

Deutscher Bundestag
18. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 18(9)962
26. September 2016

TRANSPARENZ IM TK-MARKT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zu dem Verordnungsentwurf der Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikati-
onsmarkt (TK-Transparenzverordnung)

19. September 2016

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de

INHALT

I. EINLEITUNG	3
1. Im Einzelnen.....	3
1.1 Regelungsbedarf	3
1.2 § 1 Abs. 2 Nr. 5 VO-E - Produktinformationsblatt (Datenübertragungsrate)	3
1.3 § 9 VO-E - Darstellung und Speicherung von anbietereigenen Messergebnissen ..	4
1.4 § 5 Satz 1 Nr. 3 VO-E - Informationen zur Kündigungsfrist	5
1.5 § 11 VO-E - Kostenkontrolle bei inländischen mobilen Datentarifen	5
1.6 § 3 VO-E - Informationsrechte der Bundesnetzagentur.....	6
1.7 § 8 VO-E - Information zur Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate	6

I. EINLEITUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt die von der Bundesregierung am 15. Juni 2016 beschlossene Verordnung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung). Der Verordnungsentwurf greift viele Forderungen auf, die der vzbv bereits im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes im Jahr 2012 an den Gesetzgeber gerichtet und in den vergangenen drei Jahren in intensiven Diskussionen über den Entwurf der Transparenzverordnung vorgetragen hatte¹.

Bei einzelnen Regelungsvorschlägen sehen wir jedoch zum Teil noch erheblichen Ergänzungs- beziehungsweise Korrekturbedarf, um die Erreichung der mit der Verordnung verfolgten Ziele, Verbraucherinnen und Verbrauchern² eine verbesserte Transparenz der von ihnen in Anspruch genommenen Telekommunikationsleistungen zu bieten, hinreichend sicherstellen zu können.

1. IM EINZELNEN

1.1 Regelungsbedarf

Kündigung oder Vertragswechsel bei erheblicher Abweichung des Messergebnisses

Aus Sicht des vzbv fehlt eine Regelung, wenn ein Messergebnis **erhebliche Abweichungen** zu der vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate aufweist. In diesen Fällen ist die unveränderte Fortsetzung des Vertragsverhältnisses für den Verbraucher unzumutbar. Daher müssten Telekommunikationsunternehmen und Diensteanbieter verpflichtet sein, den Verbraucher schadlos zu halten und ihm die **Kündigung** des Vertrages oder einen **Wechsel** in einen (kostengünstigeren) Tarif einzuräumen.

1.2 § 1 Abs. 2 Nr. 5 VO-E - Produktinformationsblatt (Datenübertragungsrate)

Normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate

Grundsätzlich ist die verpflichtende Angabe der minimalen, der normalerweise zur Verfügung stehenden und der maximalen Datenübertragungsraten für Download und Upload in einem Produktinformationsblatt zu begrüßen. Allerdings ist die gewählte Formulierung ohne eine klare Definition der Begriffe „minimale“, „normale“ sowie „maximale“ Datenübertragungsrate aus Verbrauchersicht nicht geeignet, die beabsichtigte Transparenz herzustellen. Es darf nicht darauf hinauslaufen, dass jeder Anbieter diese Regelung für sich selbst auslegt und zuungunsten der Verbraucher definiert. Dieses ist auch im europäischen Kontext mit der Telecom Single Market Verordnung (TSM) nicht gewollt. Nach Art. 4 d) TSM muss jeder Anbieter von Internetzugangsdiensten *klar und verständlich* auch die normalerweise zur Verfügung stehenden Upload- und Download-Geschwindigkeiten *erläutern*.

¹ Stellungnahmen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vom 31.03.2014 und 20.10.2014
<http://www.vzbv.de/dokument/mehr-transparenz-bei-internet-und-telefon> und vom 02.09.2103
<http://www.vzbv.de/dokument/mehr-transparenz-im-telekommunikationsmarkt>

² Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) hat Leitlinien zur Netzneutralität veröffentlicht, die die TSM-Verordnung für die nationalen Aufsichtsbehörden konkretisieren und für eine einheitliche Auslegung der Verordnung sorgen sollen. In diesen Leitlinien hält BEREC fest, dass die nationalen Regulierungsbehörden die Begrifflichkeiten der minimalen, normalen und maximalen Datenübertragungsrate näher definieren können³. BEREC schlägt beispielsweise vor, dass die normale Übertragungsgeschwindigkeit dem Endkunden mindestens 95 Prozent des Tages zur Verfügung stehen sollte und in einem angemessenen Verhältnis zur Maximalgeschwindigkeit stehen sollte.

Um etwaigen intransparenten oder für den Verbraucher unter den Angeboten nicht vergleichbare Angaben über die normalerweise zur Verfügung stehenden Datenübertragungsraten durch Anbieter zu begegnen, muss die Bundesnetzagentur unbedingt eine Konkretisierung der Begriffe vornehmen.

Angabe im Produktinformationsblatt über die normale Datenübertragungsrate

Sollte eine Angabe der „normalerweise zur Verfügung stehenden Datenübertragungsrate“ aus praktischen Gründen, wie bei einem gedruckten Produktinformationsblatt in einem Ladengeschäft, nicht möglich sein, könnte die Angabe der minimalen und maximalen Datenübertragungsrate ausreichend sein. Der Anbieter muss dann allerdings verpflichtet sein, die **„normalerweise zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate“ auf andere Weise zur Verfügung zu stellen** und zu veröffentlichen, entweder über ein entsprechendes Messtool auf seiner Internetseite oder durch das Übersenden eines Links per SMS oder E-Mail. Der Anbieter hat auf die Möglichkeit der späteren Überprüfung der Datenübertragungsrate in dem Produktinformationsblatt eindeutig und unmissverständlich hinzuweisen. Dieses könnte auch gelten, wenn die Infrastrukturen für Breitband erst errichtet werden und daher keine Angaben über die normale Datenübertragungsrate möglich ist.

1.3 § 9 VO-E - Darstellung und Speicherung von anbielereigenen Messergebnissen

Der vzbv begrüßt, dass Kunden auf vertraglich vereinbarte Entschädigungs- und Erstattungsregelungen sowie Sonderkündigungsrechte hingewiesen werden müssen, siehe § 9 i. V. m. Anlage 1 der VO-E. Allerdings nützen solche Hinweise wenig, wenn die Beweispflicht für die Vertragsverletzung beim Kunden verbleibt. Es sollte daher im Rahmen einer gesetzlichen Änderung ausdrücklich festgeschrieben werden, dass die Anbieter die Ergebnisse zumindest des von der Bundesnetzagentur selbst angebotenen Speedtests als **Beweis ersten Anscheins** gegen sich gelten lassen müssen.

Anderenfalls würde sich die Rechtslage für Verbraucher, die Ansprüche auf Entschädigung oder Kündigung et cetera gegenüber ihrem Anbieter für einen Internetzugangsdienst wegen vertraglich abweichender Datenübertragungsraten geltend machen wollen, kaum ändern. Denn für Verbraucher kann es ein mühsames Unterfangen sein, die vertraglich vereinbarte Leistung (bei Zahlung des vollen Preises) beim Anbieter einzufordern, beziehungsweise den Vertrag vorzeitig zu kündigen oder den Wechsel in einen günstigeren Tarif zu erwirken. Die Prüfergebnisse auf der Grundlage eines von der

³ BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules vom 30.08.2016: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules

Bundesnetzagentur angebotenen Messtools würde nicht nur die Rechtslage, sondern auch die Rechtsdurchsetzung für Verbraucher verbessern.

Darüber hinaus setzt sich der vzbv für gesetzlich festgeschriebene pauschalierte Entschädigungsansprüche für Vertragsverletzungen im Massengeschäft ein. Die ist nicht zuletzt auch angesichts der zahlreichen Probleme beim Anbieterwechsel im TK-Bereich geboten.

1.4 § 5 Satz 1 Nr. 3 VO-E - Informationen zur Kündigungsfrist

Der vzbv begrüßt den Vorschlag in dem Verordnungsentwurf, die Kündigungsfrist und den letzten Kalendertag, an dem die Kündigung eingehen muss, um eine Vertragsverlängerung zu verhindern.

Die Informationspflichten aus den einschlägigen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und dem Einführungsgesetz zum BGB (EGBGB), sind hierfür nicht ausreichend. Denn diese beziehen sich ausschließlich auf (einmalige) *vorvertragliche* Informationspflichten im Hinblick auf die Vertragslaufzeit und deren Beendigung von Verbraucherverträgen.

Da es sich vor allem bei Telekommunikationsverträgen um oft über viele Jahre andauernde Dauerschuldverhältnisse handelt, können Verbraucher schnell den Überblick darüber verlieren, wie lange ein Vertragsverhältnis noch andauert, beziehungsweise bis zu welchem Zeitpunkt dieses gekündigt werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass Modifikationen in laufenden Vertragsverhältnissen nicht unüblich sind, die sich unter Umständen auch auf die Vertragslaufzeiten und die Kündigungsfristen auswirken. Folge dessen kann der Verbraucher durchaus den Überblick darüber verlieren, wann und wie er seine Verträge fristgerecht kündigen kann, beziehungsweise liegt ihm unter Umständen auch nicht mehr das Vertragswerk vor, das die Beendigung des Vertragsverhältnisses regelt.

Hinzu kommt, dass die Telekommunikationsunternehmen und Diensteanbieter zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses in ihren eigenen Systemen ohnehin nicht nur die Vertragslaufzeiten, sondern in der Regel auch alle weiteren Informationen wie die Kündigungsfristen (auch unter Berücksichtigung etwaiger Fristenberechnungen gem. §§ 187 ff BGB) festhalten. Insofern sollte es für die Unternehmen ein Leichtes sein, diese Informationen ihren Kunden regelmäßig auf der Rechnung zur Verfügung zu stellen.

Die Pflichtangaben des § 5 VO-E führen nicht nur zu mehr Transparenz für den Verbraucher. Vielmehr befördern sie auch den Wettbewerb, wenn sich für Verbraucher in Kenntnis der relevanten Informationen die Möglichkeit eröffnet, einen Anbieterwechsel vorzunehmen.

1.5 § 11 VO-E - Kostenkontrolle bei inländischen mobilen Datentarifen

Der vzbv begrüßt die geplanten Schutzvorkehrungen bei der inländischen mobilen Datennutzung. Vorzugswürdig gegenüber Warnhinweisen bei unverhältnismäßig hohen Kosten wäre aus Sicht des vzbv ein **Kostenairbag**, der es Kunden ermöglicht, die **monatlichen Kosten auf maximal 50 Euro zu deckeln**. Darüber hinausgehende Kosten müssen vom Kunden dann explizit bestätigt werden. Eine entsprechende Regelung besteht bereits für das Datenroaming innerhalb der Europäischen Union und hat sich als praktikabel erwiesen.

Dass Anbieter von der Pflicht zur Versendung von Warnhinweisen entbunden werden können, wenn sie zusichern, ausschließlich verhältnismäßige Kosten in Rechnung zu

stellen, ist nicht im Interesse des Verbrauchers, zumal nicht definiert ist, was unter „verhältnismäßigen Kosten“ zu verstehen ist. § 11 Abs. 2 VO-E ist daher zu streichen.

1.6 § 3 VO-E - Informationsrechte der Bundesnetzagentur

Für die Durchsetzung der Informationsrechte der Bundesnetzagentur gegenüber Unternehmen, die auf Verlangen die Informationsblätter nicht aushändigen oder keine Angaben zur Datenübertragungsrate übermitteln, bedarf es geeigneter und spürbarer Sanktionen im Sinne des § 6 TSM. Eine Aufnahme des § 3 VO-E in § 13 VO-E als Ordnungswidrigkeit ist daher dringend geboten.

1.7 § 8 VO-E - Information zur Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate

Wünschenswert wäre es, wenn der Verbraucher nicht erst „zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses“, sondern bereits davor auf die Möglichkeit der Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate hingewiesen wird. Entscheidend ist jedoch die in § 8 Abs. 2 VO-E geregelte erneute Hinweispflicht nach Schaltung des jeweiligen Anschlusses.

In Bezug auf § 8 Abs. 4 VO-E wäre, vor dem Hintergrund, dass es sich um die technische Überprüfung der Datenübertragungsrate handelt, die am jeweiligen Endgerät vorgenommen werden soll, eine Information in erster Linie direkt auf das Endgerät mittels E-Mail oder SMS mit einem integrierten Link zu einem Messtool in jedem Fall vorzuzugewürdigt. Nur so kann eine direkte Messung ohne größere Hürde oder manuelle Eingabe einer URL et cetera sichergestellt werden.