

VERBRAUCHERRECHTE UND WETTBEWERB IM TELEKOMMUNI- KATIONSMARKT SCHÜTZEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über den europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (Neufassung) vom 14.09.2016 (COM(2016) 590 final)

25. Januar 2017

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Digitales und Medien

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. GRUNDSÄTZLICHES	5
1. Wettbewerb als Treiber von Netzausbau und Innovation fördern.....	5
2. Endnutzerrechte flexibel gestalten.....	8
III. REGELUNGEN IM EINZELNEN	10
1. Regulierung und Wettbewerb	10
1.1 Artikel 3 Abs. 2 (a) - Ziele	10
1.2 Artikel 59 - Befugnisse und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung.....	11
1.3 Artikel 62 - Verfahren für die Festlegung und Definition von Märkten.....	12
1.4 Artikel 65 - Marktanalyseverfahren	12
1.5 Artikel 66 - Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von Verpflichtungen.....	14
1.6 Artikel 70 und Artikel 71 - Zugang zu baulichen Anlagen, Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu bestimmten Netzeinrichtungen und deren Nutzung.....	15
1.7 Artikel 74 - Regulatorische Behandlung neuer Netzbestandteile.....	16
2. Universaldienste	16
3. Endnutzerrechte	18
3.1 Artikel 94 - Grad der Harmonisierung.....	18
3.2 Artikel 95 - Informationspflichten in Verträgen.....	19
3.3 Artikel 98 - Vertragslaufzeit und -kündigung.....	19
3.4 Artikel 99 - Anbieterwechsel und Nummernübertragbarkeit	22
3.5 Artikel 100 - Angebotspakete.....	23
4. Regulierung von OTT-Diensten	23

I. ZUSAMMENFASSUNG

Am 14.09.2016 hat die Europäische Kommission in einem umfassenden Maßnahmenpaket ihre Vorschläge für die Überarbeitung des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens vorgestellt. Kern dieses Pakets ist der Richtlinienvorschlag zum europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (COM(2016) 590 final).

Der Richtlinienvorschlag ist Teil der Kommissionsstrategie für einen digitalen Binnenmarkt und zielt drauf ab, den zuletzt 2009 aktualisierten, im Wesentlichen aus vier Richtlinien (Rahmenrichtlinie, Genehmigungsrichtlinie, Zugangsrichtlinie und Universaldienstrichtlinie) bestehenden Rechtsrahmen für den Bereich Telekommunikation an die bestehenden Marktentwicklungen anzupassen. Dabei sollen die Anwendung der regulierungsrechtlichen Vorgaben des europäischen Rechts durch die nationalen Regulierungsbehörden stärker vereinheitlicht und Investitionen in Telekommunikationsnetze angeregt werden, um den Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität voranzutreiben.

Inhaltliche Schwerpunkte des Richtlinienvorschlags sind unter anderem die Förderung des Breitbandausbaus, die weitere Vereinheitlichung der Regulierungspraxis, insbesondere im Bereich der Frequenzordnung sowie die Angleichung der regulierungsrechtlichen Pflichten von Anbietern für Telekommunikationsdienste und Anbietern von digitalen Plattformen – sogenannte Over-the-Top-Anbieter (OTT). Darüber hinaus sollen die sektorspezifischen Endnutzerrechte partiell vollharmonisiert und das Universaldiensteregime modernisiert werden.

Nachfolgend gibt der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) eine erste Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag ab und zeigt den aus Verbrauchersicht erforderlichen Änderungsbedarf auf. Vor dem Hintergrund der Komplexität des Kodex behält sich der vzbv vor, weitere Punkte im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu kommentieren.

Der vzbv begrüßt den von der EU-Kommission unternommenen Versuch, Regelungen aus vier, für den Telekommunikationsmarkt wesentlichen Richtlinien in einem Kodex zusammenzufassen und damit die Rechtssystematik zu vereinfachen. Allerdings ergeben sich durch die Überarbeitung einige Änderungen des derzeit bestehenden Regulierungs- und Rechtsrahmens, die den Wettbewerb nachhaltig schwächen sowie Verbraucherrechte auf lange Sicht abschwächen können. Vor diesem Hintergrund fordert der vzbv unter anderem die nachfolgenden Anpassungen des Richtlinienvorschlags:

Der vzbv fordert:

- ❖ **Gleichbehandlung aller Regulierungsziele:** Problematisch erscheint, dass das neue Regulierungsziel „Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Datenverbindungen mit hoher Kapazität“ insbesondere in den Artikeln zur Marktregulierung eine zentrale Bedeutung einnimmt und so die Gleichrangigkeit aller Ziele in Frage gestellt werden kann. Der vzbv befürchtet, dass die Festschreibung des neuen Regulierungsziels zur Deregulierung marktmächtiger Unternehmen herangezogen wird und ungeklärte Folgen für die bisherigen Regulierungsziele (Förderung von Wettbewerb, Binnenmarkt und Bürgerinteressen) mit sich bringt. Eine de facto abgestufte Wertigkeit der Regulierungsziele muss demnach vermieden werden.

- ❖ **Keine unilaterale Vorschrift zur Nutzung von hochkapazitären Netzen:** Auch wenn immer bessere Netzleistungen zur Verfügung stehen, greifen Verbraucherinnen und Verbraucher¹ nicht zwangsläufig auf dieses Angebot zurück. Die Nachfrage nach hochkapazitären Netzen auf Endnutzerseite muss sich am tatsächlichen Bedarf der Verbraucher orientieren und sich aus dem Wettbewerb der Anbieter ergeben, um das beste Preis- und Leistungsverhältnis zu erhalten. Sie darf nicht vom Gesetzgeber einseitig auferlegt werden.
- ❖ **Keine unnötige Ausweitung symmetrischer Regulierung:** Eine Ausweitung der symmetrischen Regulierung könnte eine abschreckende Wirkung auf die Investitionsbereitschaft der Wettbewerber haben, Marktneueintritte verhindern und zudem die Wettbewerbsintensität an den Märkten reduzieren. Wettbewerber könnten sich damit konfrontiert sehen, ihre Infrastruktur dem dominierenden Unternehmen bereitstellen zu müssen, die ihrerseits dadurch ihre Marktmacht weiter ausbauen könnten. Die Einführung weiterer Elemente einer symmetrischen Regulierung, über die Vorgaben der EU-Kostensenkungsrichtlinie hinaus, sind daher abzulehnen.
- ❖ **Ex-ante Regulierungssystem nicht abschwächen:** Der vzbv bezweifelt, dass das von der EU-Kommission forcierte Ziel, Investitionen zu steigern und damit den Ausbau hochkapazitärer Netze voranzutreiben, durch einen Abbau regulatorischer Verpflichtungen für marktmächtige Unternehmen erreicht werden kann. Zudem birgt eine Marktkonsolidierung mit der Stärkung einiger weniger europaweit agierender Unternehmen die Gefahr zur Rückkehr monopolistischer Strukturen. Der vzbv setzt sich für ein Fortbestehen des derzeitigen Vorabregulierungssystems (ex-ante) mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen symmetrischer und asymmetrischer Regulierung ein. Nur so kann nachhaltiger Wettbewerb für alle Marktteilnehmer sowie ein effizienter Netzausbau sichergestellt werden.
- ❖ **Gleichwertigkeit der Vorabverpflichtungen aufrechterhalten:** Die Vorabverpflichtung nach Artikel 70 zum Zugang und zur Nutzung von Einrichtungen des Hoch- und Tiefbaus als primäres Vorleistungsprodukt ist abzulehnen. Die Rechtfertigungslast der nationalen Regulierungsbehörden für darüber hinausgehende Verpflichtungen wird dadurch formell erhöht. Auch wird erheblich in den Auswahlspielraum der nationalen Regulierungsbehörden eingegriffen, was dem Ansatz des einzelfallbezogenen „Instrumentenkastens“ zumindest tendenziell zuwiderläuft und nationalen Gegebenheiten (zum Beispiel Teilnehmeranschlussleitung als meist genutztes Vorleistungsprodukt in Deutschland) nicht genügend Rechnung trägt.
- ❖ **Universaldienste zeitgemäß modernisieren:** Ziel sollte es sein, eine flächendeckende Versorgung mit einem funktionalen Internetzugang für alle Verbraucher sicherzustellen. Zünftig soll ein funktionaler Internetzugangsdienst im Sinne eines erschwinglichen Universaldienstes so definiert werden, dass die Mindestbandbreite, die zwingend zur Verfügung stehen muss, der von mindestens 50 Prozent der Teilnehmer verwendeten Bandbreite entspricht. EU-weit verfügen momentan 75 Prozent der Haushalte über einen Anschluss von mindestens 10 Mbit/s, welcher als dynamisch anzupassender Grundwert für den funktionalen Internetzugangsdienst angesehen werden kann.

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.

- ❖ **Wahlmöglichkeit der Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Universaldiensten aufrechterhalten:** Der Richtlinienvorschlag verkennt mit der geplanten Neuregelung der Finanzierung die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zum Teil erheblichen Unterschiede im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Hier werden Anbieter von Telekommunikationsdiensten entlastet, wenn Universaldienste letztendlich aus Steuergeldern zu Lasten aller Verbraucher finanziert werden müssen. Die alleinige Finanzierung von Universaldiensten über öffentliche Mittel ist daher abzulehnen. Grundsätzlich sollte die Wahlmöglichkeit für Mitgliedstaaten zur Finanzierung des Universaldienstes beibehalten werden.
- ❖ **Keine partielle Vollharmonisierung der Endnutzerrechte:** Eine Vollharmonisierung, die den einzelnen Mitgliedstaaten jedwede Regelungsautonomie entzieht, ist bei Verbraucherrechten im Telekommunikationsmarkt nicht zielführend. Strukturelle Probleme, die auf nationalen Begebenheiten beruhen, können nicht über ein allgemeines Patentrezept gelöst werden. Den Mitgliedstaaten wird im Rahmen der Vollharmonisierung die Möglichkeit genommen, eine schnelle Anpassung der Rechtslage an neue Entwicklungen oder im Nachgang zu Skandalen vorzunehmen und so im Verbraucherrecht auch für andere Mitgliedsstaaten eine Vorreiterrolle einzunehmen. Die Endnutzerrechte sind daher auf dem Wege der Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau umzusetzen.
- ❖ **Zeitgemäße Kündigungsregeln einführen:** Die Festlegung der maximalen anfänglichen Mindestvertragslaufzeit auf 24 Monate ist aus Verbrauchersicht abzulehnen. Eine solch lange vertragliche Bindung des Verbrauchers ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeit stellt nach Auffassung des vzbv eine unangemessene Benachteiligung dar und ist angesichts der heute erforderlichen Flexibilität von Verbrauchern nicht zu rechtfertigen. Der vzbv setzt sich deshalb für das belgische Modell ein, bei dem Verträge nach sechs Monaten mit einer Frist von einem Monat ohne zusätzliche Kosten kündbar sind.

II. GRUNDSÄTZLICHES

1. WETTBEWERB ALS TREIBER VON NETZAUSBAU UND INNOVATION FÖRDERN

Das vornehmliche Ziel der EU Kommission ist es, Investitionen in den Netzausbau zu steigern, um den Ausbau hochkapazitärer Netze voranzutreiben. Um den Übergang zur Gigabit-Gesellschaft möglich zu machen, werden im Kodex wichtige Eckpfeiler des zugangsbasierten bisherigen Wettbewerbsregimes, das sich im Telekommunikationsmarkt grundsätzlich über die Vorabregulierung marktmächtiger Unternehmen auszeichnet, abgeschwächt. Das langfristige Ziel der EU-Kommission ist es, die sektorspezifische Vorabregulierung je nach Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise abzubauen und letztendlich den Telekommunikationsmarkt nur durch das Wettbewerbsrecht zu regeln. In vielen Fällen zeichnet sich dieser schrittweise Abbau schon jetzt in den Regelungen des Kodex ab. Aus Sicht des vzbv kommt dieser Schritt jedoch verfrüht, da die Wettbewerbsintensität auf dem Telekommunikationsmarkt noch nicht ausreichend ausgebaut, bzw. auch noch nicht dauerhaft abgesichert ist.

Auch wenn eine Evaluation des bisherigen Regulierungssystems grundsätzlich angemessen ist, ist zweifelhaft, inwiefern sektorspezifische Marktbedingungen mit den

neuen Vorschlägen des Kodex Berücksichtigung finden können, um auch zukünftig funktionierenden und nachhaltigen Wettbewerb und langfristigen Verbrauchernutzen aufrecht zu erhalten.

Der derzeitige Wettbewerb auf den europäischen Telekommunikationsmärkten ist keine Selbstverständlichkeit. Angesichts des infrastrukturellen Wandels in Richtung des Next Generation Access (Netze der nächsten Generation, NGA), der sich in diesen Jahren vollzieht, wird das zugangsbasierte, wettbewerbliche Marktmodell immer wieder in Frage gestellt. Hier wird ein vermeintlicher Trade-off zwischen Wettbewerb auf den Märkten und der Investitionstätigkeit der Unternehmen unterstellt: Das europäische Wettbewerbsmodell mit Vorabregulierung marktmächtiger Unternehmen habe diesen Investitionsmöglichkeiten genommen und Investitionsanreize vermindert. In aller Deutlichkeit verlangen etwa die großen europäischen Incumbents (ehemalige Monopolisten) eine Abkehr vom bisherigen Wettbewerbsmodell, um ihre Investitionskraft steigern zu können.² Es sind jedoch weder ausschließlich noch primär die Investitionen der Incumbents, die die Entwicklung treiben, sondern die Investitionen der Wettbewerber, welche beispielsweise insgesamt seit 10 Jahren jeweils mehr als 50 Prozent zu den jährlichen Investitionen im deutschen TK-Markt beitragen.³ Auch haben vor allem Wettbewerber beim Ausbau von neuen Netzwerken eine Schlüsselrolle gespielt, da sie oftmals, im Gegensatz zu Incumbents, neue NGA-Technologien frühzeitig angewendet haben.⁴

Der vzbv bezweifelt, dass das von der EU-Kommission forcierte Ziel, Investitionen zu steigern und damit den Ausbau hochkapazitärer Netze voran zu treiben, durch einen Abbau regulatorischer Verpflichtungen für marktmächtige Unternehmen erreicht werden kann. Eine Marktkonsolidierung mit der Stärkung einiger weniger europaweit agierender Unternehmen birgt die Gefahr der Rückkehr monopolistischer Strukturen mit nicht auszuschließenden negativen Folgen auf das Preisniveau und Leistungsangebot für Verbraucher. Der oft als Paradebeispiel herangezogene US-amerikanische Telekommunikationsmarkt veranschaulicht die Folgen von umfassender Deregulierung deutlich: Die im Vergleich zum europäischen Markt höhere Breitband-Durchdringung im US-amerikanischen Markt⁵ ist auf das Vorhandensein von Kabelnetzen zurückzuführen, die mit öffentlichen Mitteln bzw. nach der Liberalisierung des Marktes im Rahmen der Vorabregulierung verlegt wurden und ist demnach kein Ergebnis der danach eingeführten Deregulierung des Marktes. Auch ist das Preis-/ Leistungsverhältnis europäischer Telekommunikationsdienste besser.⁶ Amerikanische Bürger zahlen im Vergleich höhere Preise für schlechtere Internetleistungen als EU-Bürger. Die durchschnittlich erreichte Geschwindigkeit im festen Breitbandanschluss liegt zudem in den meisten EU-Mitgliedstaaten über dem amerikanischen Durchschnitt.⁷ Die Auswahl von Telekommunikationsdiensten für US-amerikanische Verbraucher ist aufgrund der duopolen beziehungsweise monopolen Marktstruktur häufig auf ein bis zwei Anbieter beschränkt, was

² WIK Consult GmbH: Der dynamische Investitionswettbewerb als Leitbild der künftigen Entwicklung des Telekommunikationsmarktes, 2013.

³ Ebenda.

⁴ Analysys Mason: The digital single market and telecoms regulation going forward, 2015.

⁵ Ebenda.

⁶ Stiftung Neue Verantwortung: Why Europe Should Avoid the Mistakes of US Internet Access Policy, 2015.

⁷ Akamai: State of the Internet Q3 2016 Report, 2016.

dazu führt, dass die Dienstleistungsqualität sinkt und die Preise steigen.⁸ Auch wenn die Investitionsausgaben im Telekommunikationssektor pro Kopf in den USA durchschnittlich höher sind als in der EU⁹, werden diese nicht in den Ausbau verbesserter Netze investiert, sondern häufig für die Aufrüstung zeitgemäßer Hardware verwendet.¹⁰ Monopole und Oligopole tendieren aus ökonomischer Sicht eher dazu, die bestehende Infrastruktur möglichst lange auszulasten und gerade nicht in innovative Netze zu investieren.

Ein nachhaltig funktionierender Wettbewerb basierend auf Vorabregulierung hat demnach positive Auswirkungen und kann auch das Erreichen der europäischen Netzausbauziele fördern. Er führte in der Vergangenheit nicht nur zu niedrigen Preisen und einem Angebot von innovativen Dienstleistungen wie IPTV oder VoIP. Diese Art von Wettbewerb hat darüber hinaus einen positiven Einfluss auf die tatsächliche Breitbandnutzung und führt trotz Preisdruck zu gesteigerten Umsätzen der Anbieter.¹¹ Würden wesentliche Vorleistungen nicht länger vorabreguliert, stünden die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte des Wettbewerbs zur Disposition. Mit der Rückbildung von Wettbewerb würden sich auch seine Vorteile zurückbilden.

Die Annahme der EU-Kommission, Deregulierung fördere Investitionen in bessere Netzleistung, bleibt hypothetisch, kann aber nachhaltigen Schaden verursachen, denn ohne Wettbewerbsdruck haben marktmächtige Unternehmen wenig Anreize in schnellere Technologien und qualitativ bessere Netzleistungen zu investieren sowie Innovationen vorzunehmen. Wettbewerbern fehlt es hingegen an Planungssicherheit, wenn der durch Vorabregulierung gesicherte Marktzugang ausgehöhlt wird. Aufgrund der sektorspezifischen Marktbedingungen im Telekommunikationssektor kann nachhaltig effizienter Wettbewerb, wie von der EU-Kommission geplant, nicht allein über das allgemeine Wettbewerbsrecht aufrechterhalten und weiter stimuliert werden. Das allgemeine Wettbewerbsrecht geht grundsätzlich von funktionierendem Wettbewerb aus und stellt im Falle des Missbrauchs Eingriffsmöglichkeiten nachträglich (ex-post) zur Verfügung, um Wettbewerb nachträglich wieder herzustellen. Das erkennt jedoch, dass das Unterbinden wettbewerbswidriger Praktiken im Vorfeld vor allem für den infrastrukturabhängigen Telekommunikationsmarkt eine entscheidende Rolle spielt. Nur so kann sichergestellt werden, dass Markteintrittshürden niedrig bleiben und für Wettbewerber Planungs- und Rechtsicherheit gewährleistet werden kann. Darüber hinaus ist das allgemeine Wettbewerbsrecht anfällig für politische Einflussnahme, benötigt teils Jahre bis zur höchstrichterlichen Entscheidung und erlaubt deshalb keine Planungssicherheit für Wettbewerber und neue Marktteilnehmer.

Als Netzwirtschaft, die durch natürliche Monopolstrukturen gekennzeichnet ist und in der Wettbewerb gerade nicht selbsttragend ist, sind Telekommunikationsmärkte also auf eine wirkungsvolle und beständige Zugangs- und Entgeltregulierung marktmächtiger Unternehmen angewiesen. Ziel von sektorspezifischer Vorabregulierung sollte demnach sein, nachhaltigen und chancengleichen Wettbewerb aller Anbieter sicherzustellen. Nur so kann auch ein effizienter, am Verbraucherinteresse orientierter Netzausbau vorangetrieben werden.

⁸ Stiftung Neue Verantwortung: Why Europe Should Avoid the Mistakes of US Internet Access Policy, 2015.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Ebenda.

¹¹ Analysys Mason: The digital single market and telecoms regulation going forward, 2015.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv setzt sich für ein Fortbestehen des derzeitigen ex-ante-Regulierungssystems mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen symmetrischer und asymmetrischer Regulierung ein. Nur so kann nachhaltiger Wettbewerb für alle Marktteilnehmer sowie ein effizienter Netzausbau sichergestellt werden.

2. ENDNUTZERRECHTE FLEXIBEL GESTALTEN

Die geplante partielle Vollharmonisierung der Verbraucherrechte lehnt der vzbv ab. Für Verbraucher besteht kein sachlich begründbarer Bedarf für eine Vollharmonisierung der Endnutzerrechte im Telekommunikationsmarkt. Auch sieht der vzbv keine Anhaltspunkte, dass die gegenwärtigen Regelungen zu einer Behinderung des Binnenmarktes und damit zum Nachteil der Endnutzer führen. Vielmehr können Verbraucher auch heute schon auf Grundlage bestehender Markt- und Wettbewerbsregularien Angebote europäischer Anbieter nutzen, sofern sie sich hieraus einen Preis- und/oder Leistungsvorteil versprechen. Entscheidend für deutsche Verbraucher ist also nicht, ob zum Beispiel der Anbieterwechsel in Spanien genauso funktioniert wie in Deutschland. Entscheidend sind für sie vielmehr ein effektiv funktionierender Dienst und der Erhalt der versprochenen Leistung zu attraktiven Preisen.

Darüber hinaus besteht von Seiten der Verbraucher keine Nachfrage nach ausländischen Telekommunikationsdiensten. Die Kaufzurückhaltung ist nicht auf unterschiedliche Endnutzerrechte zurückzuführen.¹² Vielmehr werden unter anderem vorhandene Sprachbarrieren sowie unterschiedliche technische Voraussetzungen (zum Beispiel der Hardware) Endnutzer daran hindern, Telekommunikations-Produkte im Ausland zu kaufen. Darüber hinaus klagen Verbraucher in der EU bei Dienstleistungen am häufigsten über Probleme auf dem Telekommunikationsmarkt¹³, der hierdurch beratungsintensiver¹⁴ ist als beispielsweise der Bereich der digitalen Inhalte. Für digitale Inhalte muss ein grenzüberschreitender Zugang ermöglicht werden, eben gerade weil er von Verbrauchern nachgefragt wird. Es ist daher nicht abzusehen, dass sich durch eine partielle Vollharmonisierung der Endnutzerrechte die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von Telekommunikationsleistungen erhöhen wird. Damit kann die Vollharmonisierung aber auch nicht maßgeblich für die Herausbildung eines funktionierenden Binnenmarktes im Bereich der Telekommunikationsdienste sein. Insofern werden durch den Vollharmonisierungsansatz vor allem bereits international tätige Großunternehmen Wettbewerbsvorteile verschafft, die sich sowohl für Verbraucher als auch kleine Unternehmen negativ auswirken können.

Darüber hinaus ermöglicht der derzeitige Ansatz den Mitgliedstaaten und den nationalen Regulierungsbehörden, das Telekommunikationsrecht flexibel an die spezifischen nationalen Bedürfnisse und technologischen Entwicklungen anzupassen. Es können Lösungen definiert werden, die auf die in den nationalen Märkten festgestellten spezifischen Geschäftspraktiken abzielen und Regelungen festlegen, die dazu beitragen,

¹² Arnold, Stefan: Vollharmonisierung im Europäischen Verbraucherrecht, 2009.

¹³ Europäische Kommission: Consumer Market Scoreboard, 2016 Edition, 2016.

¹⁴ Smits, Jan M.: Full Harmonization of Consumer Law? A Critique of the Draft Directive of Consumer Rights, 2010.

sektorale Endnutzerrechte schrittweise auch innerhalb der Union zu verbessern. Dies wäre in einem über weite Teile harmonisierten Rechtsrahmen nicht der Fall.

Darüber hinaus wird durch den Vollharmonisierungsansatz erheblich in die Rechtsautonomie der einzelnen Mitgliedsstaaten eingegriffen. Eine schnelle Reaktion nationaler Gesetzgeber wird aber gerade in Zeiten rasanter Innovationsentwicklung mit neuen Marktteilnehmern immer wichtiger. Hier wird den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit genommen, bei Verbraucherrechten mutig und flexibel voranzugehen und somit den besonderen Gegebenheiten nationaler Märkte genügend Rechnung zu tragen. Eine Vollharmonisierung nimmt keine Rücksicht auf nationale Unterschiede bei den Wünschen und Gewohnheiten der Verbraucher. Telekommunikationsmärkte sind jedoch stark dezentral ausgerichtet und zeichnen sich durch nationale strukturelle Probleme aus, die nicht über ein allgemeines Patentrezept gelöst werden können: Im Jahr 2015 verzeichnete die Bundesnetzagentur circa 178.000 Verbraucheranfragen und Beschwerden zum Thema Telekommunikation.¹⁵ Ungefähr die Hälfte aller Anliegen betrafen Belange rund um den Anbieterwechsel. Im Gegensatz dazu haben Verbraucher in Belgien hauptsächlich Probleme mit Vertragsangelegenheiten wie Kündigungsfristen und der Form der Kündigung.¹⁶ Durch die belgische Telekommunikations-Reform von 2012, nach der es belgischen Verbrauchern möglich wurde, Telekommunikationsverträge nach Ablauf von 6 Monaten kündigen zu können, ist die Anzahl der Beschwerden zu Vertragsangelegenheiten deutlich zurückgegangen.¹⁷

Auch trägt der Vollharmonisierungsansatz Unterschieden in der Wettbewerbsintensität, die einen strengeren oder weniger strengen Verbraucherschutz notwendig machen, nicht genügend Rechnung. Sektorspezifische Verbraucherrechte bleiben durch die Festschreibung auf EU-Ebene über Jahre hinweg unbeweglich und möglicherweise rein nationale Probleme müssten auf die schwierige und langwierige Reise des EU-Gesetzgebungsverfahrens gehen.

Daher kritisiert auch das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation BEREC in seiner Stellungnahme zum Kodex (BoR (16) 213) zu Recht den von der EU-Kommission vorgeschlagenen Vollharmonisierungsansatz als Hindernis für EU-Mitgliedsstaaten, ein flexibles, an nationale Bedürfnisse, Märkte und technologische Entwicklungen angepasstes Verbraucherrecht zu schaffen.¹⁸

Ein Mindestharmonisierungsansatz bietet zudem den Vorteil, nationale Vorschriften zu schaffen, die zu höherem Verbrauchervertrauen führen und wettbewerbsfördernde Wirkung entfalten können. Dabei können auf nationaler Ebene unterschiedliche Regulierungsstrategien erprobt werden und als „best practices“ auf der europäischen Ebene implementiert werden. Nur so bleibt das sektorspezifische Verbraucherrecht lern- und entwicklungsfähig. Unterschiedliche nationalstaatliche Regelungen sind in diesem Sinne gerade für einen durch hohe Unsicherheit geprägten dynamischen Telekommunikationsmarkt weniger ein Hindernis als vielmehr ein großes Potential.

¹⁵ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2015, 2016.

¹⁶ Service de médiation pour les télécommunications: Rapport Annuel, 2015.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ BEREC: Draft BEREC high-level Opinion on the European Commission's proposals for a review of the electronic communications Framework, 2016.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv lehnt die von der EU-Kommission vorgeschlagene partielle Vollharmonisierung von Endnutzerrechten ab. Die Weiterentwicklung der Regelungen sollte daher auf dem Wege einer Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau erfolgen. In einem solchen Rahmen würde der vzbv eine Umsetzung der inhaltlich zu weiten Teilen positiven Vorschläge der EU-Kommission zu den Endnutzerrechten unterstützen.

III. REGELUNGEN IM EINZELNEN

1. REGULIERUNG UND WETTBEWERB

1.1 Artikel 3 Abs. 2 (a) - Ziele

Auf der Ebene der Ziele des Richtlinienvorschlags führt die EU-Kommission mit der „Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Datenverbindungen mit sehr hoher Kapazität durch alle Bürger und Unternehmen der Union“ ein neues Regulierungsziel ein. Mit der neuen regulatorischen Zielvorgabe und einer Reihe von teils neuen Regulierungsinstrumenten wird unter anderem versucht, dem in den EU-Mitgliedstaaten zum Teil höchst unterschiedlich fortgeschrittenen Auf- und Ausbau von Breitbandnetzen entgegenzuwirken und den Ausbau von hochkapazitären Netzen grundsätzlich voranzubringen.

Problematisch erscheint, dass insbesondere in den Artikeln zur Marktregulierung das neue „Konnektivitätsziel“ eine zentrale Bedeutung einnimmt und die Gleichrangigkeit aller Regulierungsziele in Frage gestellt werden kann. Das neue Ziel darf nicht benutzt werden, um deregulierende Maßnahmen ohne oder nur unter ungleichwertiger Einbeziehung der bereits bestehenden anderen Ziele wie Wettbewerb, Binnenmarkt und Bürgerinteressen, einzuführen. Eine de facto abgestufte Wertigkeit der Regulierungsziele muss vermieden werden.

Zudem steht die Formulierung des Artikel 3 Abs. 2 (a) im Widerspruch zur Förderung der Bürgerinteressen, sobald nicht nur der Zugang, sondern auch die Nutzung von hochkapazitären Netzen verordnet wird. Auch wenn immer bessere Netzleistungen zur Verfügung stehen, greifen Verbraucher nicht zwangsläufig auf dieses Angebot zurück.¹⁹ So liegt die EU-weite Anschlussrate von Breitbandzugängen (mindestens 30 Mbit/s) momentan deutlich unter der tatsächlichen Angebotsrate.²⁰ Die Nachfrage nach hochkapazitären Netzen auf Endnutzerseite muss sich am Bedarf der Verbraucher orientieren und sich aus dem Wettbewerb der Anbieter um das beste Preis-Leistungsverhältnis ergeben und darf nicht vom Gesetzgeber einseitig auferlegt werden.

Der vzbv befürchtet, dass die Festschreibung des neuen Regulierungsziels zur Deregulierung marktmächtiger Unternehmen herangezogen wird und ungeklärte Folgen für die bisherigen Zielsetzungen, der Förderung von Wettbewerb, Binnenmarkt und Bürgerinteressen mit sich bringt.

¹⁹ Westmeier, Andreas: Der deutsche Telekommunikationsmarkt im europäischen und internationalen Vergleich, 2014.

²⁰ EU Commission: Connectivity, Broadband market developments in the EU, 2016

FORDERUNG VZBV

Die Gleichwertigkeit der in Artikel 3 genannten Regulierungsziele muss klargestellt werden, um sicherzustellen, dass das neue Konnektivitätsziel die weiteren Regulierungsziele nicht abschwächt. Diese Gleichwertigkeit der Regulierungsziele muss sich auch in den Marktzugangartikeln widerspiegeln.

Des Weiteren ist die „Förderung der Nutzung“ entsprechender Datenverbindungen unter Artikel 3 Abs. 2 (a) zu streichen.

1.2 Artikel 59 - Befugnisse und Zuständigkeiten der nationalen Regulierungsbehörden in Bezug auf Zugang und Zusammenschaltung

Artikel 59 Abs. 2 erweitert die symmetrische Regulierung aller Marktteilnehmer und verpflichtet die nationalen Regulierungsbehörden auf angemessenen Antrag hin, den Marktteilnehmern Verpflichtungen zum Zugang zu nicht-replizierbaren Netzbestandteilen aufzuerlegen.

Die Ausweitung von ex-ante Regulierungselementen auf Marktteilnehmer ohne beträchtliche Marktmacht würde den Regulierungsaufwand erhöhen und könnte die Wettbewerbsintensität an den Märkten reduzieren, da sie Marktneueintritte erschwert. Hinzu kommt, dass über die EU-Kostensenkungsrichtlinie (2014/61/EU), die in Deutschland im November 2016 mit dem DigiNetzGesetz umgesetzt wurde, bereits zusätzliche Elemente einer symmetrischen Regulierung eingeführt wurden. Hier sollte zunächst eine Analyse der Auswirkungen des Gesetzes erfolgen, bevor die symmetrischen Verpflichtungen auf EU-Ebene ausgeweitet werden.

Problematisch ist zudem die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationaler Regulierungsbehörden, da sie symmetrische Verpflichtungen nach Artikel 59 Abs. 2 auferlegen müssen, sobald ein angemessener Antrag auf Zugang vorliegt. Hier besteht die Gefahr, dass Regulierungsbehörden nicht mehr angemessen auf lokale Marktgegebenheiten reagieren können.

In Deutschland investieren Wettbewerber mehr in den Netzausbau als das hiesige marktmächtige Unternehmen.²¹ Womöglich könnte die Ausweitung der symmetrischen Regulierung abschreckende Wirkung auf die Investitionsbereitschaft der Wettbewerber haben, die sich damit konfrontiert sehen, ihre Infrastruktur dem dominierenden Unternehmen bereitstellen zu müssen, das seinerseits dadurch seine Marktmacht weiter ausbauen könnte.

FORDERUNG VZBV

Die Einführung weiterer Elemente einer symmetrischen Regulierung über die Vorgaben der EU-Kostensenkungsrichtlinie hinaus sind abzulehnen.

²¹ Dialog Consult / VATM: 17. TK-Marktanalyse Deutschland 2015, 2016.

1.3 Artikel 62 - Verfahren für die Festlegung und Definition von Märkten

Die Regulierungsbehörden sollen zukünftig bei der Marktdefinition gemäß Artikel 62 Abs. 3 die Ergebnisse der geographischen Untersuchung nach Artikel 22 Abs.1 berücksichtigen. Um Versorgungslücken zu identifizieren und zu schließen, sollen die Mitgliedstaaten unter anderem die geografische Lage von Breitbandnetzen feststellen. Anschließend sollen die Regulierungsbehörden Interessenbekundungsverfahren für die Erschließung dieser Gebiete durchführen. Die Berücksichtigung der Ergebnisse der geographischen Untersuchung dürfte darauf zielen, die Abgrenzung regionaler Märkte zu erleichtern.

Eine größere geographische Granularität der Sektorregulierung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die jeweiligen Wertschöpfungsketten korrekt erfasst und auf der niedrigst möglichen Stufe reguliert werden. Eine der Investitionsbereitschaft abträgliche Überregulierung wird damit weniger wahrscheinlich. Gleichzeitig wird die sektorspezifische ex-ante Regulierung komplexer und schwerfälliger. Ihre Vorteile dem allgemeinen Wettbewerbsrecht gegenüber (zum Beispiel Planungssicherheit) werden geringer. Die Folge dieses Dilemmas könnte sein, dass zukünftig regionale Märkte definiert werden, in denen ein Unternehmen, das national betrachtet über eine beträchtliche Marktmacht verfügt, an vielen Orten nicht mehr als solches reguliert wird. Sollte in einer klar abgegrenzten Region das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in ausreichendem Wettbewerb stehen, könnte es dort von Verpflichtungen befreit werden. Durch geschickte geographische Zonenziehung könnte ein dominierendes Unternehmen in weiten geographischen Bereichen dereguliert werden, obwohl es national gesehen weiterhin über eine beträchtliche Marktmacht und die entsprechenden Ressourcen zur Ausnutzung seiner Marktmacht verfügt.

FORDERUNG VZBV

In der Anwendung von Artikel 62 i.V.m. Artikel 65 ff. zur (De-)Regulierung geographisch abgegrenzter Gebiete innerhalb eines staatlichen Territoriums muss die nationale Regulierungsbehörde sicherstellen, dass vor etwaigen Deregulierungsschritten in geographisch abgegrenzten Marktgebieten die kumulierte Marktmacht eines Unternehmens in Bezug auf das gesamte Territorium berücksichtigt wird.

Darüber hinaus sollten die Ergebnisse der geographischen Untersuchung nach Artikel 22 Abs.1 nur für die Vergabe staatlicher Fördermittel herangezogen werden und keine Auswirkungen auf die Marktregulierung haben.

Etwaige Versuche, „Gebiete mit Netzausbaufizit“ nach Artikel 22 Abs. 2 ff. im weiteren Gesetzgebungsverfahren mit einer Regulierungsbefreiung für „first movers“ oder Maßnahmen zum Wettbewerberausschluss (zum Beispiel durch sanktionsbewährte Ausschreibungsverfahren oder Exklusivitätsgenehmigungen und langjährige Netzausbausperrn für neue Marktteilnehmer) zu verknüpfen, sind abzulehnen.

1.4 Artikel 65 - Marktanalyseverfahren

Das bisherige Marktanalyseverfahren wird um einige neue Aspekte ergänzt, die in ihrer Gesamtheit darauf abzielen, den ex-ante Regulierungsbedarf zurückhaltender zu beurteilen. Damit eröffnet die EU-Kommission auch auf der Ebene der Marktanalyse weitere Spielräume für eine Deregulierung.

Die nationalen Regulierungsbehörden sollen im Rahmen der Marktanalyse prüfen, ob die Wettbewerbssituation in einem relevanten Markt die Auferlegung regulatorischer Verpflichtungen rechtfertigt. Hierzu wird in Artikel 65 Abs. 1 Unterabsatz 1 der sogenannte Drei-Kriterien-Test kodifiziert, der auch bislang schon zur Marktdefinition herangezogen wurde, jedoch nur auf einer EU-Kommissionsempfehlung beruhte. Rechtfertigen die Ergebnisse der Marktanalyse eine asymmetrische Regulierung nicht, dürfen die nationalen Regulierungsbehörden keine neuen Verpflichtungen auferlegen und müssen bestehende Verpflichtungen aufheben. Damit wird auch hier, wie schon durch Artikel 59, der Ermessensspielraum der nationalen Regulierer eingeschränkt.

Darüber hinaus ist die nach Artikel 65 Abs. 2 (a) neu eingefügte Verpflichtung für nationale Regulierungsbehörden, zukünftige Marktentwicklungen (wie beispielsweise gewerbliche Ko-Investitions- oder Zugangsvereinbarungen) in ihre Analyse mit einzubeziehen, kritisch zu beurteilen. Es erscheint zweifelhaft, ob vermutete Auswirkungen auf Marktentwicklungen herangezogen werden sollten, um bestmögliche Wettbewerbsvoraussetzungen zu erwirken. Auch können vor allem marktmächtige Unternehmen ihre Stellung im Markt dazu nutzen, um mit kleineren Unternehmen in Ko-Investitionsvereinbarungen zu ungünstigen Bedingungen für das kleinere Unternehmen zu treten. Es ist weitestgehend anerkannt, dass ein großer Zugangsnachfrager mit eigener Infrastruktur und bedeutenden Anteilen am nationalen Endkundenmarkt eine andere Verhandlungsposition gegenüber dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht einnehmen kann als beispielsweise ein Reseller ohne eigene Infrastruktur und geringeren Marktanteilen. Für marktmächtige Unternehmen ergeben sich aus Ko-Investitionsvereinbarungen zudem zweierlei Vorteile: Zum einen könnten sie Kosten für Investitionen aufteilen und zum anderen das Marktanalyseverfahren zu ihrem Vorteil über weniger Regulierung beeinflussen.

Darüber hinaus schafft Artikel 65 Abs. 4 eine weitere Hürde für nationale Regulierungsbehörden, Zugangsverpflichtungen aufzuerlegen. Zukünftig gilt die Einschränkung, dass sich die Auswahl der Vorabverpflichtungen wesentlich an ihren Auswirkungen auf den nachgelagerten Endkundenmärkten ausrichten soll.

Wettbewerb allein auf Endkundenmärkten stellt allerdings keinen stabilen, nachhaltigen Wettbewerb dar, da er auch auf funktionierenden Wettbewerb auf der Vorleistungsebene angewiesen ist. Wettbewerber sind bei der Qualitätsdifferenzierung ihrer Produkte von den Vorleistungen der marktdominierenden Unternehmen abhängig, sofern sie über keine eigene Infrastruktur bis zum Kunden verfügen. Angebotsvielfalt setzt jedoch mehrere Anbieter auf den Vorleistungsmärkten voraus. Lässt man bei einer Beurteilung über die Auferlegung von Verpflichtungen die Vorleistungsebene außer Acht, besteht die Gefahr, einen möglichen Scheinwettbewerb auf Endkundenmärkten zu unterstützen. Zudem ist fraglich, welche Handlungsoptionen nationalen Regulierern zur Verfügung stehen, sollten sie Scheinwettbewerb auf Endkundenmärkten identifizieren.

Auch steht Artikel 65 Abs. 4 regelungstechnisch im Widerspruch zu Artikel 62 Abs. 1 Unterabsatz 1 und Artikel 65 Abs. 1 Unterabsatz 2. Danach bestimmt sich die Regulierungsbedürftigkeit eines Vorleistungsmarktes nach Maßgabe des 3-Kriterien-Tests. Für die Beurteilung, ob Wettbewerbsdefizite vorliegen, wird also auch auf den betreffenden Vorleistungsmarkt abgestellt und werden nicht primär vermutete Auswirkungen auf nachgelagerte Endnutzermärkten zur Beurteilung herangezogen. Diese Herangehensweise ist insofern umfassender, da sie gerade beide Märkte in die Analyse miteinbezieht. Das bisherige Modell ist aus ökonomischer Sicht zudem sinnvoller. Es zielt da-

rauf ab, Wettbewerb eben auch auf dem Vorleistungsmarkt zu stimulieren, um so Wettbewerb auf der Ebene der Endkundenmärkte sicherzustellen und Scheinwettbewerb auszuschließen.

FORDERUNG VZBV

Der Drei-Kriterien-Test ist am besten dazu geeignet, etwaige Wettbewerbsdefizite aufzudecken. Von neuen Aspekten gemäß Artikel 65 Abs. 2 und Abs. 4, die nationale Regulierungsbehörden bei ihrer Marktanalyse berücksichtigen sollen, ist abzu-sehen.

1.5 Artikel 66 - Auferlegung, Änderung oder Aufhebung von Verpflichtungen

Die Regulierungsverfügung wird in jetziger Form zur Ermessensvorschrift herabgestuft und bietet nationalen Regulierungsbehörden somit weiteren Spielraum für die Deregulierung marktmächtiger Unternehmen. Für den Fall, dass infolge der Marktanalyse Regulierungsbedarf besteht, müssen die nationalen Regulierungsbehörden verpflichtet bleiben, marktmächtigen Unternehmen Zugangsverpflichtungen gemäß dem vorliegenden Kodex aufzuerlegen.

Darüber hinaus darf auch hier nicht nur auf Wettbewerbsdefizite auf der Endkundenebene abgestellt werden. Sofern die Marktanalyse Wettbewerbsdefizite und Marktmacht bestimmter Unternehmen identifiziert, ist eine ganzheitliche Analyse auf Vorleistungs- und Endkundenebene auch nach Artikel 66 zu bevorzugen.

Ebenfalls kritisch zu beurteilen ist die Berücksichtigung der Auswirkungen neuer Marktentwicklungen gemäß Artikel 66 Abs. 6. Systematisch ist nicht nachzuvollziehen, warum auf der Ebene der Regulierungsverfügung die Ergebnisse der Marktanalyse einer weiteren Prüfung mit ähnlichen Bausteinen unterworfen werden soll. Auch hier ist die Berücksichtigung aus den unter Punkt 1.4 genannten Gründen abzulehnen.

FORDERUNG VZBV

Artikel 66 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„Wird ein Betreiber aufgrund einer Marktanalyse nach Artikel 65 dieser Richtlinie als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht auf einem bestimmten Markt eingestuft, so erlegt die nationale Regulierungsbehörde diesem im erforderlichen Umfang die in den Artikeln 67 bis 75 und Artikel 77 dieser Richtlinie genannten Verpflichtungen auf.“

Zu Artikel 66 Abs. 4: Die Ergänzung *„insbesondere auf der Endkundenebene“* ist zu streichen.

In Artikel 66 Abs. 6 ist folgende Formulierung zu streichen: *„unter anderem im Zusammenhang mit gewerblichen Vereinbarungen, einschließlich Ko-Investitionsvereinbarungen, die geschlossen oder aber unvorhersehbar nicht eingehalten oder gekündigt werden und die Wettbewerbsdynamik beeinträchtigen“*.

1.6 Artikel 70 und Artikel 71 - Zugang zu baulichen Anlagen, Verpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu bestimmten Netzeinrichtungen und deren Nutzung

Über die Regelung des Artikels 70 können marktmächtige Unternehmen verpflichtet werden, berechtigten Anträgen auf Zugang zu Einrichtungen des Hoch- und Tiefbaus und deren Nutzung stattzugeben. Grundsätzlich ist die Absicht der EU-Kommission zu begrüßen, die Nutzung von bestehenden Einrichtungen für Wettbewerber zu erleichtern und ihnen so zu ermöglichen, in eigene aktive Infrastruktur zu investieren, um eigene Netze aufzubauen.

Kritisch zu beurteilen ist dabei allerdings die Einstufung des Artikels 70 als primär zu nutzende Vorabverpflichtung. Weitergehende Zugangsverpflichtungen nach Artikel 71 kommen künftig nur noch in Betracht, wenn die Verpflichtungen aus Artikel 70 alleine nicht ausreichen, um die in Artikel 3 genannten Regulierungsziele zu erreichen. Die Rechtfertigungslast der nationalen Regulierungsbehörden für darüber hinausgehende Verpflichtungen wird dadurch formell erhöht. Durch die Vorgabe wird erheblich in den Auswahlspielraum der nationalen Regulierungsbehörden eingegriffen, was dem bislang verfolgten Ansatz des einzelfallbezogenen „Instrumentenkastens“ zuwiderlaufen könnte.

Der Zugang zu Einrichtungen des Hoch- und Tiefbaus, beispielsweise zu Leerrohren, ist für den deutschen Markt als primäres Vorleistungsprodukt ungeeignet. Der entbündelte Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL) ist in Deutschland das wichtigste Vorleistungsprodukt, dessen Regulierung weiterhin unabdingbar ist²². Daher lehnt der vzbv die Hierarchisierung der Vorabverpflichtungen über Artikel 70. i.V.m. Artikel 71 Abs. 1 ab.

Darüber hinaus wird – für den Fall, dass die Vorabverpflichtung nach Art. 70 nicht ausreicht – über Artikel 71 Abs. 1 (a) der aktive/physische oder virtuelle Zugang zum Teilnehmeranschluss als gleichwertig betrachtet. Der aktive/physische Zugang zu Netzeinrichtungen ist nach aktuellem Entwicklungsstand jedoch einem virtuellen Zugang immer vorzuziehen. Der physische Zugang zur Teilnehmeranschlussleistung versetzt Wettbewerber in die Lage, eigene, technisch differenzierte und innovative Produkte anzubieten, ohne auf die Zustimmung marktmächtiger Unternehmen, die den physischen Zugang kontrollieren, angewiesen zu sein. Für den Verbraucher bedeutet diese Art von zugangsbasiertem Wettbewerb den Zugang zu hochwertigen oder speziell für ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Produkten. Solange der virtuell entbündelte Zugang als alternatives Vorleistungsprodukt nicht effektiv und funktional gleichwertig zum physischen Zugang ist, sollte auf eine Gleichrangigkeit im Kodex verzichtet werden. Zudem bietet die Möglichkeit der gleichwertigen Substituierung durch virtuelle Zugänge vor allem für marktmächtige Unternehmen mit Zugang zum Endkunden keinen Anreiz in den Ausbau neuer hochkapazitärer Infrastrukturen. Grund ist, dass sie bereits vorhandene Infrastrukturen mit etwaiger Technik für bessere Netzleistung überbauen können anstatt in den Ausbau zukunftsfähiger hochkapazitärer Netze zu investieren.

FORDERUNG VZBV

Artikel 71 Abs. 1 S. 1 ist wie folgt zu fassen:

„Die nationalen Regulierungsbehörden können gemäß Artikel 66 Betreiber dazu verpflichten, Anträgen auf Zugang zu bestimmten Netzkomponenten und zugehörigen

²² Monopolkommission: Telekommunikation 2015: Märkte im Wandel, 2015.

Einrichtungen und auf deren Nutzung stattzugeben, wenn die nationale Regulierungsbehörde der Auffassung ist, dass die Verweigerung des Zugangs oder unangemessene Bedingungen mit ähnlicher Wirkung den in Artikel 3 genannten Zielen zuwiderlaufen würden.“

In Artikel 71 Abs. 1 (a) wird der physische Zugang nicht mit dem virtuellen gleichgesetzt. Der physische Zugang muss primär gewährt werden. Nur wenn dieser technisch oder wirtschaftlich nicht realisierbar ist, kann dieser durch einen effektiven und funktional gleichwertigen virtuellen Zugang substituiert werden.

1.7 Artikel 74 - Regulatorische Behandlung neuer Netzbestandteile

Ebenfalls sehr weitreichend ist die in Artikel 74 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Neuregelung, nach der nationale Regulierungsbehörden für „neue Netzelemente“, die Gegenstand eines regulierungsbedürftigen Marktes sind und die das marktmächtige Unternehmen aufgebaut hat oder aufzubauen plant, keine Vorabverpflichtungen auferlegen, sofern die in Artikel 74 Abs. 1 (a), (b) und (c) genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Grundsätzlich erscheint die Annahme der EU-Kommission, bessere Netzleistung über Ko-Investitionen fördern zu wollen, auf den ersten Blick positiv. Allerdings bleibt ungeklärt, was „neue Netzelemente“ im Sinne der Vorschrift sind und wann diese Elemente „erheblich“ zum Ausbau hochkapazitärer Netze beitragen. Hier bleibt also weiterhin Spielraum für den Überbau vorhandener Infrastrukturen. Auch gibt Artikel 74 eine klare Rangfolge von Regulierungszielen vor, wenn nur auf den Ausbau hochkapazitärer Netze abgestellt wird. Ko-Investitionsmodelle können zudem, insbesondere unter Beteiligung marktmächtiger Unternehmen, wettbewerbsrechtliche Bedenken aufwerfen, und zwar nicht nur mit Blick auf ein Kartellverbot, sondern je nach Form der Kooperation auch in Bezug auf die Fusionskontrolle.²³

Darüber hinaus kann eine Deregulierung von marktmächtigen Unternehmen aufgrund von Ko-Investitionsvereinbarungen gemäß Artikel 74 zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn hier die Marktstellung zum Nachteil kleinerer Anbieter ausgenutzt wird (zum Beispiel aufgrund einer besseren Verhandlungsposition).

FORDERUNG VZBV

Artikel 74 ist in Gänze zu streichen.

2. UNIVERSALDIENSTE

Auch die bisherigen Regelungen zu Universaldiensten werden im Richtlinienvorschlag grundlegend überarbeitet. Zum einen wird den Mitgliedsstaaten die Verfügbarkeit von Münzsprechern und Telefonbüchern nicht länger verpflichtend vorgeschrieben. Auch die Vorgaben zu „funktionalen Internetzugangs- und Sprachkommunikationsdiensten“

²³ Neumann, Andreas: Der Kommissionsvorschlag für einen europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation – Geplante Änderungen im Bereich Marktregulierung, 2016.

sowie die Finanzierung von Universaldiensten wurden überarbeitet. Den Mitgliedstaaten bleibt es weiterhin möglich, bestimmte Universaldienstleistungen bei Bedarf aufrecht zu erhalten.

Grundsätzlich begrüßt der vzbv den von der EU-Kommission unternommenen Versuch, die Universaldienste an die veränderten Voraussetzungen im Hinblick auf Netzinfrastruktur und Bedürfnisse der EU-Bürger anzupassen. Allerdings sieht der vzbv an einigen Stellen Änderungsbedarf, um den Ansprüchen an zeitgemäße Universaldienste gerecht zu werden.

Nach Artikel 79 Abs. 2 werden keine konkreten Bandbreiten, sondern bestimmte Interne Dienstleistungen in Anhang V definiert, die für Bürger zugänglich sein sollen. Auch im Hinblick auf die digitale Chancengleichheit muss gesellschaftlich benachteiligten Bevölkerungsgruppen der Zugang zum Internet und damit der Zugang zu Bildung und Information ermöglicht werden. Bei der Definition eines Mindestangebots an Diensten ergibt sich jedoch das Problem der Überprüfbarkeit. 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 Regulierer hohen bürokratischen Aufwand. Ziel sollte es sein, eine flächendeckende Versorgung mit einem funktionalen Internetzugang für alle Verbraucher sicherzustellen. Dabei ist der Begriff „funktionaler Internetzugangsdienst“ im Hinblick auf die Mindestbandbreite, die zwingend zur Verfügung stehen muss, so auszulegen, dass sie der von der Mehrzahl der Teilnehmer verwendeten Bandbreite entspricht. Es handelt sich dabei also um eine dynamische Größe: Steigt die von der Mehrheit genutzte Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an die Universaldienstleistung. Bei der Bestimmung der Bandbreite kommt es dabei auf die tatsächliche Nutzung an. Auch ist zu bestimmen, was unter „Mehrzahl der Nutzer“ zu verstehen ist. Hier könnte man von einem Richtwert von mindestens 50 Prozent der angeschlossenen Haushalte ausgehen. In Deutschland liegt die Zahl der Internetanschlüsse von mehr als 10 Mbit/s in Haushalten beispielsweise bei 71 Prozent.²⁴ EU-weit verfügen 75 Prozent der Haushalte über einen Anschluss von mindestens 10 Mbit/s.²⁵ Daraus würde sich gegenwärtig ein Anspruch auf eine Grundversorgung von flächendeckend mindestens 10 Mbit/s ergeben.

Darüber hinaus kritisiert der vzbv, dass die Finanzierung der Universaldienstverpflichtungen nach Artikel 85 zukünftig nur über öffentliche Mittel der Mitgliedsstaaten möglich sein soll. Der Kodex verkennt damit, dass zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in Bezug auf die verfügbaren Haushaltsmittel existieren und möglicherweise ein umlagefinanzierter Universaldienst, bei dem die Finanzierung auf alle Telekommunikationsanbieter entsprechend ihres Marktanteils umgelegt wird, europaweit erfolgsversprechender ist. Auch hier werden Anbieter von Telekommunikationsdiensten entlastet, wenn Universaldienste letztendlich zu Lasten aller Verbraucher finanziert werden müssen. Die alleinige Finanzierung von Universaldiensten über öffentliche Mittel ist daher abzulehnen. Grundsätzlich sollte es den Mitgliedsstaaten weiterhin überlassen werden, wie die Finanzierung des Universaldienstes ausgestaltet wird.

²⁴ Breko: Breko Breitbandstudie 2016, 2016.

²⁵ EU Commission: Connectivity, Broadband market developments in the EU, 2016.

FORDERUNG VZBV

Zu Artikel 79 Abs. 2: Die Bereitstellung von funktionalen Internetzugangsdiensten über ein definiertes Mindestangebot an Diensten ist abzuändern. Zukünftig soll ein funktionaler Internetzugangsdienst im Sinne eines erschwinglichen Universaldienstes so definiert werden, dass die Mindestbandbreite, die zwingend zur Verfügung stehen muss, der von der Mehrzahl der Teilnehmer verwendeten Bandbreite entspricht. Die Mehrzahl der Teilnehmer sind mindestens 50 Prozent der angeschlossenen Haushalte der EU. Bei der Bestimmung der Bandbreite kommt es auf die tatsächliche Nutzung an. EU-weit verfügen momentan 75 Prozent der Haushalte über einen Anschluss von mindestens 10 Mbit/s. Dieser gilt damit als Grundwert für den funktionalen Internetzugangsdienst. Die Mindestbandbreite ist dabei dynamisch auszulegen sowie in einem Zeitraum von zwei Jahren zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Zu Artikel 85: Die alleinige Finanzierung der Universaldienstverpflichtungen über öffentliche Mittel ist abzuändern. Es muss den Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein, eigenständig zu entscheiden, in welcher Form der Universaldienst finanziert werden soll.

3. ENDNUTZERRECHTE

3.1 Artikel 94 - Grad der Harmonisierung

Wie oben bereits erläutert, spricht sich der vzbv gegen die von der EU-Kommission geplante partielle Vollharmonisierung der Endnutzerrechte aus. Eine Vollharmonisierung, die den einzelnen Mitgliedstaaten jedwede Regelungsautonomie entzieht, ist bei Verbraucherrechten im Telekommunikationsmarkt nicht zielführend. Strukturelle Probleme, die auf nationalen Begebenheiten beruhen, können nicht über ein allgemeines Patentrezept gelöst werden. Auch werden Telekommunikationsdienste von Verbrauchern selten grenzüberschreitend nachgefragt. Gründe dafür liegen unter anderem bei Sprachbarrieren, technischen Gegebenheiten sowie häufig erforderlichen Beratungs- und Kundeninformationsdiensten durch die Anbieter. Des Weiteren wird den Mitgliedstaaten im Rahmen der Vollharmonisierung die Möglichkeit genommen, bei Verbraucherrechten mutig voranzugehen und eine schnelle Anpassung der Rechtslage an neue Entwicklungen oder im Nachgang zu Skandalen vorzunehmen, um so im Verbraucherrecht auch für andere Mitgliedsstaaten eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Auch besteht durch die jetzige Fassung des Artikels für nationale Gesetzgeber an vielen Stellen Rechtsunsicherheit. Es lässt sich nicht eindeutig abgrenzen, welche Themenbereiche letztendlich von der Vollharmonisierung erfasst sind, gerade auch weil die unter den Richtlinienvorschlag fallenden Themenbereiche und dazugehörigen Artikel nicht mit nationalstaatlichen Bestimmungen deckungsgleich sind. So ist beispielsweise unklar, ob die Möglichkeit der Sonderkündigung bei Umzug des Verbrauchers nach deutschem Telekommunikationsrecht von der Vollharmonisierung gemäß Artikel 98 oder Artikel 99 des Richtlinienvorschlags erfasst ist. Im deutschen Recht ist die Möglichkeit der Sonderkündigung unter § 46 TKG zusammen mit dem Themenbereich Anbieterwechsel erfasst. Da es sich jedoch um eine Kündigungsklausel handelt, besteht die Gefahr, dass diese Regelung im Zuge der Vollharmonisierung wieder aufgehoben werden müsste und demnach das für den Verbraucher positive hohe Schutzniveau herabgesenkt wird.

FORDERUNG VZBV

Die Endnutzerrechte sind im Wege der Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau zu regeln. Artikel 94 ist daher in Gänze zu streichen.

3.2 Artikel 95 - Informationspflichten in Verträgen

Die hier genannten Regelungen stimmen in weiten Teilen mit der deutschen Gesetzgebung überein. Darüber hinaus enthalten die deutschen Regelungen zu vertraglichen Informationspflichten weitere wichtige Elemente, die der Kodex nicht erfasst. So müssen im deutschen Recht Anbieter gemäß § 43a TKG beispielsweise über die Möglichkeit einer Sperrung von Abbuchungen sogenannter Drittanbieter über die Mobilfunkrechnung sowie den Anspruch auf Sperrung bestimmter Rufnummernbereiche informieren.

Grundsätzlich sind die Verpflichtungen in Artikel 95 positiv zu bewerten. Allerdings zeigt sich auch hier, dass nationale Gesetzgebung gerade im Bereich der Verbraucherrechte eine wichtige Vorreiterrolle einnehmen kann. Bereits im Zuge der Novelle des deutschen Telekommunikationsgesetzes von 2012 hat die Bundesnetzagentur das Informationsverhalten der Anbieter von Telekommunikationsdiensten gegenüber den Verbrauchern untersucht und als nicht ausreichend bewertet. Daraus resultierend tritt im Juni 2017 die TK-Transparenzverordnung in Kraft, die unter anderem Vorgaben zur Überprüfung und Darstellung der vertraglich vereinbarten minimalen, tatsächlichen und maximalen Datenübertragungsrate enthält. Auch muss in der monatlichen Rechnung das Ende der Mindestvertragslaufzeit, die Kündigungsfrist und der letzte Kalendertag mitgeteilt werden, an dem die Kündigung eingehen muss, um eine Vertragsverlängerung zu verhindern. Darüber hinaus müssen Anbieter in Zukunft Produktinformationsblätter erstellen, in denen Verbraucher sich vor Vertragsschluss einfach und schnell über die wesentlichen Vertragsinhalte informieren können und diese mit den Angeboten anderer Anbieter vergleichen können.

Der vorliegende Richtlinienentwurf eröffnet diesbezüglich nun wieder die Diskussion, um die gerade in Deutschland verabschiedete TK-Transparenzverordnung und die vorgenommene Stärkung der Verbraucherrechte. Hier muss sichergestellt werden, dass dies nicht zu einer Herabsetzung des hohen Schutzniveaus auf nationaler Ebene führt.

FORDERUNG VZBV

Artikel 95 ist im Wege der Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau zu regeln.

3.3 Artikel 98 - Vertragslaufzeit und -kündigung

Die Festlegung der maximalen anfänglichen Mindestvertragslaufzeit auf 24 Monate ist aus Sicht deutscher Verbraucher abzulehnen. Eine solch lange vertragliche Bindung des Verbrauchers ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeit stellt nach Auffassung des vzbv eine unangemessene Benachteiligung dar und ist angesichts der heute erforderlichen Flexibilität von Verbrauchern nicht zu rechtfertigen. Auch wenn es grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass Mitgliedstaaten die anfängliche Mindestlaufzeit von Verträgen selbst definieren können, setzt der Kodex hier einen Maßstab, der höchstwahrscheinlich als Blaupause für nationale Bestimmungen dienen wird. Der vzbv setzt sich

deshalb für das belgische Modell ein, bei dem Verträge nach sechs Monaten mit einer Frist von einem Monat kündbar sind. Die belgische Telekommunikations-Reform von 2012 zeigt, dass sich dieses Modell bewährt und die Anzahl der Beschwerden infolge von Vertragskündigungen elektronischer Kommunikationsdienste um 75 % zurückgegangen sind.²⁶ Im Vergleich zu den belgischen EU-Nachbarländern liegt das Preisniveau für Telekommunikationsdienste im Mobilfunk und Festnetz im Durchschnitt. Gesunken sind die Preise zwischen 2012 und 2014. Seit 2015 halten sie sich konstant, sind aber beispielsweise immer noch niedriger als das Preisniveau für vergleichbare Mobilfunkdienste in Deutschland.²⁷ Insofern hat die Einführung der Möglichkeit, die Verträge nach sechs Monaten zu kündigen, gerade nicht zu einer Preissteigerung geführt, sondern zu einer Senkung der Preise in den ersten zwei Jahren nach Einführung der Regelung. Das belgische Modell bestätigt damit, dass kurze Laufzeiten mit anschließenden Kündigungsmöglichkeiten sich 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 kurzer Vertragslaufzeit zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus bleibt unklar, inwieweit nationalstaatliche Sonderkündigungsrechte durch den partiellen Vollharmonisierungsansatz in Artikel 98 möglicherweise wieder aufgehoben werden müssen. Sofern der komplette Themenbereich Kündigungsrechte betroffen ist, könnten deutsche Verbraucher beispielsweise die Möglichkeit zur außerordentlichen Kündigung beim Umzug verlieren. Hier muss sichergestellt werden, dass spezifische, auf nationale Probleme zugeschnittene Regelungen nicht durch den Kodex rückgängig gemacht werden.

Die Neuregelung in Artikel 98 Abs. 2, wonach Endnutzer das Recht bekommen, bei einer stillschweigenden Verlängerung des Vertrages nach Ablauf der Mindestvertragslaufzeit mit einmonatiger Frist kündigen können, ist aus Verbrauchersicht sehr zu begrüßen. Oft werden Verbraucher jahrelang in nicht mehr zeitgemäßen Verträgen gehalten. Das Informationsverhalten der Anbieter in Bezug auf Mindestlaufzeiten, Kündigungsfristen und Verlängerungen für Verträge ist unzureichend. Auch bei einer ausdrücklichen Zustimmung zur Vertragsverlängerung haben Verbraucher regelmäßig das Problem, unzureichend über die Auswirkungen der Verlängerung informiert zu werden. So werden sie beispielsweise über weitere zwei Jahre an einen Mobilfunkvertrag gebunden, bei dem das Preis-Leistungsverhältnis im Vergleich zu anderen Angeboten deutlich schlechter ausfällt. Eine Kündigung mit einmonatiger Frist muss daher auch nach Zustimmung zur Vertragsverlängerung möglich sein.

Nach Artikel 98 Abs. 3 haben Verbraucher bei Änderungen der Vertragsbedingungen das Recht, ihren Vertrag kostenlos zu kündigen, sofern die Änderungen nicht zu ihrem ausschließlichen Vorteil sind. Hier sollen Anbieter einseitig subjektiv entscheiden können, was im Sinne der Verbraucher von Vorteil ist. So könnte beispielweise ein Mobilfunkvertrag monatlich 20 Euro kosten und dafür 1 GB Datenvolumen enthalten. Der Anbieter erhöht den monatlichen Tarif um 5 Euro, bietet dafür aber 2 GB an. Im Verhältnis bekommt der Verbraucher dann mehr Datenvolumen für den bezahlten Preis, hier könnte also ein ausschließlicher Vorteil vorliegen. Allerdings ist unklar, ob der Verbraucher überhaupt einen Bedarf für 2 GB Datenvolumen hat und den monatlichen Aufpreis

²⁶ Service de médiation pour les télécommunications: Rapport Annuel, 2015.

²⁷ Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT): Étude comparative du niveau des prix des produits de télécommunications en Belgique, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni [Tarifs du mois d'août 2016], 2016.

dafür in Kauf nehmen würde. Insofern sollte die Entscheidung, ob eine Vertragsänderung von Vorteil ist, in jedem Fall beim Endkunden selbst liegen.

Nach Artikel 98 Abs. 4 müssen Verbraucher im Falle einer vorzeitigen Kündigung den zeitanteiligen Wert verbilligter Endgeräte und zeitanteilig etwaige andere Angebotsvorteile zurückzahlen, die bei Vertragsschluss als solche beworben wurden. Unklar ist hier, was mit anderen Angebotsvorteilen gemeint ist, da der Kodex hier keine weitere Konkretisierung oder objektive Kriterien vorsieht. Dieser Zusatz ist daher aus Verbrauchersicht abzulehnen. Darüber hinaus darf die Bündelung von Telekommunikationsdienst und Hardware (zum Beispiel Smartphones) nicht zum Hindernis für den Anbieterwechsel werden. In zahlreichen Fällen erhält der Verbraucher neben dem eigentlichen Vertrag über den Kommunikationsdienst auch ein Endgerät, beispielsweise als verbilligte Zugabe zum Vertrag, als Mietgerät oder über eine Ratenfinanzierung. Auf den ersten Blick wirken solche Kombitarife kostensparend. Der Verbraucher zahlt dabei zusätzlich zum monatlichen Grundtarif für das jeweilige Endgerät einen bestimmten monatlichen Aufpreis. Werden jedoch alle Kosten zusammengerechnet, ist der Einzelkauf von Endgeräten in vielen Fällen günstiger.²⁸ Darüber hinaus ergeben sich Abgrenzungsschwierigkeiten, sollte es zu einer vorzeitigen Kündigung kommen. Für eine bessere Transparenz, sollte der das Endgerät betreffende Vertrag immer separat zum Dienstleistungsvertrag abgeschlossen werden können. Sofern es zu einer vorzeitigen Kündigung des Vertrages kommt, muss der zu zahlende Restbetrag für das Endgerät, die Nutzungsdauer und eine dadurch entstandene Wertminderung berücksichtigt werden und in einem angemessenen Verhältnis zur Laufzeit des Vertrages und der verstrichenen Zeit stehen, wobei der reale Marktwert des Gerätes berücksichtigt werden muss. So können Verbraucher und Anbieter besser nachvollziehen, welcher etwaige Restbetrag bei einer vorzeitigen Kündigung noch bezahlt werden muss.

FORDERUNG VZBV

Artikel 98 ist im Wege der Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau zu regeln.

Zu Artikel 98 Abs. 1: Sofern nichts anderes vereinbart wurde, haben Verbraucher das Recht, einen Vertrag unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat zu kündigen, wenn seit Vertragsschluss mindestens sechs Monate vergangen sind. Ihnen entstehen dadurch keine Kosten. Verträge mit kostenpflichtiger Hardware können mit Bezahlung einer kostendeckenden Restsumme abgelöst werden.

Darüber hinaus wird unter Artikel 98 Abs.1 ein folgender Unterabsatz eingefügt:
„Etwaige nationalstaatliche Sonderkündigungsrechte bleiben abweichend von den Bestimmungen dieses Titels unbeschadet.“

Zu Artikel 98 Abs. 2: Die Einschränkung „sofern der Verbraucher nicht ausdrücklich einer Vertragsverlängerung zugestimmt hat“ ist zu streichen.

²⁸ Pöhler, Daniel: Vertrag mit Handy nehmen oder selbst das Smartphone kaufen?, Abrufbar unter: <http://www.finanztip.de/handy-kaufen/handy-mit-oder-ohne-vertrag/>, 2016.

Zu Artikel 98 Abs. 3: Die Einschränkung „sofern die beabsichtigten Änderungen nicht ausschließlich zum Vorteil des Endnutzers sind“ ist zu streichen. Sofern es Vertragsänderungen gibt, steht dem Nutzer in jedem Fall ein Kündigungsrecht ohne zusätzliche Kosten zu.

Zu Artikel 98. Abs. 4: Verträge, bei denen Verbraucher Endgeräte mieten oder erwerben, werden unabhängig vom Dienstleistungsvertrag über den Kommunikationsdienst angeboten. Sofern es zu einer vorzeitigen Kündigung des Vertrages kommt, muss der zu zahlende Restbetrag für das Endgerät die Nutzungsdauer und eine dadurch entstandene Wertminderung berücksichtigen und in einem angemessenen Verhältnis zur Laufzeit des Vertrages und der verstrichenen Zeit stehen, wobei der reale Marktwert des Gerätes berücksichtigt werden muss.

Die Einschränkung „und einer zeitanteiligen Rückzahlung etwaiger anderer Angebotsvorteile, die bei Vertragsschluss als solche ausgewiesen waren“ ist zu streichen.

3.4 Artikel 99 - Anbieterwechsel und Nummernübertragbarkeit

Auch beim Richtlinienvorschlag zum Anbieterwechsel zeigt sich erneut, dass nationalstaatliche Gesetze, die sich bewähren, als Vorlage für EU-weite Vorschriften dienen können. Bei deutschen Verbrauchern ist das Thema Anbieterwechsel besonders beschwerdeintensiv.²⁹ Auch für den vzbv und die Verbraucherzentralen ist der Anbieterwechsel damit eines der wichtigsten Themen im Bereich Telekommunikation.

Von besonderer Bedeutung sind dabei Probleme in Verbindung mit Versorgungsausfällen. Nach jahrelangen, intensiven Diskussionen hat der deutsche Gesetzgeber 2012 reagiert und verbesserte Regelungen zum Anbieterwechsel verabschiedet, die Verbraucher umfassender schützen und sich nun im Wesentlichen übereinstimmend im Richtlinienvorschlag wiederfinden. Dennoch würde im direkten Vergleich gegenüber den deutschen Regelungen das Schutzniveau für Verbraucher verringert werden und böte demnach keinen Mehrwert.

FORDERUNG VZBV

Art. 99 ist im Wege der Mindestharmonisierung auf hohem Schutzniveau zu regeln.

Der Artikel soll zudem um folgende Regelungen ergänzt werden:

„Der abgebende Anbieter ist zur vollen Kooperation verpflichtet. Bei Nichtkooperation erfolgen Sanktionen.“

„Der abgebende Anbieter hat ab Beendigung der vertraglich vereinbarten Leistung bis zum Ende der Leistungspflicht gegenüber dem Kunden einen Anspruch auf Entgeltzahlung mit der Maßgabe, dass sich die vereinbarten Anschlussentgelte um 50 Prozent reduzieren, es sei denn, der abgebende Anbieter weist nach, dass der Kunde das Scheitern des Anbieterwechsels zu vertreten hat.“

²⁹ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2015, 2016.

„Sofern der Endnutzer über eine E-Mail-Adresse beim abgebenden Anbieter verfügt, muss diese auf Antrag für einen Zeitraum von mindestens 12 Monaten an eine beliebige, vom Endnutzer gewählte E-Mails-Adresse kostenlos weitergeleitet werden.“

3.5 Artikel 100 - Angebotspakete

Bündelangebote werden unter Verbrauchern zunehmend beliebter. Unter diesem Gesichtspunkt sind die derzeitigen Regelungen nicht mehr zeitgemäß. Der vzbv sieht Bündelangebote als Hauptbarriere für die Vertragsbeendigung und den Anbieterwechsel. Besonders problematisch sind Bündelangebote aufgrund der langen Vertragslaufzeiten, die zu immer mehr Lock-in-Effekten führen. Das ist nicht nur für Verbraucher nicht tragbar, sondern auch für den Wettbewerb, da potentielle Kunden für zwei Jahre von drei oder vier Märkten ausgeschlossen werden und dabei nur einen einzigen Vertrag unterzeichnen. Der vzbv begrüßt daher, dass im Richtlinienvorschlag zeitgemäße Regelungen zu Angebotspaketen enthalten sind.

Abzulehnen ist die in Art. 100 Abs. 2 genannte Option zum Neubeginn der Vertragslaufzeit, sofern der zusätzliche Dienst als ein Sonderangebot angeboten wird. Hier wird dem Anbieter durch die nicht vorhandene Definition des Begriffes „Sonderangebot“ die Möglichkeit eröffnet, selbst festzulegen, welche seiner Dienste er als Sonderangebot deklariert und dementsprechend unter diese Regelung fällt. Hier besteht die Gefahr, dass letztendlich alle Dienste als Sondernangebot hinzugebucht werden müssen.

FORDERUNG VZBV

In Artikel 100 Abs. 2 ist die Einschränkung *„es sei denn, die zusätzlichen Dienste oder Produkte werden zu einem Sonderangebot angeboten, der nur unter der Bedingung verfügbar ist, dass die bestehende Vertragslaufzeit neu beginnt“* zu streichen.

4. REGULIERUNG VON OTT-DIENSTEN

Der Richtlinienvorschlag greift die in der politischen Diskussion zunehmend erhobene Forderung nach einer Regulierung von Over-the-Top-Diensten auf und schlägt eine differenzierte Herangehensweise vor: Der Rechtsbegriff „elektronischer Kommunikationsdienste“, der im geltenden Recht Anknüpfungspunkt für zahlreiche Verpflichtungen für betreffende Dienstleister ist, erfasst jedoch die meisten OTT-Dienste nicht. Mit einer stärkeren Differenzierung des Rechtsbegriffs will die EU-Kommission die Voraussetzungen für eine abgestufte Regulierung von (traditionellen) Telekommunikationsdiensten, funktional äquivalenten OTT-Diensten und nur in Teilbereichen regulierungsbedürftigen OTT-Diensten schaffen. Für nummernbasierte interpersonelle Kommunikationsdienste und traditionelle Telekommunikationsdienste gelten nun die gleichen regulatorischen Bestimmungen. Auch nummernunabhängige Dienste unterliegen bestimmten Regelungen und müssen sich in Zukunft an Vorschriften im Sinne des öffentlichen Interesses halten.

Der vzbv unterstützt die Position der Kommission, OTT-Dienste in den Kodex zu integrieren. Der vzbv setzt sich grundsätzlich dafür ein, funktionelle Substitute zu traditionellen Telekommunikationsdiensten rechtlich gleich zu behandeln. Insofern muss eine entwicklungs offene Definition solcher Dienste auch in Zukunft als Basis für die Weiterentwicklung des Telekommunikationsrechtsrahmens dienen.

Darüber hinaus muss im Besonderen die Definition von Nebendiensten klarer ausgestaltet werden. Hier kann es zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen, wenn Unternehmen interaktive Kommunikation nur als untergeordnete Zusatzfunktion deklarieren können, um so der Regulierung zu entgehen. Es ist beispielsweise unklar, wie der Facebook Messenger eingestuft werden kann, da man ihn als App und innerhalb der Plattform nutzen kann. Insofern könnten Unternehmen, die Kommunikationsdienste ihrer Produkte als Nebendienste deklarieren, die vorgegebenen Definitionen nutzen, um der Regulierung über den Kodex zu entgehen. Auch wenn dieser Punkt kurz in Erwägungsgrund 17 angesprochen wird, entsteht hier Rechtunsicherheit für Verbraucher, Wirtschaft und Regulierungsbehörden, wenn es zu langen Verfahren bezüglich der Auslegung und Definition solcher Dienste kommt.

FORDERUNG VZBV

Die Definition von Nebendiensten muss dahingehend konkretisiert werden, dass rechtssicher festzustellen ist, ob es sich bei dem betreffenden Kommunikationsdienst lediglich um eine untrennbar mit einem anderen Dienst verbundene Nebenfunktion handelt.