

Antrag

der Abgeordneten Tabea Rößner, Katharina Dröge, Nicole Maisch, Dr. Konstantin von Notz, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms, Dieter Janecek, Renate Künast, Ulle Schauws, Annalena Baerbock, Katja Dörner, Harald Ebner, Kai Gehring, Bärbel Höhn, Maria Klein-Schmeink, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Peter Meiwald, Özcan Mutlu, Friedrich Ostendorff, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Harald Terpe, Dr. Julia Verlinden, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mindestqualitätsvorgaben für Internetzugänge einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Noch immer halten viele Anbieter von Internetzugängen ihre Werbeversprechungen im Hinblick auf die verfügbare Bandbreite privater Internetanschlüsse nicht ein. Dies wird nicht nur von Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig beklagt, sondern zu diesem Ergebnis kommen auch die im Auftrag der Bundesnetzagentur durchgeführten Qualitätsstudien. Die Testergebnisse zeigen, dass die von den Anbietern tatsächlich zur Verfügung gestellte Geschwindigkeit in der Regel weit hinter den vertraglich vereinbarten Maximalbandbreiten der „bis zu“-Angebote zurückbleibt.

Die Qualitätsstudie des Jahres 2012 ergab, dass nur 69,2% der Nutzer mindestens 50% der vermarkteten Datenübertragungsraten erreichten, während bei nur 19,5% die volle vermarktete Datenübertragungsraten erreicht wurde (vergl. Abschlussbericht „Dienstqualität von Breitbandzugängen“, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, zafaco GmbH 2013, S. 66). 2013 waren es 77,1%, die mindestens 50% der vermarkteten Bandbreite erreichten, während nur noch 15,9% die volle versprochene Leistung in Anspruch nehmen konnten (vergl. Abschlussbericht „Dienstqualität von Breitbandzugängen II“, Studie im Auftrag der Bundesnetzagentur, zafaco GmbH 2014, S. 69). Auf EU-Ebene sieht es nicht besser aus. Was die Maximal-Download-Geschwindigkeiten angeht, werden, der EU-Breitband-Qualitätsstudie vom Oktober 2014 zufolge, im europäischen Durchschnitt gerade einmal 75,9% der beworbenen Maximal-Download-Geschwindigkeiten auch tatsächlich erreicht. Die Werte für Deutschland lagen bei allen drei untersuchten

Technologien (xDSL, FTTx und Kabel) unter dem EU-Durchschnitt (vergl. European Commission: „Quality of broadband services in the EU“, October 2014). Es gibt keinen Anlass zu vermuten, dass die Situation sich im Vergleich zu den Jahren 2012, 2013 und 2014 wesentlich gebessert hat.

2014 und 2015 hat die Bundesnetzagentur keine Qualitätsstudien mehr durchgeführt. Die Ergebnisse des Breitband-Checks, den die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit November 2015 auf ihrer Internetseite anbietet, zeigen jedoch, dass das Problem fortbesteht. Auf der Seite können Bürgerinnen und Bürger ihre tatsächliche Internetbandbreite messen und ihre Zufriedenheit mit dem Ergebnis über eine Kommentierung kund tun. Bis einschließlich 13. April 2016 wurden insgesamt 73.950 Tests durchgeführt. Schon allein das große Interesse an dem Test deutet darauf hin, dass viele Nutzerinnen und Nutzer den Bandbreitenversprechen ihrer Anbieter keinen Glauben schenken und lieber selbst nachmessen. Und tatsächlich zeigen sich die Verbraucherinnen und Verbraucher in den (nicht repräsentativen) Kommentaren vielfach enttäuscht von den Anbietern, bei denen sie deutlich höhere Bandbreiten gebucht hatten, aber ihnen teilweise nur ein Bruchteil zur Verfügung stand.

Am 30. April 2016 ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 („Telecom Single Market“, im Folgenden TSM) in Kraft getreten. Sie enthält neben Regelungen zu Netzneutralität und Roaming auch neue Vorgaben zur vertraglichen Transparenz bei Internetanschlüssen und zu Sanktionen bei Verstößen der Anbieter gegen vertragliche Zusicherungen über die Qualität des Internetzugangsdienstes. Dies betrifft insbesondere Abweichungen der tatsächlichen von der vereinbarten Bandbreite.

Anders als eine Richtlinie bedarf die Verordnung zwar keiner gesetzgeberischen Umsetzung auf nationaler Ebene. Allerdings obliegt den nationalen Aufsichtsbehörden die Kontrolle und Umsetzung der vorgeschriebenen Maßnahmen. Sie „überwachen genau und stellen sicher“, heißt es in Art. 5.1 TSM, dass die Bestimmungen der Verordnung eingehalten werden, „und fördern die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt.“ Dafür können sie den Anbietern „Merkmale, Mindestanforderungen an die Dienstqualität [...] und sonstige geeignete und notwendige Maßnahmen [...] vorschreiben.“ Hierüber sind jährliche Berichte an die Kommission und das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) zu verfassen.

Zudem sind die Mitgliedsstaaten nach Art. 6 TSM aufgefordert, für Verstöße gegen die Verordnung Sanktionen zu erlassen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind sowie alle zu deren Anwendung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die entsprechenden Maßnahmen hätten der Kommission bis zum 30. April 2016 mitgeteilt werden müssen.

Derzeit trägt das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) die Regelungen der Mitgliedsstaaten zusammen, auf deren Basis bis August Umsetzungsempfehlungen (Guidelines) zu erstellen. Dabei werden zwar Empfehlungen zur Netzneutralität im Vordergrund stehen. Es

besteht jedoch ein direkter Zusammenhang zwischen der Förderung hoher Bandbreiten(standards) und der Wahrung der Netzneutralität, da bei Aufhebung des Grundprinzips der Netzneutralität die Gefahr besteht, dass Bandbreiten künstlich verknüpft werden, um zusätzlich eingeführte Spezialdienste zu monetarisieren. Anreize für den dringend notwendige Breitbandausbau für das „Best-Effort-Netz“ werden so geschwächt. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen hat daher in ihrem Antrag „Netzneutralität als Voraussetzung für eine gerechte und innovative digitale Gesellschaft effektiv gesetzlich sichern“ (BT-Drs: 5382) gefordert, die Netzneutralität gesetzlich abzusichern. Diesem Antrag zufolge soll keine Beeinflussung der Bandbreite für weitergeleitete Daten ermöglicht werden. Eine Abweichung von diesem Prinzip soll lediglich zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Integrität eines Telekommunikationsnetzes zulässig sein.

Bislang hat die Bundesnetzagentur keinerlei Mindestanforderungen an die Dienstqualität festgelegt. Vielmehr befindet sich die geplante Verordnung für Rahmenvorschriften zur Förderung der Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und zusätzlicher Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung), in der die entsprechenden Vorgaben sinnvollerweise verankert werden könnten, nach wie vor - seit 2014 - im Entwurfsstadium.

Auch zu einer Ergänzung des TKG um die nach der Verordnung ausdrücklich geforderten Sanktionen für Leistungsverstöße hat die Bundesregierung bislang keine Initiative unternommen. Dies ist umso bedauerlicher, als der endgültige Text der Verordnung bereits seit September 2015 vorliegt, sodass die nötigen Maßnahmen bis zu ihrem Inkrafttreten Ende April ergriffen und der Kommission mitgeteilt hätten werden können.

Um, wie von der Verordnung verlangt, eine „kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt“ (Art. 5 (1) TSM) sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass Bandbreitenversprechen auch eingehalten werden, müssen Bundesregierung und Bundesnetzagentur dringend handeln.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sicherzustellen, dass stets mindestens 90% der vertraglich vereinbarten maximalen Bandbreite den Verbraucherinnen und Verbrauchern auch tatsächlich zur Verfügung stehen. Das Bundeswirtschaftsministerium hält die Bundesnetzagentur, als ihr unterstellte Behörde, dazu an, Anbietern von Internetzugangsdiensten gemäß Art. 5 (1) TSM Anforderungen an technische Merkmale sowie Mindestanforderungen an die Dienstqualität vorzuschreiben, um sicherzustellen, dass ausreichende Netzkapazitäten im Sinne der Verordnung vorgehalten werden;
2. für erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichungen bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern von Internetzugangsdiensten Bußgelder und pauschalisierte Schadenersatzansprüche für Verbraucherinnen und Verbraucher vorzusehen;

3. die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, die Anbieter von Internetzugangsdiensten zu verpflichten, basierend auf der Qualitätsklassen-Tabelle der DIN-Norm für Internetzugänge (DIN 66274-2), darüber zu informieren, welchen der in der Norm aufgeführten Qualitätsklassen ihr Internetzugangsdienst entspricht. Dabei sollte auch angegeben werden, welche konkrete Leistung auf Basis der für die Klassifizierung vorgesehenen Parameter vertraglich zugesichert wird;
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. die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, die nach Artikel 4 (1) TSM für Verträge über Internetzugangsdienste geforderten Transparenzmaßnahmen in die geplante TK-Transparenzverordnung aufzunehmen, sofern sie über die dort bereits vorgesehenen Pflichtangaben hinausgehen;
6. die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, jährliche Qualitätsstudien zur Dienstqualität von Internetzugangsdiensten durchzuführen und deren Ergebnisse zeitnahe zu veröffentlichen;
7. die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, das von ihr in Auftrag gegebene und auf der Webseite www.breitbandmessung.de bereitgestellte Tool zur Messung der Qualität von Internetanschlüssen als Überwachungsmechanismus im Sinne von Art. 4 (4) TSM zu zertifizieren;

Berlin, den 10. Mai 2016

Katrin Göring-Eckardt, Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Der Wert von 90% entspricht der Zielvorgabe, die die Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien in ihrem Management Plan 2015 gesetzt hat (vergl. European Commission: DG Connect Management Plan 2015, S. 26). Es ist darauf hinzuweisen, dass bereits in der DIN-Norm für Internetzugänge (DIN 66274-2) bereits heute ein Wert von 75% vorgegeben ist, der von vielen Unternehmen jedoch nicht eingehalten wird. Aus politischer Sicht wären durchaus ein höherer Wert wünschenswert. Insbesondere sollte Anbietern ein Angebot von Spezialdiensten (managed services) nur erlaubt werden, wenn - zusätzlich zu den sonstigen in der Verordnung dafür genannten Bedingungen - auch diese Vorgabe eingehalten wird.

Zu Nummer 2

Nach Art. 6 TSM sind für Leistungsverstöße der Internetzugangsanbieter Sanktionen vorzusehen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Diese hätten der Kommission bereits bis zum 30. April 2016 mitgeteilt werden müssen. Von der Bundesnetzagentur zu verhängende Bußgelder sind geeignet, diese Anforderung zu erfüllen. Nach dem Vorbild der Regelungen für Verspätungen im Bahnverkehr oder der Fluggastrechte sind auch pauschalierte Schadenersatzansprüche denkbar, vorausgesetzt, sie haben ihrer Höhe nach auf die Anbieter die nach Art. 6 TSM geforderte abschreckende Wirkung. Auf Basis von Messergebnissen aus dem auf der Seite breitbandmessung.de zur Verfügung gestellten Test sollten Kunden einen solchen Schadenersatz unkompliziert beantragen können. Die Auszahlung des Schadenersatzes könnte im Rahmen des Beschwerdemechanismus erfolgen, den die Anbieter nach Art. 4 (2) TSM einführen müssen. Die genauen Details dieses Beschwerdemechanismus („transparente, einfache und effiziente Verfahren zum Umgang mit Beschwerden von Endnutzern“) könnten beispielsweise in der TK-Transparenzverordnung konkretisiert werden.

Zu Nummer 3

Parameter der Norm sind: Mittlere Paketlaufzeit und Response Time, Download Bandbreite, Upload Bandbreite, Häufigkeit der erfolglosen Datenübertragung im Down- und Upload, Verbindungsaufbauzeit, Häufigkeit des erfolglosen Verbindungsaufbaus, Ende-zu-Ende-Sprachqualität, Ende-zu-Ende-Sprachlaufzeit, IPTV Videoqualität, IPTV Audioqualität, IPTV Kanalschaltzeit, Häufigkeit der erfolglosen IPTV Übertragung. Die Angabe nachprüfbarer Werte ist unerlässlich, damit Verbraucherinnen und Verbraucher verschiedene Angebote vergleichen und eine informierte Wahl für einen bestimmten Anbieter treffen können.

Zu Nummer 4

Als QoS-Parameter werden in der Norm genannt: Login time, data transmission speed achieved, unsuccessful data transmissions ratio, successful log-in ratio, delay.

Die geforderte Festschreibung von quality-of-service-Mindestanforderungen auf Basis eines anerkannten Standards ist eine unerlässliche Voraussetzung dafür, dass Nutzer einen Leistungsverstoß ihres Anbieters im Sinne von Art. 4 (4) TSM feststellen können: „Jede erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter der Internetzugangsdienste [...] angegebenen Leistung gilt [...] für die Auslösung Bestimmung der Rechtsbehelfe, die dem Verbraucher nach nationalem Recht zustehen, als nicht vertragskonforme Leistung.“

Zu Nummer 5

Da die TSM-Verordnung unmittelbare Rechtskraft entfaltet, ist es zwar nicht zwingend, die in ihr enthaltenen Vorgaben in deutsches Recht umzusetzen. Es erscheint jedoch sinnvoll, alle Transparenzanforderungen an Internetzugangsanbieter an ein und derselben Stelle zu bündeln, um Klarheit darüber zu schaffen, welche Informationen wo und in welcher Form veröffentlicht werden müssen. Nach der TSM sind die Regulierungsbehörden zu solchen Festlegungen ausdrücklich berechtigt. Die in Art. 4 (1) TSM spezifizierten vertraglichen Informationspflichten beziehen sich auf etwaige Auswirkungen von Verkehrsmanagementmaßnahmen auf die Qualität des Internetanschlusses, auf etwaige Auswirkungen von Volumenbeschränkungen, Geschwindigkeit oder anderer Qualitätsparameter

auf die Nutzung von Anwendungen und auf etwaige Auswirkungen von zugebuchten Diensten auf den Internetzugang. Zudem sind Transparenzanforderungen im Hinblick auf die Up- und Downloadgeschwindigkeiten bei Festnetz- und Mobilfunkdiensten festgeschrieben, wobei auch auf Rechtsmittel hingewiesen werden muss, die dem Verbraucher im Falle von Leistungsverstößen zur Verfügung stehen. Diese Anforderungen gehen zum Teil über die bereits im Entwurf der Transparenzverordnung vorgesehenen Angaben hinaus.

Zu Nummer 6

Es ist bedauerlich, dass die Bundesnetzagentur bereits seit 2014 keine Breitband-Qualitätsstudien mehr durchgeführt hat – insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie auf der Seite www.breitbandmessung.de selbst einen Qualitätstest zur Verfügung stellt –, obwohl es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich die Zuverlässigkeit der Leistungsbereitstellung im Vergleich zu den Vorjahren gebessert hat. Zur Schaffung von Transparenz auf dem Markt und zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher sind solche Studien ein unerlässliches Hilfsmittel.

Zu Nummer 7

Nach Art. 4(4) TSM ist jede „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig und ständig auftretende oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter der Internetzugangsdienste [...] angegebenen Leistung“ ein Leistungsverstoß. Voraussetzung ist, dass die Abweichung durch einen von der Bundesnetzagentur zertifizierten Überwachungsmechanismus festgestellt wurde.

Auf der Webseite breitbandmessung.de wird ein im Auftrag der Bundesnetzagentur entwickelter Test zur Messung von Breitbandgeschwindigkeiten zur Verfügung gestellt. Ein ähnlicher Test stand früher bereits auf den Seiten der „Initiative Netzqualität“ zur Verfügung. Es handelt sich nun jedoch um eine technisch verbesserte Version, mit der nicht zuletzt Kritik aus Branchenkreisen an bisherigen Messungenauigkeiten Rechnung getragen wurde.

Die zeitnahe Anerkennung eines Messtools als „zertifizierter Überwachungsmechanismus“ im Sinne des TSM ist unerlässlich, da die Feststellung des Leistungsverstoßes durch einen solchen Mechanismus die Voraussetzung für die Auslösung der Rechtsbehelfe ist, die dem Verbraucher nach nationalem Recht zustehen. Wenn Verbraucher aber Leistungsverstöße schon nicht feststellen können, laufen auch die vorgesehenen Sanktionen leer. Die neuen Rechte der Verbraucher wären dann in der Praxis nicht durchsetzbar.