

Lucidi, Stefano; Sörries, Bernd; Thiele, Sonja

**Working Paper**

## Wirksamkeit sektorspezifischer Verbraucherschutzregelungen in Deutschland

WIK Diskussionsbeitrag, No. 424

**Provided in Cooperation with:**

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

*Suggested Citation:* Lucidi, Stefano; Sörries, Bernd; Thiele, Sonja (2018) : Wirksamkeit sektorspezifischer Verbraucherschutzregelungen in Deutschland, WIK Diskussionsbeitrag, No. 424, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/227036>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wirksamkeit sektorspezifischer Verbraucher-schutzregelungen in Deutschland

Autoren:  
Stefano Lucidi  
Bernd Sörries  
Sonja Thiele

Bad Honnef, Januar 2018

## Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
E-Mail: [info@wik.org](mailto:info@wik.org)  
[www.wik.org](http://www.wik.org)

### Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor Abteilungsleiter Post und Logistik	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Direktor Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb	Dr. Bernd Sörries
Leiter der Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzende des Aufsichtsrates	Dr. Daniela Brönstrup
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>V</b>
<b>Summary</b>	<b>VI</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Methodik und Vorgehensweise</b>	<b>3</b>
<b>3 Ökonomische Aspekte des Verbraucherschutzes</b>	<b>5</b>
3.1 Informationen zur Verbesserung der Transparenz (Option I)	6
3.2 Vorgabe von Standards oder Normungssystemen zur Verbesserung der Transparenz (Option II)	7
3.3 Durchsetzungsbefugnisse zum Abstellen von missbräuchlichem Verhalten (Option III)	7
3.4 Zwischenergebnis	8
<b>4 Institutionelle und rechtliche Aspekte des Verbraucherschutzes</b>	<b>9</b>
4.1 Institutionelle Aspekte	9
4.1.1 Mehr-Ebenen-System	9
4.1.2 Staatliche Akteure auf der Bundesebene	11
4.1.2.1 Bundesnetzagentur	11
4.1.2.2 Bundeskartellamt	12
4.1.3 Staatliche Akteure auf der Länderebene	13
4.1.4 Private Akteure	13
4.1.4.1 Strukturelle Aspekte privater Akteure	13
4.1.4.2 VZBV	14
4.1.4.3 Marktwächter	15
4.1.4.4 Verbraucherzentralen (VZ)	15
4.1.4.5 Paketärger.de	16
4.2 Rechtliche Aspekte	16
4.2.1 Rechtsnormen im Telekommunikationssektor	18
4.2.1.1 Kundenschutzregelungen im TKG	18
4.2.1.2 Kundenschutzregelungen im UWG	21
4.2.1.3 Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz (EMVG)	22
4.2.1.4 Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (FuAG)	22

4.2.2	Rechtsnormen im Postsektor	22
4.2.2.1	Postgesetz	22
4.2.2.2	Postdienstleistungsverordnung	23
<b>5</b>	<b>Besonderheiten der Telekommunikationsmärkte</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt: die Optionen/Anwendungsfälle</b>	<b>26</b>
6.1	Informationsasymmetrie: Regulatorische Vorgaben zu Informationen und Transparenz (Option 1)	27
6.1.1	Zwischenergebnis	29
6.2	Vorgaben von Standards und Normen (Option 2)	29
6.2.1	Vorgaben zur Absicherung von Produkteigenschaften oder Reduktion von Transaktionskosten	29
6.2.1.1	Vorgaben zur Messung von Produkteigenschaften	29
6.2.1.2	Anbieterwechsel	33
6.2.2	Technische Überprüfung	34
6.2.2.1	Elektromagnetische Verträglichkeit	35
6.2.2.2	Funkanlagen	36
6.2.2.3	Marktüberwachung	37
6.2.2.4	Störungsbearbeitung	37
6.2.2.5	Messungen zur elektromagnetischen Umweltverträglichkeit	39
6.2.3	Zwischenergebnis	39
6.3	Verbote: regulatorische Eingriffe (Option 3)	40
6.3.1	Rufnummernmissbrauch und Spam	40
6.3.1.1	SMS-Spam	43
6.3.1.2	Werbeschreiben mit Rufnummernbezug	44
6.3.1.3	Abo-Falle bei WAP-Billing	45
6.3.2	Unerlaubte Telefonwerbung	48
6.3.3	Zwischenergebnis	50
<b>7</b>	<b>Verbraucherschutz im Postmarkt: Themen / Anwendungsfälle</b>	<b>51</b>
<b>8</b>	<b>Wirksamkeit des sektorspezifischen Verbraucherschutzes: Eine zusammenfassende Betrachtung</b>	<b>55</b>
8.1	Verbraucherschutz im Netzwerk	55
8.2	Unmittelbare gesetzliche Eingriffe in den Markt	61

8.3	Verwaltungspraxis der BNetzA	62
8.3.1	Erfolg von Verwaltungsmaßnahmen	62
8.3.2	Bußgelder	63
8.3.3	Veröffentlichung von Maßnahmen	64
8.3.4	Setzung von Standards/Normen	65
<b>9</b>	<b>Sektorspezifischer Verbraucherschutz 2.0</b>	<b>66</b>
9.1	Internet der Dinge	66
9.2	Plattformen und Algorithmen	66
9.3	Netzneutralität	67
<b>10</b>	<b>Fazit</b>	<b>68</b>
<b>11</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>69</b>
11.1	Administrativer Anpassungsbedarf	70
11.2	Gesetzlicher Anpassungsbedarf	71
<b>12</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>73</b>
<b>13</b>	<b>Anhang 1 – Interviewleitfaden</b>	<b>77</b>

## Abbildungen

Abbildung 1:	Mehr-Ebenen-System: Verbraucherschutzakteure im Telekommunikationssektor	10
Abbildung 2:	Beispiele für Produktinformationsblätter	28
Abbildung 3:	Überprüfung der Datenübertragungsrate nach TKTransparenzV	30
Abbildung 4:	Prozentual erreichte Datenübertragungsraten nach Kundenzufriedenheit (Noten 1=“sehr gut“ bis 6=“ungenügend“)	31
Abbildung 5:	Breitbandmessung 25 bis 50 Mbit/s, Zeitraum 6 Monate und 1 Jahr	33
Abbildung 6:	Anzahl der Beschwerden und Eskalationsverfahren im Zusammenhang mit dem Anbieterwechsel, Juni 2012 – 2016	34
Abbildung 7:	Entwicklung der Störungsmengen nach Themenbereichen, 2012-2016	38
Abbildung 8:	Anzahl der Beschwerden bei Rufnummernmissbrauch, 2011-2016	42
Abbildung 9:	Maßnahmenliste der BNetzA bei Rufnummernmissbrauch	43
Abbildung 10:	Maßnahme gegen SMS-Spam, 24.01.2017	44
Abbildung 11:	Aktueller Hinweis zu Rufnummernmissbrauch	45
Abbildung 12:	Anzahl der Beschwerden zu WAP-Billing im Jahr 2016 (Stand 15.11.2016)	46
Abbildung 13:	Anzahl der schriftlichen Beschwerden zu unerlaubter Telefonwerbung bei der BNetzA, 2011-2016	49
Abbildung 14:	Höhe der Bußgelder und Anzahl der Verfahren bei unerlaubter Telefonwerbung und Rufnummernunterdrückung, 2012-2016	50
Abbildung 15:	Schriftliche Verbraucherbeschwerden im Bereich Postdienste	52
Abbildung 16:	Netzwerktypen	56
Abbildung 17:	Arten von Netzwerk-Governance	60
Abbildung 18:	Eingeleitete Verwaltungsverfahren bei Rufnummernmissbrauch, 2011-2016	63

## Tabellen

Tabelle 1:	Beispiele für Arten von Rufnummernmissbrauch	41
Tabelle 2:	Vorteile von interorganisatorischen Netzwerken	57
Tabelle 3:	Herausforderungen einer erfolgreichen interorganisatorischen Zusammenarbeit	59
Tabelle 4:	Zusammenfassung Expertenmeinungen	69

## Zusammenfassung

Der sektorspezifische Verbraucherschutz für Telekommunikations- und Postmärkte gewinnt zunehmend an Bedeutung. Dieses Thema ist aus den Medien und in der Politik nicht mehr wegzudenken. Angesichts sehr dynamischer Märkte ist es kaum überraschend, dass immer wieder Missbräuche auftreten, die teilweise so massiv sind, dass der Ruf nach verstärkten behördlichen Eingriffen immer deutlicher wird. Jedoch gibt es kaum Erkenntnisse darüber, wie es aktuell um die Wirksamkeit der sektorspezifischen Regelungen bestellt ist. In diese Lücke stößt die vorliegende Studie.

Neben der Untersuchung der relevanten verbraucherschützenden Normen und ihrer Anwendung in der Praxis, liegt der Schwerpunkt der Studie auf der Frage, wie die staatlichen und privaten Akteure des Verbraucherschutzes die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes durch intra- und interorganisatorische Zusammenarbeit verbessern können. Hierzu greifen wir neben rechtlichen und ökonomischen Überlegungen auf Ansätze aus der Netzwerktheorie zurück. Der so gewählte methodische Ansatz berücksichtigt, dass die Frage nach der Wirksamkeit der relevanten gesetzlichen Regelungen nicht allein davon abhängig ist, wie staatliche Behörden oder private Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen oder rechtlichen Instrumente einsetzen. Von zentraler Bedeutung sind die Interaktionen im Netzwerk der relevanten Akteure. Die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes ist somit vom Zusammenspiel einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängig.

Neben der Auswertung relevanter Statistiken wurden Experteninterviews durchgeführt. Die Erkenntnisse der Analyse münden in administrativen und gesetzlichen Handlungsempfehlungen, die darauf abzielen, die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes in den betrachteten Sektoren zu verbessern.



## Summary

Sector-specific consumer protection is becoming increasingly important. Today, it is impossible to imagine the political agenda without consumer protection. Infringements of consumer rights are to be counteracted more intensively by official interventions.

This study deals with the sector-specific consumer protection of telecommunications and postal services in Germany. The aim of the study is to assess the effectiveness of consumer protection in the relevant end-customer markets.

In addition to investigating consumer protection standards in practice, the study focuses on how to improve the effectiveness of sector-specific regulations. The analysis focuses on public and private consumer protection actors in. Accordingly, approaches and considerations from the network theory are applied. In addition to the competencies and activities, interactions between actors are examined. This methodological approach takes account of the fact that the effectiveness of the relevant legal provisions does not depend solely on how public authorities or private actors use the competences or legal instruments at their disposal. Rather, the effectiveness of consumer protection is a dependent variable resulting from the interaction of different factors.

On the basis of the findings, which are also based on expert interviews, administrative and legal recommendations for action are proposed to improve the effectiveness of cooperation between actors in the interests of consumers.

## 1 Einleitung

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem sektorspezifischen Verbraucherschutz im Bereich von Telekommunikation und Post in Deutschland. Ziel der Studie ist es, die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes auf den relevanten Endkundenmärkten einzuschätzen.

Verbraucherschutz hat sowohl für die Bundesregierung als auch für die Anbieter eine hohe Priorität. Zunächst unterstützt die Bundesregierung die Entwicklung eines fairen Wettbewerbs auf den relevanten Märkten genauso wie innovations- und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen, wovon im Ergebnis die Verbraucher profitieren.<sup>1</sup> In diesem Kontext leistet die Regulierung von Märkten, auf denen es keinen funktionsfähigen Wettbewerb gibt, einen wesentlichen Beitrag dahingehend, dass Verbraucher aus einer Vielfalt an Angeboten auswählen können.

Dass hier einzelne Anbieter im Hinblick auf das Verbraucherwohl nicht zurückstehen wollen, zeigt nicht zuletzt die gemeinsame Infothek-Veranstaltung „*Herausforderungen und Chancen der aktuellen Verbraucherschutzregelungen für TK-Unternehmen*“ von BUGLAS und VATM im September 2017 in Hamburg.<sup>2</sup> Jedoch vermögen die Anstrengungen der Anbieter es nicht, dass dem Verbraucherschutz eine untergeordnete politische Bedeutung zukommt. Wie oben bereits angedeutet, das Gegenteil war und ist der Fall. Das Thema Verbraucherschutz ist von der politischen Agenda nicht mehr wegzudenken. Im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode wurde diesbezüglich das Ziel formuliert, Verbraucherrechtsverstößen verstärkt durch behördliche Eingriffe zu begegnen. Dies gilt insbesondere für die Sektoren, in denen Bundesbehörden beauftragt sind, Verstöße gegen kollektive Verbraucherrechte abzustellen.<sup>3</sup> Die Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom April 2017 passt hier ins Bild. Mit ihr wurden die behördlichen Eingriffsmöglichkeiten vertieft.<sup>4</sup>

Schauen wir uns die Historie des TKG an, so zeigt sich, dass seit dem erstmaligen Inkrafttreten des TKG bei allen Novellierungen Änderungen vorgenommen wurden, die einen direkten Bezug zum Verbraucherschutz haben. In der Regel reagierte der Gesetzgeber auf die zum Zeitpunkt der Novelle vorherrschenden Marktfehler (Missbräuche). Als beispielsweise Verbraucher massenhaft Opfer von Premium-SMS-Abonnements wurden, wurde das so genannte „Hand-Shake-Verfahren“ entwickelt und gesetzlich vorgeschrieben (§ 66c TKG). Die teilweise hohen Tarife für Warteschleifen waren Anlass und Begründung für die „Regulierung“ dieser Angebote (§ 66g TKG). Erst

---

1 Vgl. BMWi (2017).

2 Siehe [http://www.vatm.de/pm-de-tail.html?&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2548&cHash=f5b2103243b5b670bea1f6167cacf5b6](http://www.vatm.de/pm-de-tail.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2548&cHash=f5b2103243b5b670bea1f6167cacf5b6) (zuletzt abgerufen am 27.10.2017).

3 Dies gilt für den Finanz-, Telekommunikations- und Energiesektor. Vgl. Grugel (2017).

4 Vgl. BT-Drs. 18/11811 v. 30.3.2017.

jüngst hat der Gesetzgeber auf die gehäuften Verbraucherbeschwerden beim Thema WAP/Web-Billing reagiert.<sup>5</sup>

Im Ergebnis besteht beim Verbraucherschutz eine Parallelität von zivil- und verwaltungsrechtlichen Regelungen. Diese „Unübersichtlichkeit“ findet seine Entsprechung in einer Vielzahl von Akteuren auf der Bundes- und Landesebene, die sich mit dem Schutz der Verbraucher befassen. Ihr Tun oder Unterlassen hat maßgeblichen Einfluss auf die Wirksamkeit der sektorspezifischen Regelungen. Des Weiteren wird die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes von folgenden weiteren Variablen beeinflusst:

- rechtliche Regelungen (Reichweite),
- das Verhalten von Verbrauchern sowie
- der Rechtsprechung.

Erst eine zusammenfassende Betrachtung dieser Variablen ermöglicht es, die Wirksamkeit des sektorspezifischen Verbraucherschutzes einzuschätzen.

Die Studie gliedert sich wie folgt:

Zunächst werden auf Basis ökonomischer Überlegungen, die auf Informationsasymmetrien zwischen Angebot und Nachfrage fokussieren, generische Optionen zum Abbau derselben entwickelt. Nachfolgend werden die wesentlichen privaten und staatlichen Akteure des sektorspezifischen Verbraucherschutzes dargestellt. Eine Betrachtung der spezifischen rechtlichen Regelungen rundet das Bild über die Kompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten der Akteure ab. Bevor die generischen Optionen im Hinblick auf deren praktische Relevanz geprüft werden, werden kurz die Besonderheiten von Telekommunikations- und Postmärkten sowie das typische Verbraucherverhalten analysiert. Damit sollen die besonderen Herausforderungen für einen wirksamen Verbraucherschutz aus Sicht der betroffenen Güter und Dienstleistungen herausgearbeitet werden. Nach der Erläuterung von konkreten verbraucherschützenden Maßnahmen werden diese im nachfolgenden Kapitel zusammenfassend gewürdigt. Hierbei stellen wir insbesondere die Frage, welche Maßnahmen geeignet wären, die Wirksamkeit zu verbessern. Bevor wir ein Fazit ziehen und Handlungsempfehlungen vorstellen, werden die mit dem Verbraucherschutz 2.0 bestehenden Herausforderungen skizziert.

---

<sup>5</sup> BT-Drs. 18/11811 v. 30.3.2017, S. 8.

## 2 Methodik und Vorgehensweise

Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz sind Bereiche, die im Fokus unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen stehen. Bisher werden „Verbraucherwissenschaften“<sup>6</sup> nur von einer Minderheit als eigenständige, interdisziplinäre Wissenschaft angesehen.<sup>7</sup> Das mag daran liegen, dass sich Wissenschaftler aus den Rechts-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialwissenschaften mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Ansätzen mit einschlägigen Fragestellungen befassen. Aus diesem Grund bündelt diese Studie verschiedenste Ansätze aus den oben genannten Disziplinen.

Zunächst werden ökonomische Überlegungen herangezogen, um generische Optionen zum Schutz der Verbraucher zu identifizieren. Danach rücken die staatlichen und privaten Akteure des Verbraucherschutzes in den Mittelpunkt der Analyse. Hierbei werden neben den Kompetenzen und Tätigkeiten die akteursübergreifenden Interaktionen betrachtet. Gerade weil es keine hierarchische Struktur des Verbraucherschutzes in Deutschland gibt, liegt die Vermutung nahe, dass sich der Verbraucherschutz in Form eines unterschiedliche Akteure umfassenden Netzwerks vollzieht. Entsprechend werden Ansätze und Überlegungen aus der Netzwerktheorie angewandt.<sup>8</sup> Mit diesem methodischen Ansatz wird berücksichtigt, dass die Frage nach der Wirksamkeit der relevanten gesetzlichen Regelungen nicht allein davon abhängig ist, wie staatliche Behörden (z. B. Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt) oder private Akteure (Verbraucherschutzverbände) die ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen oder rechtlichen Instrumente einsetzen. Vielmehr ist die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes eine abhängige Variable aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren. Zu betrachten sind:

- die institutionelle Kompetenzverteilung,
- die Aktivitäten und Interessen der Akteure,
- die rechtlichen Regelungen,
- die Möglichkeiten der (kollektiven) gerichtlichen Durchsetzung,
- die prozedurale Zusammenarbeit der Akteure oder
- die Bereitschaft von Verbrauchern, ihr Individualinteresse zum Gegenstand von kollektiven Aktionen zu machen.<sup>9</sup>

Eine weitere Fragestellung ist, inwieweit die Akteure in den Netzwerken „eng“ oder „loose gekoppelt“<sup>10</sup> zusammenarbeiten und welche Art der Bindung zwischen den Akteuren im Sinne der Verbraucher vorteilhaft wäre.

---

<sup>6</sup> Vgl. Kenning P. et al. (2017).

<sup>7</sup> Grugel (2017), S. 59.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Popp (2014).

<sup>9</sup> Vgl. zu Überlegungen auf EU-Ebene u.a. KOM (2008) 794 endg., Grünbuch vom 27.11.2008.

Um empirisch gestützte Aussagen zu gewinnen, haben wir leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt.<sup>11</sup> Dies war auch deshalb notwendig, weil die von den Akteuren erstellten Statistiken nur eine Indikation über relevante Themen und Beschwerden abbilden. Diese Daten unterliegen jedoch im Zeitverlauf aus verschiedenen Gründen hohen Schwankungen (siehe z. B. Abbildung 12). Insbesondere wenn bestimmte Themen in den Medien diskutiert werden, steigen die Fallzahlen an. Umgekehrt, wenn ein Thema kaum noch Widerhall in den Medien findet, geht die Anzahl der Beschwerden zurück. Dies bedeutet aber nicht, dass das jeweilige Thema keine Rolle mehr im Markt spielt.

Zu erwähnen ist abschließend noch, dass im Rahmen der Studie nicht der Frage nachgegangen wird, ob materielle Regelungen überhaupt so ausgestaltet sind, dass der vom Gesetzgeber intendierte Normzweck erreicht werden kann und insoweit die Regelungen eine ausreichende Grundlage für den Verbraucherschutz darstellen. Wenn überhaupt, wird die entsprechende Diskussion lediglich am aktuellen Rand behandelt.

---

**10** Vgl. zu theoretischen Überlegungen Weick (1985).

**11** Befragt wurden neben Experten der BNetzA auch Experten aus Verbänden, Ministerien und Politik die sich mit dem Thema Verbraucherschutz im TK-Bereich beschäftigen. Für eine Liste der befragten Experten sowie den Interviewleitfaden siehe Anhang.

### 3 Ökonomische Aspekte des Verbraucherschutzes

Verbraucherschutz ist heute eine Aufgabe, die sich der Staat aktiv stellt. Jedoch wird in der Verbraucherpolitik weiterhin kontrovers darüber diskutiert, mit welchen regulativen Instrumenten und welcher Eingriffstiefe der Verbraucherschutz implementiert werden soll.<sup>12</sup> Ebenso wird diskutiert, ob es eines stärkeren behördlich geprägten Verbraucherschutzes bedarf, weil die privatrechtliche Durchsetzung nicht ausreichend erscheint.

Ausgehend von einer liberalen Konzeption der Marktwirtschaft sollte sich staatliches Handeln dem Primat oder Theorem der Konsumentensouveränität unterordnen.<sup>13</sup> In diesem Ansatz wird ein vollkommener Markt, mithin eine vollständige Informationslage über Angebote und Preise unterstellt. Staatliche Eingriffe seien allein dann gerechtfertigt, wenn Marktfehler existierten. Preisabsprachen könnten einen solchen Marktfehler darstellen. Sofern ohne den Nachweis von solchen Marktfehlern durch Ge- oder Verbote in den Marktprozess eingegriffen wird, könnte das Risiko bestehen, dass der Austausch von Produkten oder Dienstleistungen erheblich und zum Nachteil der Kunden gestört wird. In der Literatur findet sich dazu das folgende Beispiel:<sup>14</sup> Wenn der Staat beispielsweise den Verkauf von Gütern mit niedriger Qualität verbietet, so kann das zu höheren Produktionskosten und einem verknappten Angebot führen.<sup>15</sup> In der Folge käme es zu Preissteigerungen. Ein weiteres Beispiel könnte die Vorgabe von Mindestqualitäten sein. Sofern diese vorgegeben sind, orientieren sich die Marktteilnehmer fast ausschließlich daran, so dass für den Verbraucher positive Abweichungen nicht mehr angeboten werden. Ein konzeptionell so angelegter Verbraucherschutz würde, so die Annahme, das Verhalten der Anbieter und Kunden in einer unangebrachten, unverhältnismäßigen Weise leiten.

Die ökonomische Theorie hat sich in diesem Zusammenhang mit den Auswirkungen von Informationsasymmetrien befasst. Grundlegende ökonomische Arbeiten wurden von George Akerlof, A. Michael Spence und Joseph Stiglitz vorgelegt. Sie entwickelten die Theorie der asymmetrischen Information<sup>16</sup>. Akerlof wies anhand des Handels mit Gebrauchtwagen auf die asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Käufern und den Verkäufern hin, die eine Preisdifferenzierung nach manchen Qualitätskriterien ausschließt. So wird argumentiert, dass der Marktpreis für mängelfreie Gebrauchtwagen nur die niedrige durchschnittliche Qualität der am Markt gehandelten Waren widerspiegeln, so dass es Verkäufern von Gebrauchtwagen mit besserer Qualität nicht gelänge, einen höheren Preis durchzusetzen.<sup>17</sup> Selbst wenn es eine Nachfrage für bessere Güter gäbe, blieben entsprechende Angebote wegen der Informationsasymmetrie

---

<sup>12</sup> Z. B. wird diskutiert, welche Informationen für Verbraucher sinnvoll sind und ob die bisherige Regelungstiefe abgebaut werden könnte.

<sup>13</sup> Sinn (2003) .

<sup>14</sup> Siehe u.a. Sinn (2003) .

<sup>15</sup> Sinn (2003) .

<sup>16</sup> Akerlof (1970), Spence (1973), Rothschild/Stiglitz (1976) .

<sup>17</sup> Sinn (2003), S. 283.

und der fehlenden Möglichkeit, die bessere Qualität nachzuweisen, aus. Mögliche Wohlfahrtsgewinne kämen so nicht zustande.

Um die negativen Auswirkungen des oben geschilderten Phänomens zu begrenzen, bestehen nun für die am Marktprozess beteiligten Akteure (das Angebot, die Nachfrager und staatliche Akteure) unterschiedliche Optionen, die je nach Ausprägung und Kategorien von Gütern<sup>18</sup> das Marktungleichgewicht zwischen Produzenten und Nachfragern ausgleichen können.<sup>19</sup> Diese hierarchisch strukturierten bzw. einsetzbaren Optionen werden wir nachfolgend erläutern.

Bevor wir mit der Analyse fortfahren, soll an dieser Stelle aber nicht verschwiegen werden, dass eine allein an ökonomischen Gesichtspunkten orientierte Ausgestaltung des Verbraucherschutzes zu kurz greifen könnte. Da Verbraucher ihre Entscheidungen nicht allein an rationalen Kriterien ausrichten<sup>20</sup>, sind noch weitere Parameter und Erkenntnisse, beispielsweise aus der Verhaltensökonomie oder Neurowissenschaft, zu betrachten.<sup>21</sup> Hierbei zeigt sich beispielsweise, dass der Kontext der Verbraucherentscheidung von Bedeutung ist. Diese Erkenntnisse sind sodann bei der Umsetzung der nachfolgenden generischen Optionen zu berücksichtigen, um deren Wirksamkeit (oder Praxisbezug) besser einschätzen zu können.

### 3.1 Informationen zur Verbesserung der Transparenz (Option I)

Eine erste Option besteht darin, Informationspflichten vorzugeben. Eine souveräne Entscheidung des Endkunden setzt voraus, dass die Eigenschaften oder Merkmale von Produkten ausreichend transparent sind. Grundgedanke ist hier, dass wenn der Verbraucher mehr Wissen hat, dann wird er auch die besten Produkte auswählen. In der Folge leistet der Verbraucher einen aktiven Beitrag zur Selbstregulierung des Marktes.<sup>22</sup> Solche Informationen können freiwillig durch die Anbieter oder auf Basis staatlicher Vorgaben erfolgen.

Von einer besser informierten Kaufentscheidung gehen sodann positive externe Effekte für andere Verbraucher aus.<sup>23</sup> Ihre (informierte) Kaufentscheidung könnte die Erfahrungen anderer Verbraucher reflektieren.<sup>24</sup> Somit bestehen indirekte Netzwerkeffekte, so-

---

<sup>18</sup> So taucht das Lemon-Problem bei Erfahrungsgütern nicht auf. Erfahrungsgüter sind solche Güter, die wiederholt verzerrt werden und bei denen mögliche Qualitätsmängel in der nächsten Kaufentscheidung internalisiert werden können. Problematischer sind im Vergleich dazu Güter, die beim Angebot nur virtuell vorliegen und insoweit eine Qualitätsprüfung erst nach Erhalt vorgenommen werden kann.

<sup>19</sup> Datenzentrierte Geschäftsmodelle beeinflussen ebenfalls das Verhältnis von Anbietern und Kunden, da die Chancen der Nutzung digitaler Daten ungleich verteilt sind. Die Anbieter können durch Data Mining und Data Tracking einen erheblichen Informationsvorteil generieren, der einen Gewinn an Informationsmacht gegenüber dem Kunden nach sich ziehen kann (Oehler 2017, S. 71).

<sup>20</sup> Vgl. dazu Grugel (2017), S. 60.

<sup>21</sup> Anbieter nutzen diese Erkenntnisse bei der Ausgestaltung und Vermarktung von Produkten oder Dienstleistungen aus. Vgl. Kenning (2014).

<sup>22</sup> Siehe auch Stammer (2014), S. 16 f.

<sup>23</sup> Sinn (2003) S. 290.

<sup>24</sup> Der Verbraucher wird zu einem Anwalt für das Gemeinwohl. Dieses Verständnis, wonach der Verbraucher einen Beitrag leisten kann, um volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Ziele zu er-

fern Erfahrungen über den Verzehr von Gütern oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen (beispielsweise über das Internet) transparent gemacht werden und Eingang in künftige Kaufentscheidungen finden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Informationen zum Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen und deren Bereitstellung den Kontext der Entscheidungsfindung berücksichtigen (online versus offline). Informations- und Transparenzpflichten stärken die Nachfrageseite und sind aufgrund ihrer unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsbeziehungen zwischen Unternehmen und Verbraucher als verbraucherschützende Regelungen anzusehen.

### **3.2 Vorgabe von Standards oder Normungssystemen zur Verbesserung der Transparenz (Option II)**

Eine zweite Option besteht in der Entwicklung und/oder verpflichtenden Vorgabe von Normungssystemen oder Standards.<sup>25</sup> So stößt das „Informationsmodell“, das Ausfluss der vorherigen Option ist, an seine Grenzen, wenn der Verbraucher nicht verständliche oder nicht vollständige Informationen über die Eigenschaften von Produkten erhält. In diesem Fall kann die Vorgabe von Normungssystemen, die auch von Dritten erarbeitet werden können, die Lücke schließen. Mit solchen Systemen oder Anwendungen erhält der Verbraucher die Option, die Qualität von Produkten zu überprüfen. In der Folge wären Verbraucher in der Lage, die Erbringung vertraglich geschuldeter Verpflichtungen jederzeit nachzuhalten.<sup>26</sup>

Ebenso können Marktprozesse (z. B. der Prozess beim Wechsel des Anbieters) anhand der Vorgabe von Standards definiert und strukturiert werden, sodass Transaktionskosten auf Seiten der Anbieter und Nachfrager verringert werden.<sup>27</sup> Die Festlegung von Standards und Normen, die geeignet sind, Transaktionskosten für Anbieter und Nachfrager zu reduzieren, sind somit ebenfalls geeignet, einen Beitrag zur Behebung von Informationsasymmetrien zu leisten.

### **3.3 Durchsetzungsbefugnisse zum Abstellen von missbräuchlichem Verhalten (Option III)**

Eine dritte Option besteht darin, direkt in Marktprozesse einzugreifen, um Marktfehler (Missbräuche) abzustellen. Die Option besteht gerade dann, wenn Anbieter mit ihrem Tun oder ihren Produkten gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen. Zentral ist hier, dass diejenigen Akteure, die ermächtigt sind, rechtlich gegen Marktfehler vorzugehen, von den Marktgegebenheiten Kenntnis erlangen. Die Option wirkt reaktiv, während die ersten beiden Optionen im Wesentlichen einen pro-aktiven Charakter haben. Von dieser

---

reichen, wird nach Auffassung von Grugel bisher zu wenig in der Verbraucherpolitik aufgegriffen (Grugel (2017), S. 54).

<sup>25</sup> Dies könnte auch eine Gütesiegel sein.

<sup>26</sup> Siehe dazu Kapitel 6.2.

<sup>27</sup> So werden beispielsweise in der Energiewirtschaft Marktprozesse entsprechend definiert.



Option können sowohl staatliche Akteure als auch private Akteure Gebrauch machen, sofern entsprechende Ermächtigungsgrundlagen oder Klagebefugnisse bestehen. So können auch private Akteure durch erfolgreiche zivilrechtliche Verfahren auf das Verhalten von Marktakteuren einwirken.

### **3.4 Zwischenergebnis**

Um Informationsasymmetrien zu beheben, können

1. Relevante Informationen über Produkte im Vorfeld einer Kaufentscheidung bereitgestellt werden,
2. Standards und Normen entwickelt werden, die Transaktionskosten beim Angebot und Nachfrage einsparen und Verbraucherrechte nach einer Kaufentscheidung stärken und
3. Eingriffe im Markt stattfinden, um Marktfehler (Missbräuche, Gesetzesverstöße) abzustellen.

Im Weiteren wird nun geprüft, inwieweit im Telekommunikations- und Postbereich die oben genannten Optionen zur Vermeidung von Asymmetrien genutzt werden.

## 4 Institutionelle und rechtliche Aspekte des Verbraucherschutzes

Bereits oben wurde ausgeführt, dass die Frage nach der Wirksamkeit sektorspezifischer Verbraucherschutzregeln sowie die daraus ableitbaren Schlussfolgerungen im Lichte der Akteure (Institutionen) und ihres wechselseitigen Zusammenspiels zu sehen sind.<sup>28</sup> Aus diesem Grund werden hier nun die wesentlichen Akteure und die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen vorgestellt.

Verbraucherpolitik ist ein horizontales Politikfeld, sodass sich bei der Politikformulierung eine Alleinzuständigkeit eines Akteurs nicht sinnvoll darstellen lässt. Vor diesem Hintergrund sind an der Formulierung und Umsetzung der Verbraucherpolitik unterschiedliche Akteure beteiligt. Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über Verbraucherschutz 2.0, die Vorschläge über weitere institutionelle Veränderungen beinhaltet, erscheint ein akteurszentrierter Ansatz angebracht zu sein.

Nachfolgend wird auf die rechtlichen Aspekte (Kompetenzen, Rechtsdurchsetzung) des sektorspezifischen Verbraucherschutzes näher eingegangen.

### 4.1 Institutionelle Aspekte

#### 4.1.1 Mehr-Ebenen-System

Zunächst ist festzuhalten, dass sich Verbraucherschutzpolitik insbesondere im Telekommunikations- und Postbereich in einem Mehr-Ebenen-System, das durch europäische und nationale Gesetzgebung sowie private und staatliche Akteure konstituiert wird, vollzieht (siehe Abbildung 1). Hinsichtlich des sektorspezifischen Verbraucherschutzes sind die Rahmenrichtlinie<sup>29</sup> und die Universaldienstrichtlinie<sup>30</sup> relevant. Aktuell wird die Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens diskutiert.<sup>31</sup> Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei das Ansinnen der Kommission, eine Vollharmonisierung von verbraucherschützenden Regelungen zu erreichen. Die Mitgliedsstaaten, die bereits ein höheres Schutzniveau realisiert haben als es der Kommissionsvorschlag vorsieht, lehnen die diesbezüglichen Regelungen ab (u.a. Deutschland). Setzt sich die Vollharmonisierung auf einem geringen Niveau durch, müssten die davon betroffenen Mitgliedstaaten die Qualität des Verbraucherschutzes zurückführen.<sup>32</sup>

Als Akteure auf der europäischen Ebene treten somit das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Europäische Kommission sowie die Interessenvertreter von Angebot und Nachfrage auf. Da sie zusammen aktuell keinen unmittelbaren, direkten Einfluss

---

<sup>28</sup> Vgl. Repo/Timonen (2017).

<sup>29</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Rahmenrichtlinie) (konsolidierte Fassung); geändert durch Verordnung (EG) 717/20077 und Richtlinie 2009/140/EG.

<sup>30</sup> Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Universaldienstrichtlinie) (konsolidierte Fassung); geändert durch Richtlinie 2009/136/EG.

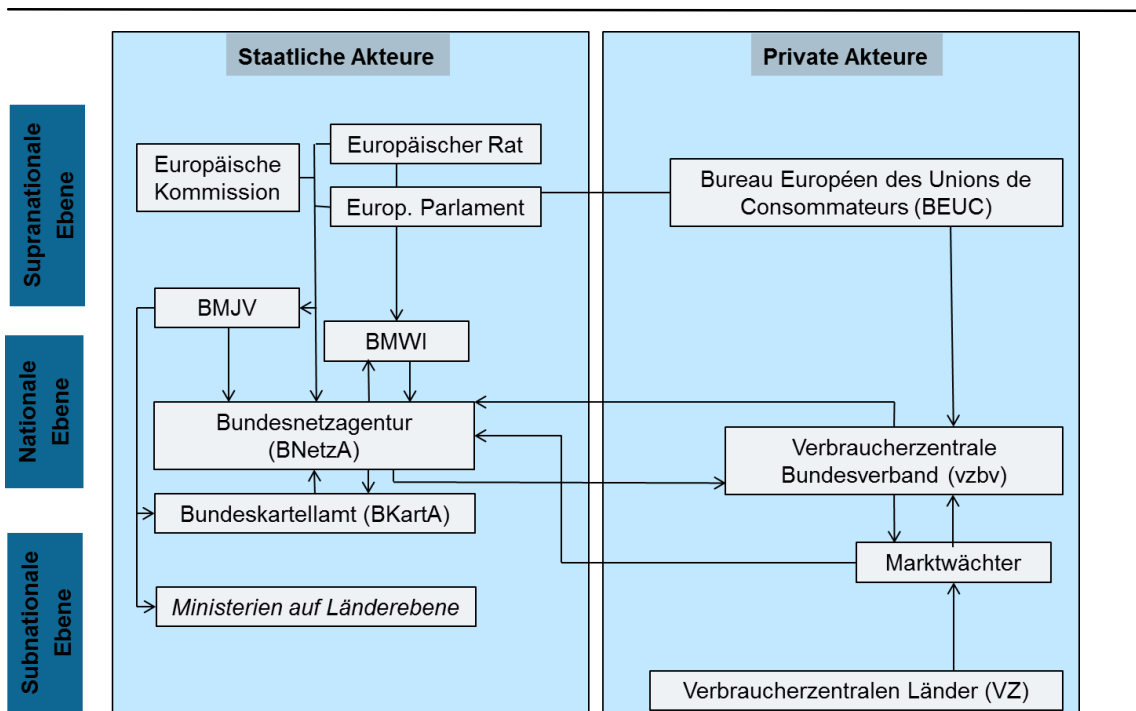
<sup>31</sup> Siehe [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM\\_2016\\_0590\\_FIN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM_2016_0590_FIN).

<sup>32</sup> Vgl. für eine horizontale Diskussion: Tonner et al.(2017).

auf konkrete Verfahren oder Abläufe in Deutschland haben, werden sie hier nicht weiter betrachtet. Dieses kann sich jedoch in absehbarer Zeit ändern. Parallel zur Diskussion über den neuen Rechtsrahmen hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag<sup>33</sup> auf den Weg gebracht, der darauf abzielt, die länderübergreifende Kooperation von Verbraucherschutzbehörden zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollen die Kompetenzen der jeweiligen nationalen Behörde vereinheitlicht werden. Nach Art. 8 des Verordnungsvorschlags wird dabei die Befugnis vorgeschlagen, dass die Behörde Händler anweisen kann, Verbraucher nach Eintritt eines Vermögensschadens zu entschädigen.<sup>34</sup> Dies wäre ein Novum in Deutschland.

Der Vorschlag der Kommission unterstreicht sehr gut, dass Verbraucherschutz konzeptionell und praktisch in einem Mehr-Ebenen-System gedacht und umgesetzt wird. Davon können nationale Handlungsspielräume nicht unberührt bleiben.<sup>35</sup> Mit anderen Worten: Die Veränderungen müssen die nationalen Akteure internalisieren, um nicht an Bedeutung zu verlieren.

Abbildung 1: Mehr-Ebenen-System: Verbraucherschutzakteure im Telekommunikationssektor



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>33</sup> Die Verordnung bietet eine Rechtsgrundlage zur Ausweitung von nationalem Verfahrensrecht, so dass dieses in grenzüberschreitenden Situationen angewandt werden kann, z. B. wenn die Vernachlässigung der beruflichen Sorgfaltspflicht durch einen Händler mit Sitz in einem Mitgliedstaat auf Verbraucher in einem anderen Mitgliedstaat abzielt. Siehe KOM (2016) 283 endg. v. 25.5.2016.

<sup>34</sup> Vgl. Micklitz (2017), S. 45.

<sup>35</sup> Gerpott (2017b), S. 383.

#### 4.1.2 Staatliche Akteure auf der Bundesebene

Das Politikfeld Verbraucherschutz zeichnet sich dadurch aus, dass die Zuständigkeiten und Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern einem ständigen Wandel ausgesetzt sind. Ein „geborenes“ Verbraucherministerium auf der Bundesebene gibt es deshalb nicht. Die Verbraucherpolitik ist vielmehr national wie international in den unterschiedlichsten Ressortkombinationen verankert. Traditionell ist der rechtlich-wirtschaftliche Verbraucherschutz in Deutschland im Wirtschaftsministerium (BMWi) angesiedelt. Das Ministerium ist denn auch für das TKG zuständig und somit federführend beim hier betrachteten Verbraucherschutz. Für den horizontalen Verbraucherschutz auf Ebene des Bundes ist das Justizministerium (BMJV) federführend.<sup>36</sup>

Bei den nachgeordneten Behörden lässt sich die zunehmende Bedeutung des Verbraucherschutzes daran festmachen, dass bei einer Reihe staatlicher Einrichtungen der Verbraucherschutz ein gleichberechtigtes Ziel ihrer Aufsichtstätigkeit ist. Hinsichtlich der hier zu betrachtenden Märkte beinhaltet das TKG die Maßgabe<sup>37</sup>, dass die Bundesnetzagentur Regulierungsmaßnahmen so auszugestalten hat, dass die Nutzer-, insbesondere Verbraucherinteressen, auf dem Gebiet der Telekommunikation gewahrt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG).<sup>38</sup> Damit bestehen grundsätzlich die Voraussetzungen, von einem reaktiven zu einem proaktiven Verbraucherschutz überzugehen.<sup>39</sup>

##### 4.1.2.1 Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie mit Sitz in Bonn.

Nach dem Zielkatalog des Telekommunikationsgesetzes (TKG) hat die Bundesnetzagentur den Auftrag, durch Regulierung in ihren Zuständigkeitsbereichen sowohl einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten und somit den Wettbewerb zu fördern als auch den Wettbewerb zum Nutzen der Verbraucher zu schützen. Mit der Novelle von 2012 wurde der Verbraucherschutz als Ziel im TKG verstärkt: Ziffer 1 des § 2 (2) TKG lautet nun: *„die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation und die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses. Die Bundesnetzagentur fördert die Möglichkeit der Endnutzer, Informationen abzurufen und zu verbreiten oder Anwendungen und Dienste ihrer Wahl zu nutzen. Die*

---

<sup>36</sup> Vor der 18. Legislaturperiode war das Landwirtschaftsministerium mit entsprechenden Aufgaben betraut.

<sup>37</sup> Nimmt man den Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 als Ausgangspunkt, dann gilt dies zunächst für die oben beschriebenen institutionellen Ziele (Sachverständigenrat und Marktwächter). Verbraucherschutz als gleichberechtigtes Ziel der Aufsichtstätigkeit ist zwar bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verankert, Kartellamt und Bundesnetzagentur – ebenfalls explizit im Koalitionsvertrag erwähnt – fehlen hingegen. Der Verbrauchercheck bei gesetzgeberischen Vorhaben ist nicht wirklich vorangekommen.

<sup>38</sup> Siehe auch Scherer/Heinickel (2012), S. 585 ff.

<sup>39</sup> Grugel (2017), S. 56.

*Bundesnetzagentur berücksichtigt die Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von behinderten Nutzern, älteren Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen.“*

Die Aufnahme der Schutzgruppe der Verbraucher in das TKG<sup>40</sup> postuliert implizit den Auftrag an die BNetzA, in diesem Bereich auch proaktiv tätig zu werden. Insoweit geht die Zielsetzung darüber hinaus, dass sich die BNetzA bemüht, „eine quantitativ und qualitativ hochwertige und preisgünstige Versorgung mit allen Telekommunikationsdienstleistungen sicherzustellen.“<sup>41</sup>

In den Märkten Post und Telekommunikation achtet die Bundesnetzagentur insoweit auf flächendeckende, ausreichende Dienstleistungen und schafft Regelungen für Frequenzen und Rufnummern. Hinsichtlich der hier betrachteten Fragestellung stellen die §§ 43 ff. TKG Ermächtigungsgrundlagen für die BNetzA bereit, um Maßnahmen gemäß der oben genannten Optionen zu ergreifen.

Innerhalb der BNetzA sind verschiedene Referate in unterschiedlichen Abteilungen mit den hier betrachteten Regelungen befasst. Aktuell ist eine Stabstelle „Grundsatzfragen des Verbraucherschutzes“ im Aufbau, die Grundsatzthemen zum Verbraucherschutz in den regulierten Sektoren identifizieren und bearbeiten soll. Damit soll eine Koordinationsfunktion innerhalb der Behörde etabliert werden. Abschließend sei noch erwähnt, dass die BNetzA eine Rechtsberatung von Verbrauchern nicht vornehmen darf.

#### 4.1.2.2 Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt kontrolliert die Einhaltung des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Mit seiner Praxis kann das Bundeskartellamt missbräuchliche Preise verhindern, und somit einen für Verbraucher vorteilhaften Preis- und Qualitätswettbewerb unterstützen. Einen Gleichklang mit den Zielen des Verbraucherschutzes gibt es dann, wenn eine marktbeherrschende Stellung darauf aufbaut, dass irrationales Verhalten von Verbrauchern Bindungen erzeugt, die anderen Unternehmen den Marktzutritt erschwert.<sup>42</sup>

Mit Inkrafttreten der 9. GWB-Novelle<sup>43</sup> hat das BKartA neue Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes erhalten. Im Hintergrund steht die Diskussion darüber, dass das Bundeskartellamt zu einer Verbraucherschutzbehörde ausgebaut werden soll.<sup>44</sup>

Nach der Gesetzesnovelle kann das BKartA bei begründetem Verdacht auf „erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften“ Sektoruntersuchungen durchführen (§ 32e Abs. 5 GWB).<sup>45</sup> Dabei dürfte es vor allem um

---

<sup>40</sup> Vgl. Säcker (2013), S. 237 (Rn. 2).

<sup>41</sup> Säcker (2013), S. 237 (Rn. 2).

<sup>42</sup> Towfigh/Chatziathanasiou (2017), S. 109.

<sup>43</sup> <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/gwb-novelle.html>.

<sup>44</sup> Vgl. Micklitz (2017), S. 45.

<sup>45</sup> Vgl. Ost (2017) .

Verstöße gegen das UWG gehen, wobei die Gesetzesbegründung insbesondere die Verwendung unwirksamer Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) nennt.<sup>46</sup>

Im Zusammenhang mit Beschwerden über Internet-Vergleichsportale hat das BKartA im Oktober 2017 zum ersten Mal seine neuen Befugnisse als „Verbraucherschutzbehörde“ für das Internet genutzt und Ermittlungen eingeleitet.<sup>47</sup>

#### 4.1.3 Staatliche Akteure auf der Länderebene

Auf der Länderebene gibt es ebenfalls eine erhebliche Varianz. So sind sehr unterschiedliche Ministerien für dieses Politikfeld verantwortlich: Justiz (Berlin), Agrar und Ernährung (Niedersachsen), Umwelt (Bayern, NRW), Wissenschaft und Gesundheit (Bremen), Soziales (Sachsen) oder in breiter Aufgabenvielfalt von Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz (Rheinland-Pfalz). Ein klassisches Kernressort scheint es also nicht zu geben. Über den Bundesrat nehmen die Länder Einfluss auf Gesetzgebungsvorhaben, die in der Bundeszuständigkeit liegen. Dies gilt insbesondere für Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung des TKG.

#### 4.1.4 Private Akteure

Unabhängig von den staatlichen Akteuren, werden die Interessen der Verbraucher primär über private Akteure sowohl im politischen Entscheidungsprozess als auch bei der Kontrolle marktlicher Aktivitäten vertreten.

Jedoch sind diese privaten Akteure ohne staatliche Unterstützung nicht allein handlungsfähig. Dies liegt an folgenden Faktoren:

##### 4.1.4.1 Strukturelle Aspekte privater Akteure

Die Durchsetzung individueller Interessen im Bereich des Verbraucherschutzes hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben dem Bildungsgrad, Alter und Einkommenssituation ist ein relevanter Faktor der eingetretene materielle Schaden. Die Europäische Kommission zeigt in einer Analyse, dass 20 Prozent der Verbraucher bei einem materiellen Schaden von weniger als 1000 Euro auf eine zivilrechtliche Auseinandersetzung verzichten. Sobald der Schaden unter 200 Euro liegt, geht nur jeder Zweite das Risiko eines Gerichtsverfahrens ein.<sup>48</sup> Die Durchsetzung des individuellen Interesses erfolgt somit nur in besonderen Situationen. Angesichts hoher Transaktionskosten, die nur in seltenen Fällen vorab sicher eingeschätzt werden können, zeichnet sich die Mehrheit der Verbraucher durch ein „rationales Desinteresse“ oder eine „rationale Apathie“

---

<sup>46</sup> [http://knowledge.freshfields.com/de/Germany/r/3508/9\\_gwb-novelle\\_in\\_kraft\\_getreten](http://knowledge.freshfields.com/de/Germany/r/3508/9_gwb-novelle_in_kraft_getreten).

<sup>47</sup> FAZ (2017) vom 25. Oktober 2017, Kartellamt durchleuchtet Internet-Vergleichsportale.

<sup>48</sup> KOM (2008) 794 endg., S. 4.

aus.<sup>49</sup> Der Nutzen der Durchsetzung berechtigter Interessen wird geringer eingestuft als der Aufwand.<sup>50</sup> Insbesondere die deutlich bessere Ressourcenausstattung des Angebots bei der gerichtlichen Auseinandersetzung führt dazu, dass es aus Sicht der Verbraucher rational ist, die Beeinträchtigung von Rechtspositionen nicht einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen und insoweit de facto mögliche Rechtsverstöße zu dulden.

Das „rationale Desinteresse“ wirkt sich sodann auf die Möglichkeit der kollektiven Interessenvertretung aus. Die Bereitstellung von (objektiven) Informationen über Güter stellt ein Kollektivgut (öffentliches Gut) dar. Da von einem Kollektivgut keiner ausgeschlossen werden kann, besteht auch grundsätzlich kein Anreiz, sich mit Ressourcen an seiner Produktion zu beteiligen.<sup>51</sup> Hinsichtlich des Verbraucherschutzes ist festzustellen, dass Verbraucher häufig nur an einer kurzfristig orientierten Interessendurchsetzung interessiert sind und insoweit kaum bereit sind, ihr privates Konsumverhalten zum Gegenstand einer kollektiven Interessenvertretung zu machen.<sup>52</sup> Verbraucherverbände, die sich mit der Durchsetzung von Verbraucherinteressen befassen, müssen deshalb mit einem Dilemma umgehen: Sie können ihre Aufgaben mangels eigener Mitgliedschaft und damit begrenzter Ressourcen nicht ohne staatliche Mittel erfüllen. Werden die Verbände politisch aktiv, können sie die Legitimität ihrer Interessen aber nur dann darstellen, wenn sie über eine ausreichende Mitgliedschaft „aufgeklärter Verbraucher“ verfügen. Dieses Dilemma erklärt, wieso die Interessenvertretung von Verbrauchern strukturell schwach ist und ohne staatliche Unterstützung nicht dauerhaft bestehen könnte. Eine privatrechtliche Durchsetzung kollektiver Interessen ist somit vom Transfer öffentlicher Mittel abhängig.

Damit existiert aus Sicht der Verbraucher folgende Herausforderung: Ohne kollektive Aktionen (organisatorisch, rechtlich, politisch) können Fehlentwicklungen auf Märkten nicht adressiert werden. Da von den kollektiven Aktionen auch diejenigen profitieren, die sich nicht an der Produktion des öffentlichen Gutes beteiligen, lassen sich die Interessen der Verbraucher grundsätzlich nur schwer organisieren. Insoweit ist es aus Sicht der Verbraucher positiv, wenn staatliche Akteure (komplementäre) Zuständigkeiten haben und entsprechende Dienstleistungen kostenlos anbieten.

#### 4.1.4.2 VZBV

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) wurde im Jahr 2000 gegründet und ging aus dem Zusammenschluss der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), des Verbraucherschutzvereins (VSV) und der Stiftung Verbraucherinstitut hervor. Der Dachverband der 16 Verbraucherzentralen der Länder und 24 Verbraucherschutzorganisationen ist gemeinnützig, parteipolitisch neutral und allein den Interessen

---

<sup>49</sup> Towfigh/Chatziathanasiou (2017), 100 mit weiteren Nachweisen und Diskussion.

<sup>50</sup> Vgl. Meller-Hannich/Höland (2010), Brönneke (2017), S. 176.

<sup>51</sup> Olson (1998).

<sup>52</sup> Müller (2001), S. 9.

der Verbraucher verpflichtet. Ihre Arbeit wird aus Mitteln des BMJV (zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Aufbau von Marktwächtern für den Finanzmarkt und die digitale Welt) und aus Projektmitteln sowie durch Mitgliedsbeiträge finanziert. Abschließend sei noch erwähnt, dass der vzbv die Kontrollaktivitäten (Unterlassungsklagen) im Wesentlichen auf sich konzentriert.<sup>53</sup> Seine Möglichkeiten, über Verbandsklagen das Verhalten von Unternehmen zu verändern, hängen maßgeblich von seinen Ressourcen und den Prozessrisiken ab.

Der Bundesverband (vzbv) agiert als politische Dachorganisation. Der vzbv bietet jedoch keine direkte Verbraucherberatung an. Dies übernehmen die einzelnen Verbraucherzentralen in den Ländern.

#### 4.1.4.3 Marktwächter

Die Marktwächter wurden 2015 durch den vzbv mit Hilfe einer Förderung des BMJV aufgebaut. Die Marktwächter beobachten und analysieren den digitalen Markt aus Sicht der Verbraucher. Grundlage sind dabei Informationen aus den Beratungsstellen der Verbraucherzentralen (siehe Kapitel 4.1.4.4). Schwerpunktthemen sind:

- Digitale Dienstleistungen, wie Preisvergleichs- und Bewertungsportale, Partnerbörsen und Online-Speicherdienste
- Digitaler Wareneinkauf, wie Shopping im Internet, per Mobilgerät oder per App, Online-Lebensmittelhandel
- Nutzergenerierte Inhalte, wie soziale Netzwerke, Blogs, Foren, Messenger, Apps und Fitnessarmbänder
- Digitale Güter, wie E-Books, MP3s, Apps, Spiele
- Telekommunikationsdienstleistungen, wie Festnetz, Mobilfunk, Internetanbieter, Bandbreitenleistung

Neben der Tätigkeit als unabhängiger Beobachter bietet der Marktwächter über die Zusammenarbeit mit den 200 bundesweiten Beratungsstellen der Verbraucherzentralen auch ein Frühwarnsystem für Verbraucher im Bereich der Digitalen Welt an.<sup>54</sup>

#### 4.1.4.4 Verbraucherzentralen (VZ)

Die deutschen VZ sind auf Landesebene organisierte Vereine mit bundesweit rund 200 Beratungsstellen, die sich aufgrund eines staatlichen Auftrags dem Verbraucherschutz

---

<sup>53</sup> Towfigh/Chatziathanasiou (2017), S. 104.

<sup>54</sup> Das Frühwarnsystem soll belastbare Erkenntnisse über die tatsächliche Situation von Verbrauchern in den bestimmten Teilmärkten liefern und damit Verbraucherschützern bei ihrer Arbeit helfen. Siehe auch Verbraucherzentrale Bundesverband (2015), Jahresbericht 2014/2015.



widmen und Beratungsleistungen erbringen. Gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 Rechtsdienstleistungsgesetz (seit 1. Juli 2008, davor § 3 Nr. 8 Rechtsberatungsgesetz) haben VZ in Deutschland das Recht zur außergerichtlichen Rechtsbesorgung und können so im Rahmen ihres Aufgabenkreises neben Rechtsanwälten Verbraucher gegen Entgelt auch außergerichtlich beraten und vertreten.

#### 4.1.4.5 Paketärger.de

Die Internetseite Paketärger.de wurde entwickelt von der Verbraucherzentrale NRW. Der Betrieb der Internetseite erfolgt in Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale Thüringen, finanzielle Unterstützung erhält das Portal durch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz.<sup>55</sup>

Auf der Internetseite stellt die Verbraucherzentrale Informationen rund um den Versand und den Empfang von Paketen zusammen. Dabei werden verschiedene Optionen der Paketzustellung und die damit verbundenen Rechte und Pflichten der Paketdienstleister vorgestellt (z. B. unter welchen Bedingungen ein Paketdienst an den Nachbarn zustellen darf). Die Verbraucherzentrale gibt praktische Tipps zum Paketversand, stellt Internetlinks zu den Seiten der größten Paketdienste zur Verfügung. Zudem ermöglicht die Seite Verbrauchern, bei Fragen rund um Paketversand und -zustellung direkten Kontakt mit den Verbraucherzentralen aufzunehmen.

Über die Informationsbereitstellung hinaus bietet die Seite Verbrauchern die Möglichkeit, auf einer Beschwerdepinnwand ein konkretes Problem mit einem Paketzusteller zu beschreiben. Die betroffenen Dienstleister erhalten die Möglichkeit, zu jeder Beschwerde Stellung zu nehmen. Die Reaktionen der Anbieter werden ebenfalls auf der Beschwerdepinnwand veröffentlicht.

## 4.2 Rechtliche Aspekte

Im deutschen Recht gibt es kein gesondertes „Verbraucherschutzgesetz“. Die wesentlichen privatrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften befinden sich im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Daneben gibt es weitere Einzelgesetze. Damit einhergehend beschäftigen sich unterschiedliche Institutionen mit Verbraucherschutzthemen. Staatliche Maßnahmen zielen zunächst darauf ab, die Wettbewerbsordnung zu verbessern. Verbraucherrecht dient in dieser Sichtweise nicht nur dem Schutz der Verbraucher, sondern ist ebenso ein Instrument zur Disziplinierung von Märkten.

Verbraucherrecht ist im Wesentlichen dem Zivilrecht zugeordnet. Der Schwerpunkt der gesetzlichen Regelungen liegt im Schutz der Entscheidungsfreiheit der Nachfrager. Der Ordnungsrahmen, der Verbrauchern einklagbare Rechte einräumt, stärkt insoweit die

---

<sup>55</sup> Siehe Paketärger.de, <https://www.verbraucherzentrale.de/ueber-uns-paket-aerger> (1.6.2017).

Privatautonomie. Die Rechte müssen in der Regel durch die Verbraucher selbst durchgesetzt werden.<sup>56</sup>

Das dem Verbraucherschutz zugrunde liegende Leitbild hat sich immer wieder gewandelt. Orientierte sich die Politik zunächst am Leitbild des flüchtigen und nur wenig informierten Verbrauchers, so hat sich basierend auf Entscheidungen des europäischen Gerichtshofs das Leitbild des mündigen Verbrauchers entwickelt; dieses ist heute der Ausgangspunkt der Politikformulierung.<sup>57</sup> Andere Wissenschaftler kritisieren diesen Ansatz, weil Verbraucher keine einheitliche, homogene Gruppe darstellen und Entscheidungen nicht allein nach rationalen Kriterien treffen.<sup>58</sup> Im Übrigen, so die Kritik, könne die Informationsasymmetrie zwischen Angebot und Nachfrage nicht allein durch die Bereitstellung von Informationen beseitigt werden.<sup>59</sup>

Dass die Verbraucher keine in sich homogene Gruppe darstellen, zeigt sich auch bei deren Einstellungen bzw. Erwartungen gegenüber dem Verbraucherschutz. Das Kontinuum reicht hier von sehr liberalen bis zu paternalistischen Einstellungen. Während erstere weitgehende staatliche Maßnahmen in der Tendenz ablehnen, wird bei letzteren ein proaktives Vorgehen insbesondere der staatlichen Akteure gewünscht.

Aufgrund der oben beschriebenen Asymmetrie in Bezug auf relevante Merkmale der Produkte, stellt das „Verbraucherrecht“ für die privaten Akteure folgende Instrumente zur Verfügung:

- vielfältige Informationspflichten
- Widerrufsrechte<sup>60</sup>
- Individualklage
- Alternative Streitbeilegungsverfahren und
- Verbandsklage<sup>61</sup>

Eine Bündelung von Individualinteressen in Form einer Sammelklage, wie es sie in den USA gibt, ist zurzeit nicht möglich. Es bleibt abzuwarten, ob und wann in Deutschland eine Musterfeststellungsklage möglich sein wird.<sup>62</sup>

Verbandsklagen sind dagegen zulässig. Hier muss dann nicht der Einzelne klagen, sondern dies wird vom Verband übernommen.<sup>63</sup> Die Reichweite von Verbandsklagen

---

<sup>56</sup> In der Praxis spielen die Unterlassungsklagen, die gegen die rechtswidrige Verwendung von AGB, gegen sonstige Verbraucherrechtsverstöße (§ 2 UklG) und bestimmte Verstöße im Wettbewerbsrecht (§ 8 UWG) geltend gemacht werden können (Brönneke (2017), S. 177).

<sup>57</sup> Grugel (2017), S. 59; EuGH Slg 1998, I-4657=GRUR Int 1998 795- Gut Sprengheide Rn. 37.

<sup>58</sup> Vgl. Micklitz et al. (2010).

<sup>59</sup> Grugel (2017), S. 60.

<sup>60</sup> Brönneke (2017), S. 170.

<sup>61</sup> Siehe Towfigh/Chatziathanasiou (2017), S. 99.

<sup>62</sup> Im Zuge der Diskussion über Diesel-Motoren ist diese Diskussion wieder aufgekommen. Siehe FAZ v. 5.9.2017, S. 19.

ist aber begrenzt. So entbindet eine Verbandsklage Verbraucher nicht davon, selbst den Prozessweg zu beschreiten, wenn beispielsweise Schadensersatzansprüche erfolgreich durchgesetzt werden sollen. Dieser Umstand in Verbindung mit dem „rationalen Desinteresse“ führt dazu, dass Unternehmen, die vorsätzlich Verbraucher schädigen, nur die „Spitze des Eisbergs“ fürchten müssen. Zuletzt sei hier noch erwähnt, dass selbst die Möglichkeit einer Gewinnabschöpfungsklage, die es im Wettbewerbs- und Kartellrecht gibt, nicht eine uneingeschränkte Abschreckung entfaltet. Dies liegt daran, dass die abgeschöpften Gewinne an den Staat fließen und eine erfolgreiche Klage die Darlegung der Kausalität von Wettbewerbsverstoß und Gewinn genauso bedingt wie der Nachweis des Vorsatzes.<sup>64</sup>

Zuletzt soll noch erwähnt werden, dass es bei Klagen gerade darauf ankommt, dass der Verbraucher als Kläger den Sachverhalt vortragen kann. Da die Sachverhaltsermittlung die Verbraucher aber vor erhebliche, zumeist nicht überwindbare Herausforderungen stellt, war es konsequent und folgerichtig, staatlichen Behörden, wie der BNetzA, Kontrollaufgaben im Rahmen des kollektiven Verbraucherschutzes zu übertragen.<sup>65</sup>

#### 4.2.1 Rechtsnormen im Telekommunikationssektor

Der wirtschaftliche Verbraucherschutz findet sich in unterschiedlichen Fachgesetzen. Eines davon ist das TKG. Weitere spezielle Regelungen finden sich im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Dass es spezialgesetzliche Regelungen gibt, liegt unter anderem daran, dass der Gesetzgeber in bestimmten Märkten davon ausgeht, dass eine Gleichwertigkeit der Vertragsparteien nicht vorliegt. Gerade in Märkten, die eine herausragende soziale und wirtschaftliche Bedeutung haben, besteht die latente Gefahr, dass erhebliche Informationsasymmetrien bestehen. Ohne einen sektorspezifischen Verbraucherschutz wäre infolgedessen die allgemeine Privatrechtsordnung überfordert.<sup>66</sup>

##### 4.2.1.1 Kundenschutzregelungen im TKG

Die bisherigen Novellen<sup>67</sup> des TKG zeichneten sich dadurch aus, dass die Kundenschutzvorschriften der Marktentwicklung angepasst wurden. Missbräuche, die massenhaft im Markt festgestellt wurden, sollten durch Gesetzesänderungen schnellstmöglich

---

**63** Im Zivilrecht bietet das Unterlassungsklagegesetz für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes vor unlauteren Allgemeinen Geschäftsbedingungen ein eigenständiges Verbandsklagerecht. Auch das UWG bietet Verbänden die Möglichkeit zur Klage, siehe z.B. § 8 Abs. 3 Nr. 2 UWG.

**64** Grugel (2017), S. 55.

**65** Grugel (2017), S. 56

**66** Stammer (2014), S. 19.

**67** Das TKG ist häufig Veränderungen unterworfen. Seit 2004 erfolgten etwa alle zwei Jahre eine Anpassung des TKG. Siehe z.B. Ditscheid/ Ufer (2011), S. 509-515. Zuletzt siehe BT-Drs. 18/9951, BT-Drs. 18/11811.

und nachhaltig abgestellt werden.<sup>68</sup> Im Ergebnis wurde der „überwiegend technische Verbraucherschutz“<sup>69</sup> weiter ausgeweitet.

Die allgemeinen Kundenschutzvorschriften sind im dritten Teil des TKG geregelt. Es handelt sich um die §§ 43a – 47b. Diese Normen betreffen:

- § 43a Verträge
- § 43b Vertragslaufzeit
- § 44 Anspruch auf Schadensersatz und Unterlassung
- § 44a Haftung
- § 45 Berücksichtigung der Interessen behinderter Endnutzer
- § 45a Nutzung von Grundstücken
- § 45b Entstörungsdienst
- § 45c Normgerechte technische Dienstleistung
- § 45d Netzzugang
- § 45e Anspruch auf Einzelverbindungs nachweis
- § 45f Vorausbezahlte Leistung
- § 45g Verbindungspreisberechnung
- § 45h Rechnungsinhalt, Teilzahlungen
- § 45i Beanstandungen
- § 45j Entgeltspflicht bei unrichtiger Ermittlung des Verbindungsaufkommens
- § 45k Sperre
- § 45l Dauerschuldverhältnisse bei Kurzwahldiensten
- § 45m Aufnahme in öffentliche Teilnehmerverzeichnisse
- § 45n Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle
- § 45o Rufnummernmissbrauch
- § 45 p Auskunftsanspruch über zusätzliche Leistungen

---

**68** Das TKG orientiert sich seit 1996 an die Vorgaben der Europäischen Kommission. Siehe Möschel (2002), Ellinghaus (2003), S. 657-663. sowie Ellinghaus (2004), S. 23-28. Mit der letzten größeren TKG-Novelle wurde 2012 die Richtlinie 2009/136/EG umgesetzt. Sie enthielt zahlreiche Neuregelungen oder Änderungen zu verbraucherschutzrechtlichen Themen. Siehe hierzu bspw. Schmitz (2011) S. 291-302, Scherer / Heinicke (2012), S. 585 ff.

**69** Durner (2014), S. 1356.

- § 46 Anbieterwechsel und Umzug
- § 47 Bereitstellen von Teilnehmerdaten
- § 47a Schlichtung
- § 47b Abweichende Vereinbarungen

Bis zur Verabschiedung des Dritten Gesetzes zur Änderung des TKG entfaltete auch § 41a TKG eine verbraucherschützende Wirkung.<sup>70</sup> Auf Basis dieser Norm hätte die BNetzA Mindestanforderungen an Internetanschlüsse festlegen können, sofern sie vorab eine schlechte Qualität des allgemeinen elektronischen Kommunikationsdienstes im Ganzen oder für bestimmte Anwendungen oder für beides festgestellt hätte.<sup>71</sup>

Durch die Gesetzesänderung im April 2017 wurde § 41a TKG aufgehoben. Im Gegenzug wurden Regelungen der Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates in § 47a Abs. 1 Nr. 2 und 3 TKG aufgenommen. Nunmehr können Teilnehmer eine Schlichtung einleiten, wenn Streit darüber besteht, ob ein Vertrag klar und verständlich darüber informiert, welche Qualität (z. B. Datenrate) erbracht wird.<sup>72</sup>

Auf Basis von § 45n TKG hat die BNetzA eine Transparenzverordnung erarbeitet, die in 2016 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Anbieter von Telefon- und Internetdienstleistungen müssen ihre Kunden seitdem vor Vertragsabschluss in einem übersichtlichen Informationsblatt über die wesentlichen Vertragsinhalte aufklären. In der monatlichen Rechnung sind Kunden jeweils über das aktuell gültige Ende der Mindestvertragslaufzeit und die Kündigungsfrist zu informieren. Außerdem erhalten Verbraucher einen Rechtsanspruch auf Informationen hinsichtlich der konkreten Übertragungsrates.

In Ergänzung dazu gibt es spezifische nummernrechtliche Kundenschutzregelungen. Folgende Regelungen sind einschlägig (§§ 66a ff.):

- § 66a Preisangabe
- § 66b Preisansage
- § 66c Preisanzeige
- § 66d Preishöchstgrenzen
- § 66e Verbindungstrennung
- § 66f Anwahlprogramme
- § 66g Warteschleife

---

<sup>70</sup> Gerpott (2017a), S. 146.

<sup>71</sup> BEREC, BoR (11) 67, S. 33.

<sup>72</sup> BT-Drs. 18/9951, S. 12.

- § 66h Wegfall des Entgeltanspruchs
- § 66i Auskunftsanspruch, Datenbank für (0)900er-Rufnummern
- § 66j R-Gespräche
- § 66k Rufnummernübermittlung
- § 66l Internationaler entgeltfreier Telefondienst
- § 66m Umgehungsverbot

Das TKG eröffnet unterschiedliche Wege, Verstößen zu begegnen oder abzustellen. So können Verbraucher beispielsweise gegen eine rechtswidrige Rufnummernnutzung vorgehen. § 45p und § 66i konstituieren einen diesbezüglichen Informationsanspruch gegen die Bundesnetzagentur und Netzbetreiber.

Die nummernrechtlichen Missbrauchsvorschriften werden durch die BNetzA kontrolliert. § 45o TKG, der Netzbetreiber zum Einschreiten verpflichtet, flankiert dies. Kommt es zu Verstößen gegen die §§ 66a ff, fällt der Entgeltanspruch weg.

Noch zu erwähnen ist, dass ein Anbieter ordnungswidrig handelt, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig in Verträgen oder Informationsblättern die Verbraucher nicht entsprechen der rechtlichen Vorgaben informiert. Bei Verstößen kann die BNetzA ein Bußgeld erheben.

#### 4.2.1.2 Kundenschutzregelungen im UWG

Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) dient dem Schutz von Wettbewerbern und Verbrauchern vor falscher, irreführender oder in unlauterer Weise unterlassener Information im geschäftlichen Verkehr.<sup>73</sup> Die Regelungen des UWG werden durch weitere Regelungen ergänzt.<sup>74</sup>

Folgende Normen des UWG sind im Zusammenhang mit dieser Untersuchung einschlägig:

- § 5 Irreführende Werbung
- § 7 Unzumutbare Belästigungen
- § 20 Bußgeldvorschriften

---

<sup>73</sup> Vgl. BMWi (2016), S. 52.

<sup>74</sup> Dies sind die Vorgaben der Preisangabenverordnung, die Preiswahrheit und Preisklarheit gewährleisten sollen. Im Zusammenhang mit Internet-Dienstleistungen sind noch die Regeln des Telemediengesetzes (TMG) und die Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie (200/31/EG v. 8.6.2000) zu beachten.

#### 4.2.1.3 Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz (EMVG)

Gemäß dem europäischen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten sollen die EU-Mitgliedstaaten eine effiziente Marktüberwachung durchführen, um die Verbraucher vor unsicheren Produkten zu schützen. Das Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz (EMVG) gilt nach § 1 Absatz 1 für Betriebsmittel, die elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann (Elektromagnetische Verträglichkeit). In § 3 sind einige Betriebsmittel und Geräte aufgeführt, auf die dieses Gesetz teilweise oder ganz keine Anwendung findet, z. B. (Amateur-)Funkanlagen, Luftfahrt- und militärtechnische Anlagen. §§ 22 ff. verweist auf die Zuständigkeiten und Befugnisse der BNetzA in diesem Bereich.

#### 4.2.1.4 Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (FuAG)

Das Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (FuAG) regelt das Inverkehrbringen, den freien Verkehr und die Inbetriebnahme von Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen, um einen offenen wettbewerbsorientierten Warenverkehr dieser Geräte im europäischen Binnenmarkt zu ermöglichen (§ 1). Das Gesetz enthält Anforderungen für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit sowie der elektromagnetischen Verträglichkeit (§ 3). Verbraucher können bei Funkstörungen die Bundesnetzagentur einschalten, die den Fall untersucht und entsprechend der Sachlage und der gesetzlichen Bestimmungen zur Beseitigung der Störung tätig wird (ex post). Entsprechende Parameter für die Funkverträglichkeit werden bereits bei der Erstellung der entsprechenden Normen von Betriebsmitteln mit erarbeitet (ex ante).

### 4.2.2 Rechtsnormen im Postsektor

#### 4.2.2.1 Postgesetz

Das Postgesetz selbst enthält Rahmenvorgaben zum Universaldienst und zum Schlichtungsverfahren im Postbereich, die in den nachgelagerten Verordnungen Postuniversaldienstleistungsverordnung (PUDLV) und Postdienstleistungsverordnung (PDLV) konkretisiert werden. Nach § 11 (1) S. 1 PostG sind Universaldienstleistungen ein „Mindestangebot an Postdienstleistungen [...], die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden.“ § 11 (2) PostG ermächtigt die Bundesregierung, den Inhalt und Umfang des Universaldienstes in einer Verordnung zu konkretisieren.

Das PostG regelt die Rahmenbedingungen für die Nutzung von Postdienstleistungen. Dazu ermächtigt § 18 (1) PostG die Bundesregierung, eine Verordnung zu erlassen, in der z. B. die Rechte und Pflichten der Vertragspartner, Regeln zu Vertragsabschluss

und -beendigung, sowie Regeln zum Schlichtungsverfahren und zur Haftung definiert sind. In dieser Verordnung (Postdienstleistungsverordnung) finden sich die wesentlichen Verbraucherschutzregeln im Postbereich.

Weiterhin definiert das PostG das Postgeheimnis (§ 39). Dem Postgeheimnis unterliegen die näheren Umstände des Postverkehrs und der Inhalt von Postsendungen, d. h. von Briefen und Paketen. Anbieter von Postdienstleistungen dürfen sich Kenntnis über den Sendungsinhalt oder über die Umstände des Postverkehrs nur insoweit verschaffen, wie es zur Erbringung der Dienstleistung erforderlich ist. Beispielsweise dürfen Postdienstleister einen Brief öffnen, um Versender oder Empfänger zu ermitteln, falls dies nicht auf anderem Weg möglich ist. Das PostG definiert weitere Fälle, in denen das Postgeheimnis verletzt werden darf. So dürfen Dienstleister Sendungen öffnen um 1) zu prüfen, ob die Sendung die Voraussetzungen für den Zugang zu günstigeren Tarifen erfüllt, 2) beschädigte Sendungen zu sichern, 3) körperliche Gefahren abzuwenden.

#### 4.2.2.2 Postdienstleistungsverordnung

Die PDLV enthält die wesentlichen Verbraucherschutzregeln im Postbereich. Die Verordnung regelt die Verpflichtungen von Anbietern, die Brief- oder Paketdienste erbringen. Dabei unterscheidet die Verordnung zwischen Anbietern von Postdienstleistungen sowie marktbeherrschenden Anbietern und Anbietern von Universaldienstleistungen.

Alle Anbieter von Postdienstleistungen können mit dem Empfänger einer Sendung vereinbaren, dass der Empfänger die Sendung abholt anstelle der Hauszustellung (z. B. Abholung aus einem Postfach).

Anbieter von Universaldienstleistungen unterliegen besonderen Verpflichtungen. Sie müssen Informationen über den Zugang zu Postdienstleistungen, Nutzungsbedingungen, Entgelte und Angaben zur Qualität der Leistungen in leicht zugänglicher Weise bereitstellen, z. B. in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Zudem sind Anbieter von Universaldienstleistungen verpflichtet, bestimmte Qualitätsnormen anzuwenden. Dabei handelt es sich um Qualitätsnormen z. B. zur Laufzeitmessung, zur Messung von verlorenen Sendungen und zur Behandlung von Beschwerden.<sup>75</sup> Die BNetzA kann aber Ausnahmen zulassen (§ 4 (2) S. 2 PDLV). Soweit ein Anbieter zur Erbringung von Universaldiensten verpflichtet ist, haben Endkunden einen Anspruch auf Erbringung der entsprechenden Leistungen (§ 3 PDLV).

Die umfangreichsten Vorschriften zum Verbraucherschutz werden marktbeherrschenden Anbietern von lizenzpflichtigen<sup>76</sup> Postdiensten auferlegt. Marktbeherrschende Anbieter sind verpflichtet, Postdienste diskriminierungsfrei anzubieten (§ 2 PDLV). Nach §

---

<sup>75</sup> § 4 (2) PDLV verweist hier direkt auf Artikel 20 der Europäischen Postdiensterrichtlinie. Die anzuwendenden Normen werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht, vgl. European Union (2005), S. 3.

<sup>76</sup> Lizenzpflichtige Postdienste umfassen die Beförderung von Briefen bis 1.000g gemäß § 5 (1) PostG.



5 (2) und (3) PDLV müssen marktbeherrschende Anbieter Sendungen, die nicht zugestellt werden konnten, für mindestens sieben Werktage zur Abholung bereithalten und den Empfänger darüber benachrichtigen. Zudem müssen sie postlagernd adressierte Sendungen für einen Zeitraum von mindestens sieben Werktagen zur Abholung bereithalten.

Wenn Briefsendungen nicht zustellbar sind, müssen marktbeherrschende Anbieter diese an den Absender zurücksenden (§ 6 PDLV). Ausnahmen von dieser Verpflichtung bestehen für inhaltsgleiche Sendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück<sup>77</sup> sowie für den Fall, dass der Absender oder Empfänger mit dem Postdienstleister etwas anderes vereinbart hat. Marktbeherrschende Anbieter sind außerdem verpflichtet, Dienste für die Nachsendung und Lagerung von Briefen anzubieten (§ 7 PDLV).

Gemäß § 8 PDLV müssen marktbeherrschende Anbieter es den Absendern ermöglichen, Anfragen nach dem Verbleib von Briefsendungen zu stellen. Sie müssen diese Anfragen unverzüglich bearbeiten und den Absender über das Ergebnis informieren.

Kunden von Postdienstleistern, deren Rechte aus der Postdienstleistungsverordnung verletzt wurden, können sich an die BNetzA wenden um den Streit mit dem Dienstleister schlichten zu lassen. Bevor ein Kunde die BNetzA anrufen kann, muss er zuvor versucht haben, sich gütlich mit dem Dienstleister direkt zu einigen. Die Schlichtungsanträge bei der BNetzA haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Teilnahme am Schlichtungsverfahren ist für die Unternehmen jedoch freiwillig, d.h. die Behörde kann weder Unternehmen zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren verpflichten noch einen Schlichterspruch gegen den Willen des betroffenen Unternehmens aussprechen.

Selbst bei berechtigten Verletzungen der Rechte von Absendern und Empfängern aus der PDLV sind die Eingriffs- und Durchsetzungsmöglichkeiten der Behörde gering. Druckinstrumente stehen der BNetzA nicht zur Verfügung, sie kann weder Bußgelder verhängen noch ein Unternehmen zur individuellen Kompensation von Nutzern zwingen, wie es in anderen Branchen üblich ist (z. B. die Entschädigung von Fahrgästen bei Verspätungen und ausgefallenen Zug- oder Flugverbindungen). Aber auch die Durchsetzungsmöglichkeiten der Verbraucher sind beschränkt. Sie können ihre Rechte gerichtlich allenfalls dort durchsetzen, wo ein konkreter Anspruch der Verbraucher gegenüber einem Postdienstleister aus der PDLV abzuleiten ist. Auf der Ebene von Qualitätsmerkmalen von Brief- oder Paketdienstleistungen aus der PUDLV (z. B. Brieflaufzeiten) ist dies nicht möglich, da es sich dabei um Zielgrößen handelt, die im Durchschnitt eines Jahres erfüllt werden müssen, aber nicht bei jedem einzelnen Brief oder Paket.

---

<sup>77</sup> Diese Eigenschaften treffen auf das frühere Produkt „Infobrief“ der Deutschen Post zu (mittlerweile abgeschafft). Das Nachfolgeprodukt „Dialogpost“ verlangt zwar noch eine Mindesteinlieferungsmenge, die Bedingung der Inhaltsgleichheit wurde aber aufgehoben, vgl. Deutsche Post Homepage <https://www.deutschepost.de/de/d/dialogpost/leistungen.html#basisservice> (abgerufen am 13.6.2017).

## 5 Besonderheiten der Telekommunikationsmärkte

Telekommunikationsmärkte zeichnen sich im Vergleich zu anderen Märkten durch folgende Besonderheiten aus:

- In Abhängigkeit des Wettbewerbs besteht die Notwendigkeit der (sektorspezifischen) Regulierung, um eine effiziente Versorgung von Verbrauchern sowie technischen Fortschritt zu gewährleisten.
- Den über die leitungs- oder drahtlosen Netzinfrastrukturen angebotenen Diensten kommt eine hohe Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft zu (Innovation, Daseinsvorsorge). Aus Sicht des Verbrauchers besteht deshalb eine Notwendigkeit an einer dauerhaften Versorgung mit Telekommunikationsdiensten.<sup>78</sup>

Im Gegensatz zum Postmarkt sind TK-Märkte noch dadurch geprägt, dass kurze Innovationszyklen bei Netztechnologien und Diensten bestehen. Dies führt dazu, dass das Angebot einem ständigen Wandel unterliegt. Dieser Wandel ermöglicht neue Geschäftsmodellen, die, wie die Vergangenheit zeigt, Anreize für missbräuchliches Verhalten beinhalten können.

Eine Besonderheit von TK-Märkten besteht noch darin, dass bestimmte Geschäftsmodelle die Zuteilung von knappen Ressourcen (Frequenzen, Rufnummern) erfordern, sodass die BNetzA, die diese Ressourcen verwaltet, unmittelbaren Zugriff auf die Unternehmen hat.

Angesichts des universellen Charakters der angebotenen Dienstleistungen sowie der Tatsache, dass die entsprechenden Produkte und Dienstleistungen in einem Massenmarkt angeboten werden, ist es kaum verwunderlich, dass eine hinreichende Sensibilisierung der politischen Öffentlichkeit bezüglich des Verbraucherschutzes besteht. Dies verdeutlichen die gesetzliche Nachsteuerung oder Abbildung von Marktprozessen im TKG.

---

<sup>78</sup> Das Bedürfnis einer permanenten Inanspruchnahme schwächt die Nachfrageposition des Verbrauchers für diese Güter. Siehe Stammer, J. (2014), S. 19.

## 6 Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt: die Optionen / Anwendungsfälle

Einleitend sei erwähnt, welche Konsequenzen durch technische Neuerungen, wie sie jedenfalls für die Telekommunikationsmärkte typisch sind, entstehen können. Dadurch soll der Blick auf die relevanten Problemlagen geschärft werden.

Die Einführung von technischen Neuerungen führt immer wieder zu Verbraucherbeschwerden. Der Hintergrund dieser Beschwerden ist häufig, dass beispielsweise bei der Migration auf neue Technologien immer wieder technisch bedingte Schwierigkeiten auftreten können. Hier sei illustrativ nur die Umstellung auf die IP-Telefonie genannt, die angesichts der großen Anzahl von umzustellenden Anschlüssen nicht ohne Reibungsverluste vollzogen werden kann. Kam es bei der Umstellung zu Schwierigkeiten (eine temporäre Nichterreichbarkeit), so ist zunächst davon auszugehen, dass die Unternehmen nicht absichtlich zum Nachteil des Verbrauchers handelten. Gleichwohl solche Phänomene immer wieder auftreten, so werden sie doch zumeist sehr stark in der öffentlichen Diskussion reflektiert.

Von den obigen Fällen ist das Verhalten von Unternehmen abzugrenzen, bei dem in betrügerischer Absicht Verbraucher geschädigt werden. Wie bereits oben ausgeführt, können technische Neuerungen in Verbindung mit dem virtuellen Charakter von Diensten ein „Fenster“ für Geschäftsmodelle eröffnen, die darauf ausgelegt sind, Verbraucher „abzuzocken“. Als Beispiel seien hier die Kurzwahldienste genannt, die in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends massenhaft zu *Abofallen*<sup>79</sup> führten.

In beiden Fällen ist es das Ziel der zuständigen Verbraucherschutzinstitutionen, die Situationen und Praktiken im Markt schnellstmöglich zu identifizieren und geeignete Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Im ersten Fall könnte beispielsweise eine Lösung darin bestehen, die Migrationsphase durch Aufklärung, Bereitstellung von Ansprechpartnern oder Prozessdefinitionen kundenfreundlicher zu gestalten. Im zweiten Fall dagegen kann nur ein direkter Eingriff in den Markt Abhilfe schaffen. Somit stellen sich nun folgende Fragen:

- Welche der in den Kapiteln genannten Optionen setzen die BNetzA und andere Akteure ein?
- Wie wirksam sind diese Aktivitäten?
- Wie kann der Verbraucherschutz verbessert werden?

Angesichts der Vielzahl von unterschiedlichen Verbraucherbeschwerden, werden wir im Folgenden einige prominente, typische Fälle erläutern und für die weitere Analyse auswerten.

---

<sup>79</sup> Auch als Kostenfalle im Internet bekannt. Unseriöse Geschäftspraktik im Internet, bei der Verbraucher unbeabsichtigt ein kostenpflichtiges Abonnement eingehen.

## 6.1 Informationsasymmetrie: Regulatorische Vorgaben zu Informationen und Transparenz (Option 1)

Die Informations- und Transparenzpflichten wurden in den letzten Jahren weiter ausgebaut. Sie stehen immer wieder im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Ziel ist es, dass die Anbieter über die für den Kauf wesentlichen Eigenschaften eines Produktes oder Dienstleistung aufklären und informieren. Insbesondere Internetzugangsdienste standen hier in der jüngsten Vergangenheit immer wieder in der Kritik.<sup>80</sup>

Einschlägig ist hier § 43a TKG. Der Regelungsgehalt dieser Norm ist zuletzt bei der TKG-Novelle 2012 ausgeweitet worden. Sie gibt den Anbietern vor, welche Informationen Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden müssen. So sind Anbieter verpflichtet den Verbrauchern Informationen wie Name und Anschrift, die Art und die wichtigsten technischen Leistungsdaten der angebotenen Telekommunikationsdienste, die voraussichtliche Dauer bis zur Bereitstellung eines Anschlusses, Einzelheiten zu Preisen etc. zur Verfügung zu stellen.<sup>81</sup> Über die Einhaltung dieser Regelung wacht die BNetzA. Gemäß § 45a TKG kann die BNetzA den Unternehmen Vorgaben machen.

In diesem Zusammenhang ist noch §45n TKG relevant. Diese Norm geht auf die Transparenz als solches und die Veröffentlichung von Informationen und zusätzlichen Dienstmerkmalen zur Kostenkontrolle ein. Demnach können Anbieter verpflichtet werden, „dem Verbraucher und auf Verlangen anderen Endnutzern transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Informationen bereitzustellen[...]“, im Hinblick z. B. auf Preise und Tarife, Vertragsbeginn und Vertragsdauer, Standardbedingungen und Dienstqualität.<sup>82</sup>

Aber auch in anderen Bereichen des TKG, wie zum Beispiel § 66 g Abs. 2 (Warteschleifen) hat der Gesetzgeber eine Informationspflicht eingeführt, für eine bessere Transparenz und damit einen erhöhten Verbraucherschutz.<sup>83</sup>

Die im Juni 2016 in Kraft getretene Telekommunikations-Transparenz-Verordnung (TKTransparenzV) stützt sich auf die Transparenzvorgaben in Artikel 4 der im Jahr 2015 verabschiedeten Telekom-Binnenmarkt-Verordnung<sup>84</sup>. Sie zielt darauf ab, dass zunächst die Anbieter die Endkunden besser mit Informationen über Angebote versorgen. Daneben, sekundär,<sup>85</sup> eröffnet die Verordnung der BNetzA die Option, Maßnahmen mit dem Ziel auszugestalten, Verbrauchern relevante Informationen über Diens-

---

<sup>80</sup> Gerpott (2017b), S. 378.

<sup>81</sup> § 43a (1) TKG.

<sup>82</sup> § 45n (2) TKG.

<sup>83</sup> Siehe Sassenberg/Loeck (2012), S. 576.

<sup>84</sup> Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 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 ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1).

<sup>85</sup> Gerpott (2017b), S. 379.

te/Produkte vor- oder nach dem Abschluss von Verträgen zur Verfügung zu stellen, um eine bedürfnisgerechte Kundenentscheidung zu erleichtern.

Durch die neue Verordnung sind Anbieter angehalten, Produktinformationsblätter für die von ihnen vermarkteten Produkte zu erstellen, sofern diese dem Endnutzer einen Zugang zum Internet ermöglichen. Dies ermöglicht dem Verbraucher sich bereits vor Vertragsschluss einfach und schnell über die wesentlichen Leistungs- und Vertragsinhalte zu informieren.<sup>86</sup> Das Produktinformationsblatt muss Angaben unter anderem über die verfügbaren Datenübertragungsraten, die Vertragslaufzeiten, die Voraussetzungen für die Verlängerung und Beendigung des Vertrages sowie die monatlichen Kosten enthalten. Die Kunden sind zudem auch darüber zu informieren, welche Dienste Teil eines vertraglich vereinbarten Datenvolumens sind.

Entsprechend den Vorgaben der Verordnung entwickelte die BNetzA für die verschiedenen Vertragstypen Muster-Produktinformationsblätter, welche nun von den Festnetz- und Mobilfunkanbietern verwendet werden.<sup>87</sup>

Abbildung 2: Beispiele für Produktinformationsblätter

Produktinformationsblatt gem. § 1 TK-Transparenzverordnung

**O<sub>2</sub> Blue All-in L (Mobilfunk)**

Internet  Telefonie  TV

Vermarktung seit 01/03/2013

Das Produkt o2 Blue All-in L ist ein Mobilfunktarif und beinhaltet die Zugangsmöglichkeit zu verschiedenen Mobilfunkdiensten (Telefonie, Internet und weitere Mobilfunkdienste). Einzelheiten zum Produkt und zu buchbaren Leistungen ergeben sich aus der Leistungsbeschreibung, der Preisliste und den AGB.

Datenübertragungsraten*	im Download	im Upload
Geschätzter Maximalwert	50 MBit/s	32 MBit/s
Ab Verbrauch von 2 GB reduziert auf max.:	32 kBit/s	32 kBit/s

\* im inländischen Datenverkehr

**Weitere Produktinformationen**

Vertragslaufzeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 Monate</li> <li>• Verlängerung um jeweils 12 Monate, wenn nicht mit einer Frist von 3 Monaten zum jeweiligen Laufzeitende gekündigt wurde.</li> </ul>
Entgelt für das Komplettprodukt (Listenpreis)	39,99€

Stand: 04/2017

Produktinformationsblatt gem. § 1 TK-Transparenzverordnung

**MagentaMobil M Happy (Mobilfunk)**

Internet  Telefonie  TV

Vermarktung seit 01.03.2016

Das Produkt MagentaMobil M Happy beinhaltet einen Mobilfunk-Anschluss für Telefonie, SMS sowie Zugang zu Internet-Diensten. Einzelheiten zum Produkt und zu buchbaren Leistungen ergeben sich aus der Leistungsbeschreibung, Preisliste und AGB ([www.telekom.de/agb](http://www.telekom.de/agb)).

Datenübertragungsraten*	im Download	im Upload
Geschätzter Maximalwert	300 Mbit/s	50 Mbit/s
Ab Verbrauch von 3 GB reduziert auf:	64 kbit/s	16 kbit/s

\* im inländischen Datenverkehr

**Weitere Produktinformationen**

Vertragslaufzeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 Monate</li> <li>• Verlängerung um jeweils 12 Monate, wenn nicht mit einer Frist von drei Monaten zum jeweiligen Laufzeitende gekündigt wird.</li> </ul>
Entgelt für das Komplettprodukt (Listenpreis) zzgl. Einmalpreis Hardware	mit Top-Handy, alle 12 Monate neues Top-Handy bei Vertragsverlängerung
pro Monat:	69,95 EUR

Quelle: Anbieterseiten.

Im Zusammenhang mit dem Internetzugang regelt die TKTransparenzV die Überprüfung der Breitbandgeschwindigkeiten (näheres dazu unter Option 2). Nach § 12 der TransparenzV sind Anbieter verpflichtet, der BNetzA mindestens einmal im Jahr

<sup>86</sup> Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung – TKTransparenzV) in: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 62, ausgegeben zu Bonn am 22. Dezember 2016.

<sup>87</sup> Siehe z. B. <https://www.o2online.de/recht/produktinformationsblatt/> oder [http://www.telekom.de/is-bin/intershop.static/WFS/EKI-PK-Site/EKI-PK/de\\_DE/downloads/produktinformationsblatt/pib-pk-mobilfunk-magentamobil-m-happy.pdf](http://www.telekom.de/is-bin/intershop.static/WFS/EKI-PK-Site/EKI-PK/de_DE/downloads/produktinformationsblatt/pib-pk-mobilfunk-magentamobil-m-happy.pdf).

„...über die Erfahrungen bei der praktischen Anwendung der in dieser Verordnung geregelten Instrumente zu berichten.“<sup>88</sup>

### 6.1.1 Zwischenergebnis

Das TKG setzt wie andere Regelwerke auch auf Instrumente zur Bekämpfung von Informationsasymmetrien. Mit möglichst umfassenden und verständlichen Informationen soll der Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich bewusst für ein Produkt oder eine Dienstleistung zu entscheiden. Die Vielzahl an Informationen gibt hier dem Verbraucher Hilfestellung. Die BNetzA sowie die Verbraucherschutzorganisationen sorgen zusammen dafür, dass sich die Transparenzvorgaben und Informationspflichten den wechselnden Marktgegebenheiten anpassen. Die BNetzA hat an dieser Stelle als Behörde die Ermächtigung, entsprechende Vorgaben zu machen. Fraglich ist jedoch, ob die Informationen so aufbereitet sind, dass sie im Moment der Kaufentscheidung Relevanz haben. Hier ist zu prüfen, in wie weit die Digitalisierung dazu anhält, entsprechende Informationen zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort zur Verfügung zu stellen.

## 6.2 Vorgaben von Standards und Normen (Option 2)

### 6.2.1 Vorgaben zur Absicherung von Produkteigenschaften oder Reduktion von Transaktionskosten

#### 6.2.1.1 Vorgaben zur Messung von Produkteigenschaften

Ein Informationsmangel führt zu Marktversagen, Transparenz ist eine notwendige Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb. Das gilt auch für die Qualität von Breitbandanschlüssen. Die richtige Entscheidung bei der Auswahl des Anbieters kann ein Verbraucher nur treffen, wenn er einschätzen kann, welche Qualität er von seinem Internetzugangsanbieter erwarten kann. Nach der Kaufentscheidung muss zudem überprüfbar sein, ob die gelieferte auch der vertraglich vereinbarten Qualität entspricht. Auf diese Weise stärkt Transparenz den Wettbewerb um die beste Qualität.

Nach der TKTransparenzV<sup>89</sup> müssen Anbieter von Telekommunikationsdiensten, die einen Internetzugangsdienst anbieten, es Verbrauchern und anderen Endnutzern ermöglichen, sich über die Qualität der Datenübertragungsrate des Anschlusses zu informieren.<sup>90</sup> Die Datenübertragungsrate umfasst laut Verordnung mindestens:

- i. die aktuelle Download-Rate,
- ii. die aktuelle Upload-Rate,
- iii. die Paketlaufzeit.

---

<sup>88</sup> § 12 TKTransparenzV.

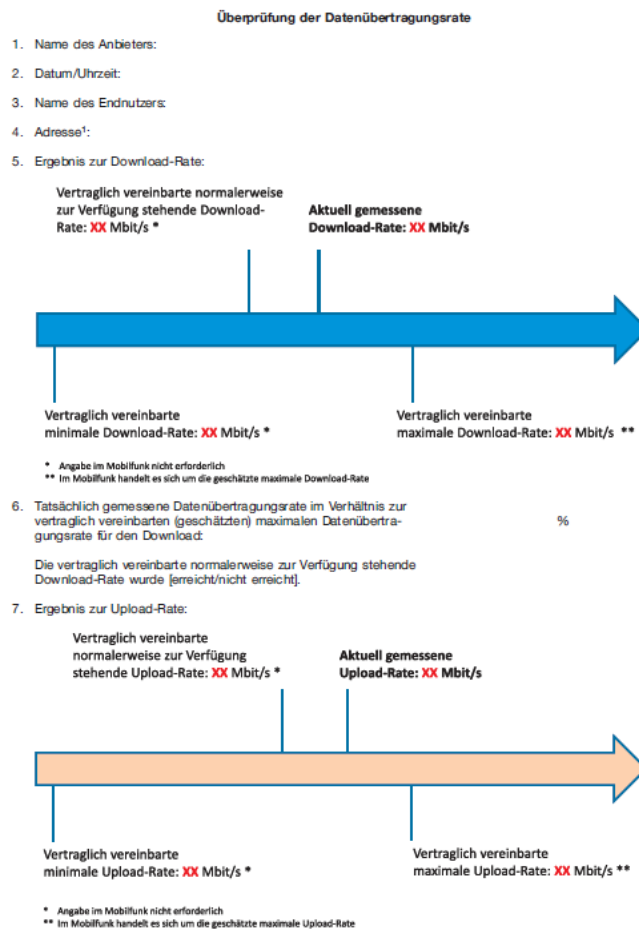
<sup>89</sup> Vgl. Gerpott (2017b).

<sup>90</sup> § 7 TKTransparenzV.

Eine Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate erfolgt, indem entweder eine anbieter-initiierte Messung durchgeführt wird, ein Angebot des Anbieters zur Messung besteht, die durch den Verbraucher durchgeführt werden kann oder ein Angebot der BNetzA besteht.<sup>91</sup>

Nach § 9 TKTransparenzV müssen Anbieter im Fall einer anbiereigenen Messung ihre Ergebnisse gemäß Abbildung 3 darstellen und den Verbrauchern auf der Internetseite bzw. im Online-Kundencenter zur Verfügung stellen. Die Ergebnisse müssen für 6 Monate bereitgehalten werden.

Abbildung 3: Überprüfung der Datenübertragungsrate nach TKTransparenzV



Quelle: Anlage TKTransparenzV

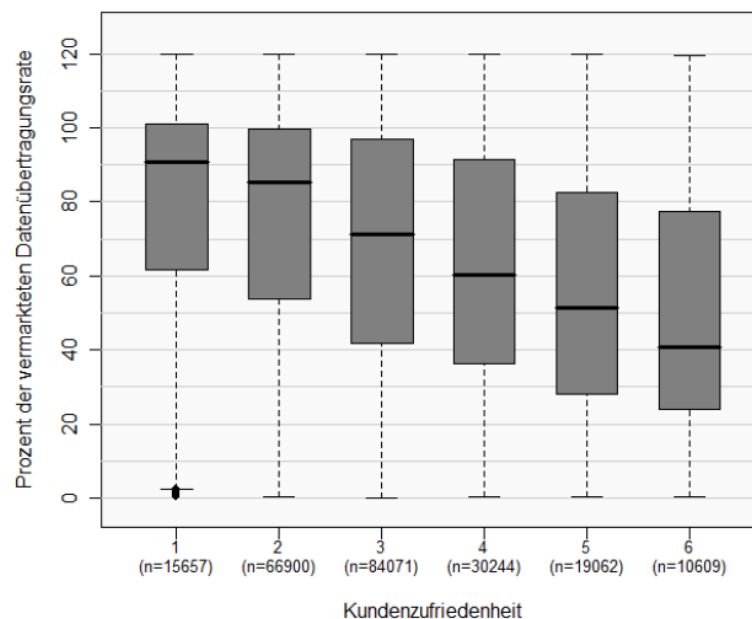
Die BNetzA hatte in den Jahren 2012 und 2013 Qualitätsstudien im Zusammenhang mit breitbandigen Internetzugängen durchgeführt um herauszufinden, in welchem Umfang

<sup>91</sup> § 7 (1) TKTransparenzV.

versprochene maximale und tatsächliche Datenübertragungsraten an stationären wie auch an mobilen Anschlüssen voneinander abweichen.

Die im Jahr 2012 durchgeführte Messstudie bestätigte zunächst die Vielzahl der Kundenbeschwerden über Abweichungen zwischen der vermarkteten „bis-zu-Bandbreite“ und der tatsächlichen Bandbreite. Über alle Technologien, Produkte und Anbieter hinweg hatten die teilnehmenden Nutzer oft nicht die Bandbreite gemessen, die sie als maximal mögliche Bandbreite mit ihrem Anbieter vereinbart hatten.<sup>92</sup> Nur jeder fünfte Nutzer konnte die eingekaufte „bis-zu-Bandbreite“ messen. Die Studie zeigte auch auf, wie wichtig Transparenz für die Kundenzufriedenheit ist: Je mehr von der vereinbarten Bandbreite zur Verfügung stand, desto höher war die Zufriedenheit mit dem Anbieter. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies. Das Ergebnis zeigt, dass die Kundenzufriedenheit direkt mit den prozentual erreichten Datenübertragungsraten zusammenhängt.

Abbildung 4: Prozentual erreichte Datenübertragungsraten nach Kundenzufriedenheit (Noten 1=„sehr gut“ bis 6=„ungenügend“)



Quelle: Zafaco (2013), Dienstqualität von Breitbandzugängen, Studie im Auftrag der BNetzA, Abbildung 6.14.

Im Jahr 2013 wurde erneut eine bundesweite Messstudie durchgeführt, bei der Internetnutzer die Geschwindigkeit ihres Breitbandanschlusses überprüfen konnten.<sup>93</sup> Wie

<sup>92</sup> [https://www.BNetzA.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen\\_Institutionen/Breitband/Breitbandmessung/Qualitaetsstudie/AbschlussberichtQualitaetsstudie2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.BNetzA.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandmessung/Qualitaetsstudie/AbschlussberichtQualitaetsstudie2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>93</sup> BNetzA (2013), S. 80.



im Jahr zuvor erreichten wieder viele Nutzer oft nicht die Bandbreite, die ihnen vertraglich als maximale Bandbreite geschuldet wurde. Immerhin verbesserte sich die Quote der stationären Nutzer, die zumindest die Hälfte der maximal vereinbarten Datenübertragungsrate erhielten, gegenüber dem Vorjahr von 69,2 % auf 77,1 %.<sup>94</sup>

Auf Basis der Erkenntnisse aus den ersten beiden Studien wurde schließlich ein System eingeführt, das Anreiz zu einem Qualitätswettbewerb geben soll und die Transparenz verbessert. Unter [www.breitbandmessung.de](http://www.breitbandmessung.de) hat die BNetzA eine einheitliche Software und einheitliche Messserver für alle Anbieter eingerichtet, mit denen der Endkunde die Qualität seines Internetzugangs jederzeit kostenlos und einfach selbst überprüfen und bewerten kann. Grundlage der Breitbandmessung sind die Transparenzvorgaben im Telekommunikationsgesetz (vgl. § 43a und § 45n TKG).

Die Ergebnisse der Breitbandmessung des ersten Betriebsjahres wurden am 27. März 2017 in einem Jahresbericht veröffentlicht.<sup>95</sup> Im betrachteten Zeitraum vom 25.09.2015 bis 25.09.2016 wurden insgesamt 106.159 valide Messungen für stationäre Breitbandanschlüsse und 53.651 valide Messungen für mobile Anschlüsse berücksichtigt. Bei den stationären Breitbandanschlüssen erhielten, über alle Bandbreitklassen und Anbieter hinweg, 70,8% der Nutzer im Download mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate. Bei den mobilen Breitbandanschlüssen erreichten dagegen nur etwa 30% der Nutzer im Download mindestens 50% der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate.<sup>96</sup>

Die aggregierten Ergebnisse der Messungen werden schließlich in einer Karte veröffentlicht, die den Verbrauchern auf der Internetseite [breitbandmessung.de](http://breitbandmessung.de) zur Verfügung gestellt wird. Die Karte zeigt für einzelne Anbieter die gemessenen Datenübertragungsraten sowie das prozentuale Verhältnis von gemessener zu vertraglich vereinbarter maximaler Datenübertragungsrate. Der Verbraucher hat die Möglichkeit die Ergebnisse nach bestimmten Kriterien, zum Beispiel nach Anbieter und/oder Bandbreitenklasse, zu filtern und sich mittels der Karte darüber zu informieren, welche Messergebnisse in einer Region erzielt worden sind.<sup>97</sup>

Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse der gemessenen Datenraten für stationäre Breitbandanschlüsse zwischen 25 Mbit/s bis kleiner 50 Mbit/s über alle Anbieter hinweg in Deutschland, über den gesamten Messzeitraum.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> Zafaco (2014).

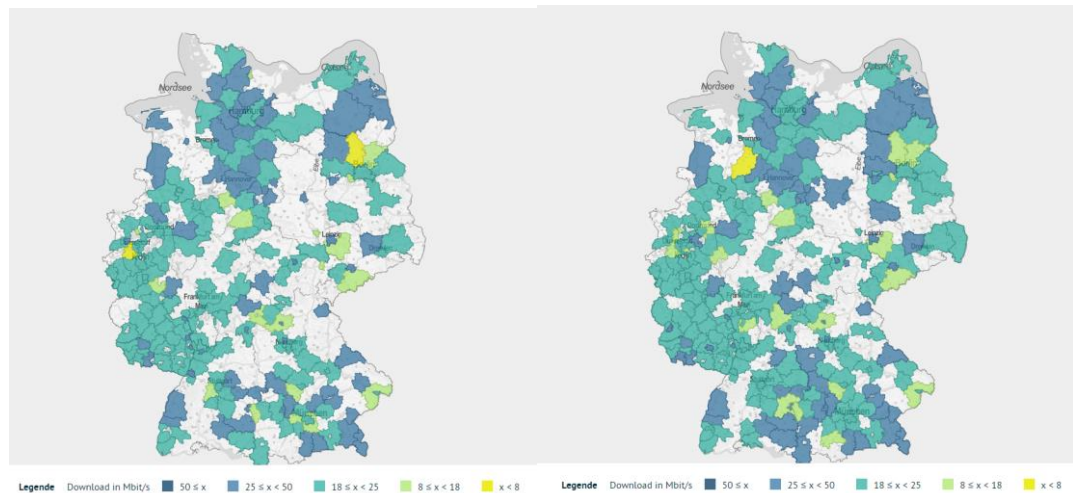
<sup>95</sup> BNetzA (2017a).

<sup>96</sup> Siehe BNetzA (2017a).

<sup>97</sup> BNetzA (2017a), S. 66.

<sup>98</sup> Entweder die Berücksichtigung der Messungen aus den letzten 6 Monaten, dem letzten Jahr oder den gesamten Zeitraum.

Abbildung 5: Breitbandmessung 25 bis 50 Mbit/s, Zeitraum 6 Monate und 1 Jahr



Quelle: [www.breitbandmessung.de](http://www.breitbandmessung.de)

Unabhängig von den Ergebnissen sorgt das Tool für mehr Transparenz für den Verbraucher bei der Wahl eines Anbieters bzw. bei der Entscheidung, ob sich ein Anbieterwechsel lohnt. Zudem, und das zeichnet dieses Instrument insbesondere aus, wird der Verbraucher in die Lage versetzt, nach der Kaufentscheidung Informationen über die vertraglich geschuldeten Leistungen zu erlangen und diese ggf. auch einzuklagen.

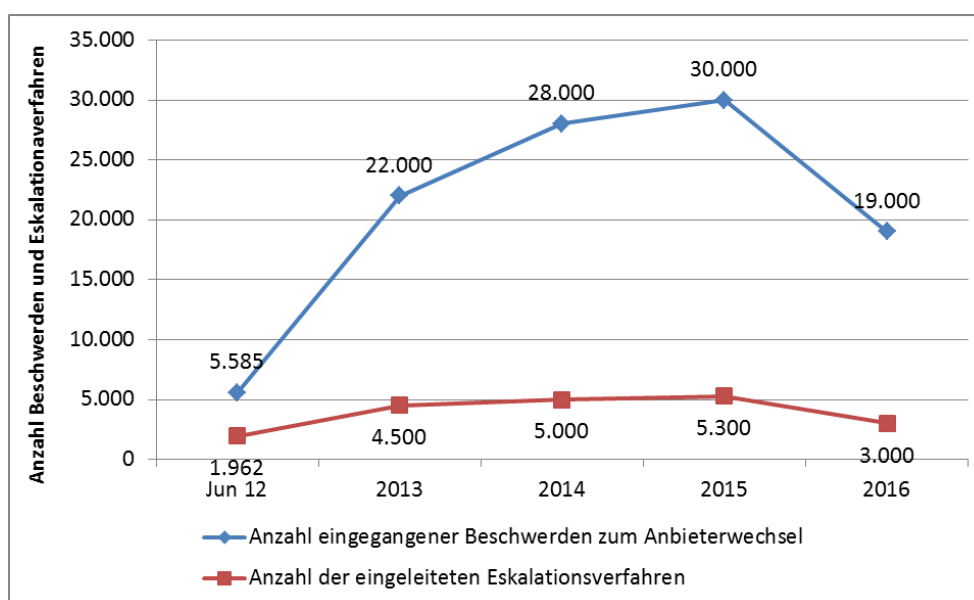
### 6.2.1.2 Anbieterwechsel

Der Wechsel des Anbieters ist ein Dauerthema.<sup>99</sup> Angesichts der Bedeutung der Wechselbereitschaft für den Wettbewerb, wurde vor dem Hintergrund von Artikel 30 der Universaldienstrichtlinie sowie den Markterfahrungen der Portierungsvorgang (Rufnummernmitnahme) mit der Novelle im Jahr 2012 neu gefasst (§ 46 TKG).<sup>100</sup> Im Fokus stand dabei insbesondere die Versorgungsunterbrechung.<sup>101</sup> Nachdem sich Probleme beim Wechsel des Anbieters, insbesondere längere Versorgungsunterbrechungen gehäuft hatten, sollte die neue Vorschrift sicherstellen, dass es keine oder nur eine sehr kurze Versorgungsunterbrechung geben würde.<sup>102</sup> In Ergänzung der gesetzlichen Re-

- <sup>99</sup> Die erstmalige Regelung in § 46 TKG 2004 erstreckte sich lediglich auf die Rufnummernportierung. Siehe Kiparski, G. / Thoense, R. (2013), S. 565-570.
- <sup>100</sup> Dabei wurden auch die Befugnisse der BNetzA neu geregelt. Nach § 46 Abs. 9 Satz 1 TKG erhält die BNetzA die Befugnis, Einzelheiten des Verfahrens für den Anbieterwechsel und die Informationsverpflichtung zu regeln. Siehe Beine, H. (2012), S. 718-722.
- <sup>101</sup> Siehe Koch / Neumann (2012), S.218 ff. und Kiparski, G. / Thoense, R. (2013), S. 565-570.
- <sup>102</sup> „Die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten und die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze müssen bei einem Anbieterwechsel sicherstellen, dass die Leistung des abgebenden Unternehmens gegenüber dem Teilnehmer nicht unterbrochen wird, bevor die vertraglichen und technischen Voraussetzungen für einen Anbieterwechsel vorliegen,...“ § 46 (1) TKG.

gelingen hat die BNetzA die Telekommunikationsunternehmen zudem verpflichtet, eine gesonderte Stelle für Anbieterwechselfragen einzurichten und mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen auszustatten.<sup>103</sup> Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Anzahl der Verbraucherbeschwerden zum Anbieterwechsel, die seit Inkrafttreten der Novellierung bei der BNetzA eingegangen sind. Nachdem die Beschwerden zunächst anstiegen, konnte durch die zusätzlichen Maßnahmen<sup>104</sup> der BNetzA eine Verbesserung bei den Wechselprozessen erreicht werden. In der Folge gingen die Beschwerdezahlen zurück. Im Jahr 2016 hatte sich die Anzahl der Fälle gegenüber dem Vorjahr fast halbiert und auch die Anzahl der eingeleiteten Eskalationsverfahren ist deutlich gesunken.

Abbildung 6: Anzahl der Beschwerden und Eskalationsverfahren im Zusammenhang mit dem Anbieterwechsel, Juni 2012 – 2016



Quelle: Bundesnetzagentur Jahresberichte 2012-2016.

## 6.2.2 Technische Überprüfung

Weitere sektorspezifische Verbraucherschutzfelder, die Standards und Normen betreffen, stellen das Elektromagnetische-Verträglichkeits-Gesetz (EMVG) und das Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (FuAG) dar. In beiden Fällen ist

<sup>103</sup> Siehe BNetzA (2013), Jahresbericht 2012, S. 83 f.

<sup>104</sup> Zum Beispiel die Einrichtung einer Kontaktstelle Anbieterwechsel bei Telekommunikationsunternehmen. Diese Kontaktstelle muss über umfassende Regelungsbefugnisse zu allen Fragen des Anbieterwechsels verfügen. Siehe BNetzA (2012), Festlegung von Verfahrenseinzelheiten zur Bearbeitung von Teilnehmerbeschwerden beim Anbieterwechsel (Az.: 216a Anbieterwechsel – 001).

die BNetzA, entsprechend der EU-Verordnung 765/2008<sup>105</sup> als Marktüberwachungsbehörde mit der Umsetzung der EMV-Richtlinie<sup>106</sup> und der Funkgeräterichtlinie<sup>107</sup> betraut. Dabei ist zu erwähnen, dass im Gegensatz zum Breitbandmesstool, die Kompetenzen der BNetzA in diesen Bereichen weitreichender sind, da ein gesetzlicher Durchgriff bis hin zu einer Stilllegung von Anlagen möglich ist.

#### 6.2.2.1 Elektromagnetische Verträglichkeit

Die EMV-Richtlinie gibt vor, wie die Elektromagnetische Verträglichkeit von elektrisch betriebenen Geräten im EU Binnenmarkt beschaffen sein soll. Dabei erstreckt sich die Richtlinie sowohl auf Geräte<sup>108</sup> als auch auf ortsfeste Anlagen<sup>109</sup>, die für Endnutzer bestimmt sind und elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann.<sup>110</sup> Unter elektromagnetischer Störung ist nach Artikel 3 der Richtlinie jede elektromagnetische Erscheinung zu verstehen, die die Funktion eines Betriebsmittels beeinträchtigen könnte.<sup>111</sup>

Bei der Vermeidung einer elektromagnetischen Störung anderer Betriebsmittel durch Betriebsmittel ist ein angemessenes Niveau der elektromagnetischen Verträglichkeit für das betrachtete Betriebsmittel festzulegen. Die Richtlinie nennt hierzu jedoch keine einzuhaltenden Grenzwerte. Vielmehr ist gemäß Anhang I lediglich festgelegt, dass ein Betriebsmittel nach dem Stand der Technik so entworfen und gefertigt sein soll, dass:<sup>112</sup>

---

**105** Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 339/93 des Rates.

**106** Richtlinie 2014/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit (Neufassung).

**107** Richtlinie 2014/53/EU des europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/5/EG.

**108** „Gerät“ ist gemäß Artikel 3 der Richtlinie *„ein fertiger Apparat oder eine als Funktionseinheit auf dem Markt bereitgestellte Kombination solcher Apparate, der bzw. die für Endnutzer bestimmt ist und elektromagnetische Störungen verursachen kann oder dessen bzw. deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann.“* Richtlinie 2014/30/EU, Artikel 3 (1) Nr. 2.

**109** „Ortsfeste Anlage“ ist gemäß Artikel 3 *„eine besondere Kombination von Geräten unterschiedlicher Art und gegebenenfalls weiteren Einrichtungen, die miteinander verbunden oder installiert werden und dazu bestimmt sind, auf Dauer an einem vorbestimmten Ort betrieben zu werden.“* Richtlinie 2014/30/EU, Artikel 3 (1) Nr. 3.

**110** Richtlinie 2014/30/EU, Erwägungsgrund 8.

**111** Richtlinie 2014/30/EU, Artikel 3 (1) Nr. 5.

**112** Richtlinie 2014/30/EU, Anhang I.

- a) die von ihnen verursachten elektromagnetischen Störungen keinen Pegel erreichen, bei dem ein bestimmungsgemäßer Betrieb von Funk- und Telekommunikationsgeräten oder anderen Betriebsmitteln nicht möglich ist;
- b) sie gegen die bei bestimmungsgemäßigem Betrieb zu erwartenden elektromagnetischen Störungen hinreichend unempfindlich sind, um ohne unzumutbare Beeinträchtigung bestimmungsgemäß arbeiten zu können.

In Deutschland wurde die EMV-Richtlinie in das am 14. Dezember 2016 novellierte Elektromagnetische-Verträglichkeit-Gesetz (EMVG) übertragen. Das Gesetz gilt nach § 1 Absatz 1 EMVG für *„alle Betriebsmittel, die elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann.“*<sup>113</sup>

#### 6.2.2.2 Funkanlagen

Die Funkgeräterichtlinie ist neben der EMV-Richtlinie das wichtigste Regelungsinstrument für das Inverkehrbringen von elektronischen Produkten. Ziel der Richtlinie ist es sicherzustellen, *„dass die auf dem Markt bereitgestellten Funkanlagen Anforderungen erfüllen, mit denen für ein hohes Maß an Schutz auf den Gebieten der Gesundheit und der Sicherheit sowie für ein angemessenes Niveau an elektromagnetischer Verträglichkeit und für eine wirksame und effiziente Nutzung von Funkfrequenzen zur Vermeidung funktechnischer Störungen gesorgt ist [...]“*<sup>114</sup>

In Deutschland erfolgte am 3. Juli 2017 mit dem Gesetz über die Bereitstellung von Funkanlagen auf dem Markt (Funkanlagengesetz – FuAG) die nationale Umsetzung der Richtlinie.<sup>115</sup> Das neue FuAG ersetzt das bisherige „Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen“ (FTEG), das gleichzeitig außer Kraft tritt.

Im Gegensatz zum alten FTEG gilt das neue FuAG nur noch für Funkanlagen, nicht mehr für sog. „Telekommunikationsendeinrichtungen“.<sup>116</sup> Das FuAG enthält in erster Linie verschärfte Regelungen für sog. Wirtschaftsakteure (Hersteller, Importeure, Händler).<sup>117</sup> Hersteller müssen ihre Funkgeräte mit einer „Typen-, Chargen- oder Seriennummer“ sowie ihrem Namen bzw. ihrer Handelsmarke und ihrer Postanschrift versehen.<sup>118</sup> Zudem muss der Handelsweg der Geräte zurückverfolgbar sein, d. h. jeder Wirtschaftsakteur muss dokumentieren, von wem er ein Gerät erhalten bzw. an wen er ein Gerät abgegeben hat.

---

<sup>113</sup> § 1 (1) EMVG.

<sup>114</sup> Richtlinie 2014/53/EU, Erwägungsgrund 73.

<sup>115</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 42, ausgegeben zu Bonn am 3. Juli 2017. [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgbl117s1947.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl117s1947.pdf)

<sup>116</sup> § 1 (1) FuAG.

<sup>117</sup> §§ 9 ff. FuAG.

<sup>118</sup> § 10 FuAG.

Die Wirtschaftsakteure sind verpflichtet, der Bundesnetzagentur auf Verlangen die Wirtschaftsakteure zu nennen,

1. von denen sie eine Funkanlage bezogen haben und
2. an die sie eine Funkanlage abgegeben haben.<sup>119</sup>

#### 6.2.2.3 Marktüberwachung

Alle elektrischen Geräte, die in den Handel gebracht werden, müssen international und national festgelegten Normen und Standards entsprechen. Für die Marktüberwachung führt die BNetzA Überprüfungen durch und entnimmt stichprobenartig Geräte (z. B. elektrische Haushaltsgeräte und Werkzeuge, Beleuchtungsmittel, Geräte der Unterhaltungselektronik und Funkgeräte). In Messlaboren wird schließlich untersucht, inwiefern die Vorgaben eingehalten werden.

Eines der BNetzA zur Verfügung stehenden Instrumente sind anonyme Testkäufe. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von E-Commerce erfolgen die Testkäufe dabei zunehmend im Internet.<sup>120</sup> Nach eigenen Angaben, kann die Marktüberwachung mit Hilfe der Testkäufe noch effizienter und zielgerichteter erfolgen.<sup>121</sup> Die Offenlegung der Handelsstrukturen zwischen den einzelnen Wirtschaftsakteuren schafft Transparenz und auch die Erfassung von Abweichungen zwischen Angebotsbeschreibung und tatsächlich ausgeliefertem Produkt ist einfacher.<sup>122</sup>

#### 6.2.2.4 Störungsbearbeitung

Im Falle einer Funkstörung ist in Deutschland der Prüf- und Messdienst (PMD) der BNetzA zuständig. Der PMD ermittelt und beseitigt pro Jahr durchschnittlich über 6.000 Funkstörungen in Deutschland. Dabei können Meldungen durch Verbraucher, Unternehmen oder Behörden per Telefon oder E-Mail erfolgen. Der PMD bearbeitet Funkstörungen unter anderem bei:<sup>123</sup>

- Funkanwendungen der Luftfahrt (Sprech- und Navigationsfunk)
- Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)
- öffentlichen Telekommunikationsnetzen
- Radio- und Fernsehempfangs

---

<sup>119</sup> § 16 FuAG.

<sup>120</sup> § 22 (2) Nr. 2 EMVG

<sup>121</sup> Vgl. BNetzA (2017b), S. 72.

<sup>122</sup> BNetzA (2017b), S. 72.

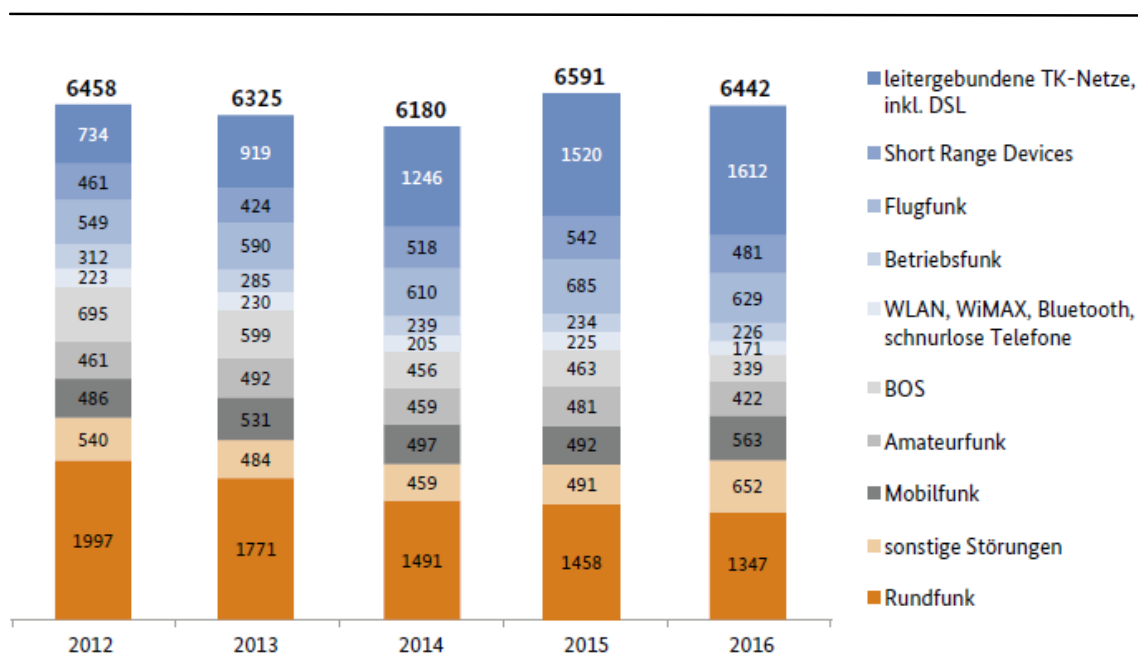
<sup>123</sup> <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Funkstoerungen/PruefUndMessdienst/PruefUndMessdienst-node.html>.

- elektrischen/elektronischen Anlagen und Geräten, z. B. DSL-Störungen durch Netzteile.

Abhängig vom jeweiligen Störfall kommen zur Ermittlung der Störquellen neben stationären Mess- und Peilstationen (die i. d. R. für 24 Stunden ausgeliehen werden können) auch universell ausgestattete Funkmessfahrzeuge sowie verschiedene Spezialfahrzeuge zum Einsatz.

Während das Störungsaufkommen in den letzten Jahren konstant geblieben ist, haben sich die Themenbereiche, in denen die Störungen vorkommen, im Laufe der Zeit verändert. So wurde aufgrund der zunehmenden Digitalisierung ein kontinuierlicher Rückgang von Rundfunkstörungen beobachtet, während Störungen bei leitergebundenen TK-Netzen durch die VDSL-Technologie der Telekom oder auch Störungen beim Mobilfunk zugenommen haben. Infolge fortschreitender Innovationen bei Funktechnologien hat auch die Komplexität bei der Störungseingrenzung und Störungsbeseitigung zugenommen, was sich in einem erhöhten Aufwand bei der Störungsbearbeitung niederschlägt. Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Störungsfälle nach Themenbereichen in den letzten Jahren verändert haben.

Abbildung 7: Entwicklung der Störungsmengen nach Themenbereichen, 2012-2016



#### 6.2.2.5 Messungen zur elektromagnetischen Umweltverträglichkeit

Ein weiteres Aufgabenfeld der PMD der BNetzA ist die Überprüfung einer möglichen Schädlichkeit von Funkanlagen. Nur wenn die BNetzA die Einhaltung der Personenschutzgrenzwerte von Funkanlagen<sup>124</sup> (z. B. Mobilfunk, Rundfunk, Funkanlagen von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) festgestellt hat, dürfen diese in Betrieb genommen werden. Dabei legt die BNetzA in der Standortbescheinigung in Anlehnung an das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG<sup>125</sup>) einzuhaltende Sicherheitsabstände fest und der PMD führt stichprobenartige Überprüfungen durch. Darüber hinaus werden vom PMD jährlich die örtlichen Emissionen von Funkanlagen durch bundesweite Feldstärkemessungen im Frequenzbereich von 9 Kilohertz bis 3 Gigahertz dokumentiert. Die Messergebnisse werden auf den Internetseiten der BNetzA veröffentlicht. Mit ihren Messkampagnen leistet die BNetzA einen wesentlichen Beitrag im Hinblick auf Diskussionen um elektromagnetische Umweltverträglichkeit.<sup>126</sup>

#### 6.2.3 Zwischenergebnis

Im Gegensatz zu den Maßnahmen, die der Option 1 zugerechnet werden können, zeichnen sich die hier betrachteten Instrumente (z. B. Tool zur Breitbandmessung) oder Maßnahmen des EMV dadurch aus, dass über Normen, Standards oder Messinstrumente die Rechte von Verbrauchern gestärkt, bzw. Schäden oder Beeinträchtigungen beim Verbraucher vermieden werden. Die Eingriffstiefe in den Markt nimmt insofern zu.

Vor allem die Möglichkeit, sich nach dem Vertragsabschluss über die Qualität des Produktes oder der Dienstleistung zu informieren, stärkt den Verbraucher gegenüber seinem Anbieter. Die BNetzA hat hiermit ein wirksames Instrument entwickelt, um einen transparenten Qualitätswettbewerb zu fördern. Gegebenenfalls kann dieses Instrument die „rationale Apathie“ überwinden, weil ein Teil der Transaktionskosten einer Beschwerde durch die Verwendung des Tools wegfällt. Kritisch ist hier anzumerken, dass es einige Zeit gedauert hat, bis entsprechende Maßnahmen durchgeführt wurden.

Durch moderierte Prozesse unter den Marktteilnehmern können des Weiteren Transaktionskosten eingespart werden. Bei beiden Maßnahmen zeigt sich, dass sie nur erfolgreich sind, wenn gesetzliche Grundlagen die Option auf Ausarbeitung dieser Standards oder Tools ermöglichen. Diese Option kann somit nur über die BNetzA wirksam implementiert werden. Privaten Akteuren fehlt einerseits die Kompetenz und andererseits fehlen die Ressourcen, um entsprechende Prozesse aufzusetzen. Wesentlich ist so dann, dass die Behörde zeitnah und ggf. sogar proaktiv eingreift. Diesbezüglich ist je-

---

<sup>124</sup> Mit einer äquivalenten isotropen Strahlungsleistung (EIRP) von 10 Watt und mehr.

<sup>125</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG)  
<https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BImSchG.pdf> .

<sup>126</sup> <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Funkstoerungen/PruefUndMessdienst/PruefUndMessdienst-node.html#doc468852bodyText3>.



doch anzumerken, dass es innerhalb der BNetzA bisher keine strategischen Ansätze gab, diese Option systematischer und nachhaltiger einzusetzen.

Die Festsetzung von Standards und Normen in den Bereichen Funkstörungen und elektromagnetische Verträglichkeit liegt ebenfalls in der alleinigen Verantwortung der BNetzA. Die Behörde verfügt in diesen Bereichen über langjährige Erfahrungen und das notwendige technische Know-how, um diese Aufgaben effizient durchzuführen. Hier wird der Verbraucher vornehmlich vor möglichen Schäden, die Endgeräte verursachen könnten, geschützt. Wenn hierbei Geräte aus dem Markt genommen werden, dann zeigt sich hier ein fließender Übergang zur nächsten Option, nämlich dem direkten Eingriff in den Markt.

### **6.3 Verbote: regulatorische Eingriffe (Option 3)**

Neben Informations-, Transparenz- und Normenaspekten ist das Eingreifen bei missbräuchlichem Verhalten durch Anbieter zum Nachteil des Verbrauchers ein weiteres wichtiges Element des sektorspezifischen Verbraucherschutzes.

Hier handelt es sich um Geschäftsmodelle, die gegen Verbraucherschutzvorschriften des TKG (§§ 66a ff.) aber auch gegen andere Vorschriften, wie z. B. das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), gegen die Normen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), gegen das Strafrecht (StGB) oder gegen Namens- und Patentrechte verstoßen. Auf einzelne dieser Modelle gehen wir im Weiteren ein.

#### **6.3.1 Rufnummernmissbrauch und Spam**

Die gesetzlichen Befugnisse der BNetzA im Bereich des Rufnummernmissbrauchs ergeben sich aus § 67 TKG. Danach kann die BNetzA im Falle einer rechtswidrigen Nutzung einer Rufnummer geeignete Maßnahmen ergreifen.

Missbräuchliches Verhalten im Telekommunikationssektor tritt häufig im Zusammenhang mit Rufnummernmissbrauch, d. h. bei rechtswidriger Nummernnutzung, auf. Dabei können die unterschiedlichsten Missbrauchsformen auftreten:

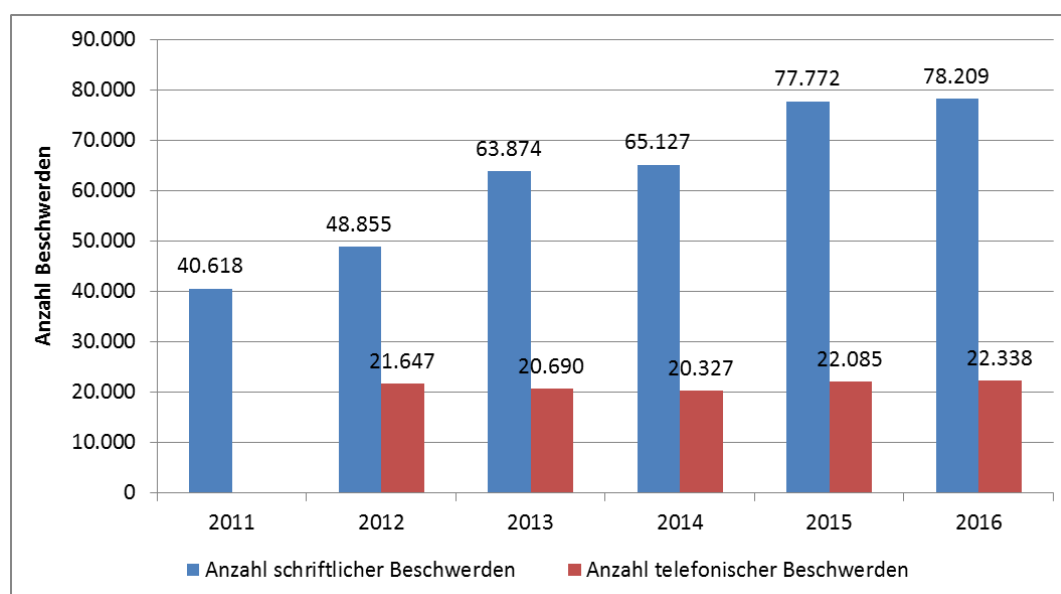
Tabelle 1: Beispiele für Arten von Rufnummernmissbrauch

**Beispiele: Arten von Rufnummernmissbrauch**

- Fehlende, falsche oder irreführende Preisangaben, Preisansagen und Preisanzeigen von Rufnummern,
- Rufnummernunterdrückung bei Werbeanrufen,
- Namensrechtsverletzungen (z. B. Telefonseelsorge),
- Abrechnung von Abodiensten nach unerlaubter Telefonwerbung,
- Umgehungsmodelle (z. B. Telefon-Erotik über Ortsnetzzurufnummern),
- Blockade von Notrufnummern,
- Betrügerische Flirtportale etc.
- Rechtswidrige Warteschleifen
- Unerlaubte Telefonwerbung
- Belästigendes Anrufverhalten (predictive dialer)
- Fax-Spam, Telefon-Spam, E-Mail-Spam,
- SMS-Spam
- Telefonanlagen-Hacking
- Call-ID Spoofing
- Etc.

Im Jahr 2016 gingen bei der BNetzA insgesamt 78.209 schriftliche Beschwerden und Anfragen zu Rufnummernmissbrauch ein. Zusätzlich hat die Behörde 22.338 telefonische Anfragen und Beschwerden zu Rufnummernmissbrauch und unerlaubter Telefonwerbung erhalten. Im Vergleich zum Vorjahr (77.772 bzw. 22.085) ist das Beschwerdeaufkommen damit konstant geblieben. Gegenüber den Jahren zuvor ist die Anzahl der Beschwerden, die bei der BNetzA eingegangen sind, allerdings gestiegen. Das zeigt zum einen, dass Probleme in diesem Bereich weiterhin bestehen und adressiert werden müssen und zum anderen, dass ein zunehmendes Bewusstsein für die BNetzA als Verbraucherschutzbehörde bei den Verbrauchern entstanden ist.

Abbildung 8: Anzahl der Beschwerden bei Rufnummernmissbrauch, 2011-2016



Quelle: BNetzA, Jahresberichte 2011-2016.

Maßnahmen, die der BNetzA bei der Bekämpfung von Rufnummernmissbrauch zur Verfügung stehen sind:

- Abmahnungen, Untersagung von Geschäftsmodellen
- Abschaltung/Entzug der Rufnummer, Portierungs- und Schaltungsverbote
- Verbot der Rechnungslegung und Inkassierung,
- Allgemeinverfügungen und geeignete Maßnahmen
- Aktuelle Hinweise

Die durch die BNetzA ergriffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit Missbrauch von Rufnummern werden seit 2004 auf der Internetseite der BNetzA veröffentlicht.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> <https://www.BNetzA.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Rufnummernmissbrauch/Massnahmenliste/Massnahmenliste.html?nn=269040#AnkerMassnahmen>.

Abbildung 9: Maßnahmenliste der BNetzA bei Rufnummernmissbrauch

**Maßnahmenliste**

Nachfolgend finden Sie eine Liste der von der Bundesnetzagentur wegen Missbrauchs von Rufnummern in den letzten sechs Monaten ergriffenen Maßnahmen.

Die [Listen aller Maßnahmen](#) seit dem 01.01.2004 stehen als PDF-Dokument am unteren Ende dieser Seite zum Download zur Verfügung.

Den Beginn bzw. den Zeitraum der Wirksamkeit eines Verbotes der Rechnungslegung und Inkassierung oder einer Abschaltung finden Sie in der Spalte "Maßnahme". Genauere Informationen zur Bestandskraft der Maßnahmen in der Kategorie "Dialer" entnehmen Sie bitte der [Dialerdatenbank](#).

Die Bundesnetzagentur hat am 09.06.2017 die Abschaltung von 52.000 Rufnummern angeordnet, mit denen Unternehmen Ortsnähe vorgetauscht haben.

[Link zur Pressemitteilung](#) [Liste 52.000 Ortsnetzzufnummern \(pdf / 1 MB\)](#)

Für die Vollständigkeit der Liste wird keine Haftung übernommen.

Beschuld vom	Rufnummer	Kategorie	Maßnahme
03.08.2017	0088213440330, 0088213440339, 0088213700701, 0088213700708, 0088213700710, 0088213700711, 0088213700713, 0088213700714, 0088213700715, 0088213700723, 0088213700724, 0088213700734, 0088213700735, 0088213700736, 0088213700737, 0088213700738, 0088213700739	Pfing-Anruf	Verbot der Rechnungslegung und Inkassierung vom 08.06.2017 bis 03.08.2018
03.08.2017	017663326009, 017663325237, 017663325239, 017663278454, 017663362535	Spam SMS	Abschaltung der Rufnummern zum 08.08.2017

Quelle: BNetzA.

Am Beispiel einiger Themen soll im Folgenden das Vorgehen der BNetzA im Bereich des Rufnummernmissbrauchs verdeutlicht werden.

### 6.3.1.1 SMS-Spam

Ende 2016 berichtete die BNetzA, dass sie gegen SMS-Spam über 0900-Rufnummern vorgegangen ist. Die SMS seien rechtswidrig zugesandt worden, mindestens einmal seien dabei Mitteilungen auf dem Mobilfunkgerät eines Kindes im Grundschulalter eingegangen.<sup>128</sup>

Nach Eintreffen der Beschwerden wurden zunächst Kontrollanrufe durch die BNetzA selbst durchgeführt (*Nachvollziehen der tatsächlichen Abläufe*). Nachdem festgestellt wurde, dass auch die Ermittlungshandys der BNetzA von Spam betroffen waren, wurde ein Missbrauchsverfahren gegen den Verursacher eingeleitet. Im Ergebnis wurde die Abschaltung und ein Rechnungslegungs- und Inkassierungsverbot für die betreffenden Nummern angeordnet. Die Maßnahmen wurden auf der Internetseite der BNetzA veröffentlicht.

<sup>128</sup> BNetzA (2016).

Abbildung 10: Maßnahme gegen SMS-Spam, 24.01.2017

Bescheid vom	Rufnummer	Kategorie	Maßnahme
24.01.2017	008818213071, 008818213072, 008818213073, 008818213074, 008818213077, 008818213078, 0088182151127, 0088182151131, 0088182151137, 0088182151143, 0088182151157, 0088182151161	Ping-Anruf	Verbot der Rechnungslegung und Inkassierung vom 10.10.2016 bis 24.01.2018



Quelle: BNetzA (2017)

Insgesamt sind im Jahr 2016 nach Angaben der BNetzA mehr als 7.200 Verbraucherbeschwerden über SMS-Spam eingegangen. Alleine in dem Jahr wurden über 2.600 Rufnummern abgeschaltet.

### 6.3.1.2 Werbeschreiben mit Rufnummernbezug

2017 stellte die BNetzA einen Wettbewerbsverstoß per Post fest, der einen Rufnummernbezug hatte und somit von der BNetzA geahndet werden konnte. Der betreffende Anbieter hatte Werbeschreiben in Umlauf gebracht, bei denen der Verbraucher aufgefordert wurde, eine kostenlose (0)800er Nummer anzurufen, um im Zusammenhang mit der DVB-T-Abschaltung möglichst schnell einen neuen Kabel-TV-Vertrag abzuschließen. In den Schreiben wurden die Vorzüge der Breitband-TV-Versorgung hervorgehoben. Nicht erwähnt wurde, dass die Versorgung mit digitalem DVB-T weiter bestehen bliebe und sich lediglich der Übertragungsstandard ändere. Wegen der kostenlosen Rufnummer handelte es sich nicht um einen direkten Nummernverstoß, sondern um einen Verstoß nach § 5 UWG, bei denen der Verbraucher zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlasst wird, die er andernfalls nicht getroffen hätte.<sup>129</sup>

Nach Ermittlungen der BNetzA wurde ein Missbrauchsverfahren eingeleitet und ein Anhörungsschreiben an den Verursacher geschickt. Zudem veröffentlichte die BNetzA den Vorfall auf ihrer Internetseite als aktuellen Hinweis für die Verbraucher und eine Pressemitteilung.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Siehe § 5 UWG. Während das TKG über Novellierungen aktualisiert wird, geht die Weiterentwicklung des (zivilrechtlichen) Telekommunikationsrechts in der Regel von der Rechtsprechung aus. Siehe hierzu beispielsweise: Sassenberg/Loeck (2014), S. 313-319.

<sup>130</sup> <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Rufnummernmissbrauch/AktuelleHinweise/AktHinw2017/Werbeschreiben%20Vodafone.html>

Abbildung 11: Aktueller Hinweis zu Rufnummernmissbrauch

Quelle: BNetzA.

### 6.3.1.3 Abo-Falle bei WAP-Billing

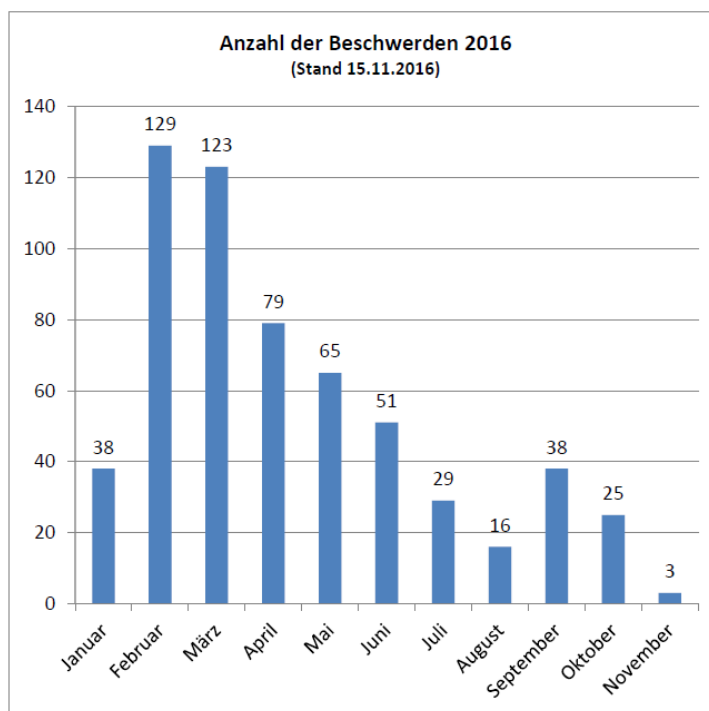
Ein immer häufiger auftretendes Thema ist die Abo-Falle beim so genannten WAP-Billing. WAP-Billing ist die zugrundeliegende Technologie, die es Verbrauchern ermöglicht, Angebote von Drittanbietern über die Mobilfunkrechnung zu kaufen (z. B. Klingeltöne, Hintergrundbilder, Spiele, ÖPNV-Tickets, etc.). WAP-Billing stellt grundsätzlich ein unkompliziertes Geschäftsmodell des mobilen Bezahlers dar.

Neben den Vorteilen dieser Funktion wurde sie in den letzten Jahren jedoch immer häufiger als kriminelles Geschäftsmodell eingesetzt. Da die Bezahlung automatisch über die Mobilfunkrechnung läuft und die Beträge häufig klein sind, ist den Verbrauchern oft gar nicht bewusst, dass sie etwas gekauft haben oder in eine Abo-Falle getappt sind. Das zugrundeliegende Geschäftsmodell, welches eine solche Abo-Falle auslöst, kann dabei sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

Aufgrund zunehmender Beschwerden von missbräuchlichen Fällen hatte die BNetzA im Jahr 2016 eine Sonderauswertung bei Beschwerden durchgeführt, die einen Bezug zu einer Forderung eines Drittanbieters aufwies. Die Beschwerdelage stellte sich Ende

2016 wie folgt da (siehe Abbildung 12), wobei von einer weit höheren Dunkelziffer auszugehen ist. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden 131 Dienstanbieter als auffällig identifiziert.<sup>131</sup>

Abbildung 12: Anzahl der Beschwerden zu WAP-Billing im Jahr 2016 (Stand 15.11.2016)



Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Fraktion, 2016. (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810480.pdf>)

Laut einer Studie von YouGov im Auftrag des Bundesjustizministeriums soll jeder achte deutsche Mobilfunkkunde bereits Opfer unzulässiger Abrechnungen geworden sein.<sup>132</sup>

In einem Fall beschwerten sich Verbraucher, weil durch das versehentliche Eintippen von *enay.de* statt *ebay.de* ein automatischer Vertragsabschluss mit dem Drittanbieter abgeschlossen wurde. Dabei gab es weder einen Hinweis auf einen Vertragsabschluss noch eine Bestätigungs-SMS. Erst die Mobilfunkabrechnung machte den Vertragsabschluss ersichtlich.

<sup>131</sup> „Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass der Leistungserbringer/Diensteanbieter durch die Beschwerdeführer nicht in sämtlichen Fällen benannt wurde. Zum anderen werden auf der Mobilfunkrechnung teilweise nicht die Leistungserbringer/Diensteanbieter, sondern ausschließlich die sogenannten Aggregatoren/Paymentanbieter ausgewiesen.“  
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810480.pdf>.

<sup>132</sup> <http://www.rp-online.de/wirtschaft/justizministerium-jeder-achte-mobilfunkkunde-ist-betrugsopfer-aid-1.6404046>.

In diesem und in weiteren Fällen wurden in der Regel nach Anhörung durch die BNetzA die entsprechenden Dienste seitens der betroffenen Mobilfunkbetreiber umgehend gesperrt.

In der Vergangenheit sind Mobilfunkbetreiber Verbrauchern oft in Form von Kulanz entgegen gekommen, indem die jeweiligen Beträge von Drittanbietern nicht abgerechnet wurden. Das funktionierte im Einzelfall. Allerdings ist zu bedenken, dass die Mobilfunkanbieter in der Regel an den Leistungen der Drittanbieter mitverdienen.<sup>133</sup> Mit zunehmender Anzahl von Beschwerden sahen die Verbraucherschutzakteure in Deutschland Handlungsbedarf hinsichtlich missbräuchlicher WAP-Billing-Geschäftsmodelle.

Seit 2012 sind Mobilfunkbetreiber rechtlich verpflichtet, auf Nachfrage des Verbrauchers eine Drittanbietersperre einzurichten. Nach § 45d (3) gilt: *„Der Teilnehmer kann von dem Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und von dem Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz verlangen, dass die Identifizierung seines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung unentgeltlich netzseitig gesperrt wird.“*

Das bedeutet, dass alle zusätzlichen Dienste, die neben dem eigentlichen Mobilfunkvertrag Geld kosten, vom Zeitpunkt der Sperrung an gesperrt sind und somit hohe Mobilfunkrechnungen durch ein versehentlich abgeschlossenes Abo vermieden werden. Allerdings erfordert die bestehende Regelung ein Aktivwerden durch den Verbraucher, was insbesondere durch Verbraucherzentralen kritisiert wird.<sup>134</sup>

Aus Sicht von Verbraucherschützern wäre ein wirksamer Schutz eine Drittanbietersperre, die von vornherein stets aktiv ist. Vermutlich zum Schutz der lautereren Geschäftsmodelle will der Gesetzgeber einen solchen Eingriff jedoch bisher nicht vornehmen.

Stattdessen wurde im Rahmen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes am 27.4.2017 dem so genannten Redirect-Verfahren zugestimmt.<sup>135</sup> Beim Redirect-Verfahren werden Nutzer vor einem etwaigen Vertragsabschluss auf eine eigene Webseite umgeleitet, die der jeweilige Mobilfunkanbieter betreibt. Das macht nicht nur den Vertragsabschluss transparenter, sondern verhindert zudem betrügerische Praktiken wie mit Bildern oder Texten überlagerte Bezahlsseiten. Wie genau das Redirect-Verfahren ausgestaltet werden soll, wird zurzeit diskutiert. Eine zentrale Frage ist wiederum, ob alle Drittanbieter-Angebote unter das neue Redirect-Verfahren fallen werden, oder ob bestimmte Geschäftsmodelle ausgenommen werden. Sicher ist, dass mit Änderung des TKG die BNetzA ermächtigt wird, ein derar-

---

<sup>133</sup> Siehe z. B. <http://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/bezahlen-mit-dem-handy-abzocke-100.html>.

<sup>134</sup> <http://www.computerbetrug.de/2012/08/drittanbietersperre-so-schutzen-sie-sich-gegen-teure-abos-im-handy-6686>.

<sup>135</sup> [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/0428201\\_WAP\\_Billing.html;jsessionid=48EE12238120BC04541D8D3A613AEEA0.2\\_cid297](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/0428201_WAP_Billing.html;jsessionid=48EE12238120BC04541D8D3A613AEEA0.2_cid297).



tiges Verbraucherschützendes Verfahren für sämtliche Telekommunikationsanbieter verbindlich festzulegen.<sup>136</sup>

### 6.3.2 Unerlaubte Telefonwerbung

Der Deutsche Bundestag beschloss am 26. März 2009 das *Gesetz zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei besonderen Vertriebsformen*.<sup>137</sup> Es trat am 4. August 2009 in Kraft. Das Gesetz sah verschiedene Änderungen und Klarstellungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), dem TKG und der BGB-Informationspflichten-Verordnung vor.

In Deutschland gilt das so genannte Opt-in-System,<sup>138</sup> d.h. die Verbraucher müssen vor dem Anruf ausdrücklich eingewilligt haben, dass sie Werbeanrufe erhalten wollen.<sup>139</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob die Werbeanrufe von einer natürlichen Person durchgeführt werden oder eine automatische Anrufmaschine eingesetzt wird.

Liegt keine vorherige Einwilligung vor, handelt es sich um einen sogenannten Cold Call, den die Bundesnetzagentur seit dem 9. Oktober 2013 mit einer Geldbuße von bis zu 300.000 Euro ahnden kann.<sup>140</sup> Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken<sup>141</sup> wurde die damals geltende Bußgeldobergrenze von 50.000 € versechsfacht. Die erhöhte Bußgeldobergrenze führte zunächst zu einer Abnahme der Anzahl der Beschwerden in den darauffolgenden Jahren. Der Wiederanstieg der Beschwerdemenge im Jahr 2016 zeigt jedoch, wie wichtig das Thema Telefonwerbung nach wie vor ist.

---

<sup>136</sup> [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/0428201\\_WAP\\_Billing.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/0428201_WAP_Billing.html).

<sup>137</sup> Gesetz zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei besonderen Vertriebsformen. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2009, Teil I Nr. 49, ausgegeben zu Bonn am 3. August 2009.

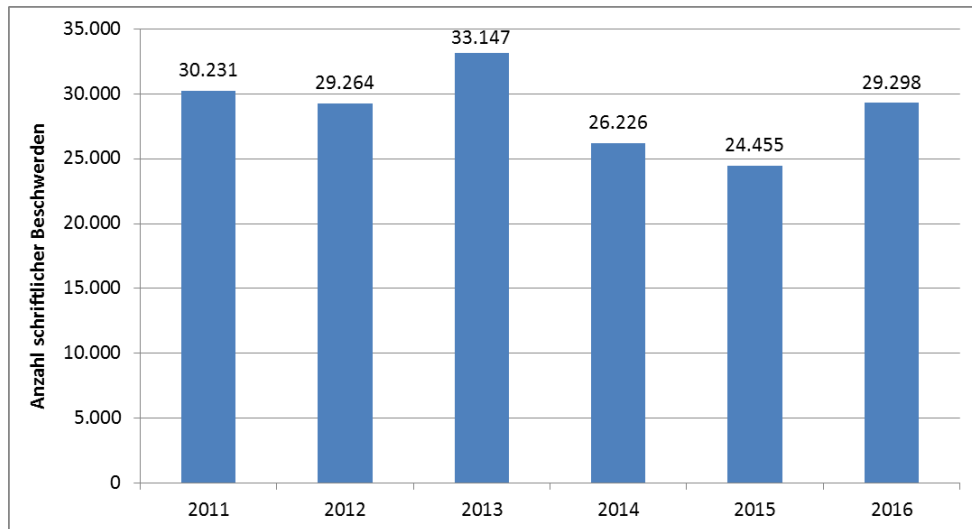
<sup>138</sup> Nach EU Richtlinie kann jeder Mitgliedstaat bestimmen, welche Form der Werbung gegenüber Verbrauchern zulässig ist. Dabei gibt es zwei mögliche Varianten. Beim Opt-out-System darf der Verbraucher bis zum aktiven Widerspruch angerufen werden. Beim Opt-in-System ist die aktive Einwilligung durch den Verbraucher Voraussetzung. Siehe Artikel 13 (3) Richtlinie 2009/136/EG.

<sup>139</sup> § 7 UWG.

<sup>140</sup> § 20 Abs. 2 UWG.

<sup>141</sup> Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken vom 1. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil I Nr. 59, ausgegeben zu Bonn am 8. Oktober 2013.

Abbildung 13: Anzahl der schriftlichen Beschwerden zu unerlaubter Telefonwerbung bei der BNetzA, 2011-2016



Quelle: Bundesnetzagentur, Jahresberichte 2011-2016

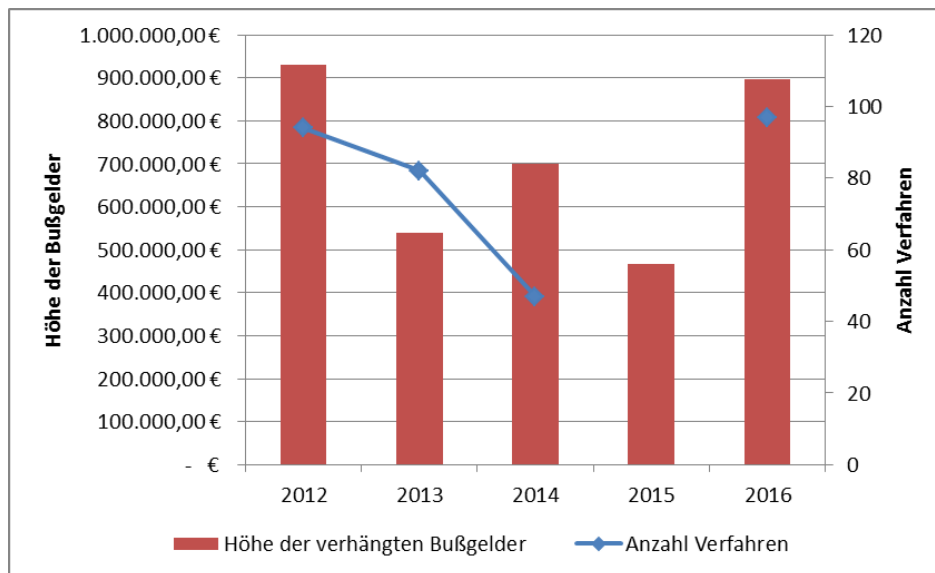
Verstöße gegen die gesetzlichen Bestimmungen können als Ordnungswidrigkeit durch die BNetzA verfolgt werden.

*„Bei Verstößen gegen das Verbot der unerlaubten Telefonwerbung kann die Behörde Bußgelder von bis zu 300.000 Euro verhängen. Eine Rufnummernunterdrückung bei Werbeanrufen kann mit Bußgeldern bis zu 100.000 Euro geahndet werden.“<sup>142</sup>*

Im Jahr 2016 wurden 97 Ordnungswidrigkeitsverfahren durch die BNetzA eingeleitet und insgesamt 895.849 € an Bußgeldern verhängt, wobei das höchste Bußgeld im Jahr 2016 250.000 € betrug. Damit ist im Vergleich zu den Jahren zuvor ein deutlicher Anstieg erkennbar, wie auch die Anzahl an Beschwerden gezeigt hat. Unerlaubte Telefonwerbung bleibt damit ein wichtiges Themenfeld für die BNetzA.

<sup>142</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Unerlaubte\\_Telefonwerbung/unerlaubte\\_telefonwerbung\\_node.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Unerlaubte_Telefonwerbung/unerlaubte_telefonwerbung_node.html).

Abbildung 14: Höhe der Bußgelder und Anzahl der Verfahren bei unerlaubter Telefonwerbung und Rufnummernunterdrückung, 2012-2016



Quelle: BNetzA, Jahresberichte 2012-2016

### 6.3.3 Zwischenergebnis

Das Thema missbräuchliches Verhalten im sektorspezifischen Verbraucherschutz zeigt auf, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verbraucherschutzakteuren in Deutschland ist. Während die Verbraucherzentralen mit ihren 200 Beratungsstellen näher am Kunden sind und mit Hilfe der Marktwächter einen umfassenden Einblick auf die Problemfelder im Markt erhalten, stehen der BNetzA rechtliche Instrumente zur Verfügung, um möglichst schnell und effektiv gegen missbräuchliche Geschäftspraktiken vorzugehen. So kann sie Rufnummern sperren oder Bußgelder verhängen. Am Beispiel dieser Anwendungsfälle kann die Komplementarität zwischen den relevanten Verbraucherschutzakteuren verdeutlicht werden, zumal private Akteure über Klagen ebenfalls in den Markt eingreifen können, was jedoch deutlich länger dauern könnte.

## 7 Verbraucherschutz im Postmarkt: Themen / Anwendungsfälle

Anders als im Bereich der Telekommunikation gibt es bei Postdiensten für Verbraucher keine Vertragsbindung. Verbraucher können sich bei jeder Nutzung von Postdiensten neu für einen Anbieter entscheiden und somit jederzeit wechseln. Daher bedürfen viele typische Probleme im Zusammenhang mit einem Anbieterwechsel im Postbereich keiner Regelung.

Obwohl der Postmarkt seit 2008 vollständig liberalisiert ist, herrscht dort im Gegensatz zum Telekommunikationsendkundenmarkt kein funktionsfähiger Wettbewerb. Im Briefmarkt hat die Deutsche Post weiterhin eine marktbeherrschende Position.<sup>143</sup> Im Postgesetz finden sich daher Regelungen, die Verbraucher und geschäftliche Nachfrager vor dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Position schützen sollen, beispielsweise in der Regulierung von Preisen und Teilleistungsentgelten. Diese zählen jedoch nicht im engeren Sinne zu Verbraucherschutzregeln und werden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

### *Beschwerden auf Portal Paketärger.de*

Das Beschwerdeportal der Verbraucherzentralen NRW und Thüringen besteht seit Dezember 2015 und hat bis Ende September 2017 rund 21.000 Beschwerden von Verbrauchern im Zusammenhang mit Paketdienstleistungen gesammelt.<sup>144</sup> Mit steigender Bekanntheit der Plattform stieg die anfänglich eher geringe Anzahl der Beschwerden und pendelte sich bei 2.000 bis 2.500 Beschwerden pro Quartal ein, d.h. zwischen 8.000 und 10.000 Beschwerden pro Jahr.

Die Mehrheit der Verbraucher, etwa zwei Drittel, beschwerte sich über Probleme mit der Zustellung. Beispielsweise wurde trotz angekündigter Zustellung kein Zustellversuch unternommen, es gab keine Benachrichtigung über einen erfolglosen Zustellversuch, oder Pakete wurden ohne Zustimmung des Empfängers beim Nachbarn abgegeben. Die Beschwerden betreffen alle am Markt agierenden Paketzusteller und spiegeln nach Angaben der Verbraucherzentrale NRW in etwa die Marktanteile der Anbieter wider.

### *Beschwerdethemen bei der Bundesnetzagentur*

In den letzten Jahren verzeichnet die BNetzA einen starken Anstieg der Beschwerden und Schlichtungsanträge. Im Jahr 2016 erreichten die BNetzA über 4.000 Beschwerden zu Postdiensten,<sup>145</sup> damit hat sich die Anzahl der Beschwerden seit 2013 mehr als verdreifacht (s. Abbildung 15). Das starke Wachstum ist aber nicht zwangsläufig durch eine gesunkene Qualität im Bereich der Postdienste begründet, sondern kann erheblich durch die Aktivitäten und starke Pressepräsenz der Plattform Paketärger.de der Ver-

---

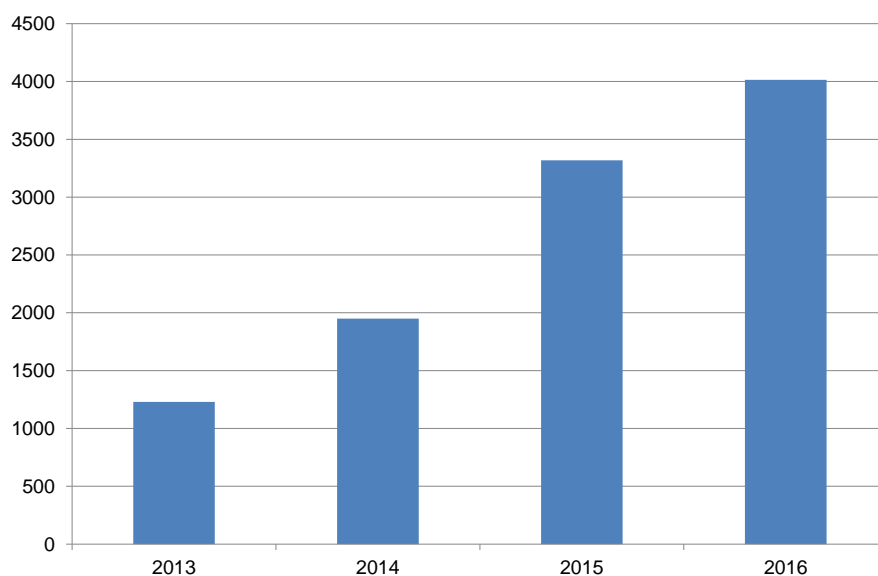
<sup>143</sup> Vgl. Monopolkommission (2015), S. 19. Auch im stärker wettbewerblichen Paketmarkt ist die Deutsche Post Marktführerin, vgl. auch S. 29.

<sup>144</sup> Vgl. Verbraucherzentrale NRW (2017).

<sup>145</sup> Vgl. BNetzA (2017b), S. 102.

braucherzentrale NRW getrieben sein. Neben der Möglichkeit zur Beschwerde informiert Paketärger.de Verbraucher darüber, sich an die Bundesnetzagentur zu wenden, um eine Beschwerde loszuwerden oder ein Schlichtungsverfahren einzuleiten. Der Niveauunterschied zwischen der Anzahl der Beschwerden bei Paketärger.de und Bundesnetzagentur ist nicht zuletzt auf die viel geringere Bekanntheit der Bundesnetzagentur als Verbraucherschutzinstitution zurückzuführen.

Abbildung 15 Schriftliche Verbraucherbeschwerden im Bereich Postdienste



wik

Quelle: basierend auf BNetzA, Jahresbericht 2016

Während noch vor wenigen Jahren die meisten Beschwerden zu Briefthemen bei der BNetzA eingingen, befasst sich die Mehrheit der Beschwerden mittlerweile mit Paketdiensten. Dies spiegelt die steigende Bedeutung von E-Commerce wider. Bei Beschwerden zu Paketen sind insbesondere Probleme bei der Zustellung Ursache der Beschwerde.<sup>146</sup> So beschwerten sich Verbraucher z. B. darüber, dass Postdienstleister keinen Versuch zur Zustellung unternommen haben und das Paket direkt bei Nachbarn abgegeben oder in die Filiale zur Abholung gebracht wurde. Auch fehlerhafte oder missverständliche Einträge in der Sendungsverfolgung waren Anlässe für Beschwerden, sowie die Nicht-Einhaltung garantierter Liefertermine. Diese Beschwerdegründe sind auch auf dem Portal Paketärger der Verbraucherzentralen zu finden.

Bei Briefen gab es verschiedene Probleme in der Zustellung als Anlass für Beschwerden, gefolgt von Sendungsverlust und Laufzeitproblemen.<sup>147</sup> Häufige Beschwerdegründe in der Briefzustellung waren eine fehlende oder eingeschränkte Zustellung an

<sup>146</sup> Vgl. BNetzA (2017b), S. 103.

<sup>147</sup> Vgl. BNetzA (2017b), S. 103.

Montag und Samstag, keine Zustellung über einen längeren Zeitraum sowie Ersatz- und Falschzustellungen. Einige dieser Beschwerden treten verstärkt in lokal begrenzten Räumen auf, und deuten daher vermutlich auf temporäre Qualitätsprobleme in diesen Regionen hin.

#### *Schlichtungsverfahren der Bundesnetzagentur*

Neben der Möglichkeit der Beschwerde bei der BNetzA („Bürgereingabe“) bietet die Behörde ein Schlichtungsverfahren nach § 10 PDLV an. Sofern der Absender in einem Streitfall keine Einigung mit dem Postdienstleister erzielen kann, hat er die Möglichkeit, sich an die Schlichtungsstelle der BNetzA zu wenden. Auch die Anzahl der Schlichtungsverfahren ist in den letzten Jahren stark gestiegen. In 2016 gingen 235 Schlichtungsanträge bei der BNetzA ein, in 2015 waren es 66 Anträge.<sup>148</sup> Die überwiegende Mehrheit der Schlichtungsanträge bezieht sich auf Pakete (82 % der Anträge).<sup>149</sup> Nur 9 % der Anträge bezieht sich auf Briefe.

Nicht alle diese Anträge resultieren in Schlichtungsverfahren, z. T. weil die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, z. T. weil der betroffene Dienstleister die Schlichtung ablehnt. Die BNetzA kann nur dann ein Schlichtungsverfahren einleiten, wenn die Rechte eines Kunden verletzt sind, die sich aus der Postdienstleistungsverordnung ergeben. Stellt ein Kunde beispielsweise fest, dass er an bestimmten Tagen keine Briefe erhält, so kann er sich darüber zwar bei der BNetzA beschweren. Jedoch ist die werktägliche Zustellung ein Universaldienstmerkmal, aus dem sich kein individueller Anspruch ableiten lässt.

Sind die Voraussetzungen für eine Schlichtung erfüllt, hört die BNetzA beide Seiten an und macht einen Vorschlag für eine gütliche Einigung. Dieser Vorschlag ist nicht bindend und kann sowohl vom Kunden als auch vom Postdienstleister abgelehnt werden. In diesem Fall stehen dem Kunden juristische Schritte zur Verfügung.

Die rechtliche Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens führt im Zeitalter des E-Commerce zu praktischen Problemen, die im Folgenden beschrieben werden.

#### **1. Absender hat kein Interesse an einer Schlichtung**

Das Schlichtungsverfahren steht nur dem Absender als Vertragspartner des Postunternehmens offen. Bei Verlust oder Beschädigung eines Briefes, Päckchens oder Pakets mit bestellten Waren hat aber der Absender ein geringes oder kein Interesse an einer Schlichtung, sofern der Empfänger die Ware schon bezahlt hat. In diesem Fall hat der Empfänger keine Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten.

---

<sup>148</sup> Vgl. BNetzA (2017c), S. 7.

<sup>149</sup> Vgl. BNetzA (2017c), S. 9.

## **2. Wer ist „Absender“?**

Nicht immer ist zweifelsfrei festzustellen, wer Absender einer Sendung ist. Falls z. B. bei einer Bestellung der Empfänger einen frankierten und bereits adressierten Rückumschlag beilegt, ist der „Versender“ nicht mehr Vertragspartner, sondern nur noch Einlieferer der Sendung. Auch bei E-Commerce-Sendungen trägt der Empfänger oft die Kosten des Versands und veranlasst den Versand durch seine Bestellung. Eine Beschränkung des Schlichtungsverfahrens auf den Absender greift in diesem Fall zu kurz.

## **3. Keine Verpflichtung der Postdienstleister**

Postdienstleister können nicht verpflichtet werden, am Schlichtungsverfahren teilzunehmen. Weigert sich ein Unternehmen, steht dem Kunden allenfalls der Klageweg offen. Aufgrund der oft relativ niedrigen Warenwerte scheuen Kunden oftmals diese Möglichkeit.

## **4. Keine Sanktionsmöglichkeiten der BNetzA**

Die Behörde hat keine Sanktionsmöglichkeiten, wenn ein Recht eines Nutzers verletzt wurde. Auch besteht für die BNetzA keine Möglichkeit, gerichtlich gegen Rechtsverletzungen oder Schlechtleistungen eines Postdienstleisters vorzugehen.

## 8 Wirksamkeit des sektorspezifischen Verbraucherschutzes: Eine zusammenfassende Betrachtung

Mit dieser Studie gehen wir der Frage nach, wie wirksam der sektorspezifische Verbraucherschutz ist. Wie bereits oben ausgeführt, hängt die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes als abhängige Variable von einer Vielzahl unabhängiger Variablen ab, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind. Hierbei können wir zwei Ebenen unterscheiden:

- die gesetzliche Ebene
- die Implementierungsebene

Auf der gesetzlichen Ebene wird mit dem Rechtsrahmen entschieden, welche Produkte oder Dienstleistungen überhaupt einem sektorspezifischen Verbraucherschutz unterfallen. Diese Regelungen greifen unmittelbar in den Markt ein, sodass in der Regel Ausführungs- oder Implementierungsmaßnahmen nicht erforderlich sind. Die Anbieter haben diese Regelungen umzusetzen.

Auf der nachgelagerten Implementierungsebene räumt der Rechtsrahmen einzelnen Akteuren spezifische Eingriffs- oder Klagebefugnisse ein. Hier hängt dann die Wirksamkeit des Handelns von den Interessen, Aktivitäten und Interaktionen der jeweiligen Akteure ab.

Unabhängig von den Akteuren und der konkreten Ausgestaltung der Rechtsnormen sind noch die folgenden Variable mitzubetrachten:

- Verhalten der Verbraucher (das „rationale Desinteresse“)
- Das spezifische Marktumfeld (Angebot von Produkten und Dienstleistungen, relative Bedeutung von Produkten und Dienstleistungen, technologischer Fortschritt)
- Rechtsprechung

### 8.1 Verbraucherschutz im Netzwerk

Die Akteure des Verbraucherschutzes arbeiten de facto in einem Netzwerk zusammen. Dieses Netzwerk wird von keinem der Akteure aktiv geleitet. Auch sind die Interaktionen nicht durchgehend systematisiert, sondern eher fallbezogen oder beruhen auf persönlichen Vertrauensstellungen.



Abbildung 16: Netzwerktypen

Network type	Function
<b>Information sharing, informational, information diffusion</b>	Primary focus is on sharing information across organizational boundaries. A number of authors make a distinction between information sharing and knowledge exchange. (Isett et al., 2011; Mays & Scutchfield, 2010; McGuire, 2006; Milward & Provan, 2006; Huang, forthcoming)
<b>Knowledge generation and exchange, knowledge management</b>	Primary focus is the generation of new knowledge, as well as the spread of new ideas and practices between organizations. (Bell & Zaheer, 2007; Carlsson, 2003; Hartley & Benington, 2006; Huerta et al., 2006; McGuire, 2006; Weber & Khademian, 2008; Phelps, Heidl, & Wadhwa, 2012)
<b>Capacity building, social capital, outreach</b>	Primary focus is on building social capital in community settings, and on improving the administrative capacity of the network members. (Isett et al., 2011; McGuire, 2006; Milward & Provan, 2006)
<b>Individual, organizational, network and community learning</b>	Primary focus here is learning, which overlaps both with knowledge exchange and capacity building. Knight and Pye (2005) describe network level learning. (Borgatti & Foster, 2003; Klijn et al, 2010; Knight, 2002; Knight & Pye, 2005; Schulz & Geithner, 2010)
<b>Problem solving, complex issue management</b>	Primary focus is on improving response to complex issues, and/or solving complex problems (where a solution is possible). Often emerges from an information diffusion or knowledge exchange network. (Isett et al., 2011; McGuire, 2006; Milward & Provan, 2006)
<b>Effective service delivery, service implementation, service coordination, action</b>	Primary focus is service delivery, where services are jointly produced by more than two organizations. Collaboration is often between programs in larger organizations. (Graddy & Chen, 2006; Isett et al., 2011; Mays & Scutchfield, 2010; McGuire, 2006; Milward & Provan, 2006)
<b>Innovation</b>	Primary focus is on creating an environment where diversity, collaboration and openness are promoted with the goal of enabling and diffusing innovation. (Borgatti & Foster, 2003; Hartley & Benington, 2006; Hoberecht et al., 2011; Keast et al., 2004; Thorgren, Wincent, & Örtqvist, 2009; Klijn et al., 2010; Turrini et al., 2010; Munoz & Lu, 2011)
<b>Policy</b>	Primary focus here is an interest in public decisions within a particular area of policy. The original conceptualization of policy networks concerned decision making about public resource allocation. (Isett et al., 2011; Mays & Scutchfield, 2010; Rethemeyer & Hatmaker, 2008)
<b>Collaborative governance</b>	Primary focus on direction, control and coordination of collective action between government agencies and non-public groups, including government funded initiatives or contracts. (Ansell & Gash, 2008; Provan & Lemaire, 2012; Vangen et al, 2014)

Quelle: Popp et al. (2014), 32

Das Ziel des Netzwerks ist es, Informationen über verbraucherrelevante Themen auszutauschen. Ein darüber hinausgehendes Ziel wird nicht oder nur in Ansätzen, beispielsweise im Bereich der Politikformulierung, explizit verfolgt. Der Grund für die Fokussierung auf den Informationsaustausch liegt darin, dass die Bundesnetzagentur sich ganz maßgeblich an ihren Ermächtigungsgrundlagen orientiert, während Akteure wie der vzbv darauf abzielen, den Verbraucherschutz ständig weiterzuentwickeln und zu verbessern. Zudem gibt es bisher innerhalb der BNetzA keine Organisationseinheit, die übergeordnete Fragestellungen bearbeitet und insoweit auch für das Management der Schnittstellen zu anderen Akteuren verantwortlich wäre. Die anderen Akteure im Netz-

werk, wie die regionalen VZ, sind stark operativ tätig und somit nur eingeschränkt beispielsweise in die Politikformulierung involviert.

In der Konsequenz wird die Wirksamkeit der Interaktionen in Bezug auf den Verbraucherschutz eingeschränkt. Es wird beispielsweise nicht systematisch das Ziel verfolgt, sich nach außen gemeinsam als „Problemlöser“ zu etablieren. Vielmehr versuchen die Akteure, ihr eigenes Profil zu schärfen. Hierbei wird jedoch übersehen, dass diese Form der „Unübersichtlichkeit“ für die Verbraucher eine Hürde dahingehend darstellt, dass nicht transparent ist, wer der „richtige“ Ansprechpartner für Beschwerden ist. Darüber hinaus berichtet jeder der Akteure getrennt über „seine“ Erfolge. Damit werden für Verbraucher relevante Informationen, nämlich, dass Beschwerden erfolgreich sein können, und es insoweit nicht immer rational ist, nichts zu tun, nur über die Informationskanäle der jeweiligen Akteure verbreitet. Ein kohärentes Bild der Akteure nach außen entsteht so nicht. Insoweit ist auch nicht zu erkennen, wie die Hemmschwellen für Beschwerden (rationale Apathie) in einem gemeinsamen Ansatz gesenkt werden sollen. Hier versucht jeder Akteur seinen eigenen Weg zu gehen.

Weitere Aspekte der heutigen Zusammenarbeit werden erkennbar, wenn wir uns die potentiellen Vorteile anschauen, die mit Netzwerken erzielt werden können. Gleiches gilt für die Herausforderungen. Die Literatur gibt hier wertvolle Hinweise, die für den hier betrachteten Kontext fruchtbar gemacht werden können.

In Anlehnung an Popp et al.<sup>150</sup> können folgende Vorteile von interorganisatorischen Netzwerken bestehen:

Tabelle 2: Vorteile von interorganisatorischen Netzwerken

Potentielle Vorteile	Beschreibung
Zugang zu Ressourcen	Es kann auf Ressourcen zurückgegriffen werden, über die die jeweilige Organisation nicht direkt verfügt
Effizienz	Vorhandene Ressourcen können besser eingesetzt werden (insbesondere bei einer Aufgabenteilung).
Lerneffekte	Informationsaustausch
Interessenvertretung	Sofern sich die Akteure auf ein Ziel bei der Politikformulierung einigen
Flexibilität	Die Akteure sind durch eine „lose Kopplung“ in der Lage, unabhängig und flexibel auf Situationen zu reagieren
Servicequalität	Durch eine Zusammenarbeit können bessere Informationen gegenüber Verbrauchern gemacht werden.

Quelle: Popp et al. (2014), S. 21

<sup>150</sup> Popp et al. (2014), S. 21.

Auf Basis der Experteninterviews und der Auswertung von Literatur zeigt sich, dass die Vorteile der interorganisatorischen Zusammenarbeit im sektorspezifischen Verbraucherschutz nur in Teilen erzielt werden. Die Expertengespräche zeigen, dass ein intensiver Informationsaustausch unter den Akteuren besteht, sodass im Ergebnis **Lerneffekte** hinsichtlich neuer Marktentwicklungen erzielt werden können. Jedoch besteht keine prozedurale Vernetzung der Akteure dahingehend, dass es beispielsweise ein einheitliches, transparentes Beschwerdemanagement gibt. Verbraucher wenden sich an die verschiedenen Akteure, ohne dass diese dann die Daten konsolidieren und kohärent weiter einsetzen. Zwar gibt es im Bereich der Verbraucherzentralen erste Planungen in diese Richtung, eine Einbindung der Bundesnetzagentur ist jedoch (noch) nicht geplant. Somit ist die Zusammenarbeit noch nicht so ausgestaltet, dass sämtliche zu erzielenden Vorteile im Sinne der Verbraucher erzielt werden können. Würden die Akteure ihre (prozedurale) Vernetzung diesbezüglich vorantreiben, ließe sich die Effizienz der Aktivitäten noch deutlich steigern.

Die Experteninterviews sowie die Struktur des Netzwerks zeigen aber auch, dass die **Flexibilität** sehr ausgeprägt ist. Gerade die Unabhängigkeit der Verbraucherzentralen ist ein Garant dafür, dass schnell gegen (vermeintliche) Gesetzesverstöße vorgegangen werden kann. Es bedarf hier keiner hierarchischen Abstimmung, sodass über die Frage, ob Unternehmen abgemahnt werden, kein Konsens unter den Akteuren erzielt werden muss. Dies kann sich in der Tendenz positiv auf die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen auswirken.

Die flexible Vernetzung unter den Akteuren hat darüber hinaus noch den Vorteil, dass darüber vernetzte Wertschöpfungsketten besser erkannt und verstanden werden können. Hier ist jedoch einschränkend festzuhalten, dass noch Potentiale schlummern, weil beispielsweise die BNetzA durch ihre breite Aufstellung sowie die langjährige Erfahrung zwar über wesentliche Kenntnisse und Ressourcen verfügt, diese aber bisher weder intern noch extern in systematischer Weise in das Netzwerk einspeist.

Hinsichtlich der **Qualität** ist auszuführen, dass eine verbesserte Vernetzung ebenfalls geeignet ist, einen positiven Beitrag zu leisten. Gerade die BNetzA ist durch ihre breite Aufstellung in der Lage, eine ganzheitliche Sicht auf die verbraucherrelevanten Fragestellungen zu entwickeln. Dies ist sicherlich ein Vorteil, den es (vermehrt) zu nutzen gilt.

Neben den Vorteilen der interorganisatorischen Zusammenarbeit sollten sich die Akteure ebenfalls intensiv mit den Herausforderungen einer erfolgreichen Zusammenarbeit auseinandersetzen. Wiederum in Anlehnung an Popp et al.<sup>151</sup> sind hierbei folgende Aspekte relevant:

---

151 Popp et al. (2014), S. 24.

Tabelle 3: Herausforderungen einer erfolgreichen interorganisatorischen Zusammenarbeit

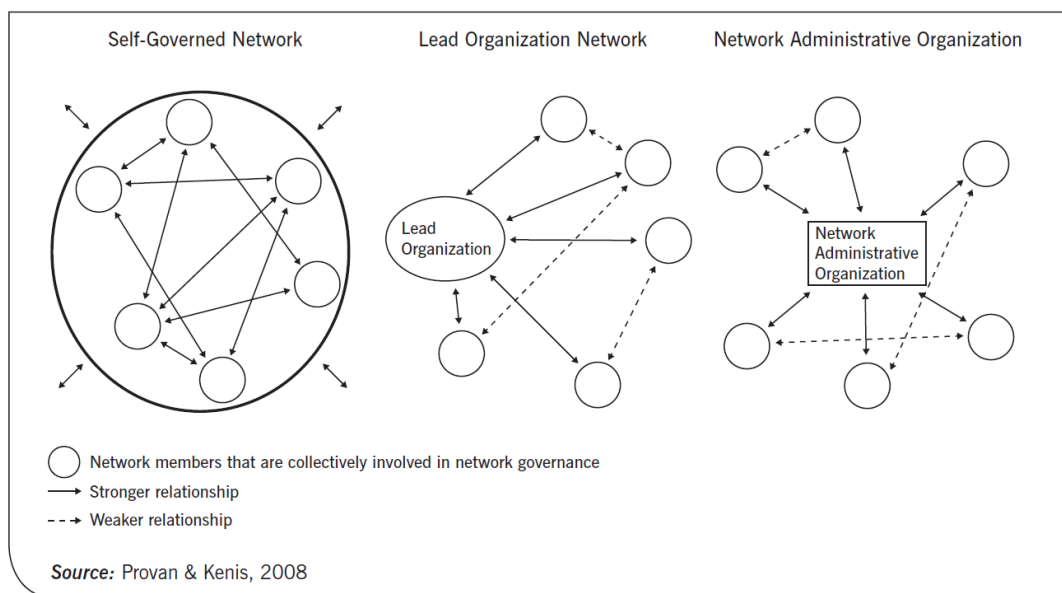
Herausforderungen	Beschreibung
Konsens und Unterstützung der Ziele des Netzwerks	Akteurszentrierte Sichtweisen können dazu führen, dass keine gemeinsamen Ziele mehr verfolgt werden.
Unterschiedliche „Kulturen“	Unterschiedliche Organisationskulturen können der Ausprägung gemeinsamer Strukturen oder Vorgehensweisen im Wege stehen.
Verlust an Autonomie	Eine Zentralisierung von Verantwortlichkeiten kann die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit durch Organisationsegoismen gefährden
Zugehörigkeit in verschiedenen Netzwerken	Wenn Akteure Mitglied in anderen Netzwerken sind oder konfliktierende Prioritäten haben, wirkt sich das negativ auf die Zusammenarbeit aus.
Vertrauen	Interorganisatorische Zusammenarbeit basiert auf einem vertrauensvollen Austausch von Informationen.
Fehlende Ressourcen	Fehlende Erfahrungen kollaborativ zusammenzuarbeiten.

Quelle: Popp et al. (2014), S. 24.

Die obigen Kriterien zeigen weitere Aspekte auf, die Einfluss auf die Wirksamkeit des sektorspezifischen Verbraucherschutzes haben:

- Die Akteure sind heute „lose“ aneinander „gekoppelt“. Das fördert die Unabhängigkeit der Akteure und in der Folge die Nachhaltigkeit des Netzwerks. Hinsichtlich der Governance des Netzwerks ist keine „Leitorganisation“ erkennbar.

Abbildung 17: Arten von Netzwerk-Governance



Quelle: Popp et al. (2014), S. 38

Vor dem Hintergrund des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission<sup>152</sup>, wonach die Mitgliedstaaten eine Verbraucherschutzbehörde benennen sollen, und der Diskussion darüber, ob das Bundeskartellamt zu einer „digitalen“ Verbraucherschutzbehörde ausgebaut werden soll<sup>153</sup>, stellt sich die Frage, wie diese Überlegungen mit der Wirksamkeit des Netzwerkes zusammenpassen. Kommt es nämlich zu einer Hierarchisierung, würde dies mit einem Verlust an Autonomie der anderen Akteure einhergehen. Der Charakter des Netzwerkes und auch die „Governance-Struktur“ könnten sich deutlich ändern. Zudem könnte es zu einem Transfer von Know-how oder Zuständigkeiten kommen. Hier entstünden dann Transaktionskosten, so dass ein solches Vorgehen nur dann im Sinne der Verbraucher wäre, wenn der Nutzen diese Kosten deutlich überstiege. Vorteilhaft wäre es dagegen, wenn ein neuer Akteur komplementäre Kompetenzen hätte. Die mit der GWB-Novelle dem Bundeskartellamt übertragene Möglichkeit, Sektoruntersuchungen durchzuführen, sind komplementär und insoweit zu begrüßen. Mit diesem Instrument kann die Informationslage über das „Angebot“ verbessert werden. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die „lose Koppelung“ heute die Nachhaltigkeit des Netzwerkes positiv beeinflusst.

<sup>152</sup> KOM (2016) 283 endg. v. 25.5.2016.

<sup>153</sup> Vgl. Micklitz (2017), S. 45.

- Die Nachhaltigkeit des Netzwerks hängt auch davon ab, ob der jeweilige Akteur in verschiedene Netzwerke eingebunden ist, in denen es vom Verbraucherschutz abweichende oder sogar konträre Handlungslogiken gibt. So ist gerade für Verbraucher und deren Organisationen nicht immer transparent, ob beispielsweise die klassische Marktregulierung bei der BNetzA einen höheren Stellenwert hat. Oder wie passt die Verwaltungspraxis im Wettbewerbsrecht mit verbraucherrelevanten Fragestellungen zusammen. Hier ist es von Vorteil, wenn die Prioritäten in den Organisationen klar definiert und nach außen kommuniziert werden. Eine intraorganisatorische Bündelung oder Koordination von Wissen und Verfahren kann hier von Vorteil sein. Die Bündelung kann auch einen Beitrag zur Schaffung von Vertrauen in Netzwerke darstellen.
- Institutionelle Veränderungen können dazu führen, dass sich die Stellungen und Rollen der Akteure im Netzwerk verändern. Diese Veränderungen können folglich auch den Wettbewerb unter den Akteuren verschärfen, so dass fraglich ist, ob überhaupt noch ein gemeinsames Ziel durch eine interorganisatorische Zusammenarbeit verfolgt wird.

Als Fazit bleibt somit festzuhalten, dass die bisherige Praxis der Zusammenarbeit zwar im Sinne eines Informationsaustauschs erfolgreich ist, jedoch noch intensiviert werden könnte, um Ressourcen besser zu nutzen und noch sichtbarer für Verbraucher zu werden.

## 8.2 Unmittelbare gesetzliche Eingriffe in den Markt

Ein wesentliches Instrument für einen effektiven Verbraucherschutz ist der direkte Eingriff in den Markt durch gesetzliche Regelungen. Dieses Vorgehen ist geeignet, Missbräuche oder verbraucherrelevante Probleme im Markt direkt zu adressieren. Wie bereits oben ausgeführt, hat der Gesetzgeber dieses Vorgehen wiederholt gewählt, so dass die Regulierungstiefe zunahm. In diesem Sinne wurden beispielsweise mit der Novellierung des TKG in 2012 für den Verbraucherschutz folgende Änderungen beschlossen:

- Die kostenpflichtige Warteschleife bei Servicerufnummern ((0)180er und (0)900er Nummern) wurde verboten.<sup>154</sup> Eine Übergangsregelung ab dem 1. September 2012 legte zunächst fest, dass die ersten zwei Minuten der Warteschleife ab Rufaufbau kostenfrei sein mussten. Ab 1. Juni 2013 mussten Warteschleifen bei Servicenummern generell für den Anrufer kostenfrei sein.<sup>155</sup> Mit Inkrafttreten der Übergangsregelung hatte sich die Anzahl der Beschwerden, die bei der BNetzA eingingen, sich zwar zunächst erhöht.<sup>156</sup> Über die Jahre hat sich

---

<sup>154</sup> Ausnahmen sind kostenfreie Rufnummern, Ortsnetzzufnummern, Mobilfunkrufnummern, Rufnummern mit einem Festpreis pro Verbindung. Siehe § 66 g TKG.

<sup>155</sup> Ditscheid, A. (2013), S. 283-289.

<sup>156</sup> BNetzA (2013), S. 88. Siehe auch Sassenberg/Loeck (2012), S. 572-576.

die Anzahl der Beschwerden auf etwa 500 pro Jahr eingependelt. Dass die gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf Warteschleifen weiterhin bestehen bleiben sollten, zeigt die Zunahme an Beschwerden hinsichtlich der zum Teil langen Warteschleifen bei den Hotlines.

- Mit der Novelle im Jahr 2012 wurde § 46 im Hinblick auf den gesamten Wechselprozess „optimiert“. Im Fokus stand dabei insbesondere die Versorgungsunterbrechung.<sup>157</sup> Nachdem sich Probleme beim Wechsel des Anbieters, insbesondere längere Versorgungsunterbrechungen gehäuft hatten, sollte die neue Vorschrift sicherstellen, dass es keine oder nur eine sehr kurze Versorgungsunterbrechung geben würde.<sup>158</sup> In Verbindung mit den „Standardisierungsanstrengungen“ der BNetzA sind, wie oben bereits dargestellt, die Beschwerden deutlich zurückgegangen.

### 8.3 Verwaltungspraxis der BNetzA

#### 8.3.1 Erfolg von Verwaltungsmaßnahmen

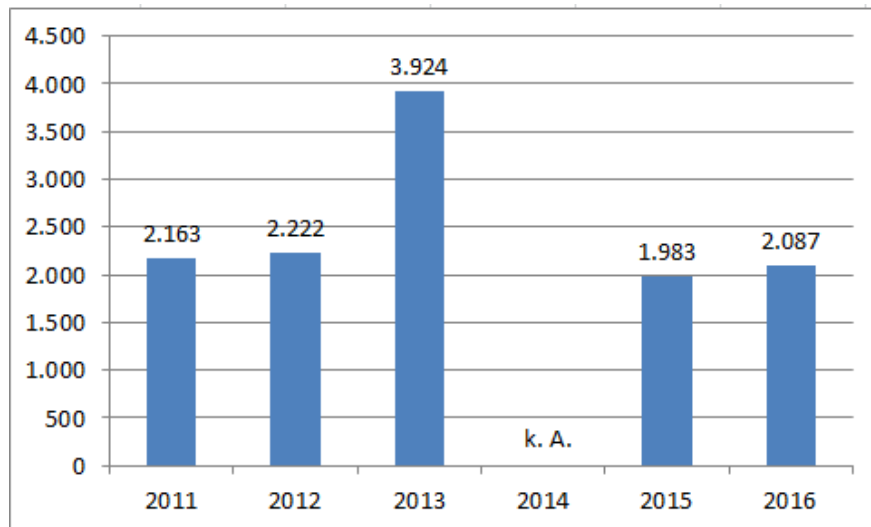
Wie bereits oben erläutert, ist die BNetzA unter anderem für die Einhaltung der rufnummernbasierten Vorschriften im TKG zuständig (§§ 66 ff TKG). Hier sah sich die BNetzA wiederholt gezwungen, in den Markt einzugreifen. Sie hat dies erfolgreich getan, was der Erfolgsquote bei den durch die BNetzA geführten Klageverfahren im Bereich des Rufnummernmissbrauchs vor den Verwaltungsgerichten zu entnehmen ist. Die Erfolgsquote liegt bei ca. 97-98%. Abbildung 18 zeigt die Anzahl eingeleiteter Verwaltungsverfahren im Bereich des Rufnummernmissbrauchs.

---

<sup>157</sup> Siehe Koch/Neumann (2012), S. 218 ff.

<sup>158</sup> „Die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten und die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze müssen bei einem Anbieterwechsel sicherstellen, dass die Leistung des abgebenden Unternehmens gegenüber dem Teilnehmer nicht unterbrochen wird, bevor die vertraglichen und technischen Voraussetzungen für einen Anbieterwechsel vorliegen, ...“ § 46 (1) TKG.

Abbildung 18: Eingeleitete Verwaltungsverfahren bei Rufnummernmissbrauch, 2011-2016



Quelle: BNetzA Jahresberichte.

### 8.3.2 Bußgelder

Um die Anreize für Fehlverhalten deutlich zu senken bzw. die Abschreckung zu erhöhen, wurde die maximale Bußgeldhöhe in verschiedenen Bereichen in den letzten Jahren erhöht. Mit der Neufassung von § 20 UWG wurde das Bußgeld für unerlaubte Telefonwerbung von zuvor 50.000 € auf 300.000 € erhöht.<sup>159</sup>

Fraglich ist jedoch, inwiefern die Erhöhung von Bußgeldern tatsächlich zu einer erhöhten Abschreckung führt. Zwar lässt sich zeigen, dass die Anzahl von Beschwerden nach der Bußgelderhöhung kurzfristig zurückgegangen ist. Im Jahr 2016 ist die Anzahl aber wieder angestiegen. Ob es eine Korrelation von Bußgeldhöhe und Anzahl von Missbräuchen gibt, ist offen.

Folgende Faktoren sind ebenfalls zu berücksichtigen:

- Das „rationale Desinteresse“ der Verbraucher führt dazu, dass sich nur eine kleine Anzahl von Kunden beschwert, sodass das Ausmaß von Gesetzesverstößen nicht transparent ist.
- Die Wirkung des Bußgelds ist im Zusammenhang mit der Größe des Unternehmens zu sehen. Für kleinere Unternehmen mag ein Bußgeld abschreckend sein,

<sup>159</sup> Siehe auch Kapitel 6.3.2.



für größere Anbieter scheint sich ein missbräuchliches Verhalten trotz drohender Bußgelder nach wie vor zu lohnen.

- Die von der BNetzA verhängten Bußgelder werden teilweise durch Gerichte wieder gemindert.<sup>160</sup>

### 8.3.3 Veröffentlichung von Maßnahmen

„Eine negative Presse wirkt oft abschreckender als ein höheres Bußgeld“. Dieser These stimmen viele Experten zu. Während die BNetzA früher vorsichtig war, konkrete Fälle an die Öffentlichkeit zu bringen, werden heute Fälle mit grundsätzlicher Bedeutung und von öffentlichem Interesse als Pressemitteilung oder Fallbericht veröffentlicht. Im Bereich unerlaubter Telefonwerbung wurden in den vergangenen Monaten einige Fälle öffentlich:

- *Pressemitteilung 02.08.2017: Bundesnetzagentur verhängt das höchstmögliche Bußgeld wegen unerlaubter Telefonwerbung. Rund 2.500 Verbraucher hatten sich wegen Werbeanrufen beschwert. Erneut ging es um das Thema Anbieterwechsel im Energiebereich. Nach Ermittlungen der Bundesnetzagentur wurde gegen den Auftraggeber der Werbung das höchstmögliche Bußgeld in Höhe von 300.000 Euro verhängt.*<sup>161</sup>
- *Pressemitteilung 21.06.2017: Bundesnetzagentur verhängt Bußgelder von insgesamt 100.000 Euro wegen unerlaubter Telefonwerbung. Verbraucherbeschwerden über unerlaubte Werbeanrufe zum Thema Anbieterwechsel im Energiebereich führten nach Ermittlungen der Bundesnetzagentur zu erheblichen Bußgeldern gegen die beteiligten Unternehmen (Auftraggeber, 75.000 Euro; das durchführende Call Center, 25.000 Euro).*<sup>162</sup>
- *Pressemitteilung 24.03.2017: Bundesnetzagentur verhängt 200.000 Euro Bußgeld wegen unerlaubter Telefonwerbung. Ein Unternehmen hatte wahllos Verbraucher anrufen lassen, um über das Produkt Hausnotruf zu informieren.*<sup>163</sup>

Während die Veröffentlichung von Fällen sich disziplinierend auf Anbieter auswirken kann, erfahren Verbraucher, dass Beschwerden zu einem Ergebnis führen. Es wird sichtbar, dass die BNetzA in der Öffentlichkeit als ein Korrektiv im Markt wirkt. Das

---

<sup>160</sup> Vgl. Gutachten Schulte-Nölke et al. (2017) .

<sup>161</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02082017\\_Bussgeld.html?nn=269104](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/02082017_Bussgeld.html?nn=269104).

<sup>162</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/21062017\\_TelWerbung.html?nn=269104](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/21062017_TelWerbung.html?nn=269104).

<sup>163</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/24032017\\_DGS.html?nn=269104](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/24032017_DGS.html?nn=269104).

schärft nicht nur die Wahrnehmung der BNetzA,<sup>164</sup> sondern leistet ebenfalls einen Beitrag dazu, dass Verbraucher ihre Apathie aufgeben.

Allerdings ist auch hier die Wirkung begrenzt. Während am Markt etablierte Anbieter einen starken Anreiz haben, „negative Presse“ zu vermeiden, um beispielsweise eine Beschädigung der Marke auszuschließen, gilt dieses nicht oder weniger für kleinere, unbekanntere Anbieter.

Abschließend sei noch erwähnt, dass ein positiver Nebeneffekt aus Sicht der BNetzA darin besteht, dass Veröffentlichungen die Sichtbarkeit der Behörde verstärken.

#### 8.3.4 Setzung von Standards/Normen

Gleichwohl es Kritik an der BNetzA dahingehend gibt, dass sie beispielsweise zu lange mit ihren Vorgaben im Hinblick auf die Qualität von Breitbandanschlüssen gewartet habe<sup>165</sup>, so wichtig ist es, Marktprozesse zu begleiten und nicht zu sehr bereits im Vorfeld entsprechende Standards zu definieren. Wichtig erscheint hier eine Ausgewogenheit in Zeit und Umfang der Maßnahme zu bestehen. Insbesondere in der Diskussion über Mindeststandards für Internetzugangsdienste hat die BNetzA durch die von ihr beauftragten empirischen Untersuchungen viele Diskussionsbeiträge geliefert,<sup>166</sup> die der Markt hätte selber aufgreifen können.

---

<sup>164</sup> Vgl. Schulte-Nölke (2017), S. 127.

<sup>165</sup> Gerpott (2017b).

<sup>166</sup> Gerpott (2017a), S. 143.

## 9 Sektorspezifischer Verbraucherschutz 2.0

Die allumfassende Digitalisierung stellt auch den Verbraucherschutz vor neue Anforderungen. Gerade die datenzentrierten Geschäftsmodelle verändern nochmals die Beziehung zwischen Angebot und Nachfrage. Neue Onlineangebote führen zu digitalen Datenspuren, deren Chancen der Nutzung ungleich unter Angebot und Nachfrage verteilt sind.<sup>167</sup>

Die Forschung zu verbraucherbezogenen Fragestellungen in der digitalen Welt steht erst am Anfang.<sup>168</sup> Themen, die zukünftig von Bedeutung für den sektorspezifischen Verbraucherschutz sein könnten, sind folgende:

### 9.1 Internet der Dinge

Im Zusammenhang mit dem Internet der Dinge stehen beim Thema Verbraucherschutz oft die Einbringung von Sicherheitsmerkmalen, Datenschutz und Verschlüsselung für Geräte (Dinge) mit Internetanbindung im Mittelpunkt der Diskussionen. In Zukunft werden sich zunehmend Risiken ergeben, die auf der Vernetzung aller möglichen Geräte beruhen, die beispielsweise Sicherheitslücken hinterlassen, welche den Verbraucher schädigen können. Bereits heute wird die Gerätesicherheit für internetfähige Geräte, z. B. bei den digitalen Sprachassistenten Alexa und Google Home, getestet. Dabei geht es um die Ausgestaltung solcher Geräte. Zum Schutz des Verbrauchers sollte beispielsweise kein proaktiver Bestellprozess möglich sein, d.h. das Gerät sollte nicht entscheiden, wann was gekauft wird. Ein weiterer Punkt ist die Frage nach der Haftung bzw. der Gewährleistung beim Internet der Dinge.

### 9.2 Plattformen und Algorithmen

Das Thema Plattformwettbewerb oder die Bedeutung von Algorithmen wird zunehmend diskutiert. Wie kann hier sichergestellt werden, dass Regeln des Verbraucherschutzes sowie weiterer Rechtsgebiete (Datenschutzrecht, Antidiskriminierungsrecht, Sicherheit) von Plattformen oder Algorithmen eingehalten werden?<sup>169</sup> In diesem Zusammenhang wird beispielsweise ein TÜV für Algorithmen gefordert.<sup>170</sup>

Bereits heute hat die BNetzA zumindest bei so genannten OTT-<sup>171</sup> Anbieter eine Eingriffsbefugnis. Nach § 6 Abs. 1 TKG müssen diese Anbieter ihre Dienste bei der BNetzA melden, „...und es würden sodann alle materiell-rechtlichen aber auch prozeduralen Normen potenziell anwendbar sein, einschließlich der Regelungen zur Daten-

---

<sup>167</sup> Oehler (2017), S. 71.

<sup>168</sup> Müller/Welpe (2017), S. 273.

<sup>169</sup> Micklitz (2017), S. 46.

<sup>170</sup> Handelsblatt v. 19.6.2017.

<sup>171</sup> OTT-Dienste, die keine ECS-Dienste sind, aber potentiell mit ECS-Diensten im Wettbewerb stehen. Siehe BEREC (2015).

*erhebung im Tätigkeits- und Jahresbericht der Bundesnetzagentur gemäß den §§ 121 und 122 TKG.*<sup>172</sup>.

Bei sensiblen Internet-Dienstleistungen (z. B. Versicherungstarife, Jobangebote, etc.) verlangen VZ bereits heute Kontrollen der internen Algorithmen.<sup>173</sup> In vielen Fällen sorgen Algorithmen dafür, dass der Verbraucher auf Basis gesammelter Informationen ein für ihn zugeschnittenes Angebot erhält. Oft ist jedoch die Datenerfassung und -berechnung nicht nachvollziehbar, weshalb systematisierte Kontrollen zum Schutz der Verbraucher in Zukunft sinnvoll erscheinen.

### 9.3 Netzneutralität

Nach der europäischen Netzneutralitätsverordnung (Verordnung 2015/2120<sup>174</sup>) ist die BNetzA für die Durchsetzung der Regeln über die Netzneutralität zuständig. Über die Tätigkeiten zur Durchsetzung und Erkenntnisse der Überwachung berichtet die BNetzA gemäß Verordnung jährlich.<sup>175</sup> Im ersten Bericht seit Inkrafttreten der Verordnung konzentriert sich die BNetzA auf verschiedene Themen<sup>176</sup>, wobei die meisten Verfahren im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Zugangs zum offenen Internet (Art. 3 der Verordnung 2015/2120) standen. Der vzbv hatte Anfang 2017 das Stream-on-Angebot der Deutschen Telekom kritisiert, weil es gegen die Regeln der Netzneutralität verstößt.<sup>177</sup> Der Tarif würde die Wahlfreiheit der Verbraucher bei Streamingdiensten verringern und langfristig zu höheren Tarifen führen. Die BNetzA wurde aufgefordert, den Tarif zu verbieten. Anfang Oktober 2017 wurde die Deutsche Telekom verpflichtet das Angebot nachzubessern. Die Stream-on-Tarife der Telekom würden in Details gegen die Netzneutralität verstoßen.<sup>178</sup>

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass vor dem Hintergrund einer Zunahme an Bündeln von Telekommunikationsdiensten und Inhalten (einschl. Zero-Rating-Dienste) das Problem der Netzneutralität in Zukunft verstärkt im Fokus der Verbraucherschützer stehen könnte. Es bleibt abzuwarten, wie sich die europäischen Vorgaben hier in der Praxis bewähren werden.

---

<sup>172</sup> Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen - WAR (2016), S. 4.

<sup>173</sup> <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Verbraucherzentralen-fordern-Algorithmen-Tuev-3691265.html>.

<sup>174</sup> Verordnung (EU) 2015/2120 des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 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.

<sup>175</sup> Siehe den ersten Bericht nach Inkrafttreten der Verordnung: BNetzA (2017d).

<sup>176</sup> Gewährleistung des Zugangs zum offenen Internet, Transparenzmaßnahmen, Aufsicht und Durchsetzung sowie Sanktionen.

<sup>177</sup> <http://www.vzbv.de/pressemitteilung/telekom-tarif-verringert-wahlfreiheit-bei-streaming-diensten> siehe auch <https://www.golem.de/news/netzneutralitaet-verbraucherschuetzer-wollen-verbot-von-stream-on-der-telekom-1705-128038.html>.

<sup>178</sup> <http://www.zeit.de/digital/internet/2017-10/netzneutralitaet-telekom-streamon-bundesnetzagentur-entscheidung>.

## 10 Fazit

Die Analyse des sektorspezifischen Verbraucherschutzes in den Bereichen Telekommunikation und Post bringt folgende Erkenntnisse:

- Es gibt keine ganzheitliche, strategische Betrachtung von Verbraucherschutzthemen. Dies gilt für die intra- sowie interorganisatorische Behandlung von verbraucherrelevanten Fragestellungen.
- Die staatlichen und privaten Akteure sind in einem losen Netzwerk ohne „Lead-Organisation“ miteinander verbunden. Dies fördert zwar einerseits die jeweilige Unabhängigkeit und Flexibilität, führt aber gleichzeitig dazu, dass mögliche Effizienzgewinne im Netzwerk nicht gehoben werden. Wesentliches Leitmotiv ist heute, dass sich die Akteure möglichst wenig in die Quere kommen. Ein strategischer Ansatz, das vorhandene Netzwerk auszubauen, in bestimmten Bereichen zu institutionalisieren, konnte nicht festgestellt werden.
- Zielgerichtete Aktivitäten, wie zum Beispiel ein übergreifender Prozess-Flow im Bereich des Beschwerdemanagements, der die Bearbeitung von Beschwerden verbessern könnte und nachfolgend Indikationen über Marktfehler bereitstellt, besteht heute nicht. Wichtiger als die Abfassung standardisierter Antworten ist Transparenz darüber, wo Marktfehler bestehen und wie diesen Marktfehlern nachhaltig begegnet werden kann. Sofern hier die Transparenz verbessert wird, kann dem „rationalen Desinteresse“ der Verbraucher entgegengewirkt werden. So ist nicht jedem Verbraucher klar, dass Beschwerden auch zu einem Ergebnis führen.
- Der pro-aktive Verbraucherschutz ist bisher kein Schwerpunkt für alle Akteure. So werden gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen teilweise zurückhaltend genutzt, um die Selbstheilungskräfte des Marktes zu stimulieren. Dies darf aber nicht dazu führen, dass zu lange mit eigenen Maßnahmen gewartet wird. Hier scheint es bei der BNetzA aber nunmehr einen anderen Ansatz zu geben. So hat in den letzten Monaten die Öffentlichkeitsarbeit der BNetzA zugenommen. Marktfehler bzw. Unternehmen, denen Bußgelder auferlegt wurden, wurden somit transparent gemacht. Mehr Transparenz schärft hier einerseits die Bekanntheit der Behörde, andererseits auch deren Authentizität in Fragen des Verbraucherschutzes.
- Neue Zuständigkeiten von weiteren staatlichen Akteuren sind mit dem Risiko verbunden, dass die vorhandene Zersplitterung des Verbraucherschutzes vertieft wird.

Tabelle 4: Zusammenfassung Expertenmeinungen

Thema	Expertenmeinungen
Rechtliche Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gegenwärtige Rechtsnormen haben sich bewährt.</li> <li>• Normen sollten grundsätzlich bestehen bleiben, nur in Ausnahmefällen (z.B. wenn technisch überholt) können Regelungen gestrichen werden.</li> <li>• Entsprechend der sich verändernden Marktbedingungen ist eine regelmäßige Erweiterung der Rechtsnormen sinnvoll.</li> </ul>
Institutionelle Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interne Zusammenarbeit (innerhalb der jeweiligen Institutionen) ist grundsätzlich gut</li> <li>• externe Zusammenarbeit (zwischen Akteuren) erfolgt grundsätzlich auf informeller Ebene (personenbezogen).</li> </ul>
Workflow im Beschwerdemanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ständige Suche nach Verbesserungen im internen Prozessablauf. (Online Formulare etc.) Keine Standardisierung, unterschiedliche Prozesse bei den einzelnen Akteuren.</li> <li>• Kein institutionsübergreifender Prozess. Beschwerden werden im Einzelfall zwischen Akteuren weitergereicht.</li> </ul>
Wirksamkeit des Verbraucherschutzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtliche Rahmenbedingungen wirken</li> <li>• Bußgelder wirken nur bedingt</li> <li>• Negative Presse wirkt im Einzelfall und ist oft abschreckender als ein hohes Bußgeld</li> </ul>
Vorteile des sektorspezifischen Verbraucherschutzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gegenwärtige Aufteilung zwischen VZen und Behörde ist sinnvoll (Komplementarität)</li> <li>• Zusammensetzung der Behörde aus technischen, ökonomischen und juristischen Fachexperten</li> <li>• Nur die BNetzA hat das technische Knowhow und die technischen Möglichkeiten zur Durchsetzung von sektorspezifischen Verbraucherinteressen</li> </ul>

Quelle: WIK auf Basis der durchgeführten Experteninterviews im Zeitraum Mai bis August 2017.

## 11 Empfehlungen

Die Analyse zeigt, dass die Wirksamkeit sektorspezifischer Regelungen verbessert werden kann. Die nachfolgend vorgeschlagenen Empfehlungen orientieren sich dabei an folgenden Zielen:

- i. Den **Nutzen** von bestehenden Regelungen für die Verbraucher erhöhen.
- ii. Die **Sichtbarkeit** der relevanten Ansprechpartner und die **Wirkung** von Beschwerden verbessern.
- iii. Die **Zusammenarbeit der Akteure** optimieren, um die **Effizienz** der Zusammenarbeit zu erhöhen.
- iv. Der Angebotsseite verdeutlichen, dass der Verbraucherschutz auf **Nachhaltigkeit** ausgerichtet ist.
- v. Dem „**rationalen Desinteresse**“ der Verbraucher entgegenwirken.

Zur Erreichung dieser Ziele und auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse schlagen wir nachfolgend einige Maßnahmen vor.

## 11.1 Administrativer Anpassungsbedarf

Innerhalb der BNetzA sollten die Aktivitäten der jeweiligen Fachreferate koordiniert und systematisiert werden, um einerseits die Wirksamkeit der Einzelmaßnahmen zu verbessern und andererseits die Maßnahmen in einen (sektorenübergreifenden) Gesamtkontext zu stellen. Durch derartige administrative Veränderungen könnte die BNetzA zudem inhaltlich und organisatorisch in der Lage sein, eine „Lead-Funktion“ im Netzwerk der für den sektorspezifischen Verbraucherschutz relevanten Akteure einzunehmen. In der Folge könnten die oben beschriebenen Vorteile des Netzwerks in der Praxis realisiert werden. Des Weiteren könnte die Stärkung und Bündelung von Kompetenzen innerhalb der Behörde, vorzugsweise in einer für Verbraucherschutz zuständigen Abteilung, dazu führen, dass der Verbraucherschutz noch aktiver und nachhaltiger als in der Vergangenheit in der Öffentlichkeit vertreten werden kann. Ziel sollte es sein, die Transparenz der von der Behörde ergriffenen Maßnahmen nachhaltig zu verbessern.

Im Detail könnten durch folgende Maßnahmen die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes verbessert werden:

1. **Aufbau eines „Beschwerdeprozessmanagements“:** Im Rahmen eines „Beschwerdeprozessmanagements“, das Daten von anderen Akteuren (z. B. VZ) integriert, sollten Verfahrensabläufe über alle von der BNetzA kontrollierten Sektoren vereinheitlicht werden. Zudem könnten durch die Etablierung eines Prozesses weitere Vorgaben (z. B. bei der Vertragsgestaltung) über alle relevanten Referate und Sektoren hinweg gemacht werden.
2. **Einrichtung einer Koordinationsstelle und Abteilung:** Eine Koordinationsstelle in der BNetzA könnte direkter Ansprechpartner für Dritte und verantwortlicher Vertreter im Netzwerk der für den sektorspezifischen Verbraucherschutz relevanten Akteure sein. Diesbezüglich hat die BNetzA bereits erste organisatorische Schritte unternommen. Ob diese ausreichend sein werden, bleibt abzuwarten. Wie bereits oben ausgeführt, könnte durch den Aufbau einer für Verbraucherschutz zuständigen Abteilung organisatorisch untermauert werden, dass die hier betrachteten Themen eine hohe strategische Bedeutung haben. Zudem bestünde dann die Option, sämtliche Facetten des Verbraucherschutzes nachhaltig in der Behörde zu bearbeiten und zu verankern. Darunter fällt auch die Aufgabe, eine dedizierte Strategie für den Verbraucherschutz (einschließlich der Verantwortung für sektorübergreifende Fragestellungen) zu entwickeln.
3. **Verstärkung von Öffentlichkeitsmaßnahmen:** Die Öffentlichkeitsarbeit könnte weiter verstärkt werden. Hier wäre beispielsweise auch an die Entwicklung eines Indexes denkbar, um Anreize für Unternehmen zu schaffen, verbraucherfreundliche Positionen einzunehmen. Weitere Maßnahmen könnten der Aufbau eines BNetzA-Verbraucherportals sein, die Veranstaltung von Verbraucherforen oder die Verknüpfung mit neuen IT-Angeboten (z.B. eine Verbraucher-App). Letzte-

res könnte situationsgerecht bei der Kaufentscheidung zur Anwendung kommen. Eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit (in einer Sprache, die Verbraucher verstehen) könnte im Übrigen die Authentizität der BNetzA in Fragen des Verbraucherschutzes verstärken.

## 11.2 Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Gesetzliche Regelungen zeigen in der Regel unmittelbare Wirkungen und sind deshalb geeignet, das Niveau des Verbraucherschutzes zu erhöhen. Bislang fokussiert sich der Rechtsrahmen auf „operative“ Marktfehler. Es wäre aber überlegenswert, gesetzliche Änderungen vorzunehmen, die prozeduraler Natur sind. So ist heute fraglich, ob die bestehenden gesetzlichen Grundlagen ausreichen, beispielsweise ein einheitliches Beschwerdemanagement aufzubauen. Um die Interaktionen zwischen den Akteuren sowie die Datenlage über Marktfehler zu verbessern, könnten folgende Änderungen vorgenommen werden:

1. **Ermächtigung zur Entwicklung eines Beschwerdemanagements:** Die BNetzA sollte die explizite Ermächtigung und den Auftrag erhalten, ein einheitliches Beschwerdemanagement zu entwickeln und zu betreiben. Ebenfalls sollte gesetzlich geregelt werden, dass über alle von der BNetzA kontrollierten Sektoren einheitliche Vertragsvorgaben gelten.
2. **Ermächtigung zur Durchführung von Sektoruntersuchungen:** Um die Kenntnisse über Marktfehler zu verbessern, sollte die BNetzA die Möglichkeit haben, Sektoruntersuchungen durchzuführen. Hier wäre zu prüfen, ob es dazu einer Erweiterung bzw. Klarstellung der Befugnisse gemäß § 127 TKG bedarf. Sektoruntersuchungen sollten die relevanten Marktentwicklungen und Ursachen für Verbraucherbeschwerden systematisch erfassen und beleuchten. Ebenso sollten sie Handlungsoptionen zur Diskussion stellen. Dieses Instrument könnte eine proaktive Ausrichtung des Verbraucherschutzes unterstützen.
3. **Einführung einer Publikationspflicht:** Es sollte eine Publikationspflicht von wesentlichen Verwaltungsakten mit Bezug zum Verbraucherschutz bestehen. Hierbei sollte die BNetzA angehalten sein, die Maßnahmen in Art und Weise zu publizieren, dass Verbraucher sie verstehen. Die Veröffentlichung von Maßnahmen dient dazu, die Öffentlichkeit zu schaffen, um so einerseits das Verhalten der Anbieter (Abschreckung) zu beeinflussen und andererseits Verbrauchern deutlich zu machen, dass es sich lohnt, Marktfehler anzuzeigen.
4. **Veränderung des Rechtswegs bei Bußgeldverfahren:** Es wäre zu prüfen, in wieweit eine Zuweisung an das OLG Düsseldorf hilfreich wäre, um eine relevante Spruchpraxis zu dokumentieren.



5. **Einrichtung einer Schlichtungsstelle für Energie:** Um ganzheitliche Zuständigkeit für sektorspezifischen Verbraucherschutz sicherzustellen sollte auch eine Schlichtungsstelle für Energie eingerichtet werden.
6. **Keine weitere Zersplitterung:** Keine gesetzlich verursachte, weitere Zersplitterung von Zuständigkeiten beim sektorspezifischen Verbraucherschutz.

## 12 Literaturverzeichnis

- Akerlof, G. A. (1970), The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics 84, S. 448-500.
- Beine, H. (2012), Anbieterwechsel und Umzug nach der TKG-Novelle 2012. In: MultiMedia und Recht, 15. Jahrgang, Nr. 11/2012, 9. November 2012, S. 718-722.
- BEREC (2015), Report on OTT services, BoR (15) 142, vom Oktober 2015.
- BEREC (2011), Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality: Best practices and recommended approaches, BoR (11) 67.
- BMWi (2016), Grünbuch Digitale Plattform, Berlin.
- BMWi (2017), Weissbuch Digitale Plattformen. Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe, Berlin.
- BNetzA (2013), Jahresbericht 2012
- BNetzA (2016), BNetzA greift bei Erotik-SMS-Spam mit 0900er-Rufnummern durch, Pressemitteilung vom 19.12.2016.
- BNetzA (2017a), Jahresbericht Breitbandmessung 2015/16  
(<https://breitbandmessung.de/downloads/Breitbandmessung%20Jahresbericht%202015%202016.pdf>)
- BNetzA (2017b), Jahresbericht 2016.
- BNetzA (2017c), Tätigkeitsbericht Schlichtungsstelle Post.
- BNetzA (2017d), Netzneutralität in Deutschland – Jahresbericht 2016/2017.
- Brönneke T (2017), Die rechtliche Perspektive, in: Kenning P. et al. (Hrsg.), Verbraucherwissenschaften, Wiesbaden, S. 167-187.
- Ditscheid, A. / Ufer, F. (2011), TKG-Novelle 2011 in der Warteschleife. In: MultiMedia und Recht, 14. Jahrgang, Nr. 8/2011, 4. August 2011, S. 509-515.
- Ditscheid, A. (2013), Die kostenlose Warteschleife – Phase 2. In: MultiMedia und Recht, 16. Jahrgang, Nr. 5/2013, 8. Mai 2013., S. 283-289.
- Durner, W. (2014), Die verwaltungsrechtliche Durchsetzung zivilrechtlicher Standards im Verbraucherrecht, DVBl, S. 1356-1363.
- Ellinghaus, U. (2003), Erste Stufe der TKG-Novelle: Umsetzung des TK-Richtlinienpakets durch Zeitablauf. In Computer und Recht, Heft 9, September 2003, S. 657-663.
- Ellinghaus, U. (2004), TKG-Novelle und Europarecht: Probleme mit der Flexibilisierung. In Computer und Recht, Heft 1, 15. Januar 2004, S. 23-28.
- Europäische Kommission (2008), Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, KOM (2008) 794 endg. v. 27.11.2008

- Europäische Kommission (2016), Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden, KOM (2016) 283 endg. v. 25.5.2016
- European Union (2005), Official Journal of the European Union, 5.2.2005; C 30.
- Gerpott, T. (2017a), Regulierung der Mindestqualität von Internetzugangsdiensten, N&R 14, S. 143-149.
- Gerpott, T. (2017b), Informationsbereitstellung für Verbraucher bei Internetzugangsdiensten, K&R 20, S. 378-383.
- Grugel, C. (2017), Verbraucherpolitik statt Verbraucherschutz, in: Kenning, P. et al. (Hrsg.), Verbraucherwissenschaften, Wiesbaden, S. 51-66.
- Kenning, P. (2014), Consumer Neuroscience – Ein transdisziplinäres Lehrbuch, Stuttgart.
- Kenning, P. et al. (Hrsg.) (2017), Verbraucherwissenschaften, Wiesbaden.
- Kiparski, G. / Thoense, R. (2013), Der Wechsel des Anschlussanbieters, Rechtliche Gesichtspunkte zur umfassenden Neuregelung des § 46 TKG. In: MultiMedia und Recht, 16. Jahrgang, 10. September 2013, S. 565-570.
- Koch, A. / Neumann, A. (2012), Synopse zum Telekommunikationsgesetz 2004/2012 mit Gesetzgebungsmaterialien, Deutscher Fachverlag GmbH, Frankfurt am Main. S. 218 ff.
- Meller-Hannich C. / Höland, A. (2010), Gutachten Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Heft 523.
- Micklitz, H.-W. et al. (2010), Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Berlin.
- Micklitz, H.-W. (2017), Ungeheuerliche Neuigkeiten?, VuR 2/2017, S. 43-46.
- Monopolkommission (2015), Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!, Sondergutachten 74
- Möschel, W. (2002), Hat das Telekommunikationsgesetz seine Bewährungsprobe bestanden? In: Kommunikation und Recht, 5. Jahrgang, Nr. 4, April 2002.
- Müller, E. (2001), Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, Politik und Zeitgeschichte, B 24/2001.
- Müller, S. C./ Welpel, I. M. (2017), Digitale Welt, in: Kenning, P. et al. (Hrsg.), Verbraucherwissenschaften, Wiesbaden, S. 261-277.
- Oehler, A. (2017), Der technologische Wandel: Herausforderungen in der Digitalen Welt, in: Kenning, P. et al. (Hrsg.), Verbraucherwissenschaften, Wiesbaden, S. 69-80.
- Olson, M. (1998), Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4. Auflage.

- Ost, K. (2017), Das Bundeskartellamt und die Durchsetzung von Verbraucherinteressen: Ein Überblick, in: Schulte-Nölke, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, S. 189-196.
- Popp J.K. et al.(2014), Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice, 2014.
- Repo, P. / Timonen, P. (2017), Regime Market Performance Analysis: Informing European Consumer Policy, Journal of Consumer Policy 40, S. 125-143.
- Rothschild, M. / Stiglitz, J.(1976), Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, Quarterly Journal of Economics 95, S. 629-649.
- Sassenberg, T. / Loeck, J.A. (2012), Die Anforderungen an den Einsatz einer Warteschleife nach der TKG Novelle. In: Kommunikation & Recht, 15. Jahrgang, Nr. 9, September 2012, S. 572-576.
- Sassenberg, T. / Loeck, J.A. (2014), Telekommunikationsvertrag, Nummerierung und Datenschutz – Entwicklungen im Jahr 2013. In: Kommunikation und Recht, 17. Jahrgang, Nr. 5, Mai 2014, S. 313-319.
- Säcker, F.J. (2013), § 2, in: Säcker, F.J. (Hrsg.), Telekommunikationsgesetz, Kommentar, 3. Auflage.
- Scherer, J. / Heinickel, C. (2012), Die TKG-Novelle 2012. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 31. Jahrgang, Nr. 10, 31. Mai 2012, S. 585-648.
- Schmitz, P. (2011), Die Kundenvorschriften nach der TKG-Novelle 2011. In: Computer und Recht, Heft 5, 15. Mai 2011, S. 291-297.
- Schulte-Nölke, H. et al. (2017), Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, 3. Februar 2017.
- Sinn, H.-W. (2003), Verbraucherschutz als Staatsaufgabe, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, S. 281-294.
- Spence, M. (1973), Job Market Signaling, Quarterly Journal of Economics 87, S. 355-374.
- Stammer, J. (2014), Sektorspezifischer Verbraucherschutz – Verbraucherschutz im Regulierungsrecht am Beispiel des Telekommunikationssektors, Europäische Hochschulschriften Band/ Volume 5585, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main.
- Tonner et al. (2017), EU-Verbraucherrecht auf dem Prüfstand. Erkenntnisse aus Verbrauchersicht. Studie für Verbraucherzentrale Bundesverband, 7.7.2017
- Towfigh E.V. / Chatziathanasiou, K. (2017), Ökonomische Aspekte der Durchsetzung des Verbraucherschutzrechts, in: Schulte-Nölke, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 93-126.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2015), Jahresbericht 2014/2015.
- Verbraucherzentrale NRW (2017), Unzuverlässiger Service. Wunschtagezustellung von Paketen, Pressemitteilung vom 28.9.2017.

Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 339/93 des Rates.

Weick, K. E. (1985), Der Prozess des Organisierens.

Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen - WAR (2016), Fragen der Regulierung von OTT-Kommunikationsdiensten, S. 4.

Zafaco (2014), „Dienstqualität von Breitbandzugängen II“, Studie im Auftrag der BNetzA.

## 13 Anhang 1 – Interviewleitfaden

Der vorliegende Fragenkatalog diene als Gesprächsleitfaden für die Interviews.

### *I. Rechtliche Aspekte*

- 1. Welche Verbraucherschutzthemen bzw. welche Rechtsnormen fallen in Ihre Zuständigkeit?*
- 2. Welche rechtlichen Regelungen (im TKG) haben im Laufe der letzten Jahre an praktischer Bedeutung gewonnen? Welche Regelungen haben de facto kaum noch eine Relevanz im Markt?*
- 3. Welche gegenwärtige sektorspezifische Verbraucherschutzregelungen könnten aus Ihrer Sicht in Zukunft aufgehoben werden? Um welche Verbraucherschutzprobleme sollten die sektorspezifischen Verbraucherschutzregelungen in Zukunft ergänzt werden?*

### *II. Institutionelle Aspekte*

- 1. Welche weiteren Institutionen, Gremien, Einrichtungen sind in ihrem Aufgabengebiet ebenfalls tätig?*
- 2. Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit anderen Verbraucherschutzorganisationen, Gremien, Einrichtungen? Gibt es einen informellen oder formellen Austausch? Gibt es relevante Faktoren (Restriktionen), die den Austausch beeinflussen (behindern)?*
- 3. Gibt es aus Ihrer Sicht einen „best practice“-Ansatz im Bereich der institutionellen Zusammenarbeit? (in den Niederlanden ist beispielsweise eine Behörde für eine Vielzahl von Aufgaben verantwortlich)*

### *III. Workflow im Beschwerdemanagement*

- 1. Wie ist die Sensibilität von Verbrauchern ausgeprägt? Was muss passieren, damit Verbraucher sich direkt an die BNetzA wenden?*
- 2. Auf welchen Wegen kommen Verbraucherfragen in der Regel rein? Angaben zu Anteilen von Telefon, Brief, E-Mail, online, etc.*
- 3. Beschreiben Sie den Prozess im Falle einer Verbraucherbeschwerde. Unterscheidung von direktem Kontakt durch den Verbraucher und Kontakt über andere Verbraucherschutzorganisationen (z. B. vzbz).*
- 4. Wie schnell können Verbraucherbeschwerden behoben werden? Angaben nach Themen unterteilt.*

5. *Welche Maßnahmen wurden in den letzten Jahren ergriffen, um die internen und externen Prozesse zu verbessern? (z. B. durch Möglichkeit, Beschwerden online zu erfassen, Chat, etc.)*

#### IV. *Wirksamkeit des Verbraucherschutzes*

1. *Inwiefern haben Erhöhungen von Bußgeldern (bspw. im Falle unerlaubter Telefonwerbung von 50.000 auf 300.000 im Jahr 2013) einen abschreckenden Effekt auf unerwünschte Praktiken im Markt gehabt (Rückgang von Beschwerden)?*
2. *Wie würden Sie die Wirksamkeit des sektorspezifischen Verbraucherschutzes messen?*
3. *Was kann aus Ihrer Sicht getan werden, um die Wirksamkeit zu verbessern (institutionell, rechtlich, Ressourcen)?*

#### V. *Künftige (Markt-) Entwicklungen*

1. *Welche Marktentwicklungen bzw. technologische Entwicklungen werden in den nächsten 5 bis 10 Jahre einen bedeutenden Einfluss auf den Verbraucherschutz haben?*
2. *Der Plattformwettbewerb (Algorithmus) nimmt an Bedeutung zu. Welche Relevanz haben diese neuen Geschäftsmodelle für Ihren Bereich?*
3. *Gibt es Synergien der bisherigen Tätigkeit mit neuen Problemstellungen im Bereich des sektorspezifischen Verbraucherschutzes? Gibt es relevante Transaktionskosteneinsparungen durch eine ganzheitliche Behandlung/Analyse entsprechender Themen?*

#### VI. *Sonstiges*

1. *Welche Aspekte sind aus Ihrer Sicht relevant, die wir noch nicht diskutiert haben?*

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 347: Peter Stamm:  
Aktuelle Entwicklungen und Strategien der Kabelbranche, September 2010
- Nr. 348: Gernot Müller:  
Abgrenzung von Eisenbahnverkehrsmärkten – Ökonomische Grundlagen und Umsetzung in die Regulierungspraxis, November 2010
- Nr. 349: Christine Müller, Christian Growitsch, Matthias Wissner:  
Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, IRIN Working Paper im Rahmen des Arbeitspakets: Smart Grid-gerechte Weiterentwicklung der Anreizregulierung, Dezember 2010
- Nr. 350: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:  
Symmetrische Regulierung: Möglichkeiten und Grenzen im neuen EU-Rechtsrahmen, Februar 2011
- Nr. 350: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:  
Symmetrische Regulierung: Möglichkeiten und Grenzen im neuen EU-Rechtsrahmen, Februar 2011
- Nr. 351: Peter Stamm, Anne Stetter unter Mitarbeit von Mario Erwig:  
Bedeutung und Beitrag alternativer Funklösungen für die Versorgung ländlicher Regionen mit Breitbandanschlüssen, Februar 2011
- Nr. 352: Anna Maria Doose, Dieter Elixmann:  
Nationale Breitbandstrategien und Implikationen für Wettbewerbspolitik und Regulierung, März 2011
- Nr. 353: Christine Müller:  
New regulatory approaches towards investments: a revision of international experiences, IRIN working paper for working package: Advancing incentive regulation with respect to smart grids, April 2011
- Nr. 354: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele:  
Elektronische Zustellung: Produkte, Geschäftsmodelle und Rückwirkungen auf den Briefmarkt, Juni 2011
- Nr. 355: Christin Gries, J. Scott Marcus:  
Die Bedeutung von Bitstrom auf dem deutschen TK-Markt, Juni 2011
- Nr. 356: Kenneth R. Carter, Dieter Elixmann, J. Scott Marcus:  
Unternehmensstrategische und regulatorische Aspekte von Kooperationen beim NGA-Breitbandausbau, Juni 2011
- Nr. 357: Marcus Stronzik:  
Zusammenhang zwischen Anreizregulierung und Eigenkapitalverzinsung, IRIN Working Paper im Rahmen des Arbeitspakets: Smart Grid-gerechte Weiterentwicklung der Anreizregulierung, Juli 2011
- Nr. 358: Anna Maria Doose, Alessandro Monti, Ralf G. Schäfer:  
Mittelfristige Marktpotenziale im Kontext der Nachfrage nach hochbitratigen Breitbandanschlüssen in Deutschland, September 2011
- Nr. 359: Stephan Jay, Karl-Heinz Neumann, Thomas Plückebaum unter Mitarbeit von Konrad Zoz:  
Implikationen eines flächendeckenden Glasfaserausbaus und sein Subventionsbedarf, Oktober 2011
- Nr. 360: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:  
Neue Verfahren für Frequenzauktionen: Konzeptionelle Ansätze und internationale Erfahrungen, November 2011
- Nr. 361: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Martin Zauner:  
Qualitätsfaktoren in der Post-Entgeltregulierung, November 2011
- Nr. 362: Gernot Müller:  
Die Bedeutung von Liberalisierungs- und Regulierungsstrategien für die Entwicklung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Deutschland, Großbritannien und Schweden, Dezember 2011



- Nr. 363: Wolfgang Kiesewetter:  
Die Empfehlungspraxis der EU-Kommission im Lichte einer zunehmenden Differenzierung nationaler Besonderheiten in den Wettbewerbsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung der Relevante-Märkte-Empfehlung, Dezember 2011
- Nr. 364: Christine Müller, Andrea Schweinsberg:  
Vom Smart Grid zum Smart Market – Chancen einer plattformbasierten Interaktion, Januar 2012
- Nr. 365: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm, Anne Stetter:  
Analyse der Kabelbranche und ihrer Migrationsstrategien auf dem Weg in die NGA-Welt, Februar 2012
- Nr. 366: Dieter Elixmann, Christin-Isabel Gries, J. Scott Marcus:  
Netzneutralität im Mobilfunk, März 2012
- Nr. 367: Nicole Angenendt, Christine Müller, Marcus Stronzik:  
Elektromobilität in Europa: Ökonomische, rechtliche und regulatorische Behandlung von zu errichtender Infrastruktur im internationalen Vergleich, Juni 2012
- Nr. 368: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele, Martin Zauner:  
Kostenstandards in der Ex-Post-Preiskontrolle im Postmarkt, Juni 2012
- Nr. 369: Ulrich Stumpf, Stefano Lucidi:  
Regulatorische Ansätze zur Vermeidung wettbewerbswidriger Wirkungen von Triple-Play-Produkten, Juni 2012
- Nr. 370: Matthias Wissner:  
Marktmacht auf dem Primär- und Sekundär-Regelenergiemarkt, Juli 2012
- Nr. 371: Antonia Niederprüm, Sonja Thiele:  
Prognosemodelle zur Nachfrage von Briefdienstleistungen, Dezember 2012
- Nr. 372: Thomas Plückebaum, Matthias Wissner:  
Bandbreitenbedarf für Intelligente Stromnetze, 2013
- Nr. 373: Christine Müller, Andrea Schweinsberg:  
Der Netzbetreiber an der Schnittstelle von Markt und Regulierung, 2013
- Nr. 374: Thomas Plückebaum:  
VDSL Vectoring, Bonding und Phantomring: Technisches Konzept, marktliche und regulatorische Implikationen, Januar 2013
- Nr. 375: Gernot Müller, Martin Zauner:  
Einzelwagenverkehr als Kernelement eisenbahnbezogener Güterverkehrskonzepte?, Dezember 2012
- Nr. 376: Christin-Isabel Gries, Imme Philbeck:  
Marktentwicklungen im Bereich Content Delivery Networks, April 2013
- Nr. 377: Alessandro Monti, Ralf Schäfer, Stefano Lucidi, Ulrich Stumpf:  
Kundenbindungsansätze im deutschen TK-Markt im Lichte der Regulierung, Februar 2013
- Nr. 378: Tseveen Gantumur:  
Empirische Erkenntnisse zur Breitbandförderung in Deutschland, Juni 2013
- Nr. 379: Marcus Stronzik:  
Investitions- und Innovationsanreize: Ein Vergleich zwischen Revenue Cap und Yardstick Competition, September 2013
- Nr. 380: Dragan Ilic, Stephan Jay, Thomas Plückebaum, Peter Stamm:  
Migrationsoptionen für Breitbandkabelnetze und ihr Investitionsbedarf, August 2013
- Nr. 381: Matthias Wissner:  
Regulierungsbedürftigkeit des Fernwärmesektors, Oktober 2013
- Nr. 382: Christian M. Bender, Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Sonja Thiele:  
Netzugang im Briefmarkt, Oktober 2013
- Nr. 383: Andrea Liebe, Christine Müller:  
Energiegenossenschaften im Zeichen der Energiewende, Januar 2014

- Nr. 384: Christan M. Bender, Marcus Stronzik:  
Verfahren zur Ermittlung des sektoralen Produktivitätsfortschritts - Internationale Erfahrungen und Implikationen für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, März 2014
- Nr. 385: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm:  
Die Marktentwicklung für Cloud-Dienste - mögliche Anforderungen an die Netzinfrasturktur, April 2014
- Nr. 386: Marcus Stronzik, Matthias Wissner:  
Smart Metering Gas, März 2014
- Nr. 387: René Arnold, Sebastian Tenbrock:  
Bestimmungsgründe der FTTP-Nachfrage, August 2014
- Nr. 388: Lorenz Nett, Stephan Jay:  
Entwicklung dynamischer Marktszenarien und Wettbewerbskonstellationen zwischen Glasfasernetzen, Kupfernetzen und Kabelnetzen in Deutschland, September 2014
- Nr. 389: Stephan Schmitt:  
Energieeffizienz und Netzregulierung, November 2014
- Nr. 390: Stephan Jay, Thomas Plückebaum:  
Kostensenkungspotenziale für Glasfaseranschlusnetze durch Mitverlegung mit Stromnetzen, September 2014
- Nr. 391: Peter Stamm, Franz Büllingen:  
Stellenwert und Marktperspektiven öffentlicher sowie privater Funknetze im Kontext steigender Nachfrage nach nomadischer und mobiler hochbitratiger Datenübertragung, Oktober 2014
- Nr. 392: Dieter Elixmann, J. Scott Marcus, Thomas Plückebaum:  
IP-Netzzusammenschaltung bei NGN-basierten Sprachdiensten und die Migration zu All-IP: Ein internationaler Vergleich, November 2014
- Nr. 393: Stefano Lucidi, Ulrich Stumpf:  
Implikationen der Internationalisierung von Telekommunikationsnetzen und Diensten für die Nummernverwaltung, Dezember 2014
- Nr. 394: Rolf Schwab:  
Stand und Perspektiven von LTE in Deutschland, Dezember 2014
- Nr. 395: Christian M. Bender, Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Antonia Niederprüm:  
Produktive Effizienz von Postdienstleistern, November 2014
- Nr. 396: Petra Junk, Sonja Thiele:  
Methoden für Verbraucherbefragungen zur Ermittlung des Bedarfs nach Post-Universaldienst, Dezember 2014
- Nr. 397: Stephan Schmitt, Matthias Wissner:  
Analyse des Preissetzungsverhaltens der Netzbetreiber im Zähl- und Messwesen , März 2015
- Nr. 398: Annette Hillebrand, Martin Zauner:  
Qualitätsindikatoren im Brief- und Paketmarkt , Mai 2015
- Nr. 399: Stephan Schmitt, Marcus Stronzik:  
Die Rolle des generellen X-Faktors in verschiedenen Regulierungsregimen, Juli 2015
- Nr. 400: Franz Büllingen, Solveig Börsen:  
Marktorganisation und Marktrealität von Machine-to-Machine-Kommunikation mit Blick auf Industrie 4.0 und die Vergabe von IPv6-Nummern, August 2015
- Nr. 401: Lorenz Nett, Stefano Lucidi, Ulrich Stumpf:  
Ein Benchmark neuer Ansätze für eine innovative Ausgestaltung von Frequenzgebühren und Implikationen für Deutschland, November 2015
- Nr. 402: Christian M. Bender, Alex Kalevi Dieke, Petra Junk:  
Zur Marktabgrenzung bei Kurier-, Paket- und Expressdiensten, November 2015
- Nr. 403: J. Scott Marcus, Christin Gries, Christian Wernick, Imme Philbeck:  
Entwicklungen im internationalen Mobile Roaming unter besonderer Berücksichtigung struktureller Lösungen, Januar 2016

- Nr. 404: Karl-Heinz Neumann, Stephan Schmitt, Rolf Schwab unter Mitarbeit von Marcus Stronzik:  
Die Bedeutung von TAL-Preisen für den Aufbau von NGA, März 2016
- Nr. 405: Caroline Held, Gabriele Kulenkampff, Thomas Plückebaum:  
Entgelte für den Netzzugang zu staatlich geförderter Breitband-Infrastruktur, März 2016
- Nr. 406: Stephan Schmitt, Matthias Wissner:  
Kapazitätsmechanismen – Internationale Erfahrungen, April 2016
- Nr. 407: Annette Hillebrand, Petra Junk:  
Paketshops im Wettbewerb, April 2016
- Nr. 408: Tseveen Gantumur, Iris Henseler-Unger, Karl-Heinz Neumann:  
Wohlfahrtsökonomische Effekte einer Pure LRIC - Regulierung von Terminierungsentgelten, Mai 2016
- Nr. 409: René Arnold, Christian Hildebrandt, Martin Waldburger:  
Der Markt für Over-The-Top Dienste in Deutschland, Juni 2016
- Nr. 410: Christian Hildebrandt, Lorenz Nett:  
Die Marktanalyse im Kontext von mehrseitigen Online-Plattformen, Juni 2016
- Nr. 411: Tseveen Gantumur, Ulrich Stumpf:  
NGA-Infrastrukturen, Märkte und Regulierungsregime in ausgewählten Ländern, Juni 2016
- Nr. 412: Alex Dieke, Antonia Niederprüm, Sonja Thiele:  
UPU-Endvergütungen und internationaler E-Commerce, September 2016 (in deutscher und englischer Sprache verfügbar)
- Nr. 413: Sebastian Tenbrock, René Arnold:  
Die Bedeutung von Telekommunikation in intelligent vernetzten PKW, Oktober 2016
- Nr. 414: Christian Hildebrandt, René Arnold:  
Big Data und OTT-Geschäftsmodelle sowie daraus resultierende Wettbewerbsprobleme und Herausforderungen bei Datenschutz und Verbraucherschutz, November 2016
- Nr. 415: J. Scott Marcus, Christian Wernick:  
Ansätze zur Messung der Performance im Best-Effort-Internet, November 2016
- Nr. 416: Lorenz Nett, Christian Hildebrandt:  
Marktabgrenzung und Marktmacht bei OTT-0 und OTT-1-Diensten, Eine Projektskizze am Beispiel von Instant-Messenger-Diensten, Januar 2017
- Nr. 417: Peter Kroon:  
Maßnahmen zur Verhinderung von Preis-Kosten-Scheren für NGA-basierte Dienste, Juni 2017
- Nr. 419: Stefano Lucidi:  
Analyse marktstruktureller Kriterien und Diskussion regulatorischer Handlungsoptionen bei engen Oligopolen, April 2017
- Nr. 420: J. Scott Marcus, Christian Wernick, Tseveen Gantumur, Christin Gries:  
Ökonomische Chancen und Risiken einer weitreichenden Harmonisierung und Zentralisierung der TK-Regulierung in Europa, Juni 2017
- Nr. 421: Lorenz Nett:  
Incentive Auctions als ein neues Instrument des Frequenzmanagements, Juli 2017
- Nr. 422: Christin Gries, Christian Wernick:  
Bedeutung der embedded SIM (eSIM) für Wettbewerb und Verbraucher im Mobilfunkmarkt, August 2017
- Nr. 423: Fabian Queder, Nicole Angenendt, Christian Wernick:  
Bedeutung und Entwicklungsperspektiven von öffentlichen WLAN-Netzen in Deutschland, Dezember 2017
- Nr. 424: Stefano Lucidi, Bernd Sörries, Sonja Thiele:  
Wirksamkeit sektorspezifischer Verbraucherschutzregelungen in Deutschland, Januar 2018



**ISSN 1865-8997**