

Stellungnahme von Frau Lieselotte Weber, Leiterin des Referats für Verbraucherschutz im Bereich der Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Eisenbahnen, zu dem Entwurf der Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung – TKTransparenzV, BT-Drucksache 18/8804)

Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur sieht einen Schwerpunkt auf dem Gebiet des TK-Verbraucherschutzes darin, für den Kunden mehr Transparenz bei seinen genutzten Diensten zu erreichen. Mit der Transparenzverordnung sollen die Zielvorgaben des Gesetzgebers umgesetzt und eine transparente, vergleichbare, ausreichende und aktuelle Information des Verbrauchers oder Endnutzers über die Merkmale seines Telekommunikationsdienstes sichergestellt werden.

Der Kunde soll sich daher auf einen Blick darüber informieren können, welche Datenübertragungsrate er in seinem Vertrag vereinbart hat und welche Qualität ihm nach der Schaltung seines Anschlusses tatsächlich geliefert wird. Entscheidend ist hierbei, dass er diese Informationen von seinem Anbieter auf eine einfache und verständliche Art und Weise erhält und sich nicht mühevoll zusammen suchen muss.

1. Warum ist die Transparenzverordnung notwendig?

Mit der Novelle des TKG im Mai 2012 hat der Gesetzgeber ein breites Instrumentarium zur Verbesserung der Transparenz im Telekommunikationsmarkt geschaffen. Hierzu gehören z.B. die erweiterten Vorgaben für die Endkundenvertragsinhalte (§ 43a TKG) und die Regelungen für generelle Veröffentlichungspflichten (§ 45n TKG). Ziel dieser Maßnahmen ist es, dem Endkunden in einem Wettbewerbsmarkt eine sachgerechte Entscheidung zu ermöglichen.

Die Bundesnetzagentur hat nach dem Inkrafttreten des TKG insbesondere das Informationsverhalten der Anbieter, bezogen auf stationäre und mobile Breitbandanschlüsse, untersucht. Dabei stand das Verhältnis der vertraglich vereinbarten und der tatsächlich gelieferten Datenübertragungsrate im Fokus. Die Untersuchung hat ergeben, dass es über alle Technologien, Produkte und Anbieter hinweg eine deutliche Diskrepanz zwischen der vertraglich vereinbarten Maximaldatenübertragungsrate und der tatsächlich realisierten Datenübertragungsrate gibt. Zudem wurde in einer Marktstudie deutlich, dass die Anbieter

gar keine oder nur wenig belastbare Aussagen zur realisierbaren Datenübertragungsrate machen. Gleichzeitig wurde auch festgestellt, dass die Transparenz bei der Leistungserbringung einen maßgebenden Einfluss auf die Kundenzufriedenheit hat.

2. Warum enthält die Verordnung keine Mindestqualitäten, insbesondere die Festschreibung einer Mindestbandbreite, deren regelmäßiges Unterschreiten bestimmte Endkundenrechte begründen kann, z.B. auf Schadensersatz?

Mangels Ermächtigungsgrundlage können innerhalb der Transparenzverordnung keine Mindestqualitäten für Internetzugänge festgelegt werden.

Mit den Regelungen in der Transparenzverordnung werden dem Verbraucher jedoch zum ersten Mal belastbare Informationen mit Blick auf die Qualität seines Internetanschlusses geliefert. Der Verbraucher wird in die Lage versetzt, die Angebote auf dem Markt zu vergleichen und seinen Anbieter in voller Sachkenntnis zu wählen. Eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Produkte kann nur durch eine marktweite einheitliche Darstellung der wichtigsten Leistungsmerkmale erreicht werden.

Ein weiterer entscheidender Mehrwert wird im Rahmen der Transparenzverordnung mit dem Informationsanspruch für die Verbraucher geschaffen. Die Verbraucher müssen auf die Überprüfbarkeit der Dienstqualität nach Vertragsschluss hingewiesen werden und diese Messergebnisse speichern können.

Die Regelungen der Transparenzverordnung greifen hier ineinander: Der Verbraucher ist umfassend über seine vertraglichen Leistungen informiert und kann – dank der Messergebnisse – ggf. bestehende Abweichungen gegenüber seinem Anbieter kommunizieren und bei Bedarf einfacher auf eine Vertragsanpassung oder Vertragsauflösung hinwirken. Dadurch wird marktweit ein erheblicher Druck auf die Anbieter erzeugt, vertragskonform zu leisten.

Die Bundesnetzagentur kann mangels Rechtsgrundlage im Rahmen der Transparenzverordnung weder Regelungen zum Schadensersatz schaffen, noch Bußgelder vorsehen.

3. In welchem Zusammenhang stehen die Verpflichtungen zu den Transparenzvorgaben in der TSM-Verordnung?

Die in der Verordnung enthaltenen Regelungen sind so ausgestaltet, dass sie die umfangreichen Transparenzvorgaben in Artikel 4 der auf europäischer Ebene

verabschiedeten Telekom-Binnenmarkt-Verordnung (Telecoms Single Market-/TSM-VO)¹, die unmittelbare Rechtswirkung in den Mitgliedsstaaten erzeugt, sinnvoll ergänzen. Soweit es Überschneidungen gab, wurde die Transparenzverordnung angepasst. Die Leitlinien zur Umsetzung der TSM-VO wurden Ende August von GEREK – unter aktiver Beteiligung der Bundesnetzagentur in der Arbeitsgruppe – verabschiedet.

Sowohl das Produktinformationsblatt als auch die TSM-VO sehen vor, dass die Anbieter Angaben zu der „geschätzt maximale Datenübertragungsrate“ im Mobilfunk sowie zur „normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate“ im Festnetz machen müssen. Ferner gehen die TSM-VO sowie die Transparenzverordnung davon aus, dass der Verbraucher im Falle einer Minderleistung nicht schutzlos gestellt ist: In der Regel dürfte eine erhebliche, kontinuierliche oder wiederkehrende Abweichung von der Geschwindigkeit als nicht vertragskonforme Leistung gewertet werden mit den allgemeinen zivilrechtlichen Folgen (Vertragsanpassung, Rücktrittsrechte, Kündigungsrechte).

Letztlich zeigt nicht zuletzt der nunmehr vorliegende Richtlinienentwurf der Kommission für einen European Electronic Communications Code, der ebenfalls eine Art Produktinformationsblatt und weitgehende vorvertragliche Informationspflichten vorsieht, dass europaweit ein Bedürfnis der Endkunden an einer umfassenden transparenten Information besteht.

4. Wie wird die Bundesnetzagentur die Entwicklung der Qualität der Internetzugangsdienste weiter überwachen?

Im Rahmen ihrer Breitbandmessung wird die Bundesnetzagentur Jahresberichte und statistische Analysen zur Dienstqualität von breitbandigen Internetzugängen veröffentlichen.

Die Bundesnetzagentur sieht das auf der Webseite www.breitbandmessung.de bereitgestellte Tool als Überwachungsmechanismus i.S.d. Art. 4(4) der Verordnung an. Diese Sichtweise wird auch von GEREK² geteilt.

¹ 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).

² Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) bzw. Body of European Regulators for Electronic Communication (BEREC): <http://berec.europa.eu/>.

5. Inwieweit stellt der vorgelegte Entwurf eine sinnvolle Abwägung zwischen den Interessen der Anbieter einerseits und denen der Endnutzer andererseits dar?

Bereits im Mai 2013 hat die Bundesnetzagentur die in einem Eckpunktepapier skizzierten Transparenzmaßnahmen und Messverfahren mit der Branche erörtert. Auf Grundlage dieses Eckpunktepapiers wurde Ende Februar 2014 der Entwurf einer Transparenzverordnung zu einer öffentlichen Anhörung vorgelegt. Im Anschluss an die Auswertung der rund 40 hierzu eingegangenen Stellungnahmen wurden zahlreiche Gespräche mit Branchen- sowie Verbraucherinteressenvertretern geführt.

Die Bundesnetzagentur hat unter Würdigung der Stellungnahmen sowie als Resultat der mit der Branche geführten Diskussion Änderungen an verschiedenen Stellen im Verordnungsentwurf durchgeführt.

So wurde im Dialog mit der Branche im Hinblick auf die Meldepflichten zur Datenübertragungsrate eine Regelung gefunden, die die Anbieter weniger belastet, der Bundesnetzagentur aber dennoch den gewünschten Mehrwert an Informationen liefert.

Mit Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen durch die Unternehmen, hat auch die Umsetzungsfrist der geplanten Regelungen eine Änderung erfahren. So wird den Anbietern ein Zeitraum von maximal 6 Monaten eingeräumt, um die geplanten Maßnahmen umzusetzen.

Um eine marktübergreifende Umsetzung der Vorgaben sicherzustellen, wird die Bundesnetzagentur mindestens vier Monate vor Inkrafttreten der Transparenzverordnung ein Muster des Produktinformationsblatt veröffentlichen. Lösungsansätze liegen bereits jetzt vor und können voraussichtlich zum Zeitpunkt der Verkündung der Transparenzverordnung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Lieselotte Weber