländlichen Raum geschlossen und mit breitbandigem Internet angeschlossen werden.

²⁵ Destatis: Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik 2017, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/Tabellen/Infotechnik_D.html, 17.09.2018.

Die Mindestbandbreite, die über den Universaldienst zur Verfügung gestellt werden muss, ist so auszulegen, dass sie der Mehrzahl der Haushalte zur Verfügung gestellten Bandbreite entspricht (mindestens 50%). Es handelt sich dabei um eine dynamische Größe. Steigt die der Mehrheit der Haushalte zur Verfügung gestellten Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an die Universaldienstleistung.

Das unter Anhang V festgelegte Mindestangebot an Diensten muss um audiovisuelle Mediendienste erweitert werden.

2. RECHT AUF SCHNELLES INTERNET

Bereits 2015 waren in einer Umfrage des vzbv 81 Prozent der Verbraucher dafür, dass jeder ein Recht auf schnelles Internet haben sollte.²⁶ Die derzeitige Bundesregierung ist nun nachgezogen und verspricht im Koalitionsvertrag von 2018, einen flächendeckenden Zugang zu schnellem Internet für Bürgerinnen und Bürger über einen rechtlich abgesicherten Anspruch zum 1. Januar 2025 zu schaffen. Dieser soll bis Mitte der Legislaturperiode ausgestaltet werden.²⁷ Der vzbv begrüßt dieses Vorhaben grundsätzlich. Allerdings ist ein Anspruch zum 1. Januar 2025 in zeitlicher Hinsicht nicht akzeptabel. Damit der Vorstoß der neuen Bundesregierung nicht ins Leere läuft, muss der Anspruch bereits in dieser Legislaturperiode realisiert werden. Auch um zu verhindern, dass Unternehmen mit dem Ausbau abwarten und Investitionen zurückhalten.

Ein rechtlich abgesicherter Anspruch auf schnelles Internet sollte in dieser Legislaturperiode festgeschrieben und realisiert werden.

Es muss sichergestellt sein, dass es nicht nur einen Anspruch auf Zugang zu Breitband gibt, sondern auch einen Anspruch auf den Ausbau neuer Infrastruktur. Zudem muss die Bundesnetzagentur die Befugnis bekommen, den Rechtsanspruch für alle Bürgerinnen und Bürger in Form der Auferlegung entsprechender Ausbaupflichten durchzusetzen.

V. ZUGANGSREGULIERUNG

Die Einführung des Artikels 76 EECC und die damit verbundene Regulierungsfreistellung für neue Bestandteile von Netzen mit sehr hoher Kapazität und Ko-Investitionen war eines der am meisten diskutierten Neuregelungen des EECC.

Auch auf nationaler Ebene wird seit Jahren eine Debatte um die Ausgestaltung des sektorspezifischen Ordnungsrahmens geführt. Im Besonderen wird die Forderung diskutiert, die sektorspezifische Vorabregulierung schrittweise abzubauen und den Markt letztendlich nur über das allgemeine Wettbewerbsrecht ex-post zu regeln.

²⁶ Verbraucherzentrale Bundesverband: Umfrage: Verbraucher befürworten Recht auf schnelles Internet, 2015, abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/umfrage-verbraucher-befuerworten-recht-auf-schnelles-internet>, 17.09.2018.

²⁷ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Legislaturperiode 19, S. 38.

Als Konsequenz der neuen Regelung befürchtet der vzbv eine Schwächung der derzeit bestehenden ex-ante Regulierung und daraus resultierend eine zunehmende Marktkonzentration auf dem Telekommunikationsmarkt mit negativen Auswirkungen für Verbraucher. Im Gesetzgebungsprozess zum EECC hat sich der vzbv deshalb fortwährend für den Erhalt des derzeitigen Vorabregulierungssystems und für einen nachfrageorientierten Infrastrukturausbau eingesetzt.

Grundsätzlich begrüßt der vzbv Ko-Investitionsvereinbarungen zur Förderung des Infrastrukturausbaus. Dies kann besonders im Hinblick auf die Erschließung der „weißen Flecken“ im ländlichen Raum hilfreich sein. Ko-Investitionsvereinbarungen sind allerdings auch gegenwärtig über den bestehenden Ordnungsrahmen schon möglich und werden von Marktteilnehmern genutzt. Ko-Investitionsmodelle dürfen auch nach den neuen Regelungen nicht zu weitgehenden „Regulierungsferien“ für marktmächtige Unternehmen führen.

Um Wettbewerbsverzerrungen und neuen Monopolstrukturen entgegenzuwirken, müssen Artikel 76 und 79 EECC vollumfänglich in deutsches Recht umgesetzt werden.