

## Antrag

**der Abgeordneten Margit Stumpp, Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Anna Christmann, Renate Künast, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Stephan Kühn (Dresden), Daniela Wagner, Lisa Badum, Harald Ebner, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Corinna Rüffer, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### Update fürs Netz – Digitale Teilhabe für alle

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Corona-Pandemie macht deutlich: nur mit schnellem und verlässlichem Internet können Menschen am digitalisierten Leben zwischen Homeoffice, Heimunterricht und digitalen Verwaltungen teilhaben. Die aktuelle Lage zeigt<sup>1</sup>, dieses ist in Deutschland nicht flächendeckend gegeben. In der digitalen Welt von heute und besonders in Krisenzeiten ist der Zugang zum Breitbandinternet eine wichtige Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben. Von zu Hause arbeiten, Zeitung lesen, online lernen – ohne einen schnellen Internetzugang ist all dies nicht oder nur eingeschränkt möglich. Es ist unsere gemeinsame Verantwortung, flächendeckende, sichere und nichtdiskriminierende Vernetzung und damit Teilhabe und Chancengerechtigkeit für alle Menschen zu ermöglichen. Für jeden Menschen müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sie an der digitalen Welt teilhaben und digitale Kompetenzen erwerben können. Dies gilt insbesondere auch für Menschen mit geringem Einkommen und für diejenigen, die auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Es wird allerhöchste Zeit, die digitale Infrastruktur krisen- und zukunftsfest aufzustellen und allen Verbraucherinnen und Verbrauchern ihre Rechte auf schnelles Internet zu geben.

Besonders im ländlichen Raum lässt die Verfügbarkeit von Breitbandinternetzugängen zu wünschen übrig: Nur 64,1 Prozent der Haushalte haben dort einen Internetzugang mit mindestens 50 Mbit/s zur Verfügung, wie die Zahlen des letzten Breitbandatlas von 2019 zeigen<sup>2</sup>. Zum wiederholten Male wird die Bundesregierung ihre Versprechen aus dem Koalitionsvertrag, wie „an die Weltspitze im Bereich der digitalen Infrastruktur“ zu kommen, brechen. Von der „Gigabitgesellschaft“<sup>3</sup>, die sich die Bundesregierung als Ziel bis 2025 gesetzt hat, sind wir noch meilenweit entfernt: Gerade einmal 34,1 Prozent der Haushalte in Deutschland können einen Breitbandzugang mit mindestens 1 GB/s nutzen. Auf dem Land sind es sogar nur 9,8 Prozent. Da überrascht es

---

<sup>1</sup> [www.tagesspiegel.de/wirtschaft/zu-schlechtes-internet-fuer-homeoffice-in-der-coronakrise-raecht-sich-der-lahmende-netzausbau/25676508.html](http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/zu-schlechtes-internet-fuer-homeoffice-in-der-coronakrise-raecht-sich-der-lahmende-netzausbau/25676508.html)

<sup>2</sup> [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2019-ergebnisse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2019-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>3</sup> [www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Digitale-Gesellschaft/Gigabitgesellschaft/gigabitgesellschaft.html](http://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Digitale-Gesellschaft/Gigabitgesellschaft/gigabitgesellschaft.html)

nicht, dass Deutschland im internationalen Vergleich auf den hinteren Plätzen nach Ländern wie Russland, Frankreich, Rumänien oder Polen liegt<sup>4</sup>.

Die Ärgernisse für Verbraucherinnen und Verbraucher hören bei der Verfügbarkeit eines Breitbandanschlusses allerdings nicht auf. Der kürzlich veröffentlichte Jahresbericht 2018/2019 zur Breitbandmessung der Bundesnetzagentur zeigt, dass viele Anbieter von Internetzugängen seit Jahren ihre Werbeversprechungen im Hinblick auf die verfügbare Bandbreite privater Internetanschlüsse nicht einhalten<sup>5</sup>. Im Festnetz-Breitband waren es im Jahr 2019 lediglich 16,4 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher, welche die mit dem Anbieter vereinbarte Maximalgeschwindigkeit nutzen konnten. 70,1 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer stand nur mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsraten zur Verfügung.

Seit Inkrafttreten der 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 April 2016 hat sich trotz Vorgaben zur vertraglichen Transparenz bei Internetanschlüssen und zu Sanktionen bei Verstößen der Anbieter die Lage für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht spürbar verbessert. Liefert ein Telekommunikationsanbieter nicht die vereinbarte Bandbreite, müssen die Nutzerinnen und Nutzer auf die Kulanz der Anbieter hoffen oder im Rahmen eines langwierigen und teuren Verfahrens ohne sichere Aussicht auf Erfolg vor Gericht ziehen. Alternativ ist der Gang zur Schlichtungsstelle der Bundesnetzagentur möglich. Die Teilnahme an einem solchen Verfahren ist allerdings freiwillig und kann durch eine der beteiligten Parteien jederzeit beendet werden. Nach Angaben der Bundesnetzagentur führte das Schlichtungsverfahren daher nur in knapp der Hälfte der Fälle zu einer Übereinkunft der Parteien.<sup>6</sup>

Die Bundesnetzagentur hat im Juli 2017 zwar definiert, was unter einer „erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichung“ bei der Geschwindigkeit von Internetanschlüssen verstanden wird<sup>7</sup>. Doch in den vergangenen Anpassungen des Telekommunikationsgesetzes wurde den Nutzerinnen und Nutzern kein effektives Rechtsmittel an die Hand gegeben, um bei Nichteinhaltung der vertraglichen Bandbreite auch tatsächlich aktiv werden zu können. Statt auf Sanktionen wird auf Abschreckung durch die Veröffentlichung der Jahresberichte und auf Selbstregulation der Branche durch den öffentlichen Druck gesetzt. Dass diese Strategie des „naming and blaming“ in der Praxis nicht funktioniert, zeigen Jahr für Jahr die Berichte zur Breitbandmessung der Bundesnetzagentur.

Die anstehende Änderung des Telekommunikationsgesetzes könnte viel zu lang Versäumtes nachholen, indem Rechtsmittel für Verbraucherinnen und Verbraucher bei Nichteinhaltung der versprochenen Mindestbandbreite festgelegt werden. Eine Überarbeitung der Rechtslage ist längst überfällig: Die Jahresberichte der Bundesnetzagentur zeigen, dass sich die Situation für die Nutzerinnen und Nutzer in den letzten Jahren nicht verbessert hat<sup>8</sup>. Auch soll die Novelle des Telekommunikationsgesetzes die Vorgaben zum rechtlichen Anspruch auf einen Breitband-Anschluss (Universaldienst) konkretisieren. Doch die Gesetzesanpassung lässt auf sich warten. Nachdem im Februar 2019 die Eckpunkte<sup>9</sup> präsentiert wurden, folgte bis heute kein offizieller Entwurf.

<sup>4</sup> [www.ftthcouncil.eu/documents/FTTH%20Council%20Europe%20-%20Panorama%20at%20September%202019%20-%20Webinar%20Version4.pdf](http://www.ftthcouncil.eu/documents/FTTH%20Council%20Europe%20-%20Panorama%20at%20September%202019%20-%20Webinar%20Version4.pdf)

<sup>5</sup> [https://download.breitbandmessung.de/bbm/Breitbandmessung\\_Jahresbericht\\_2018\\_2019.pdf](https://download.breitbandmessung.de/bbm/Breitbandmessung_Jahresbericht_2018_2019.pdf)

<sup>6</sup> [www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2020-05/200512\\_VZ\\_Breitbandmessung\\_final\\_0.pdf](http://www.verbraucherzentrale-rlp.de/sites/default/files/2020-05/200512_VZ_Breitbandmessung_final_0.pdf)

<sup>7</sup> [www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Breitbandgeschwindigkeiten-node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Breitbandgeschwindigkeiten-node.html)

<sup>8</sup> <https://breitbandmessung.de/archiv-jahresberichte>

<sup>9</sup> [www.bfw-bund.de/wp-content/uploads/2019/03/190228\\_Eckpunkte\\_TKG\\_Novelle-1.pdf](http://www.bfw-bund.de/wp-content/uploads/2019/03/190228_Eckpunkte_TKG_Novelle-1.pdf)

Bis Ende des Jahres 2020 muss der EU-Kodex Telekommunikation mit Konkretisierungen zum Breitband-Universaldienst in deutsches Recht implementiert werden. Es scheint unrealistisch, dass dies fristgerecht geschehen wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen beziehungsweise notwendige Maßnahme zu ergreifen, um

1. im Rahmen der Daseinsvorsorge unverzüglich sicherzustellen, dass alle bundesdeutschen Haushalte, Schulen und Universitäten/Hochschulen, öffentlichen Einrichtungen, Gewerbegebiete, Gesundheitseinrichtungen, kleinen und mittleren Unternehmen sowie gemeinnützigen Organisationen einen Rechtsanspruch auf einen schnellen Breitband-Internetanschluss bekommen (Internet-Universaldienst), dessen Übertragungsrate sich an der von der Mehrzahl der angeschlossenen Teilnehmer genutzten Bandbreite bemisst und dynamisch angepasst wird; dabei ist
  - a) die Mehrzahl der Teilnehmer mit mindestens 80 Prozent zu definieren, im Sinne der Guidance des Communications Committee der Europäischen Kommission (COCOM) von 2011;
  - b) die Bundesnetzagentur dazu anzuhalten, entsprechend den gesetzlichen Regelungen zum Universaldienst im Telekommunikationsgesetz (§ 78 ff.) den Bedarf der Breitband-Universaldienstleistung bei den Endnutzerinnen und Endnutzern formal festzustellen, insbesondere hinsichtlich der geographischen Versorgung, und in entsprechend unterversorgten Gebieten die Erbringung des Breitband-Universaldienstes auszuschreiben;
  - c) die Finanzierung des Breitband-Universaldienstes entsprechend der derzeitigen Regelung in § 80 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) durch eine Umlagefinanzierung sicherzustellen, die von allen Netzbetreibern mit mindestens 4 Prozent Gesamtumsatz auf dem sachlich relevanten Markt zu erbringen ist;
2. die Einhaltung der vertraglich zugesicherten Bandbreite sicherzustellen, indem
  - a) Verbraucherinnen und Verbrauchern im Fall einer „erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichung“ bei der Übertragungsgeschwindigkeit ein einfach und niedrighschwellig durchsetzbarer Schadensersatzanspruch orientiert an der tatsächlichen, gemessenen Leistung im Verhältnis zur vertraglich vereinbarten monatlichen Grundgebühr oder pauschalisiert gewährt sowie ein Sonderkündigungsrecht bzw. ein Recht auf Tarifierpassung eingeräumt wird;
  - b) die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur erweitert werden und sie umsatzbezogene Bußgelder von bis zu 4 Prozent des in Deutschland im betreffenden Geschäftsbereich erzielten Jahresumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr verhängen kann.

Berlin, den 16. Juni 2020

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## Begründung

### Zu Nummer 1

Der im Dezember 2018 in Kraft getretene Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation sieht eine Neureglung des Breitband-Universaldienstes vor. Erstmals ist vorgesehen die Universaldienst-Regelung nicht nur auf Telefondienste anzuwenden, sondern auf die Internetversorgung auszuweiten. Entsprechende Rahmenbedingungen gibt der BEREC „Report on Member States’ best practices to support the defining of adequate broadband internet access service“<sup>10</sup> vor. Neben der Möglichkeit die von der Mehrzahl der Teilnehmer genutzte Bandbreite als Kriterium zugrunde zu legen, ist es alternativ machbar lediglich vorzugeben, dass die Nutzbarkeit bestimmter Dienste ermöglicht werden muss. Als Dienste werden beispielsweise E-Mail, Suchmaschinen, Internetbanking oder die Nutzung elektronischer Behördendienst aufgeführt. Dafür wird in der Regel keine hohe Bandbreite benötigt – dies darf jedoch nicht der Maßstab sein, wenn das Ziel einer Gigabitgesellschaft zukünftig erreicht werden soll.

Im Koalitionsvertrag<sup>11</sup> der Unions- und SPD-Fraktion wird das Ziel eines „flächendeckenden Zugangs zum schnellen Internet“ anhand eines „rechtlich abgesicherten Anspruches“ bis 2025 angekündigt. Bis zur Mitte der Legislaturperiode sollte eine rechtliche Ausgestaltung vorliegen. Auf welchem Weg die Bundesregierung diese Zielsetzung erreichen möchte bleibt offen, ein entsprechender Entwurf lässt auf sich warten. Erkennbar ist ebenso nicht, dass die Bundesregierung beabsichtigt, einen Anspruch auf höhere Bandbreiten zu schaffen. Eine Anhebung auf ein Versorgungsminimum aller Haushalte auf 50 Mbit/s bis zum Jahr 2018 aus dem Koalitionsvertrag 2013 wurde verfehlt. Aus Sicht der Antragsteller ist eine Breitbandversorgung mit 1 Mbit/s als Grundversorgung jedoch weder ausreichend noch im Einklang mit den Anforderungen der Universaldienst-Richtlinie. Auch der Neufassung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Richtlinie EU 2018/1972), in der von „adequate broadband internet access service“ die Rede ist, dürfte damit nicht Genüge getan sein.

In den im Februar 2019 erschienenen Eckpunkten zur TKG-Novelle zur Implementierung des EU-Kodex Telekommunikation des BMWi und BMVI werden entsprechende Rahmenbedingungen angekündigt<sup>12</sup>. Laut dem Eckpunktepapier wird eine „ganzheitliche Lösung“ angestrebt, die „Rechtsanspruch, Universaldienst sowie die Förderung sinnvoll miteinander verzahnt“. Qualitative Anforderungen an die Universaldienstleistungen sollen „dynamisch anhand der für eine Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten benötigten Bandbreiten“ bestimmt werden. Die Geschwindigkeit und andere Qualitätsparameter sind nicht konkret definiert. Zur Konkretisierung sollte laut Bundesministerien „in absehbarer Zeit ein gesondertes Papier“ veröffentlicht werden – was bis heute, nach über einem Jahr, nicht geschehen ist. Der EU-Kodex Kommunikation muss bis Ende des Jahres 2020 in deutsches Recht implementiert werden soll. Ein offizieller Entwurf zur Anpassung des Telekommunikationsgesetzes muss dringend zeitnah vorgelegt werden.

### Zu Nummer 2

Die Bundesnetzagentur hat im Dezember 2017 eine Mitteilung<sup>13</sup> zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ bei Festnetz-Breitbandanschlüssen im Download gemäß Art. 4 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2015/2120 u. a. über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet veröffentlicht. Als nicht vertragskonforme Leistung gilt seitdem, wenn nicht an mindestens zwei Messtagen jeweils mindestens einmal 90 % der vertraglich vereinbarten maximalen Geschwindigkeit erreicht werden, die normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit nicht in 90 % der Messungen erreicht wird oder die vertraglich vereinbarte minimale Geschwindigkeit an mindestens zwei Messtagen jeweils unterschritten wird<sup>14</sup>. Die Begriffe „normalerweise“ oder „Mindestgeschwindigkeit“ beziehen sich auf die Werte, die Netzbetreiber in ihren Produktinformationsblättern angeben müssen.

<sup>10</sup> [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8920-berec-report-on-member-states8217-best-practices-to-support-the-defining-of-adequate-broadband-internet-access-service](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8920-berec-report-on-member-states8217-best-practices-to-support-the-defining-of-adequate-broadband-internet-access-service)

<sup>11</sup> [www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1](http://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1)

<sup>12</sup> [www.bfw-bund.de/wp-content/uploads/2019/03/190228\\_Eckpunkte\\_TKG\\_Novelle-1.pdf](http://www.bfw-bund.de/wp-content/uploads/2019/03/190228_Eckpunkte_TKG_Novelle-1.pdf)

<sup>13</sup> [www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Mitteilung\\_Konkretisierung.pdf;jsessionid=5BB22CEE9471C69E7382513524036387?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Mitteilung_Konkretisierung.pdf;jsessionid=5BB22CEE9471C69E7382513524036387?__blob=publicationFile&v=3)

<sup>14</sup> [www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Breitbandgeschwindigkeiten-node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Breitbandgeschwindigkeiten-node.html)

Nach Art. 6 des Telecom Single Market sind für Leistungsverstöße der Internetzugangsanbieter Sanktionen vorzusehen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Die BEREK-Leitlinien zur Umsetzung der europäischen Netzneutralitätsregeln durch die nationalen Regulierungsbehörden (BoR (16)127) nennen in Nr. 158 als Beispiele für solche Rechtsbehelfe Preisnachlässe, Sonderkündigungsrechte, Schadenersatz, einen Anspruch auf die Wiederherstellung der vollen Leistung oder eine Kombination dieser Maßnahmen. Daher sollte Verbraucherinnen und Verbraucher ein Schadenersatzanspruch zugestanden werden, der seiner Höhe nach auf die Anbieter die nach Art. 6 TSM geforderte abschreckende Wirkung hat. Auf Basis von Messergebnissen aus dem auf der Seite [www.breitbandmessung.de](http://www.breitbandmessung.de) von der Bundesnetzagentur zur Verfügung gestellten Test sollten Kunden einen solchen Schadenersatz unkompliziert beantragen können. Die Bundesnetzagentur kann für die Einforderung von Schadenersatzansprüchen standardisierte Formulare auf ihrer Webseite bereit halten, vergleichbar zu den Beschwerdemöglichkeiten aus dem Bereich der Postdienstleistungen.

Kann ein Verbraucher oder eine Verbraucherin nachweisen, dass wiederholt nicht die Leistung erbracht wird, die im Vertrag versprochen wurde, sollte die Möglichkeit eines Sonderkündigungsrechtes sowie eines unkomplizierten Tarifwechsels bestehen, damit der Verbraucher oder die Verbraucherin nicht den Schaden der nichterbrachten Leistung zu tragen hat und bei Bedarf den unerfüllten Vertrag kündigen oder beispielsweise in einen günstigeren oder passenderen Tarif wechseln kann.

Von der Bundesnetzagentur zu verhängende umsatzbezogene Bußgelder sind ebenfalls geeignet, die Anforderung des Art. 6 des Telecom Single Market für Leistungsverstöße der Internetzugangsanbieter zu erfüllen. Ein Bußgeld von maximal vier Prozent des Jahresumsatzes eines Unternehmens wird aktuell bereits bei Verstößen gegen die Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)<sup>15</sup> sowie bei Verstößen gegen die neue EU-Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften<sup>16</sup> angewandt. Auch im Zusammenhang mit der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie dem auf EU-Ebene in der Entwicklung befindlichen Digital Services Act werden aktuell vergleichbare tatbezogene Bußgelder diskutiert.

---

<sup>15</sup>vgl. <https://dsgvo-gesetz.de/themen/bussgelder-strafen/>

<sup>16</sup>vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32019L2161&from=EN#d1e2060-7-1>





