

20. April 2010

**Eckpunkte des Bundesministerium für Wirtschaft und
Technologie zur TKG-Novelle 2010**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zum Eckpunktepapier zur TKG-Novelle 2010 des Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft und Internationales
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Einleitung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband bedankt sich beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BWi) für die Gelegenheit, zu den Plänen des Bundesministeriums zur TKG-Novelle 2010, wie sie im „Eckpunktepapier“ des Ministeriums skizziert sind, frühzeitig Stellung nehmen zu können.

Die in dem Papier aufgeführten Eckpunkte konzentrieren sich weitgehend auf die Regelungen, die im revidierten EU-Telekommunikationsrechtsrahmen enthalten sind. Die Umsetzung dieser Vorgaben, mit denen unter anderem einzelne Rechte aus den Bereichen Verbraucher- und Datenschutz sowie Datensicherheit gestärkt beziehungsweise weiter verbessert werden sollen, soll bis Mitte 2011 abgeschlossen sein.

Dem Verbraucherzentrale Bundesverband gehen diese wie auch einzelne Eckpunkte aus den übrigen Abschnitten sowohl dem Umfang als auch dem Inhalt nach nicht weit genug. Zwar wird der Rahmen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen maßgeblich von den zugrunde liegenden europäischen Richtlinien vorgegeben. Ungeachtet dessen sollten die Bundesregierung und der nationale Gesetzgeber den verfügbaren Spielraum nutzen und ergänzend dazu weitere Regelungen aufnehmen, um die seit längerem bekannten Probleme im Bereich der Telekommunikationsdienste im Interesse der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher zu beseitigen.

Unbefriedigend ist aus unserer Sicht zum Beispiel die Absicht des Ministeriums, die anfängliche Mindestvertragslaufzeit auf maximal 24 Monate festlegen zu wollen, also auf die größtmögliche Laufzeit, wie sie die Universaldienstrichtlinie der EU (neue Fassung) vorsieht. Eine solch lange vertragliche Bindung des Verbrauchers ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeit stellt aber unserer Auffassung nach eine unangemessene Benachteiligung dar. Sie ist angesichts der heute erforderlichen Flexibilität von Verbrauchern nicht zu rechtfertigen.

Ein weiteres bisher ungelöstes Problem stellt die unter Umständen andauernde Vertragsbindung bei Breitbandanschlüssen im Umzugsfall dar.

Schließlich halten wir die in der Richtlinie vorgesehenen Regelungen zur Gewährleistung der Netzneutralität nicht für ausreichend, um diese dem Grunde nach sicherzustellen. Hier besteht aus unserer Sicht deutlicher Bedarf nach einer Weiterentwicklung auf nationaler Ebene.

Schon im neuen EU-Rechtsrahmen zeichnet sich klar die Tendenz ab, Regelungskompetenzen, die bisher im Zuständigkeitsbereich der nationalen Gesetzgeber lagen, auf die nationalen Regulierungsbehörden zu übertragen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband bewertet diese Änderung im EU-Regelwerk grundsätzlich kritisch. Hierdurch wird ein Demokratiedefizit erzeugt, infolge dessen die Durchsetzung von Verbraucherpositionen bei der Festlegung wesentlicher regulativer Vorgaben zumindest erschwert werden könnte. Um einer solchen Entwicklung gegensteuern zu können, erscheint es dringend erforderlich, dass die Regulierungsbehörden entsprechend der Neuregelung des Artikel 33 Absatz 1 der Richtlinie zur Änderungen der Universaldienstrichtlinie¹ Konsultationsmechanismen schaffen müssen, damit die Ver-

¹ Richtlinie 2009/136/EG vom 25. November 2009

braucherinteressen bei den entsprechenden Regulierungsverfahren gebührend berücksichtigt werden können.

Zu den Eckpunkten im Einzelnen

A. Änderungsrichtlinie „Better Regulation“

I. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Infrastrukturinvestitionen und Wettbewerb

Regionalisierung der Regulierung

Die Tarifeinheit im Raum ist auch in der Telekommunikation ungeachtet des Wettbewerbsprinzips vor allem dann ein hohes Gut, wenn es um Dienstleistungen geht, die aus gesellschaftlichen (freier Zugang zu Informationsquellen) oder sozialen Gründen (Teilhabe) besondere Bedeutung haben oder gar zunehmend unerlässlich werden, wie es vor allem beim schnellen Internetzugang der Fall ist. Dies gilt mit Blick auf möglichst gleiche Chancen in der weiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Stadt und Land sowohl für private Nutzer als auch für das mittelständische Gewerbe (inkl. Handwerk und landwirtschaftlicher Produktionsbetriebe).

Bei der Frage nach der Zukunft der Tarifeinheit im Raum geht es weniger um eine alleinige Entscheidung der Regulierung, als primär um eine politische Entscheidung. Hierauf hatte der VATM schon 2008 zu Recht hingewiesen². Auch schließen wir uns der Ansicht des „Bundesverbands Breitbandkommunikation (breko) an, dass *„die Risiken eines regionalisierten Regulierungsansatzes [...] dessen mögliche Vorteile bei weitem [überwiegen]“*³.

Ein regionalisierter Regulierungsansatz erscheint daher aus unserer Sicht nur unter sehr engen Voraussetzungen vertretbar. So müssen im Fall der Befugnis der Bundesnetzagentur, *„regionale Märkte zu definieren“* und eine *„angemessene Regulierung vorzunehmen“*, konkrete und ausreichend detaillierte Entscheidungskriterien seitens des Gesetzgebers vorgegeben werden. Hierzu gehören vor allem umfassende vorausgehende Marktanalysen zur Prüfung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und die Verpflichtung zur „Gesamtschau“, unter Berücksichtigung möglicher Wechsel- oder Auswirkungen eines solchen Ansatzes auf andere Märkte.

Zur Regionalisierung der Regulierung hat es insbesondere am Beispiel des Bitstromzugangs in den Jahren 2008/9 intensive und zum Teil kontroverse Diskussionen gegeben. Diese mündeten schließlich in der Entscheidung der Bundesnetzagentur, wegen der nach wie vor bestehenden marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Telekom AG in diesem Markt auf

² Siehe: „Auswirkungen einer Regionalisierung von Regulierung auf Preisstrukturen in Stadt und Land-Das Ende der Tarifeinheit im Raum?“, VATM 2008

³ Siehe: „Fünf Thesen zur Regionalisierung der Regulierung“, Beitrag zum TK-Dialog „Subnationale Märkte“, Frankfurt 22.01.2010

eine solche Regionalisierung zu verzichten. Insbesondere angesichts der auch von der deutschen Bundesregierung verfolgten Strategie zur Förderung eines flächendeckenden Angebots an breitbandigen (i.e. schnellen) Internetzugängen „für jedermann“ wäre gerade in diesem Marktbereich eine „singuläre“ Regionalisierung der Regulierung kontraproduktiv. Eine Festigung der bereits bestehenden marktbeherrschenden Stellung der Deutschen Telekom AG, die Behinderung von Investitionen durch Wettbewerber, die Verschiebung von einem Infratstruktur- und Qualitätswettbewerb zu einem reinen Preiswettbewerb in den Ballungsräumen und nicht zuletzt deutlichen Preissteigerungen auf dem Lande wären die Folgen einer derartig „einseitigen“ Regulierungspolitik.

II. Optimierung der sektorspezifischen Regulierungsinstrumente

Betreiber(vor)auswahl

Der Verbraucherzentrale Bundesverband bedauert ausdrücklich den Wegfall der zwingenden Verpflichtung marktbeherrschender Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Gewährleistung der Betreiber(vor)auswahl in der europäischen Universaldienstrichtlinie. Ungeachtet des unbestreitbaren generellen Rückgangs des CbC-Verbindungsvolumens (über die Gründe hierfür soll hier nicht diskutiert werden) halten wir das Vorhalten der Betreiber(vor)auswahl nicht zuletzt mit Blick auf die Auslandsverbindungen auch heute noch für außerordentlich wichtig. Insoweit begrüßen wir die Absicht der Bundesregierung, der Bundesnetzagentur ein entsprechendes Regulierungsinstrument an die Hand zu geben, erwarten aber, dass der Gesetzgeber die Entscheidung des Regulierers zur Anwendung dieser Optionsregel nicht von einer etwaigen marktbeherrschenden Stellung eines einzelnen oder mehrerer Telekommunikationsanbieter(s) abhängig macht.

IV. Neuerungen betreffend die Rundfunkübertragung

Interoperabilität

Das Eckpunktepapier spricht hier die Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Gewährleistung der Interoperabilität von Digitalfernsehgeräten entsprechend den Vorgaben des überarbeiteten Anhangs VI Nr. 1 der Universaldienstrichtlinie an.

Zunächst muss kritisch festgestellt werden, dass mit der neuen Regelung sämtliche Fernseh- und fernsehähnliche Dienste auf der Basis des Internetprotokolls (sogenanntes IP TV) von entsprechenden Auflagen zur Gewährleistung der Interoperabilität ausgenommen werden. Diese Entscheidung ist angesichts einer offenbar wachsenden Bedeutung dieser neuen Übertragungstechnik, aber auch mit Blick auf die bereits sich abzeichnende Segmentierung des Marktes von Zugangssystemen und entsprechenden Endgeräten nicht nachvollziehbar.

Ziel der diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften im Rechtsrahmen alter Fassung und im geltenden TKG war beziehungsweise ist es, die Interoperabilität der Rundfunkempfangsgeräte unabhängig von der jeweiligen Art des Netzes sicherzustellen und weiter zu fördern. Das ist jedoch in der Praxis nur recht unzureichend oder gar nicht gelungen und zwar sowohl bei den Zugangs- (CA) als auch bei den digitalen Rechtemanagementsystemen (DRM-Systeme). In beiden Bereichen

mangelt es nach wie vor an der von den Verbrauchern erwarteten Interoperabilität, ja mit jedem neuen Produktangebot nimmt die Zahl der proprietären Lösungen offensichtlich noch zu.

Diese Entwicklung ist umso weniger nachvollziehbar, als infolge der weiter zunehmenden Konvergenz der Endgeräte die Bedeutung der technischen Infrastruktur zugunsten von Diensten und Inhalten immer mehr in den Hintergrund tritt. In gleichem Maße wird aber die Forderung nach weitreichender Interoperabilität der Endgeräte nicht nur aus dem Interesse der Endnutzer, sondern auch der weiteren Marktakteure heraus (Ausbilden eines offenen Kaufmarktes für Endgeräte und Wettbewerb bei den Inhalten) lauter werden.

Ein erster Teilschritt in die oben skizzierte Richtung ist die Erarbeitung von Empfehlungen zur „*Standardisierung von CA/ DRM-Systemen*“ durch den „Ausschuss für technische Regulierung in der Telekommunikation“ (ATRT) bei der Bundesnetzagentur.

Mit einer freiwilligen Standardisierungskampagne allein werden die Probleme, die sich in dem bereits stark segmentierten Markt verschlüsselter Rundfunk- und Medienangebote abzeichnen, jedoch nicht gelöst werden können. Vielmehr bedarf es eines ergänzenden gesetzlichen Rechtsrahmens. Erst die Kombination aus einem umfassenden gesetzlichen Rahmen, daraus abgeleiteten regulatorischen Maßnahmen und allgemein anerkannten technischen Regeln wird den entscheidenden Beitrag zur Förderung offener Märkte und eines funktionierenden Wettbewerbs leisten und das erwähnte Spannungsverhältnis zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Anbieter und den Nutzerinteressen auflösen.

Wir würden es daher sehr begrüßen, wenn die Bundesregierung in ihrem Vorschlag für die TKG-Novelle den vom europäischen TK-Rechtsrahmen vorgegebenen Spielraum im obigen Sinne für eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Interoperabilitätsanforderungen an Rundfunkempfangsgeräte voll ausschöpfen würde.

B. Änderungsrichtlinie „Citizens Rights“

I. Stärkung der Verbraucherrechte

Erweiterung der Informationspflichten der Telekommunikationsunternehmen und Konkretisierung der Mindestbestandteile für Verträge

Die Richtlinie zur Änderungen der Universaldienstrichtlinie enthält in Art. 20 Abs. 1 lit. a) bis h) detailliertere Regelungen, welche Informationen die Anbieter von Telekommunikationsdiensten in Verträgen mit Verbrauchern mindestens auführen müssen. Die Ausweitung und Konkretisierung dieser in Verträgen mit Verbrauchern zu benennenden Mindestinformationen ist aus Verbrauchersicht zu begrüßen.

Aufgrund von Informationen über den Dienst und die damit verbundenen vertraglichen Rechte und Pflichten entscheiden sich Verbraucher für oder gegen die Inanspruchnahme einer Dienstleistung oder eines Produktes eines Anbieters. Bislang ist es interessierten Verbrauchern teilweise nur mit hohem Aufwand möglich, sich über die wesentlichen Bedingungen eines Telekommunikationsangebots, wie

zum Beispiel Preis, Vertragslaufzeiten, Kündigungsmöglichkeiten, Dienstqualität etc. zu informieren beziehungsweise aufgrund der gebotenen Informationen, Angebote unterschiedlicher Anbieter zu vergleichen. Um dies zukünftig zu gewährleisten, wird aus Verbrauchersicht entscheidend sein, in welcher Art und Form die Anbieter die Mindestinformationen bereithalten müssen. Die Neuregelung sollte folglich dazu führen, dass Verbraucher allein durch die von Anbieterseite bereitzuhaltenden verpflichtenden Informationen in die Lage versetzt werden in voller Sachkenntnis eine Entscheidung treffen zu können.

Um dieses Ziel zu erreichen, fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband das BMWi auf, seinen Spielraum bei der Formulierung des Referentenentwurfs bezüglich der Anforderungen an Umfang und Form der Vertragsinformationen voll auszuschöpfen und konkrete Vorgaben zu tätigen, in welcher Form die verpflichtenden Informationen ausgestaltet sein müssen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband schlägt vor, hierbei die Idee der Verbraucherschutzministerkonferenz vom September 2008 aufzugreifen, die wesentlichen vertraglichen Informationen im Rahmen eines verbindlichen und einheitlich gestalteten Datenblattes zu erfassen und die Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu verpflichten, dieses den Teilnehmer vor Vertragsschluss in Textform zur Verfügung zu stellen.

Sicherstellen der „Netzneutralität“ und „Netzfreiheit“

Um Netzneutralität und Netzfreiheit dem Grunde nach sicherzustellen, sind aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes Maßnahmen erforderlich, die gewährleisten, dass Dienste und Daten, unabhängig von ihrem Inhalt, grundsätzlich gleichbehandelt werden, so dass diese nicht entsprechend einer vom Zugangsprovider vorgenommenen Priorisierung verlangsamt oder gar vollständig blockiert werden dürfen. Ausnahmen sind unter sehr eng zu definierenden Voraussetzungen zum Beispiel, wenn die Sicherheit und Integrität des Netzes in Gefahr ist, temporär denkbar. Das tatsächliche Vorliegen derartiger Ausnahmeveraussetzungen müsste überprüfbar sein.

In welche Richtung die Erwartungen der Verbraucherorganisationen in punkto Netzneutralität insgesamt zielen, geht im Übrigen aus der Resolution des „Transatlantischen Verbraucherdialogs (TACD)“ zur Netzneutralität⁴ hervor, die derzeit überarbeitet wird.

Sicherstellung der Bedürfnisse behinderter Endnutzer nach gleichwertigem Zugang zu Telekommunikationsdiensten Wahlmöglichkeiten

Die Sicherstellung der Bedürfnisse behinderter Endnutzer nach gleichwertigem Zugang zu Telekommunikationsdiensten und vergleichbaren Wahlmöglichkeiten begrüßt der Verbraucherzentrale Bundesverband. Wichtig ist, dass die Bundesnetzagentur, die ihr aufgrund der Richtlinie eingeräumte Befugnis auch wahrnimmt und einen gleichwertigen Zugang und vergleichbare Wahlmöglichkeiten für behinderte Endnutzer sicherstellt.

⁴ http://tacd.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=83&Itemid=40

Anbieterwechsel

Bei einem Wechsel des Anbieters von Telekommunikationsdiensten kommt es immer wieder zu teils lang andauernden Versorgungsunterbrechungen und Problemen bei der Rufnummernportierung. Wir gehen davon aus, dass durch die neuen Vorgaben im Rechtsrahmen diese Probleme weitestgehend gelöst werden können, da hiernach die Rufnummernübertragung und deren Aktivierung nach Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung innerhalb eines Arbeitstages erfolgen muss.

Allerdings geben wir schon jetzt zu bedenken, dass Anschlussinhaber gerade bei einem Anbieterwechsel innerhalb eines Werktages besonders wirksam vor ungewollten Umstellungen geschützt werden müssen. Ein wirksamer Schutz vor den Konsequenzen einer nicht gewollten Umstellung auf Initiative Dritter könnte gewährleistet werden, wenn das Kündigungsschreiben eindeutig anhand einer eigenhändigen Unterschrift dem betreffenden Anschlussinhaber zuzuordnen ist. Daher sollte bezüglich des Kündigungsschreibens das Schriftformerfordernis gelten.

Die Richtlinie sieht vor, den nationalen Regulierungsbehörden die Befugnis einzuräumen, Verfahren für die Übertragung von Rufnummern festzulegen. Wir begrüßen diese Möglichkeit, da eine Festlegung und folglich Vereinheitlichung des Übertragungsverfahrens zum einen den reibungslosen Ablauf des Anbieterwechsels gewährleisten und zum anderen einen Schutz vor nicht gewollten Umstellungen durch Dritte bieten könnte.

Die im Falle von Verzögerungen oder eines Missbrauchs der Übertragung vorzusehenden Sanktionen sollten nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes in die Bußgeldvorschriften des Telekommunikationsgesetzes integriert werden. Das vordergründige Interesse der Teilnehmer besteht nicht darin, die Folgen einer Verzögerung oder eines Missbrauchs im Nachhinein zu beseitigen. Vielmehr ist Teilnehmern vor allem daran gelegen, dass eine Versorgungsunterbrechung oder eine nicht gewollte Umstellung von vornherein unterbunden wird, und die sich daraus ergebenden Unannehmlichkeiten erst gar nicht entstehen. Damit sich bewusste Verzögerungen, vor allem aber unerwünschte Umstellungen für die Anbieter nicht mehr lohnen, müssen etwaige Verstöße mit einer dem Verstoß angemessenen Bußgeldhöhe geahndet werden.

Anfängliche Mindestvertragslaufzeit für Verträge

Die Festlegung der maximalen anfänglichen Mindestvertragslaufzeit auf 24 Monate stellt aus Sicht deutscher Verbraucher keine Verbesserung dar, da bereits gegenwärtig eine Regelung in Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die den Verbraucher erstmalig länger als 24 Monaten vertraglich bindet, wegen unangemessener Benachteiligung unwirksam ist (§ 309 Nr. 9a BGB).

Es ist für betroffene Teilnehmer nahezu unmöglich, Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen, insbesondere wenn sie die Bereitstellung von Breitbandanschlüssen beinhalten, mit einer kürzeren Mindestvertragslaufzeit als 24 Monate abzuschließen. Diese langfristige Bindung des Verbrauchers zieht vor allem im Falle eines Umzugs weitreichende Folgen mit sich, da eine ordentliche

Kündigungsmöglichkeit vor Ablauf der Mindestvertragslaufzeit in der Regel nicht vorgesehen ist.

Die Möglichkeit, die anfängliche Mindestvertragslaufzeit auf maximal 24 Monate festzulegen, sollte daher vom deutschen Gesetzgeber nicht voll ausgeschöpft werden. Vielmehr sollte im Gesetzentwurf die anfängliche Mindestvertragslaufzeit auf höchstens 12 Monate begrenzt werden.

Konkretisierung der Notrufmöglichkeiten und Erweiterung auf die Übermittlung von Daten zum Anruferstandort

Teilnehmern muss es möglich sein, über jeden Telefondienst einen Notruf abzusetzen zu können. Um zu gewährleisten, dass Teilnehmer auch hinreichend über die vorhandenen Notrufmöglichkeiten informiert sind, werden Anbieter entsprechend der in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben verpflichtet, Teilnehmer bei Vertragsabschluss über die Notrufmöglichkeiten oder über nachträgliche Änderungen des Notrufzugangs in klarer und transparenter Form aufzuklären. In Hinblick auf die zunehmende Nutzung mobiler Endgeräte, denen keine geographische Rufnummer zugeordnet ist (sogenannte nomadische Nutzung), ist es begrüßenswert, dass eine Verpflichtung zur Übermittlung von Angaben zum Anruferstandort eingeführt werden soll.

II. Datenschutz/Datensicherheit

Benachrichtigungspflicht bei Datenschutzverletzungen

Zunächst ist anzumerken, dass eine Benachrichtigungspflicht von Unternehmen im Falle von Datenschutzverletzungen gegenüber den zuständigen Behörden und den betroffenen Teilnehmern bereits im Telekommunikationsgesetz (§ 93 Abs. 3 TKG) im Zuge der Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes verankert wurde.

In Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie⁵ zur Änderung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation⁶ zu begrüßen und vom deutschen Gesetzgeber zu übernehmen ist die Anforderung an den vorzuliegenden Grad der Beeinträchtigung der Privatsphäre als Voraussetzung für eine Benachrichtigungspflicht gegenüber dem Teilnehmer. Danach setzt eine Benachrichtigungspflicht nach der Richtlinie keine *schwerwiegende Beeinträchtigung* voraus, sondern es reicht aus, wenn allein *eine Beeinträchtigung* angenommen werden kann.

Hingegen bewertet der Verbraucherzentrale Bundesverband die in der Richtlinie eingeräumte Möglichkeit, dass Anbieter betroffene Teilnehmer nicht zu benachrichtigen brauchen, wenn sie zur Zufriedenheit der zuständigen Behörden nachgewiesen haben, dass sie geeignete Schutzmaßnahmen zum Beispiel Verschlüsselungsmechanismen, die auf die betroffenen Daten angewendet wurden, getroffen haben, als äußerst kritisch. Auf die Umsetzung einer entsprechenden nationalen Vorschrift sollte unbedingt verzichtet werden, da damit die berechtigten

⁵ Richtlinie 2009/136/EG vom 25. November 2009

⁶ Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002

Interessen der Teilnehmer im Falle der Verletzung ihrer personenbezogenen Daten vollständig unterlaufen werden würden.

Erhöhung des Sicherheitsniveaus und Optimierung des Sanktionskatalogs bei Missbräuchen

Anforderungen an ein erhöhtes Sicherheitsniveaus sind grundsätzlich begrüßenswert. Darüber hinaus sollten auch Regelungen zur Kontrolle der Umsetzung entsprechender Anforderungen durch die zuständigen Behörden getroffen werden. In Hinblick auf die angestrebte Optimierung des Sanktionskatalogs (Bußgelder etc.) soll betont werden, dass die entsprechenden Sanktionen vor allem eine abschreckende Wirkung, wie in der Richtlinie ausdrücklich aufgeführt, haben sollten.