

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss)

**zu der Verordnung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
– Drucksachen 18/8804, 18/8934 Nr. 2 –**

**Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt
(TK-Transparenzverordnung – TKTransparenzV)**

A. Problem

Umsetzung gesetzlicher Vorgaben und Sicherstellung transparenter, ausreichender und verständlicher Information des Verbrauchers oder Endnutzers über Merkmale breitbandiger stationärer und mobiler Internetzugänge: Produktinformationsblatt mit wesentlichen Vertragsbestandteilen, Überprüfung nach Anschlussschaltung sowie Darstellung der vertraglich vereinbarten und der tatsächlichen Datenübertragungsrate, Speicherung der Messergebnisse, Abdruck des Mindestvertragslaufzeitendes auf der Monatsrechnung, Informationsmöglichkeit zum verbrauchten Datenvolumen.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksache 18/8804 zuzustimmen.

Berlin, den 30. November 2016

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Dr. Peter Ramsauer
Vorsitzender

Andreas G. Lämmel
Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Andreas G. Lämmel

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen auf **Drucksache 18/8804** wurde am 24. Juni 2016 gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Federführung sowie dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Verordnung zielt darauf ab, dem Verbraucher eine verbesserte Transparenz der von ihm in Anspruch genommenen Telekommunikationsleistung zu bieten. Allerdings sollen die in der Telekommunikationsbranche tätigen Anbieter nicht über Gebühr belastet werden, weshalb auf bereits bestehende Instrumente zur Transparenzförderung zurückgegriffen werden soll und diese Instrumente fortentwickelt werden. Ferner sind die vorgesehenen Ansätze entwicklungs offen ausgestaltet, sodass ein ausreichender Anreiz für die technische Weiterentwicklung sowie für die Entwicklung etwaiger unternehmensübergreifender Messverfahren verbleibt. Darüber hinaus soll die Bundesnetzagentur die weitere Verbesserung der Transparenz von Informationen über stationäre und mobile Breitbandanschlüsse mit der Entwicklung eines eigenen Messinstruments unterstützen, um dem Verbraucher eine unabhängige Kontrollmöglichkeit zu bieten. Schließlich sind die in der Verordnung enthaltenen Regelungen so ausgestaltet, dass sie die umfangreichen Transparenzvorgaben in Artikel 4 der auf europäischer Ebene verabschiedeten Telekom-Binnenmarkt-Verordnung (Telecom Single Market-/TSM-Verordnung), die unmittelbare Rechtswirkung in den Mitgliedstaaten erzeugt, sinnvoll ergänzen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Verordnung auf Drucksache 18/8804 in seiner 122. Sitzung am 30. November 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat die Verordnung auf Drucksache 18/8804 in seiner 90. Sitzung am 30. November 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat die Verordnung auf Drucksache 18/8804 in seiner 76. Sitzung am 30. November 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu der öffentlichen Anhörung, die in der 90. Sitzung am 28. September 2016 stattfand, haben die Anhörungsteilnehmer Stellungnahmen abgegeben, die in der Zusammenstellung auf Ausschussdrucksache 18(9)963 enthalten sind. Folgende Sachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Lieselotte Weber, Bundesnetzagentur (BNetzA)
- Fabian Riewerts, Deutsche Telekom AG
- Dr. Isabel Tilly, Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM)

- Alexander Leefmann, Chaos Computer Club e. V.
- Nick Kriegeskotte, Bitkom e. V.
- Volker Tripp, Digitale Gesellschaft e. V.
- Carola Elbrecht, Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv).

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatung eingegangen. Das Protokoll sowie die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen wurden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

V. Abgelehnter Antrag

Der folgende von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachte Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(9)1053 fand im Ausschuss keine Mehrheit:

Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Ausschussdrucksache 18(9)1053

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Endlich hat die Bundesnetzagentur den lang angekündigten Entwurf einer Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt vorgelegt und dabei auch die Vorgaben aus der neuen Verordnung (EU) 2015/2120 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union aufgenommen. Leider geht sie dabei über Transparenzvorgaben jedoch nicht hinaus. Insbesondere versäumt sie die Gelegenheit, die Netzneutralität und die „kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt“ (Art. 5.1 der Verordnung) durch klare Mindestqualitätsvorgaben für Internetzugangsdienste sicherzustellen.

Begrüßenswert ist die in der Transparenzverordnung enthaltene Einführung eines Produktinformationsblattes mit Informationen über Vertragslaufzeit, Kündigungsfristen. Da Telefonverträge häufig lange bestehen, es aber häufig in laufenden Vertragsverhältnissen zu Änderungen kommt, die auch Vertragslaufzeit und Kündigungsfrist umfassen, verbessert die vorgesehene zusätzliche Information über Vertragslaufzeit und Kündigungsfrist in der Rechnung die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Hinsichtlich der vertraglichen Leistungszusagen ist die vorgesehene Transparenz nicht ausreichend. Denn Transparenz über vertragliche Leistungszusagen der Anbieter kann nur wirken, wenn es klare Leistungszusagen der Anbieter gibt. Stattdessen versprechen Anbieter aber üblicherweise lediglich, „qualitätsgesicherte“ Dienste mit einer Bandbreite von „bis zu xy MBit/sec.“ anzubieten, ohne zu spezifizieren, welchen technischen Parametern ihre Dienstqualität (quality of service) genügt oder wie viel Prozent ihrer beworbenen Maximalbandbreiten sie mindestens zur Verfügung stellen. Transparenz und Vergleichbarkeit allein ersetzen keine verbindlich einzuhaltenden Mindestvorgaben.

Die Verordnung (EU) 2015/2120 erstrebt, die Netzneutralität zu sichern und eine ausreichende Verfügbarkeit des best-effort-Internets auch in der Zukunft sicherzustellen. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es der Kombination verschiedener regulatorischer Ansätze:

- 1. Es müssen Mindeststandards für die Qualität von Internetzugängen festgelegt werden, die verbindlich eingehalten werden müssen, sowohl im Hinblick auf die Netzneutralität als auch auf vertragliche Bandbreitenzusagen.*
- 2. Es muss – ggf. im Telekommunikationsgesetz – Instrumente geben, mit denen Leistungszusagen der Anbieter objektiv überprüft werden können („zertifizierter Überwachungsmechanismus“).*
- 3. Es müssen für erhebliche Leistungsverstöße wirksame und abschreckende Sanktionen im TKG festgehalten werden.*

Der vorliegende Entwurf für eine TK-Transparenzverordnung bleibt enttäuschend weit hinter diesen Erwartungen zurück.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. *im Einklang mit den GEREK-Leitlinien zur Implementierung der Netzneutralitätsvorgaben (BoR (16) 127) gemäß Art 5 (1) der Verordnung (EU) 2015/2120 Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen, nämlich,*
 - a. *dass die normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate mindestens für 95% eines Tages zur Verfügung stehen soll;*
 - b. *dass, wenn von diesem Wert abgewichen wird, die minimale Datenübertragungsrate nie unterhalb von 70% der maximalen Datenübertragungsrate liegen darf;*
 - c. *dass die maximale Datenübertragungsrate zwischen 07.00 und 22.00 Uhr zu mindestens 60% der Zeit erreicht werden muss;*
2. *sicherzustellen, dass in Werbung und Marketing die normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate als maßgeblicher Wert angegeben wird;*
3. *festzuschreiben, dass für den Zugang zu Mobilfunknetzen die durchschnittlich zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate am Wohnort des Nutzers anzugeben ist, wobei auf der Grundlage von Messungen auf den Durchschnittswert aller Nutzer innerhalb eines Monats abzustellen ist;*
4. *die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, zur Sicherung einer für einen funktionalen Internetzugang ausreichenden Mindestqualität entsprechende quality-of-service-Werte auf Basis der ETSI EG 202 057-4 (Teil 4: Internetzugang) zu definieren;*
5. *entsprechend der Regelung beim Datenroaming innerhalb der EU auch für die inländische mobile Datennutzung statt der vorgesehenen Warnhinweise bei unverhältnismäßig hohen Kosten einen Kostendeckel einzuführen, der nur bei expliziter Zustimmung des Kunden überschritten werden darf.*

*Begründung**Zu 1.*

Die GEREK-Leitlinien zur Netzneutralität ermächtigen die Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten ausdrücklich, im Hinblick auf die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende und die maximale Bandbreite von Internetzugängen nicht nur Transparenzvorschriften zu erlassen, sondern auch Mindestvorgaben zu machen. Mit den vorgeschlagenen Regelungen soll sichergestellt werden, dass die maximale Bandbreite, die in der Regel als „bis zu“-Angabe in der Werbung der Anbieter deutlich hervorgehoben wird, nicht nur im Ausnahmefall zur Verfügung steht, dass kein zu großer Abstand zwischen minimaler und maximaler Bandbreite besteht und dass die normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite auch tatsächlich in aller Regel erreicht wird.

Zu 2.

Es ist derzeit üblich, Kunden mit „bis zu“-Bandbreiten-Versprechen zum Abschluss eines Internetzugangsvertrags zu locken. In Zukunft muss zwar neben diesen oft auffällig beworbenen Maximalbandbreiten auch die normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite angegeben, jedoch nur im Kleingedruckten des Vertrags, nicht etwa auch in der Werbung. Die vorgeschlagene Maßnahme soll einer Verwechslung von maximaler mit normalerweise zur Verfügung stehender Bandbreite auf Seiten des Kunden vorbeugen.

Zu 3.

Die maximale Datenübertragungsrate bei mobilen Internetzugängen hängt wesentlich von der Größe der Funkzellen und der Menge der Nutzer ab. Allein eine maximal erreichbare Datenübertragungsrate anzugeben, ist deshalb in diesem Bereich grob irreführend, da die von den Anbietern beworbenen Maximalbandbreiten in der Realität so gut wie nie erreicht werden.

Zu 4.

Nach Art. 5.1 der Verordnung obliegt es den Aufsichtsbehörden, „die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt“ sicherzustellen und zu fördern. Zudem wird in Erwägungsgrund 19 auf die Verpflichtung der ISP verwiesen, „ausreichende Netzkapazität für die Bereitstellung von diskriminierungsfreien Internetzugangsdiensten von hoher Qualität zu gewährleisten“. Die Ausfüllung des Begriffs „ausreichende Netzkapazität“ obliegt nach der Verordnung den Aufsichtsbehörden. Um Verstöße gegen die Einhaltung der Anbieter-Verpflichtung rechtssicher feststellen zu können, ist es unentbehrlich, dass die Bundesnetzagentur, wie in Art. 5 (1) der Verordnung vorgesehen, „Anforderungen an technische Merkmale, Mindestanforderungen an die Dienstqualität und sonstige geeignete und erforderliche Maßnahmen“ vorschreibt, also objektive Mindestanforderungen an Internetzugangsdienste auf Basis technischer Parameter festlegt. Die GEREK-Leitlinien zur Verordnung BoR (16) 127 halten in Nr. 178 ausdrücklich fest, dass Aufsichtsbehörden Mindestqualitätsvorgaben auferlegen können („impose minimum QoS requirements“). Darüber hinaus können sie verschiedene weitere verhältnismäßige und angemessene Maßnahmen zur Sicherstellung ausreichender Netzqualität verfügen („impose other appropriate and necessary measures, for example, regarding the ISP’s obligation to ensure sufficient network capacity for the provision of high-quality non-discriminatory IAS“).

Zu 5.

Eine entsprechende Regelung besteht bereits für das Datenroaming innerhalb der Europäischen Union und hat sich als praktikabel erwiesen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie hat die Verordnung auf Drucksache 18/8804 in seiner 96. Sitzung am 30. November 2016 abschließend beraten.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Deutschen Bundestag die Zustimmung zu der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 18/8804 zu empfehlen.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Energie beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Entschließungsantrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(9)1053.

Berlin, den 30. November 2016

Andreas G. Lämmel
Berichtersteller

