

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)959
22. Februar 2021



INFORMIERTE VERBRAUCHER IM TELEKOMMUNIKATIONSMARKT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz – TKMoG)

20. Januar 2021

[Impressum](#)

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Digitales und Medien

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

digitales@vzbv.de

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. POSITIONEN IM EINZELNEN	5
1. § 53 - Unabhängige Vergleichsinstrumente	5
2. § 54 - Vertragsschluss und Vertragszusammenfassung	7
2.1 § 54 Abs. 2 – Dokumentation durch den Verbraucher.....	7
2.2 § 54 Abs. 3 - Textformerfordernis zum Vertragsschluss.....	8
3. § 56 - Vertragslaufzeit, Kündigung nach stillschweigender Verlängerung	10
3.1 § 56 Abs. 1 - anfängliche Mindestvertragslaufzeit.....	10
3.2 § 56 Abs. 3 - stillschweigende Vertragsverlängerung.....	13
3.3 § 56 Abs. 4 - Einbehaltene Endgeräte	14
4. § 57 - Vertragsänderung, Minderung und außerordentliche Kündigung	15
4.1 § 57 Abs. 1 - Ausschlussgründe für ein Kündigungsrecht	15
4.2 § 57 Abs. 3 - Information zum besten Tarif	16
4.3 § 57 Abs. 4 - Minderung und Kündigung bei nicht leistungskonformer Bandbreite	16
5. § 58 - Entstörung	20
5.1 § 58 Abs. 1 - Beseitigung, Adressatenkreis und Mitwirkungspflicht.....	22
5.2 § 58 Abs. 2 - Fristen und Entschädigung	23
5.3 § 58 Abs. 3 - Kundendienst- und Installationstermine	25
6. § 59 - Anbieterwechselprozess und Rufnummernmitnahme	27
6.1 § 59 Abs. 1 und Abs. 2 - Wechselprozess	27
6.2 § 59 Abs. 3 - Anschlussentgelt und Entschädigung	28
7. § 60 - Umzug	29
8. § 66 - Angebotspakete.....	30
9. § 68 - Schlichtung.....	31
10. § 72 - Anschluss von Telekommunikationsendeinrichtungen	32
11. § 155 - Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten.....	33
12. § 156 - Verfügbarkeit der Telekommunikationsdienste	36
13. Artikel 14 - Änderung der Betriebskostenverordnung.....	42
14. Artikel 42 - Änderung der TK-Transparenzverordnung.....	45
14.1 Produktinformationsblatt und Vertragszusammenfassung	47
14.2 Informationen auf der monatlichen Rechnung.....	49

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die umfassende Novelle des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG) dient der nationalen Umsetzung des „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC). Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt den vorliegenden Regierungsentwurf¹, sieht an einzelnen Punkten aber noch Bedarf Verbraucherinnen und Verbraucher² besser zu schützen. Zusammenfassend bewertet der vzbv den Entwurf wie folgt:

- Der vzbv begrüßt die Einführung eines Minderungs- und Kündigungsrechts bei Abweichungen zwischen vertraglich vereinbarter und tatsächlicher Geschwindigkeit des Internetzugangsdienstes. Die Einschränkung, dass nur der nicht vertragskonforme Vertragsbestandteil gemindert werden kann, sollte wieder gestrichen werden. Die Neuregelung könnte ansonsten durch Anbieter leicht ausgehebelt werden.
- Versorgungsausfälle des Telefon- und Internetanschlusses müssen innerhalb eines Kalendertages vom Anbieter behoben werden. Besteht der Mangel weiterhin fort, sind Verbraucher zu entschädigen. Zu berücksichtigen sind dabei sowohl komplett als auch zeitweise Ausfälle des Anschlusses.
- Die Regelungen zum Universaldienst und zum rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet sind mehr als enttäuschend und inakzeptabel. Der Rechtsanspruch auf schnelles Internet und der Universaldienst müssen sinnvoll miteinander verzahnt werden. Hierfür sollte eine anfängliche Mindestbandbreite von 30 Mbit/s festgeschrieben werden.
- Der vzbv begrüßt, dass die Vorgaben zur TK-Transparenzverordnung weitestgehend bestehen bleiben.
- Telekommunikationsverträge sollten nach Ablauf von sechs Monaten nach Vertragsschluss erstmals unter Einhaltung einer Frist von einem Monat kündbar sein.
- Sofern der Anbieterwechsel erstmals fehlschlägt, darf es im erneut anvisierten Wechselprozess keine weiteren Unterbrechungen geben. Darüber hinaus sollte es Endnutzern ermöglicht werden, vom Vertrag mit dem aufnehmenden Anbieter zurückzutreten, sollte der Wechsel nach 20 Tagen nicht möglich sein. Die Entschädigung bezogen auf den Monatspreis sollte auch diejenigen Tarife inkludieren, deren Monatspreise unterschiedlich sind.
- Die Routerfreiheit muss ohne Einschränkungen weiter bestehen bleiben.
- Der vzbv begrüßt die neue Regelung zu Kündigungsfristen beim Umzug. Auch das Problem der „belegten Leitung“ durch den Vormieter wurde aufgegriffen.
- Die Bundesnetzagentur sollte dazu ermächtigt werden, objektive Kriterien aufzustellen, nach denen bemessen werden kann, wann Vertragsänderungen ausschließlich von Vorteil für den Endnutzer sind.

¹ Regierungsentwurf, Bundesratsdrucksache 29/21, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/29-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 14.01.21

² Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

II. EINLEITUNG

Mit der nationalen Umsetzung des EECC, der als Richtlinie den gesamten europäischen Telekommunikationsmarkt novelliert, hat sich der deutsche Gesetzgeber das ambitionierte Ziel gesetzt, das Telekommunikationsgesetz als Ganzes zu novellieren. Die Neuordnung kommt besonders den Kundenschutzregelungen zugute. Diese sieht eine Anordnung der Regelungen orientiert am Verlauf eines Vertragsabschlusses vor und erhöht hierdurch die Übersichtlichkeit. Die im EECC implementierte partielle Vollharmonisierung der Verbraucherrechte macht die Umsetzung aus Verbrauchersicht zu einer Herausforderung. Wie der vzbv stets betont hat, ist darauf zu achten, dass nur diejenigen Regelungen des TKG vollharmonisierend anzupassen sind, die im EECC ausdrücklich als Vorschrift genannt sind.

Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt ist weiterhin eines der relevantesten Themen, die der vzbv und die Verbraucherzentralen kontinuierlich versuchen, zu stärken. Laut Verbraucherreport 2020 sehen 63 Prozent der Befragten ihre Interessen im Bereich „Telefon und Mobilfunk“ nicht ausreichend geschützt.³ So verwundert es auch nicht, dass von den im ersten Halbjahr 2020 insgesamt 118.369 bei den Verbraucherzentralen registrierten Beschwerden allein 11 Prozent auf den Telekommunikationsbereich fallen.⁴ Schaut man noch genauer auf die 28.124 Beschwerden im digitalen Bereich, nimmt Telekommunikation mit 48 Prozent dort fast die Hälfte der Beschwerden ein.⁵

Umso wichtiger ist es, dass die Novellierung des TKG als Chance für mehr Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt genutzt wird.

Nach langem Ringen innerhalb der Bundesministerien wurde im Dezember 2020 der Referentenentwurf zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (TKMoG-E) im Kabinett verabschiedet. Der vzbv begrüßt, dass die Bundesregierung, über die Umsetzung der im EECC vorgeschriebenen Regelungen hinaus, positive Akzente für mehr Verbraucherschutz setzt. So begrüßt der vzbv die Einführung von Minderungs- und Kündigungsrechten bei zu geringer Bandbreite. Auch die verbraucherfreundliche Anpassung des Entstörungsdienstes und der Umzugsregeln ist erfreulich. Positiv ist auch, dass die Regelungen der TK-Transparenzverordnung weitestgehend beibehalten werden. Viele Regelungsvorschläge gehen in die richtige Richtung. In einzelnen Punkten bedarf es aus Sicht des vzbv Anpassungen oder Ergänzungen, die in der vorliegenden Stellungnahme erläutert werden.

³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherreport 2020, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/grafik3_baustelle_digitaler_verbraucherschutz.jpg, 11.01.2021.

⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherspiegel, Jährliche Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Marktbeobachtung, 2020, <https://www.vzbv.de/verbraucherspiegel>, 11.01.2021

⁵ Ebenda.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. § 53 - UNABHÄNGIGE VERGLEICHSSINSTRUMENTE

Der vzbv begrüßt die Möglichkeit der Einführung eines unabhängigen Vergleichsinstruments für Telekommunikationsdienste mit der Umsetzung des Art. 103 Abs. 2 EECC. Diese Portale sind oft essenzieller Bestandteil einer Kaufentscheidung. Sie können Verbrauchern bei der Auswahl der passenden Produkte helfen und die Suchkosten in zunehmend unübersichtlichen Märkten reduzieren.⁶

Laut Gesetzesbegründung wird im Referentenentwurf davon ausgegangen, dass am Markt bereits ein ausreichendes Angebot an unabhängigen Vergleichsportalen besteht⁷, die die Anforderungen des § 53 TKMoG-E erfüllen. Der vzbv sieht diese Einschätzung kritisch.

Für den Telekommunikationsbereich gibt es eine Vielzahl von Plattformen in Deutschland. Die größten sind Check24 und Verivox.⁸ Diese Plattformen sind jedoch keine ausschließlichen Vergleichsportale, sondern vielmehr Vermittlungsplattformen, auf denen Verbraucher einen Vertrag mit Dritten, in diesem Fall mit Telekommunikationsanbietern, abschließen können.⁹

Nach Ansicht des vzbv stellen die auf dem Markt vorhandenen Plattformen kein objektives Vergleichsinstrument im Sinne des Art. 103 Abs. 2 EECC dar. Vielmehr beschränken sich diese Plattformen nicht auf die Rolle der reinen Informationsintermediäre, die Verbrauchern beim Vergleich und der Auswahl der zu ihnen passenden Produkte behilflich sind, sondern stehen auch in geschäftlichen Beziehungen zu den Anbietern und ermöglichen den Abschluss von Verträgen über die Plattform.

Kennzeichnung der Position 0 als Werbung

So kann die Hervorhebung einzelner Angebote vor dem eigentlichen Ranking auf Vermittlungsplattformen ein Verbraucherproblem darstellen. Ob etwa für die „Position 0“ im Erstranking eine Vergütung zwischen den Anbietern und dem Portal vereinbart wurde, muss für Verbraucher eindeutig erkennbar sein. Sofern die Position 0 nicht deutlich erkennbar als Werbung ausgewiesen ist, kann sie von Verbrauchern fälschlicherweise als bestes Angebot im Ranking wahrgenommen werden.¹⁰ Sowohl Check24 als auch Verivox weisen Angebote auf Position 0 aus. Auf beiden Portalen werden für Telekom-

⁶ Prof. Dr. Busch, Christoph: Effektiver Verbraucherschutz im Online-Handel: Verantwortung und Haftung von Internetplattformen, Rechtsgutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., S. 16, 2019, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/12/20-_02_12_positionspapier-online-marktplaetze-vergleichsportale.pdf, 11.01.2021.

⁷ TKMoG-E, S. 342 in der Fassung der Bundesratsdrucksache 29/21.

⁸ Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Vergleichsportale, 2019, S. 45, https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Bericht.pdf?__blob=publication-File&v=7, 11.01.2021.

⁹ Check24: Allgemeine Geschäftsbedingungen der CHECK24 Vergleichsportal Telekommunikationsdienste GmbH für die Durchführung von DSL-/Festnetzvergleichen, Absatz 2 Leistungsgegenstand, 2020, https://telko.check24.de/bb2fd5e5f5e3ed197654065bb7bef82f/app/form/agb_telco.html?style=check24-bluegrey, 11.01.2021.

¹⁰ Verivox: AGB der Verivox GmbH, § 2 Vermittlung von Dienstleistungen und Vermittlungssupport, 2020, <https://www.verivox.de/company/agb/>, 11.01.2021

¹¹ Ebenda: S. 71.

munikationsdienste derzeit zwei Tarife über das eigentliche Ranking gehoben und farblich markiert. Verivox kennzeichnet diese Tarife als „Verivox Tarifempfehlung“. Check24 hat keine gesonderte Kennzeichnung. Laut Check24 beruhe die Position 0 nur auf Preis- und Qualitätskriterien und bedarf deshalb keiner Kennzeichnung als Werbung.¹² Sofern die Auswahlkriterien i.S.d. § 53 Abs. 2 Nummer 3 TKMoG-E nicht transparent offengelegt werden, kann hier keinesfalls von einem objektiven Vergleichsinstrument gesprochen werden. Der Gesetzgeber muss im Blick behalten, dass für Vermittlungsplattformen im Allgemeinen gilt: Wenn nicht gekennzeichnet ist, dass diese Position 0 aufgrund von Zahlungen der Anbieter an die Plattformbetreiber entsteht, es sich also um einen kommerziellen Zweck handelt, so liegt ein Verstoß gegen § 5a Abs. 6 Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) vor.¹³

Unklare Rankingkriterien

Das Kernelement einer jeden Vermittlungsplattform ist das Ranking der einzelnen Angebote. Es soll Verbrauchern ermöglichen, die Angebote nach ihren Bedürfnissen zu sortieren und somit die Kaufentscheidung erleichtern. So müssen Verbraucher darauf vertrauen können, dass ihnen durch die automatisch generierten Rankings tatsächlich die „besten“ Produkte empfohlen werden. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, ist für Außenstehende jedoch nicht nachvollziehbar, da die Kriterien für das Ranking nicht transparent dargelegt werden. So können Provisionen oder andere Zahlungen von Anbietern an Vermittlungsportale einen Anreiz für die Plattformen darstellen, Verbraucherentscheidungen hinsichtlich bestimmter Angebote zu beeinflussen, etwa wenn Provisionszahlungen unterschiedlich hoch ausfallen. Werden Angebote mit höherer Provision also weiter oben im Ranking angezeigt, steigen die Einnahmen der Vermittlungsportale, da Angebote, die im Ranking weiter oben stehen von Verbrauchern öfter ausgewählt werden.¹⁴ Provisionen sind für einen Großteil der Vermittlungsplattformen die Haupteinnahmequelle; beim Vergleich von DSL- und Mobilfunktarifen können sie, je nach Vertrag, von fünf Euro bis zu mehreren hundert Euro betragen.¹⁵

Kooperationen und Verflechtung

Für Verbraucher ist es zudem oft schwierig zu erkennen, inwieweit Kooperationen und Verflechtungen zwischen den Vermittlungsplattformen bestehen. Dabei greifen verschiedene Plattformen auf die gleichen Datensätze zu. Verbraucher bekommen dann die gleichen Ergebnisse angezeigt, obwohl sie sich auf unterschiedlichen Portalen informieren. Sofern Kooperationen nicht transparent dargestellt werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Verbraucher von diesen Kooperationsverhältnissen Kenntnis erlangen.¹⁶ Laut Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes zu Vergleichsportalen verfügen rund drei Viertel der Portale zum Vergleich von Telekommunikations-

¹² Ebenda: S. 75.

¹³ Marktwächter Digitale Welt: Problemfelder bei Vermittlungsplattformen, S. 12, 2019, https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/vp_juristische_bewertung.pdf, 11.11.2020.

¹⁴ Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Vergleichsportale, 2019, S. 81, https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Bericht.pdf?__blob=publication-File&v=7, 11.01.2021.

¹⁵ Ebenda: S. 26.

¹⁶ Marktwächter Digitale Welt: Problemfelder bei Vermittlungsplattformen, S. 12, 2019, https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/vp_juristische_bewertung.pdf, 11.01.2021

diensten nicht oder nur teilweise über eigene Daten und/oder einen eigenen Tarifrechner.¹⁷ Dies kann letztendlich dazu führen, dass die Kaufentscheidung von Verbrauchern in eine falsche Richtung gelenkt wird und sie sich für Angebote entscheiden, die sie bei Kenntnis der Kooperation nicht getroffen hätten.¹⁸

Die genannten Beispiele sind dabei nur ein kurzer Abriss der vielschichtigen Probleme, die Vermittlungsplattformen bezüglich Vergleichbarkeit, Objektivität, Transparenz, Neutralität und Unabhängigkeit mit sich bringen. Eine reine Vergleichsplattform, die Verbraucher bei der Kaufentscheidung mit genau diesen Kriterien unterstützt, existiert in Deutschland für den Telekommunikationsbereich derzeit nicht. Der vzbv präferiert daher, auch insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Finanzmarkt, eine Vergleichsplattform seitens der Bundesnetzagentur zu schaffen.

FORDERUNG VZBV

Die Bundesnetzagentur sollte ein unabhängiges Vergleichsinstrument für Telekommunikationsdienste schaffen, dass die in § 53 Abs. 1 und Abs. 2 TKMoG-E genannten Kriterien erfüllt.

2. § 54 - VERTRAGSSCHLUSS UND VERTRAGSZUSAMMENFASSUNG

2.1 § 54 Abs. 2 – Dokumentation durch den Verbraucher

Neu im Regierungsentwurf eingefügt wurde im § 54 Abs. 2 S. 4 TKMoG-E die Regelung, dass Verbraucher über die Informationen zu Verträgen, die sie von ihrem Anbieter erhalten, zum Zwecke der Dokumentation, der künftigen Bezugnahme und der unveränderten Wiedergabe nur verfügen können, wenn diese durch den Verbraucher heruntergeladen werden.

Der vzbv lehnt diese einseitige Anforderung zur Speicherung der Vertragsinformationen durch Verbraucher ab. Bereits seit Jahren ist es Standard, dass Vertragsunterlagen beispielsweise im Online-Kundenkonto abrufbar sind, ohne dass diese heruntergeladen werden müssen.

FORDERUNG VZBV

Die über den Regierungsentwurf neu eingefügte Anforderung zur Speicherung der Vertragsinformationen durch Verbraucher sollte wieder gestrichen werden. Hierdurch entsteht ein nicht nachvollziehbarer Mehraufwand.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 54 Abs. 2 TKMoG-E vor:

„(2) Die Informationen nach Absatz 1 sind dem Verbraucher in klarer und verständlicher Weise und auf einem dauerhaften Datenträger zur Verfügung zu stellen. Ist die

¹⁷ Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Vergleichsportale, 2019, S. 45, https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Bericht.pdf?__blob=publication-File&v=7, 11.01.2021.

¹⁸ Ebenda: S. 38.

Zurverfügungstellung auf einem dauerhaften Datenträger nicht möglich ist, sind sie in einem vom Anbieter bereitgestellten, leicht herunterladbaren Dokument zu erhalten. Die Informationen sind auf Anfrage in einem Format bereitzustellen, das für Endnutzer mit Behinderungen zugänglich ist. ~~Der Verbraucher ist durch den Anbieter ausdrücklich auf die Verfügbarkeit der bereitgestellten Informationen sowie darauf hinzuweisen, dass er über die Informationen zum Zwecke der Dokumentation, der künftigen Bezugnahme und der unveränderten Wiedergabe nur verfügen kann, wenn er diese herunterlädt.“~~

2.2 § 54 Abs. 3 - Textformerfordernis zum Vertragsschluss

Der vzbv begrüßt, dass mit § 54 Abs. 3 TKMoG-E ein Textformerfordernis für telefonisch geschlossene Verträge ins TKG eingeführt wird. Dies dient der Umsetzung der Vorgaben aus Art. 102 Abs. 3 EECC.

Der vzbv fordert seit nunmehr fast einem Jahrzehnt die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung¹⁹ für telefonisch angebahnte Verträge über Dauerschuldverhältnisse. Die Forderung wurde jüngst in der Stellungnahme des vzbv zum Gesetzentwurf für faire Verbraucherverträge wiederholt.²⁰ Für den Telekommunikationsbereich wird es zukünftig mit dem § 54 Abs. 3 TKMoG-E eine recht ähnliche sektorspezifische Regelung geben.

Anbieter sind verpflichtet, Verbrauchern wesentliche Informationen in Form einer klaren, leicht lesbaren Vertragszusammenfassung bereitzustellen bevor ein Vertrag zwischen beiden Parteien zustande kommen kann. Eine mündliche, also zum Beispiel telefonische Vertragszusammenfassung, genügt laut Gesetzesbegründung²¹ nicht. So wird künftig die Wirksamkeit des Vertrages davon abhängen, dass der Verbraucher diesen in Textform genehmigt.

Die sektorspezifische Regelung ist für Verbraucher ein klarer Gewinn. Sie können so deutlich besser vor untergeschobenen oder aufgedrängten Verträgen im Telekommunikationsbereich geschützt werden. Dies ist auch dringend notwendig, denn beinahe jeder fünfte Verbraucher hat laut einer forsa-Umfrage im Auftrag des vzbv in den vergangenen 24 Monaten einen Vertrag abgeschlossen, den er in dieser Form gar nicht abschließen wollte.²² In einer repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt aus dem Jahr 2019 gaben 61 Prozent derjenigen Verbraucher, die ungewollt für Wer-

¹⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Bundesrat soll Bestätigungslösung gegen Telefonwerbung beschließen, 2011, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/bundesrat-soll-bestätigungsloesung-gegen-telefonwerbung-beschliessen>, 11.01.2021.

²⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband: Den Alltag der Verbraucher fairer und sicherer machen, Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Referentenentwurf eines Gesetzes für faire Verbraucherverträge, 2020, S. 5, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/20/20-02-20_stn_vzbv_re_faire_verbrauchervertrage.pdf, 15.01.2021.

²¹ TKMoG-E, S. 336 in der Fassung der Bundesratsdrucksache 29/21.

²² Verbraucherzentrale Bundesverband: Kostenfallen, repräsentative Bevölkerungsbefragung durch forsa im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands, 2020, S. 11, https://www.vzbv.de/system/files/downloads/2020/11/05/20-11-05_chartbericht_kostenfallen_vertragsabschluesse_vertragskuendigungen.pdf, 15.01.2021.

bung oder Verkauf angerufen wurden, an, dass es sich dabei um ein Telekommunikationsprodukt handelte.²³²⁴ Auch die Bundesnetzagentur verzeichnet weiterhin hohe Beschwerdezahlen.²⁵

Die neu geschaffene Regelung im § 54 Abs. 3 TKMoG-E komplementiert zudem das Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen nach § 312g Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Häufig hilft Verbrauchern das Widerrufsrecht nicht, und zwar dann, wenn sie gar nicht davon ausgehen, einen Vertrag geschlossen zu haben, den es zu lesen und zu widerrufen gilt. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Verbraucher laut telefonischer Absprache nur Informationsmaterial erwarten.

In der Vergangenheit ist es vorgekommen, dass Verbraucher bereits während des Telefonats dazu gedrängt wurden, auf Textnachrichten des Anrufers zu reagieren.²⁶ Verbraucher können so unter Druck gesetzt werden, eine Textnachricht oder E-Mail noch während des Telefonats zu beantworten. Dies würde jedoch dem Zweck des § 54 Abs. 3 TKMoG-E zuwiderlaufen, da Verbraucher ihre Kaufentscheidung in voller Sachkenntnis treffen sollen. Dies ist nur der Fall, wenn Verbraucher nach dem Telefonat die Möglichkeit haben, sich der Vertragsinhalte und des Umstands eines Vertragsschlusses bewusst zu werden. Kommt der Vertrag bereits während des Telefonats zustande, ist dies jedoch gerade nicht möglich.

Es sollte daher in § 54 Abs. 3 TKMoG-E klargestellt werden, dass eine Genehmigung des Vertrags in Textform durch den Verbraucher erst nach Beenden des Telefonats möglich ist.

FORDERUNG VZBV

Eine Genehmigung des Vertrags in Textform nach Erhalt der Vertragszusammenfassung sollte erst nach Beendigung des Telefonats möglich sein. Nur so kann sicher gestellt werden, dass Verbraucher nicht während des Gesprächs unter Druck gesetzt werden können, den Vertrag sofort zu genehmigen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 54 Abs. 3 TKMoG-E vor:

(3) [...]

²³ Marktwächter Digitale Welt: Kostenfallen, Repräsentative Bevölkerungsbefragung, 2019, S. 5, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/20/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf, 11.01.2021

²⁴ Im Rahmen einer früheren repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt zu auffälligen Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt wurde bestätigt, dass die Telekommunikationsbranche unter den traditionell auffälligen fünf Branchen am häufigsten genannt wurde. Aus der Befragung lässt sich auf die in Privathaushalten in Deutschland lebenden deutschsprachigen Personen ab 14 Jahren hochrechnen, dass allein im Zeitraum Januar bis Anfang September 2017 10,3 Millionen Verbraucher im Bereich Telekommunikation unaufgefordert kontaktiert wurden. Der häufigste Kontaktkanal war dabei auch das Telefon. Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/02/20/20-02-20_stn_vzbv_re_faire_verbrauchertraege.pdf, 11.01.2021.

²⁵ Allein im Jahr 2019 verzeichnete die Bundesnetzagentur insgesamt 125.538 schriftliche Beschwerden und Anfragen zu Rufnummernmissbrauch ein. gingen 21.463 telefonische Anfragen und Beschwerden zu Rufnummernmissbrauch und unerlaubter Telefonwerbung ein. Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 68.

²⁶ Marktwächter Energie: Ungewollte Wechsel auf dem Strom- und Gasmarkt, 2018, Seite 44 f., <https://www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2019-11/emw-ungewollter-anbieterwechsel-untersuchungsbericht.pdf>, 11.01.2021.

„Ist es aus objektiven technischen Gründen nicht möglich, die Vertragszusammenfassung nach Satz 1 vor Abgabe der Vertragserklärung des Verbrauchers zur Verfügung zu stellen, so muss sie dem Verbraucher unverzüglich nach Vertragsschluss zur Verfügung gestellt werden. Die Wirksamkeit des Vertrages hängt davon ab, dass der Verbraucher nach Erhalt der Vertragszusammenfassung den Vertrag in Textform genehmigt. Bei telefonisch angebahnten Verträgen kann die Vertragszusammenfassung erst nach Beendigung des Telefonats durch den Verbraucher genehmigt werden. Genehmigt der Verbraucher den Vertrag nicht, so steht dem Anbieter, wenn er gegenüber dem Verbraucher in Erwartung der Genehmigung den Telekommunikationsdienst erbracht hat, kein Anspruch auf Wertersatz zu.“

3. § 56 - VERTRAGSLAUFZEIT, KÜNDIGUNG NACH STILLSCHWEIGENDER VERLÄNGERUNG

3.1 § 56 Abs. 1 - anfängliche Mindestvertragslaufzeit

Der neue § 56 Abs. 1 TKMoG-E setzt Art. 105 Abs. 1 EECC um und stützt sich auf den ehemaligen § 43b TKG. Der EECC ermöglicht es Mitgliedsstaaten, durch eine Öffnungsklausel die anfängliche Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten zu verkürzen. Im Regierungsentwurf wurde davon kein Gebrauch gemacht.

Im Vergleich zum Diskussionsentwurf des TKMoG-E hat sich der Gesetzgeber entschieden, die Verpflichtung zum Angebot eines 12-Monatsvertrages auszuweiten. Geplant ist, dass jeder Vertrag mit einer Laufzeit von 24 Monaten auch mit einer Höchstlaufzeit von 12 Monaten angeboten werden soll. Dieser darf im Monatsdurchschnitt maximal 25 Prozent teurer sein.

Der vzbv würdigt die Kompromissfindung innerhalb der Bundesregierung, hält den gewählten Vorschlag allerdings inhaltlich nach wie vor für nicht ausreichend.

Die langen anfänglichen Mindestvertragslaufzeiten von 24 Monaten bleiben grundsätzlich bestehen und stellen nach Auffassung des vzbv somit weiterhin eine unangemessene Benachteiligung der Verbraucher dar, die angesichts der heute erforderlichen Flexibilität, Schnelllebigkeit und Innovationsfähigkeit des Marktes nicht zu rechtfertigen ist.

Darüber hinaus bekommen Verbraucher die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf vielen Ebenen finanziell zu spüren und sind mehr denn je auf flexible Vertragsmodelle angewiesen.

Auch könnten finanzschwache Verbraucher durch die Neuregelung benachteiligt werden, sofern sie sich die kürzeren Vertragslaufzeiten schlichtweg nicht leisten können und somit aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten länger an für sie möglicherweise ungünstige Verträge gebunden werden. Des Weiteren ist der monatliche Aufpreis in Höhe von maximal 25 Prozent nicht nachvollziehbar und erscheint mit Blick auf mögliche, bislang nicht dargelegte Mehrkosten bei den Anbietern sehr hoch.

Vorbilder aus Europa

In anderen EU-Mitgliedsstaaten ist die flexible Ausgestaltung der Vertragslaufzeit und Kündigungsfrist bereits seit Jahren Standard. Mitgliedstaaten mit kürzeren Vertragslaufzeiten oder flexibleren Vertragsbeendigungsregelungen verfügen in der Regel über höhere Wechselraten und sinkende Preise.

Belgien ist dafür ein gutes Beispiel: Hier ist die anfängliche maximale Mindestvertragslaufzeit 2012 auf sechs Monate herabgesenkt worden. Viele Anbieter verzichten sogar komplett auf eine Mindestvertragslaufzeit.²⁷ Nach der Gesetzesnovellierung stiegen die Wechselraten im Mobilfunkbereich von rund 20 Prozent auf 30 bis 40 Prozent im folgenden Halbjahr.²⁸ Auch die Preise für Mobilfunktarife sanken zwischen 2012 und 2014. Ab 2015 hielten sie sich konstant.²⁹ Das belgische Modell bestätigt damit, dass sich kurze Vertragslaufzeiten positiv auf die Wettbewerbsintensität und -vielfalt auswirken können, wenn Verbraucher nicht über Jahre hinweg im selben Vertrag gehalten werden und für Wettbewerber als potenzielle Kunden wieder zur Verfügung stehen können. Auch in Dänemark profitieren Verbraucher seit über 12 Jahren vom 6-Monatsvertrag, der seither zu verbraucherfreundlichem Wettbewerb führt.³⁰

Darüber hinaus gibt es Länder, wie beispielsweise die Niederlande oder Frankreich, bei denen zwar immer noch Verträge mit 24 Monaten Laufzeit abgeschlossen werden können, die Anbieter, zum Beispiel die Deutsche Telekom AG und die Vodafone GmbH mit ihren jeweiligen Tochterunternehmen, sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunk jedoch regulär 12-Monatsverträge anbieten. Oft ist gar keine Mindestvertragslaufzeit angegeben.³¹

Subventionierte Hardware

Das von Anbietern immer wieder angebrachte Argument, ihr Geschäftsmodell rund um Bündelangebote, im Besonderen Mobilfunktarife mit subventionierter Hardware (zum Beispiel Smartphones oder Tablets) wäre bei 6-Monatsverträgen nicht mehr möglich, kann anhand der oben genannten Länderbeispiele entkräftet werden. In Dänemark sind Verträge mit subventionierter Hardware immer noch Standard. Allerdings in entflochener Form: Der Kunde kann seinen Telefonvertrag kündigen und dennoch das Smartphone oder Tablet in einem gesonderten Vertrag weiter abbezahlen und nutzen. In Belgien gibt es die Möglichkeit für Anbieter, bei Vertragsbeendigung eine Rückerstattung der Restsubvention für das vom Verbraucher einbehaltene Mobiltelefon zu erhalten. Diese Option wird allerdings in der Praxis nicht genutzt.³² Auch in Deutschland werden entkoppelte Verträge angeboten.³³

Anbieter stehen demnach im Wettbewerb um neue Kunden auf Grundlage der Qualität ihres Netzes, der Qualität ihres Kundendienstes oder ihrer Preisgestaltung und nicht aufgrund bestimmter Sonderangebote. Im Übrigen sind Tarife mit subventionierter Hardware in vielen Fällen für Verbraucher nicht zu empfehlen, da es häufig günstiger

²⁷ Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT): Étude comparative du niveau des prix des produits de télécommunications en Belgique, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni [Tarifs du mois d'août 2019], 2019, S. 10, 11.01.2021.

²⁸ Muñoz, David: Minimum term contracts in the absence of handset subsidies, 2015, S. 7. Für den Festnetzbereich sind keine Wechselzahlen bekannt.

²⁹ Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT): Étude comparative du niveau des prix des produits de télécommunications en Belgique, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni [Tarifs du mois d'août 2016], S.12, 2016.

³⁰ BEUC: European Electronic Communications Code, BEUC key demands for trilogue negotiations on consumer protection, 2017, S. 9.

³¹ Übersicht niederländischer Telefonverträge, abrufbar unter: <https://www.mobiel.nl/verlengen/t-mobile>, <https://www.kpn.com/internet-tv/internet>, 11.01.2021.

³² tefficient: How six months contracts changed mobile in Belgium and Denmark, 2013, S. 8.

³³ Verbraucherzentrale Schleswig-Holstein: Verbraucherzentrale klagt erfolgreich gegen Mobilcom-Debitel, 2019, <https://www.verbraucherzentrale.sh/pressemeldungen/verträge-reklamation/verbraucherzentrale-klagt-erfolgreich-gegen-mobilcomdebitel-37782>, 11.01.2021.

ist, sich das Gerät ohne Subvention direkt im Handel zu kaufen.³⁴ Darüber hinaus könnte so auch die längere und ressourcenschonende Nutzung von Hardware zunehmen.³⁵

Antrieb für den Wettbewerb

Für den deutschen Mobilfunkmarkt wäre eine Wettbewerbsbelebung durch gesteigerte Wechselraten mehr als wünschenswert. Eine Umfrage der Boston Consulting Group ergab, dass auch 2020 nur 18 Prozent der Befragten angaben, ihren Mobilfunkanbieter wechseln zu wollen.³⁶ Auch die Monopolkommission attestiert dem deutschen Mobilfunkmarkt ein niedriges Wettbewerbsniveau.³⁷ Mobilfunkverträge haben oft ein relativ geringes Inklusiv-Datenvolumen für den monatlichen Verbrauch. Im europäischen und internationalen Vergleich rangiert der deutsche Mobilfunkmarkt im Mittelfeld³⁸ bei den Kosten für Datenvolumina.³⁹

Auch dem Festnetzmarkt täte eine Wettbewerbsbelebung gut. Trotz hohem Beschwerdeaufkommen zu Telekommunikationsdienstleistungen ist die Wechselbereitschaft der Verbraucher auch hier gering. Laut einer YouGov-Umfrage aus dem Jahr 2020 wollen 78 Prozent der Befragten ihren Internetanbieter nicht wechseln.⁴⁰ Noch gravierender: 44 Prozent der Befragten haben ihren Internetanbieter in den vergangenen zehn Jahren tatsächlich nicht gewechselt.⁴¹ Nach einer forsa-Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes aus dem Jahr 2020 präferieren 70 Prozent der Befragten kürzere Vertragslaufzeiten gegenüber längerfristigen Verträgen, um Verträge schnell wechseln zu können, falls sie mit ihrem Vertrag unzufrieden sind oder es bessere Angebote gibt.⁴²

Mit Blick auf den deutschen Markt könnte der Gesetzgeber mit der Einführung einer sechsmonatigen Mindestvertragslaufzeit die Wechselhindernisse für Verbraucher minimieren und gleichzeitig die Wettbewerbsdynamik des deutschen Marktes beleben.

FORDERUNG VZBV

³⁴ teltarif: Handy-Vertragsverlängerung: Das sollten Sie beachten, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/mobilfunk/vertragsverlaengerung.html>, 11.01.2021.

³⁵ 2017 nutzen rund 12 Prozent der Befragten einer Bitkom-Studie ihr Smartphone länger als 24 Monate, vgl. Bitkom: Smartphone-Markt: Konjunktur und Trends, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Bitkom-Pressekonferenz-Smartphone-Markt-Konjunktur-und-Trends-22-02-2017-Praesentation.pdf>, 11.01.2021.

³⁶ Stephan Scheuer: Jeder fünfte Deutsche will den Mobilfunkvertrag wechseln, 2020, <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/marktstudie-jeder-fuenfte-deutsche-will-den-mobilfunkvertrag-wechseln/25897794.html?ticket=ST-249970-zd6xzXPnVewSnl3XKROP-ap5>, 15.01.2021.

³⁷ Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.5.

³⁸ Europäische Kommission: Mobile Broadband Prices in Europe 2019, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/mobile-broadband-prices-europe-2019>, 2019, 15.01.2021.

³⁹ Rewheel: The state of 4G & 5G pricing, 2H2019: more-for-less, 2019, <https://t.co/8RZHeli3cf?amp=1>, 15.01.2021.

⁴⁰ YouGov: Home-Office: Ein Viertel der Verbraucher mit Internetgeschwindigkeit unzufrieden, 2020, <https://www.check24.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/home-office%3a-ein-viertel-der-verbraucher-mit-internetgeschwindigkeit-unzufrieden-1395/>, 15.01.2021.

⁴¹ Ebenda.

⁴² Verbraucherzentrale Bundesverband: Kostenfallen, repräsentative Bevölkerungsbefragung durch forsa im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands, 2020, S. 26, https://www.vzbv.de/system/files/downloads/2020/11/05/20-11-05_chartbericht_kostenfallen_vertragsabschluesse_vertragskuendigungen.pdf, 15.11.2020.

Telekommunikationsverträge sollten unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündbar sein, wenn seit Vertragsschluss mindestens sechs Monate vergangen sind. Verbrauchern sollten durch die Kündigung keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 56 Abs. 1 TKMoG-E vor:

„(1) Die anfängliche Laufzeit eines Vertrages zwischen einem Verbraucher und einem Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste, der nicht nur nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste oder Übertragungsdienste für die Bereitstellung von Diensten der Maschine-Maschine-Kommunikation zum Gegenstand hat, darf 24 Monate nicht überschreiten. Verbrauchern wird ermöglicht, unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat, ihren Vertrag zu kündigen, sofern seit Vertragsschluss mindestens sechs Monate vergangen sind. Verträge mit einer anfänglichen Laufzeit von mehr als einem Jahr sind unwirksam, wenn der Anbieter dem Verbraucher vor Vertragsschluss nicht unaufgefordert einen Vertrag über die gleiche Telekommunikationsdienstleistung mit einer Höchstlaufzeit von zwölf Monaten zu einem Preis anbietet, der den Preis für den Vertrag mit der längeren Laufzeit um nicht mehr als 25% im Monatsdurchschnitt übersteigt.“

3.2 § 56 Abs. 3 - stillschweigende Vertragsverlängerung

Die Neuregelung des Art. 105 Abs. 3 EECC sieht vor, dass Verbraucher das Recht bekommen, bei einer stillschweigenden Verlängerung des Vertrages nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit den Vertrag jederzeit unter Einhaltung einer einmonatigen Frist zu kündigen. Diese Regelung ist aus Verbrauchersicht sehr zu begrüßen. Der Gesetzgeber setzt diese Regelung in § 56 Abs. 3 TKMoG-E um.

Die Neuregelung darf jedoch nicht dazu führen, dass Verbraucher einer automatischen Vertragsverlängerung nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit bereits beim Vertragsschluss zustimmen müssen.

Sofern Verbraucher vor Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit durch ihren Anbieter telefonisch kontaktiert werden, um entweder eine Verlängerung des bestehenden Vertrages zu erwirken oder einen neuen Vertrag abzuschließen, sollte auch hier durch den Anbieter erneut eine Vertragszusammenfassung bereitgestellt werden. Die Änderung eines der wesentlichen Hauptelemente des Vertrages ergibt sich aus § 54 Abs. 3 TKMoG-E. Sofern es sich um eine telefonisch angebahnte Vertragsverlängerung handelt, greift hier zudem die Verpflichtung zum Textformerfordernis nach § 54 Abs. 3 TKMoG-E.

Unberührt davon gilt auch im Falle eines Neuabschlusses das Widerrufsrecht für Fernabsatzverträge gemäß § 312g BGB.

FORDERUNG VZBV

Vereinbarungen über Vertragsverlängerungen sollten beim erstmaligen Abschluss des Vertrages ausgeschlossen werden.

Zudem sollten Anbieter bei telefonischer Kontaktaufnahme zum Zwecke der Vertragsverlängerung dem Verbraucher erneut eine Vertragszusammenfassung zukommen lassen müssen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 56 Abs. 3 TKMoG-E vor:

„(3) Ist in einem Vertrag über öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste nach Absatz 1 vorgesehen, dass er sich nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit still-schweigend verlängert, wenn der Endnutzer den Vertrag nicht rechtzeitig kündigt, kann der Endnutzer einen solchen Vertrag nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit jederzeit unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündigen. § 54 Abs. 3 gilt entsprechend. Vereinbarungen über Vertragsverlängerungen nach Ablauf der anfänglichen Vertragslaufzeit beim erstmaligen Abschluss des Vertrages sind ausgeschlossen. Der Anbieter muss den Endnutzer rechtzeitig vor einer Verlängerung des Vertrags auf einem dauerhaften Datenträger hinweisen auf [...].“

3.3 § 56 Abs. 4 - Einbehaltene Endgeräte

Der Gesetzgeber setzt hier Art. 105 Abs. 3 und 6 EECC um. Danach müssen Verbraucher gegebenenfalls eine Entschädigung für einbehaltene Endgeräte an den Anbieter zahlen. Der Gesetzentwurf weicht leicht vom EECC ab, indem er die Entschädigung nicht auf subventionierte Endgeräte beschränkt. Fraglich ist, wann ein Gerät als einbehalten gilt. Es sollte verhindert werden, dass Anbieter zu kurze Rücksendefristen nach Vertragsende auferlegen. So könnte nach Ablauf der Frist sofort eine Entschädigung fällig werden, obwohl der Verbraucher nicht die Intention hatte, das Gerät zu behalten. Der EECC sieht gemäß Art. 105 Abs. 6 S. 2 aber nur eine Entschädigung vor, sofern der Verbraucher beschließt, die Endgeräte einzubehalten. Um Rechtssicherheit herzustellen, sollte eine Pflicht der Anbieter zur einmaligen Fristsetzung nach Vertragsende und vor Entschädigungsforderung geregelt werden.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv schlägt folgende Formulierung für den § 56 Abs. 4 TKMoG-E vor:

(4) Durch eine Kündigung aufgrund des Absatzes 3 Satz 1 dürfen einem Endnutzer keine Kosten entstehen. Wenn ein Endnutzer berechtigt ist, einen Vertrag vor dem Ende der vereinbarten Laufzeit zu kündigen, darf von ihm keine Entschädigung verlangt werden, außer für subventionierte einbehaltene Endgeräte. Der Anbieter hat dem Endnutzer vor der Entschädigungsforderung eine angemessene Frist zur kostenfreien Rückgabe der Endgeräte von mindestens 6 Wochen zu setzen. Die Entschädigung darf weder höher sein als der zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses vereinbarte zeitanteilige Wert der Geräte noch als die Restentgelte, die noch für den Dienst angefallen wären, wenn dieser nicht vorzeitig gekündigt worden wäre. Spätestens mit Zahlung der Entschädigung muss der Anbieter alle einschränkenden Bedingungen der Nutzung dieser Endgeräte in anderen Netzen kostenlos aufheben.“

4. § 57 - VERTRAGSÄNDERUNG, MINDERUNG UND AUßERORDENTLICHE KÜNDIGUNG

4.1 § 57 Abs. 1 - Ausschlussgründe für ein Kündigungsrecht

Sofern es zu einseitigen Vertragsänderungen durch den Anbieter kommt, haben Verbraucher gemäß § 57 Abs. 1 TKMoG-E das Recht, ihren Vertrag außerordentlich zu kündigen. Auch nennt § 57 Abs. 1 TKMoG-E die hierzu geltenden Ausnahmeregelungen. Verbraucher können unter anderem nicht von dem außerordentlichen Kündigungsrecht nach § 57 Abs. 1 TKMoG-E Gebrauch machen, sofern die Vertragsänderungen für sie ausschließlich von Vorteil (§ 57 Abs. 1 Nr. 1 TKMoG-E) sind.

§ 57 Abs. 1 Nr. 1 TKMoG-E nennt grundsätzlich keine spezifischen Kriterien, anhand derer entschieden werden könnte, wann eine einseitige Vertragsänderung durch den Anbieter ausschließlich zum Vorteil des Verbrauchers ist. Es kann jedoch nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, die Entscheidungsgewalt darüber einseitig in die Hände der Anbieter zu legen. In der Gesetzesbegründung des Diskussionsentwurfs wird zwar angemerkt, dass die Ausschlussgründe nur zum Tragen kommen, wenn Anbieter nachweisen, dass sämtliche Vertragsänderungen für den Verbraucher ausschließlich von Vorteil sind. Kriterien, wann dies beispielsweise der Fall sein könnte, werden jedoch gerade nicht genannt. Ob die Voraussetzungen für einen Kündigungsausschluss vorliegen und eine vom Verbraucher erklärte Kündigung gegebenenfalls unwirksam ist, sollen im Zweifel jedoch Zivilgerichte entscheiden.⁴³

Die zugrundeliegende Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, objektive Kriterien festzulegen, anhand welcher entschieden werden kann, in welchen Fällen einseitige Vertragsänderungen ausschließlich zum Vorteil des Verbrauchers sind.⁴⁴ Werden keine objektiven Kriterien vergebenen, führt dies sowohl für Anbieter als auch Verbraucher zu Rechtsunsicherheiten, die vermieden werden könnten. Der Gesetzgeber sollte davon Gebrauch machen und der Bundesnetzagentur ermöglichen, objektive Kriterien zu bestimmen.

FORDERUNG VZBV

Die Bundesnetzagentur sollte dazu ermächtigt werden, objektive Kriterien aufzustellen, nach denen bemessen werden kann, wann Änderungen für den Endnutzer ausschließlich von Vorteil sind.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 57 Abs. 1 TKMoG-E vor:

„(1) Hat ein Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste sich durch allgemeine Geschäftsbedingungen vorbehalten, einen Vertrag einseitig zu ändern und ändert er die Vertragsbedingungen einseitig, kann der Endnutzer den Vertrag ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist und ohne Kosten kündigen, es sei denn, die Änderungen sind

1. ausschließlich zum Vorteil des Endnutzers,

⁴³ TKMoG-E: S. 311.

⁴⁴ Richtlinie (EU) 2018/1972: Erwägungsgrund 275.

- 2. rein administrativer Art und haben keine negativen Auswirkungen auf den Endnutzer oder
- 3. unmittelbar durch Unionsrecht oder innerstaatlich geltendes Recht vorgeschrieben.

Die Bundesnetzagentur veröffentlicht innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Regelung Kriterien zur Konkretisierung des Absatz 1 Nummer 1.

[...]"

4.2 § 57 Abs. 3 - Information zum besten Tarif

Gemäß § 57 Abs. 3 TKMoG-E müssen Anbieter ihre Kunden zukünftig mindestens einmal jährlich über den besten Tarif für ihre Dienste informieren. Der EECC bietet allerdings keine bestimmten Kriterien, was als der beste Tarif für den Verbraucher verstanden werden kann. Auch hier begrüßt der vzbv die Konkretisierung durch den Gesetzgeber. Der beste Tarif ist laut Gesetzesbegründung ein Angebot, bei dem der Preis für die vertraglich vereinbarten Dienste günstiger ist oder sich das Preis/Leistungsverhältnis verbessert. Der beste Tarif könnte entweder eine Preisreduktion oder mehr Datenvolumen enthalten. Auch begrenzt der Gesetzgeber die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme, da die Informationen nicht telefonisch übermittelt werden dürfen. Bereits jetzt gibt es genügend Probleme mit ungewollten Werbeanrufen im Telekommunikationsmarkt. Der vzbv erachtet es daher als wichtig, dass Verbraucher die Information zum besten Tarif auch als neutrale Information wahrnehmen und sich nicht im Verkaufsgespräch am Telefon wiederfinden.

4.3 § 57 Abs. 4 - Minderung und Kündigung bei nicht leistungskonformer Bandbreite

Die in § 57 Abs. 4 TKMoG-E neu eingeführten Minderungs- und Kündigungsrechte, sofern es zu erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der vertraglich vereinbarten Bandbreite kommt, sind für Verbraucher grundsätzlich ein erheblicher Zugewinn an Verbraucherschutz.

Laut einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des vzbv aus dem Jahr 2019 wünschen sich 76 Prozent der Befragten bei deutlich geringerer Internetgeschwindigkeit als vom Telekommunikationsanbieter im Vertrag angegeben, diesen unkompliziert kündigen oder den Tarifpreis mindern zu können.⁴⁵

Der vzbv begrüßt, dass der Gesetzgeber hier Art. 4 Abs. 4 (EU) 2015/2120 sowie Art. 105 Abs. 5 EECC konkretisiert und damit neue Regelungen schafft, die Verbraucher bei Abweichungen der vertraglich geschuldeten Leistung besser schützen.

Wenig verständlich ist allerdings, dass die Minderung des Tarifpreises sich nur auf den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil beziehen soll. Im Vergleich zum Diskussionsentwurf in der Version vom 2. November 2020 wird hier das Schutzniveau erheblich gemindert.

Unklar ist, ob sich die Aufspaltung in den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil und vertragskonforme Bestandteile auf den Telefon- und Internetanschluss als

⁴⁵ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 7, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf, 11.01.2021.

Teil eines Bündelproduktes beziehen oder nur auf die Datenübertragungsrate. Der Gesetzgeber schafft hier sowohl für Anbieter als auch Verbraucher erhebliche Rechtsunsicherheit. Grundsätzlich schuldet der Anbieter die im Vertrag vereinbarte Leistung vollumfänglich. Bliebe die Regelung so bestehen, wäre es ein Leichtes für Anbieter, die Kosten für den Internetanschluss im Tarifpreis gegen Null laufen zu lassen. So könnte dann der Mechanismus der Minderung ausgehebelt werden und Verbraucher könnten die neuen Durchsetzungsinstrumente praktisch nicht nutzen. Die Regelung würde hiermit zum zahnlosen Tiger mutieren. Der vzbv plädiert daher dafür, diese Änderung wieder zu streichen.

Bisherige Situation

Seit Jahren zeigen die von der Bundesnetzagentur durchgeföhrten Qualitätsstudien und Jahresstudien zur Breitbandmessung das gleiche Bild: Verbraucher bekommen nur selten die ihnen vertraglich zugesicherte Bandbreite. Im letzten Messzeitraum 2018 bis 2019 erhielten 70,1 Prozent der Nutzer über alle Bandbreiteklassen und Anbieter hinweg im Download gerade einmal mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate; bei nur 16,4 Prozent der Nutzer wurde die Datenübertragungsrate voll erreicht oder überschritten.⁴⁶ In den Jahren zuvor fielen die Ergebnisse für Verbraucher ähnlich schlecht aus.⁴⁷

Um das Problem in den Griff zu bekommen, sollte zunächst die 2017 in Kraft getretene TK-Transparenzverordnung für den Telekommunikationsmarkt Abhilfe schaffen. Anbieter sind seither verpflichtet, im Produktinformationsblatt die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende sowie die maximale Datenübertragungsrate als wesentliche Qualitätskriterien für den Internetzugangsdienst auszuweisen.⁴⁸ Auch haben Verbraucher das Recht, nach Abschluss des Vertrages und Anschlusschaltung Informationen zur aktuellen Datenübertragungsrate zu erhalten.⁴⁹

Verbraucher erhielten also im ersten Schritt präzisere Informationen über ihren Internetanschluss und die vertraglich zugesicherte Leistung.

Im nächsten Schritt hat die Bundesnetzagentur auf Grundlage der Vorgaben aus Art. 4 Abs. 4 (EU) 2015/2120 die unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisiert und festgelegt, ab wann die gelieferte Datenübertragungsrate nicht der im Vertrag versprochenen Geschwindigkeit entspricht. Verbraucher können seit 2018 Abweichungen über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur rechtssicher dokumentieren.⁵⁰

Allerdings fehlen Verbrauchern bislang adäquate Durchsetzungsinstrumente, sofern eine nicht vertragskonforme Leistung festgestellt wird. Um Rechtsansprüche geltend zu machen, bleibt nur die Möglichkeit, sich über Gerichtsverfahren die vertraglich vereinbarte Leistung zu erstreiten oder auf die Kulanz des Anbieters zu hoffen.

⁴⁶ Bundesnetzagentur: Breitbandmessung, Jahresbericht 2018/2019, 2020, S. 6, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Breitbandmessung/Breitbandmessung_Jahresbericht_%202018_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 11.01.2021.

⁴⁷ Einen Überblick der durchgeföhrten Messungen findet sich unter: Bundesnetzagentur: Breitbandmessung starten und Funklöcher erfassen, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Breitbandmessung/Breitbandmessung-node.html>, 11.01.2021.

⁴⁸ Drucksache 18/8804: Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt, 2016, S.18.

⁴⁹ Ebenda: S. 27.

⁵⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband: Breitband-Geschwindigkeit: Verbraucher müssen sich wehren können, 2017, <https://www.vzbv.de/meldung/breitband-geschwindigkeit-verbraucher-muessen-sich-wehren-koennen>, 11.11.2020.

Beispiele aus dem Frühwarnnetzwerk⁵¹ (FWN) der Verbraucherzentralen und des vzbv untermauern die Problematik. Über das FWN erreichen die Marktbeobachtung Digitales des vzbv kontinuierlich Verbraucherbeschwerden über Probleme mit nicht leistungs-konformer Bandbreite. So berichtet ein Verbraucher von hohen Abweichungen. Der Anbieter hat auf Nachfragen nie geantwortet. Bei einem anderen Fall wurde zwar eine Tarifminderung einseitig vom Anbieter vorgeschlagen, die gewollte außerordentliche Kündigung jedoch verwehrt. Bei einem anderen Beispiel wurde vom Anbieter mehrmals der Router getauscht, um die geringe Bandbreite zu beheben, was das Problem schluss-endlich aber nicht gelöst hat. Der Verbraucher wartet weiterhin.

Anstatt die jahrelang anhaltenden Missstände zu beheben, haben Anbieter das Prob-lem der flächendeckend zu geringen und nicht vertragskonformen Bandbreiten immer weiter zementiert. Es gibt Beispiele, wonach Verträge bei Leistungsabweichungen nachträglich auf die geringere Leistung ohne gleichzeitige Anpassung des Tarifpreises angepasst werden.⁵² Verbraucher haben dann entweder die Wahl, ihren Vertrag zu kündigen oder aber den gleichen Tarifpreis für weniger Bandbreite zu zahlen. Verbrau-cher, die aufgrund mangelnden Wettbewerbs auf einen bestimmten Anbieter angewie-sen sind, müssen hier also unweigerlich zustimmen, weniger Bandbreite für den glei-chen Tarifpreis zu bekommen, sofern sie ihren Zugang zu Telefon und Internet behal-ten möchten.

Die bisherigen gesetzlichen Vorschriften geben Anbietern keinen Anreiz, die flächendeckende Minderleistung ihrer Dienste zu beheben. Vielmehr werden sie durch die Hür-den, die eine individuelle Rechtsdurchsetzung für Verbraucher mit sich bringt, in ihrer Praxis bestärkt. Die gesetzliche Verankerung einer Wahlmöglichkeit für Verbraucher in § 55 Abs. 4 TKMoG-E, den Vertrag zu kündigen oder den Tarifpreis zu mindern für den Fall, dass eine erhebliche Abweichung von der vertraglich vereinbarten Datenübertra-gungsrate vorliegt, könnte Anbieter in Zukunft dazu anhalten, realistische Bandbreiten vertraglich zu vereinbaren und dadurch in einen qualitätssichernden Wettbewerb zu tre-ten.

Überwachungsmechanismus

Wie bereits oben erläutert, steht in Deutschland der in § 57 Abs. 4 TKMoG-E geforderte Überwachungsmechanismus zur Feststellung etwaiger Abweichungen mit dem soft-warebasierten Messtool der Bundesnetzagentur bereits zur Verfügung. Auch wurden bei der Erarbeitung des Tools sowohl Belange von Anbietern als auch von Verbrau-

⁵¹ Beim Frühwarnnetzwerk der Verbraucherzentralen und des vzbv handelt es sich um ein qualitatives Erfassungs- und Analysesystem für auffällige Sachverhalte aus der Verbraucherberatung. Grundlage stellt eine ausführliche Sachver-haltsschilderung durch Beratungskräfte dar, die eine Kategorisierung sowie eine anschließende qualitative Analyse ermöglicht. Eine Quantifizierung der Daten aus dem FWN heraus bzw. ein Rückschluss auf die Häufigkeit des Vor-kommens in der Verbraucherberatung oder in der Gesamtbevölkerung insgesamt ist daher nicht möglich.

⁵² Exemplarisch dazu die angegebene „Rückfalloption“ das Produktinformationsblatt der Deutschen Telekom AG für den DSL Magenta M Tarif. Falls die zuvor vertraglich vereinbarten Datenübertragungsraten nicht zur Verfügung stehen, wird der Vertrag dahingehend angepasst, dass die tatsächlich erreichte Geschwindigkeit in den Vertrag übernommen wird, ohne aber jedoch den Tarifpreis anzupassen, <https://www.telekom.de/produktinformationsblatt/magentazuhause-m.pdf>, 11.11.2020.

cherschutzverbänden in einer öffentlichen Anhörung durch die Bundesnetzagentur bereits berücksichtigt.⁵³⁵⁴ Der Gesetzgeber verweist daher in der Gesetzesbegründung folgerichtig auf dieses Tool.

Anspruchszeitraum

Sofern sich Verbraucher für eine Minderung des Tarifpreises entscheiden, ist nach dem jetzigen Entwurf des TKMoG-E unklar, wie lange der Tarifpreis gemindert werden kann. Hier sollte klargestellt werden, dass die Minderung bis zum Ende der Vertragslaufzeit gilt, sofern der Anbieter die Abweichung nicht beheben kann. Auch muss zudem konkretisiert werden, dass Verbraucher eine Leistungsabweichung nur einmalig ermitteln und gegenüber ihrem Anbieter nachweisen müssen. So wird verhindert, dass Anbieter im Folgemonat nach Feststellen der Leistungsabweichung möglicherweise wieder den vollen Tarifpreis verlangen und der Verbraucher gezwungen wird, erneut Messungen vorzunehmen, ohne dass der Anbieter seinerseits nachweisen muss, dass die Schlechtleistung behoben wurde. Der vzbv ist der Auffassung, dass hier eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zum § 57 Abs. 4 TKMoG-E ausreichend ist.

FORDERUNG VZBV

Die Regelung, dass die Minderung des Tarifpreises sich nur auf den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil beziehen soll, ist zu streichen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 57 Abs. 4 TKMoG-E vor:

„(4) Im Falle von

1. erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter der Internetzugangsdienste gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a bis d der Verordnung (EU) 2015/2120 angegebenen Leistung, die durch einen von der Bundesnetzagentur bereitgestellten oder von ihr oder einem von ihr beauftragten Dritten zertifizierten Überwachungsmechanismus ermittelt wurden, oder
2. anhaltenden oder häufig auftretenden erheblichen Abweichungen zwischen der tatsächlichen und der im Vertrag angegebenen Leistung eines Telekommunikationsdienstes mit Ausnahme eines Internetzugangsdienstes, ist der Verbraucher unschadet sonstiger Rechtsbehelfe berechtigt, das vertraglich vereinbarte Entgelt für den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil zu mindern oder den Vertrag außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen. Bei der Minderung ist das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht. Im Falle des zeitweisen oder vollständigen Ausfalls eines Dienstes ist eine

⁵³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Abweichungen bei Breitbandgeschwindigkeiten im Festnetz, 2017, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/07/10/17-05-10_vzbv_stellungnahme_abweichungen_bei_breitbandgeschwindigkeiten_im_festnetz.pdf, 11.01.2021.

⁵⁴ Bundesnetzagentur: Mitteilung zu Abweichungen bei Breitbandgeschwindigkeiten im Festnetz, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Breitbandgeschwindigkeiten.html, 11.01.2021.

erhaltene Entschädigung nach § 58 Absatz 2 auf die Minderung anzurechnen. Für eine Kündigung nach Satz 1 ist § 314 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Für die Entschädigung des Anbieters im Fall einer Kündigung nach Satz 1 gilt § 54 55 Absatz 4 Satz 2 bis 4 entsprechend.“

In der Gesetzesbegründung zum § 57 Abs. 4 TKMoG sollte folgendes ergänzt werden:

„Wenn Abweichungen über das Messtool der Bundesnetzagentur ermittelt wurden, ist die vom Verbraucher gewünschte Minderung des Tarifpreises bis zum Ende der verbleibenden Vertragslaufzeit gültig, sofern der Anbieter die nach Absatz 4 Nummer 1 oder 2 geschuldete Leistung fortwährend nicht erbringen kann und nachweisen kann, dass er das Problem behoben hat. Auch muss der Verbraucher den Messvorgang nur einmalig vornehmen, um die Schlechtleistung fortwährend nachzuweisen. So wird verhindert, dass Anbieter im Folgemonat nach Feststellen der Leistungsabweichung unter Umständen wieder den vollen Tarifpreis verlangen, ohne dass der Anbieter seinerseits nachgewiesen hat, dass die Schlechtleistung behoben wurde.“

„Für die außerordentliche Kündigung dürfen dem Verbraucher keine Kosten in Rechnung gestellt werden.“

5. § 58 - ENTSTÖRUNG

Die Problematik der unzureichenden Regelungen bei Versorgungsausfällen wurde vom Gesetzgeber erkannt, und die Regelungen zur Entstörung im neuen § 58 TKMoG-E umfassend novelliert. Unternehmen sind nunmehr nicht nur verpflichtet, einer Störung nachzugehen, sie müssen diese auch unverzüglich beheben. Kann die Störung innerhalb von zwei Arbeitstagen nicht beseitigt werden, sind Verbraucher nun zu entschädigen. Die Entstörungsregeln sind daher wichtige Neuerungen für mehr Verbraucherschutz, die der vzbv sehr begrüßt.

Beispiele aus Europa

Deutschland folgt damit dem Beispiel anderer europäischer Länder, die bereits umfassende Entstörungsregeln implementiert haben. So werden britische Verbraucher seit April 2019 nach zwei Werktagen mit acht Pfund pro Kalendertag automatisch entschädigt, sofern der Serviceausfall bis dahin nicht behoben werden konnte.⁵⁵ Auch Belgien,

⁵⁵ Des Weiteren bekommen Verbraucher bei verpassten Technikerterminen 25 Pfund pro ausgefallenem Termin. Kommt es zu Verzögerungen beim Beginn eines neuen Dienstes, bekommen Verbraucher fünf Pfund für jeden Kalendertag, den der Dienst nicht bereitgestellt wird. Die Kompensationsregeln, aufgesetzt von der britischen NRA Ofcom, sind für TK-Anbieter nicht verpflichtend, jedoch haben sich der Initiative 95 Prozent der Anbieter angeschlossen (davon auch Vodafone UK). Ofcom: Automatic compensation: What you need to know, abrufbar unter: <https://www.ofcom.org.uk/phones-telecoms-and-internet/advice-for-consumers/costs-and-billing/automatic-compensation-need-know>, 11.01.2021.

Malta, Spanien und Slowenien haben in den vergangenen Jahren ähnliche Entschädigungssysteme geschaffen.⁵⁶⁵⁷

Bisherige Situation

Versorgungsausfälle, ob vereinzelt über den Tag verteilt oder komplett über mehrere Wochen, sind in Deutschland keine Seltenheit. Laut einer repräsentativen Umfrage des Marktwärters Digitale Welt hatten 2019 54 Prozent der Befragten mit DSL-, Kabel- oder Glasfaserinternetanschluss in den letzten 24 Monaten eine Störung des Internetanschlusses. Bei 30 Prozent trat die Störung sogar mehrmals auf.⁵⁸

Die Gründe für Versorgungsausfälle sind dabei vielfältig und können beispielsweise mit der Bereitstellung des Anschlusses oder dem Auftreten technischer Störungen während der Vertragslaufzeit zusammenhängen. Für Verbraucher kann ein solcher Ausfall zu erheblichen Einschränkungen im Alltag sowie zu einer erhöhten Kostenbelastung führen, wenn beispielsweise wichtige Telefonate in der Zwischenzeit über das Mobiltelefon geführt werden müssen oder sie nicht im Home-Office arbeiten können.

Verbraucher hatten bislang wenig an der Hand, um von ihrem Anbieter die umgehende Behebung des Versorgungsausfalls zu verlangen.⁵⁹

Erste Anlaufstelle für Verbraucher bei Problemen mit dem Telefon- und Internetanschluss ist meistens die Service-Hotline des Anbieters. Kann das Problem dort nicht gelöst werden und besteht der Ausfall fort, müssen Verbraucher nach heutigem Recht eine zwei- bis dreiwöchige Frist zur Beseitigung des Problems setzen. Lässt der Anbieter diese Frist verstreichen, kann das Vertragsverhältnis mit einer außerordentlichen Kündigung wegen Leistungsstörungen beendet werden. Während des Leistungsausfalls wird der Tarifpreis vom Verbraucher in der Regel trotzdem weitergezahlt, um keine Sperrung des Anschlusses zu provozieren. Zwar können Verbraucher im Nachhinein gegebenenfalls eine Rückerstattung ihrer Zahlungen und Mehraufwendungen fordern, das eigentliche Problem, der Versorgungsausfall, der sich über Wochen hinziehen kann, wird jedoch über die bestehende Gesetzeslage nicht gelöst.

Dass es in der Praxis vielfältige Problemlagen gibt, zeigen Fälle aus dem Frühwarnnetzwerk der Verbraucherzentralen und des vzbv. So berichtete eine Verbraucherin, ihr Internetanschluss würde regelmäßig ausfallen. Der Anbieter versprach daraufhin einen Techniker vorbeizuschicken, ein anderes Mal war es der Austausch der Hardware, auch eine Gutschrift wurde vorgeschlagen. Keine der Versprechungen wurden laut Verbraucherin vom Anbieter eingehalten. Bei einem anderen Verbraucher fiel der Telefon- und Internetanschluss tagelang aus, auch nach mehrmaligem Kontaktieren hatte der Anbieter keinen Lösungsvorschlag. In einem anderen Fall berichtete ein Verbraucher

⁵⁶ OCU: Lo que te debe tu operador por dejarte sin red, 2019, abrufbar unter: <https://www.ocu.org/tecnologia/internet-telefonia/noticias/caida-red-movil>, 11.01.2021.

⁵⁷ Selbstregulierungskodex für Erstattungen bei Schlechtleistungen von öffentlichen Kommunikationsdiensten: 2014, abrufbar unter: http://www.zps.si/images/stories/telekomunikacije/samoregulacijski_kodeks_telekomunikacije.pdf, 11.01.2021.

⁵⁸ Marktwärtter Digitale Welt: Breitband in Deutschland: Gestört und langsam statt always on, 2019, S. 3, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/12/23/19-09-11_chartbericht_busumfrage_final.pdf, 11.01.2021.

⁵⁹ Auch können Verbraucher komplette Versorgungsausfälle nicht über das softwarebasierte Messtool der Bundesnetzagentur dokumentieren, da dieses nur Minderleistungen erfasst.

von wiederkehrenden Störungen seines Internetanschlusses zu unterschiedlichen Tageszeiten, was die Arbeit im Home-Office erschwerte. Auch hier versprach der Anbieter Abhilfe durch einen Techniker, auch hier blieb es bei Versprechungen.

Die unterschiedlichen Probleme und die von Anbietern gewählten Lösungsansätze rund um Störungen des Telefon- und Internetanschlusses zeigen deutlich, dass es hier eines einheitlichen Verfahrens bedarf, nachdem Verbraucher, aber auch Anbieter handeln können.

5.1 § 58 Abs. 1 - Beseitigung, Adressatenkreis und Mitwirkungspflicht

Der vzbv begrüßt, dass die neue Regelung symmetrisch ausgestaltet ist und somit nicht mehr nur marktmächtige Unternehmen adressiert. Auch muss der Störung nicht mehr nur nachgegangen werden, sie muss vom Anbieter auch beseitigt werden, sofern sie vom Verbraucher nicht selbst verursacht wurde. Zudem nennt der § 58 Abs. 1 TKMoG-E eine Mitwirkungspflicht der Verbraucher im Zusammenhang mit der Entstörung durch den Anbieter.

Um eine Störung beseitigen zu können, muss zuerst die Ursache ermittelt werden. Unklar ist, wie Verbraucher nachweisen sollen, dass sie die Störung nicht selbst zu vertreten haben. Die Beweislast muss hier klar beim Anbieter liegen, dem – im Gegensatz zum Verbraucher – technisch die Voraussetzungen für eine Störungsermittlung zur Verfügung stehen. Sofern der Anbieter nicht nachweisen kann, dass der Verbraucher die Störung selbst zu vertreten hat, diese also im Verantwortungsbereich des Anbieters oder Dritter liegt, sollte die Entstörung unentgeltlich erfolgen. Hier begrüßt der vzbv, dass der Gesetzgeber im Referentenentwurf nachgebessert hat und die Störung gemäß § 58 Abs. 1 S. 1 TKMoG-E durch den Anbieter unentgeltlich zu beseitigen ist, sofern der Verbraucher die Störung nicht selbst zu vertreten hat.

Der Umfang einer etwaigen Mitwirkungspflicht des Verbrauchers ist unklar. Hier könnten beispielsweise Auskunftspflichten zum Umfang der Störung gemeint sein. Auch Terminabsprachen zur Störungsbehebung wären möglich. Außerdem müsste sich die Pflicht ausschließlich auf den Wirkungskreis des Verbrauchers beziehen. Man kann beispielsweise nicht verlangen, dass der Verbraucher Zugang zu Bauanlagen verschaffen muss. Da der Umfang der Mitwirkungspflicht im Gesetz nicht klar definiert ist, sollte die Verpflichtung gestrichen werden, auch um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

FORDERUNG VZBV

Sofern Anbieter davon ausgehen, Verbraucher hätten die Störung selbst zu vertreten, muss dies auch durch sie nachgewiesen werden. Die Mitwirkungspflicht des Verbrauchers ist aufgrund der ungenauen Ausgestaltung zu streichen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 58 Abs. 1 TKMoG-E vor:

„(1) Der Verbraucher kann von einem Anbieter eines öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes verlangen, dass dieser eine Störung unverzüglich und unentgeltlich beseitigt, es sei denn, der Verbraucher hat die Störung selbst zu vertreten. Anbieter tragen hier die Beweislast. Satz 1 gilt nicht für nummernunabhängige interpersonelle Telekommunikationsdienste oder die Bereitstellung von Übertragungsdiensten für Dienste der Maschine-Maschine-Kommunikation. ~~Der Verbraucher hat bei der Entstörung eine Mitwirkungspflicht.~~“

5.2 § 58 Abs. 2 - Fristen und Entschädigung

Sofern eine Störung vorliegt, sollte der Anbieter zum unverzüglichen Handeln (Ursachenforschung und Beseitigung der Störung) aufgefordert sein, nachdem der Verbraucher die Störung gemeldet hat. Der Regierungsentwurf wird dem insofern gerecht, als dass Anbieter die Störung innerhalb von zwei Arbeitstagen beseitigt haben müssen.

Grundsätzlich ist die gewählte Zeitspanne angemessen. Laut einer repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt dauerten die Störungen bei leitungsgebundenen Anschlüssen bei 60 Prozent der Befragten kürzer als einen Tag. Bei knapp einem Viertel der Befragten ein bis zwei Tage (23 Prozent).⁶⁰ Da die Formulierung des neuen § 58 Abs. 2 TKMoG-E Arbeitstage verwendet, könnte sich der Zeitraum, in dem der Verbraucher seinen Dienst nicht uneingeschränkt nutzen kann, jedoch wesentlich verlängern, so zum Beispiel an Wochenenden und Feiertagen. Nach § 45b TKG i. V. m. 121 Abs. 1 Satz 1 BGB ist die Unverzüglichkeit des Handelns geboten. Danach müssen Anbieter ohne schuldhaftes Zögern auf die Störmeldung reagieren.⁶¹ Sofortiges Einschreiten ist demnach zwar nicht geboten, da betriebliche Abläufe, wie beispielsweise die Ursachenermittlung, berücksichtigt werden müssen. Aufgrund der hohen Bedeutung des Telefon- und Internetanschlusses für die Lebensführung von Verbrauchern ist jedoch die Frist bis zum ersten Versuch zur Beseitigung der Störung kurz zu bemessen.⁶² Die Beschränkung auf eine Beseitigung nur an Arbeitstagen sollte daher angepasst werden, damit Verbraucher den Entstörungsdienst auch an Wochenenden und Feiertagen in Anspruch nehmen können.

Entschädigung

Der vzbv begrüßt die Einführung der Entschädigungsregeln im neuen § 58 Abs. 2 TKMoG-E. Hierdurch haben Anbieter einen höheren Anreiz, die Störung unverzüglich zu beseitigen. Grundsätzlich sollten Verbraucher einen funktionsfähigen Dienst uneingeschränkt nutzen können. Laut einer Umfrage im Auftrag des vzbv aus dem Jahr 2019 fordern 84 Prozent der Befragten Entschädigungen bei länger andauernden Störungen.⁶³⁶⁴

Sofern der Anbieter die Störung nicht innerhalb von zwei Arbeitstagen beseitigen kann, steht Verbrauchern ab dem Folgetag, einschließlich Wochenend- und Feiertagen, eine Entschädigung zu. Die gewählte Frist sieht der vzbv als angemessen an, gerade auch, da, wie oben erwähnt, die allermeisten Störungen innerhalb von zwei Tagen beseitigt

⁶⁰ Marktwächter Digitale Welt: Breitband in Deutschland: Gestört und langsam statt always on, 2019, S. 3, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/12/23/19-09-11_chartbericht_busumfrage_final.pdf, 11.01.2021.

⁶¹ Ditscheid/Rudloff: Beck'scher TKG Kommentar, 4 Auflage, § 45b, 2013, Rn. 6.

⁶² Ebenda.

⁶³ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 19, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf, 11.01.2021.

⁶⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Internetausfälle: 84 Prozent für Recht auf Entschädigung, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/internetausfaelle-84-prozent-fuer-recht-auf-entschaedigung>, 11.01.2021.

sind.⁶⁵ Verbraucher halten diesen Zeitraum ebenso für angemessen.⁶⁶ Sollte eine Entstörung nicht möglich sein, muss Verbrauchern die außerordentliche Kündigung ihres Vertrages ermöglicht werden, da Anbieter die geschuldete Leistung in diesem Fall nicht erbringen können.

In Anlehnung an die oben genannten Beispiele aus anderen Ländern ist die gewählte Höhe der Entschädigung angebracht.

Nicht nachvollziehbar ist allerdings, weshalb die Entschädigungsregeln nur greifen sollen, wenn der Dienst komplett ausgefallen ist. Auch zeitweise Unterbrechungen können so signifikant sein, dass der Dienst nicht nutzbar wird. Bricht dieser beispielweise mehrmals am Tag ab, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Verbraucher ihren Telefon- und Internetanschluss uneingeschränkt nutzen können. Wie oben in einigen Verbraucherbeispielen beschrieben, sind die Probleme rund um Störungen des Telefon- und Internetanschlusses vielfältig gelagert. Zeitweise Verbindungsausfälle können so gravierend sein, dass eine angemessene Nutzung des Anschlusses durch den Verbraucher nicht möglich ist.

Beruft man sich auf den § 45b TKG, so ist eine Störung eine kommunikative Störung aufgrund technischer Fehler, die eine Beeinträchtigung des Telekommunikationszugangs oder der Telekommunikationsanlage hervorruft und die Benutzung erschwert oder unmittelbar oder mittelbar, ganz oder teilweise verhindert.⁶⁷ Folgt man dieser Definition, muss der Zugang zum Telefon- und Internetdienst nicht zwangsläufig komplett ausgefallen, sondern kann auch nur zeitweise erschwert zugänglich sein. Relevant sollte hier die Frage sein, ob der Verbraucher seinen Dienst wie gewohnt nutzen kann. Ist dies nicht der Fall und war der Anbieter nicht in der Lage, die Störung in der gesetzlich gesetzten Frist zu beseitigen, sollten die Entschädigungsregeln nach § 58 Abs. 2 TKMoG-E auch in solchen Fällen greifen.⁶⁸

Wenig verständlich ist zudem die Bemessung der Entschädigungshöhe mit der Einschränkung auf Verträge mit gleichbleibendem monatlichem Entgelt. Häufig gibt es am Markt zum Beispiel tarifliche Konstellationen, bei denen Verbraucher in den ersten 12 Monaten weniger zahlen als in den danach verbleibenden 12 Monaten der anfänglichen Mindestvertragslaufzeit. Fraglich ist derzeit, wie zukünftig bei einem Entschädigungsanspruch mit solchen Entgeltkonstellationen umgegangen wird. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, sollte dieses Formulierung gestrichen werden.

FORDERUNG VZBV

⁶⁵ Marktwächter Digitale Welt: Breitband in Deutschland: Gestört und langsam statt always on, 2019, S. 3, https://www.vzvb.de/sites/default/files/downloads/2019/12/23/19-09-11_chartbericht_busumfrage_final.pdf, 11.01.2021.

⁶⁶ 89 Prozent der Befragten empfinden einen Zeitraum von ein bis zwei Tagen bis zur Beseitigung der Störung als angemessen. Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 13. https://www.vzvb.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf, 11.01.2021.

⁶⁷ Ditscheid/Rudloff: Beck'scher TKG Kommentar, 4 Auflage, § 45b, 2013, Rn. 5.

⁶⁸ Anbieter haben zudem die technischen Möglichkeiten nachzuvozziehen, wann der Dienst funktioniert. Nach Anruf im Servicecenter ist diese Prüfung in Echtzeit möglich. Häufig wird durch den Servicemitarbeiter als erste Option der Router zurückgesetzt, sofern im System nicht eine Meldung über andere Umstände (Bauarbeiten etc.) besteht.

Die Beschränkung auf eine Beseitigung nur an Arbeitstagen sollte zugunsten der Verbraucher in Kalendertage geändert werden, damit Verbraucher den Entstörungsdienst auch an Wochenenden und Feiertagen in Anspruch nehmen können.

Sollte eine Entstörung nicht möglich sein, muss Verbrauchern die außerordentliche Kündigung ihres Vertrages ermöglicht werden, da Anbieter die geschuldete Leistung in diesem Fall nicht erbringen können.

Auch für wiederholte zeitweise Störungen des Telefon- und Internetanschlusses sollten Entschädigungsansprüche durch den Verbraucher geltend gemacht werden können, sofern der Anbieter nicht in der Lage ist, die Störung im gesetzlich vorgegebenen Zeitfenster zu beseitigen.

Auch sollte die Möglichkeit der Entschädigung bezogen auf den Monatspreis auch diejenigen Tarife inkludieren, deren Monatspreise unterschiedlich sind.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 58 Abs. 2 TKMoG-E vor:

„(2) Wenn der Anbieter die Störung nicht innerhalb eines Arbeitstages Kalendertages nach Eingang der Störungsmeldung beseitigen kann, ist er verpflichtet, den Verbraucher spätestens innerhalb des darauffolgenden Arbeitstages Kalendertages darüber zu informieren, welche Maßnahmen er eingeleitet hat und wann die Störung voraussichtlich behoben sein wird. Wird die Störung nicht innerhalb von zwei Arbeitstagen Kalendertagen nach Eingang der Störungsmeldung beseitigt, kann der Verbraucher ab dem Folgetag eine Entschädigung verlangen, es sei denn der Verbraucher hat die Störung zu vertreten. Eine Entschädigung kann ab dem dritten Arbeitstag Kalendertag pro Tag des vollständigen Ausfalls des Dienstes, an dem die Störung anhält, verlangt werden. Die Höhe der Entschädigung beträgt am dritten und vierten Tag 5 Euro oder 10 Prozent und ab dem fünften Tag 10 Euro oder 20 Prozent der vertraglich vereinbarten Monatsentgelte bei Verträgen mit gleichbleibendem monatlichem Entgelt, je nachdem, welcher Betrag höher ist. Beruht die vollständige Unterbrechung des Dienstes auf gesetzlich festgelegten Maßnahmen nach diesem Gesetz, der Verordnung (EU) 2015/2120 oder sicherheitsbehördlichen Anordnungen, steht dem Verbraucher eine Entschädigung nicht zu. Wird die Störung nicht innerhalb von zwei Arbeitstagen Kalendertagen nach Eingang der Störungsmeldung beseitigt, ist der Verbraucher wahlweise und unbeschadet sonstiger Rechtsbehelfe berechtigt, den Vertrag kostenfrei außerordentlich nach § 314 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zu kündigen.“

5.3 § 58 Abs. 3 - Kundendienst- und Installationstermine

Der Gesetzgeber hat hier Art. 106 Abs. 8 EECC umgesetzt und schafft damit neue Entschädigungsregeln bei verpassten Kundendienst- und Installationsterminen.

Verpasste Technikertermine haben im Telekommunikationsmarkt bereits Kultstatus erreicht und sind ein weitverbreitetes Verbraucherproblem in Deutschland.⁶⁹ Laut einer WIK-Studie schlagen beispielsweise rund ein Drittel der ersten Technikertermine zur Anschlussbereitstellung oder Entstörung im Netz der Deutschen Telekom fehl.⁷⁰ Auch werden im Durchschnitt drei bis vier Termine benötigt, um die überwiegende Zahl der gewünschten Leistungen zu erfüllen.⁷¹ Unabhängig vom wirtschaftlichen Schaden⁷², der entsteht, wenn Verbraucher unnötig Urlaubstage nehmen, ist es zudem ärgerlich, keinen Zugang zu einem funktionsfähigen Telefon- und Internetanschluss zu haben. Die neu geschaffene Regelung bietet nach Ansicht des vzbv die richtigen Grundlagen, um diese Probleme zu beheben.

Darüber hinaus führt der § 58 Abs. 3 TKMoG-E Informations- und Dokumentationspflichten für die Entgegennahme einer Störungsmeldung sowie zu Vereinbarungen von Kundendienst- und Installationsterminen für Anbieter ein. Laut Gesetzesbegründung müssen diese dem Verbraucher ausgehändigt werden. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass die Beweislast bezüglich der Entstörung und etwaiger Entschädigungen beim Verbraucher liegt. Hier sollte es dem Anbieter obliegen, nachzuweisen, dass ein Nichtzustandekommen im Verantwortungsbereich des Verbrauchers zu verorten ist.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv begrüßt die allgemeinen und umfassenden Entschädigungsregeln für verpasste Kundendienst- und Installationstermine.

Sofern Termine nicht eingehalten werden, sollte es dem Anbieter obliegen nachzuweisen, dass ein Nichtzustandekommen im Verantwortungsbereich des Verbrauchers zu verorten ist.

Auch sollte die Möglichkeit der Entschädigung bezogen auf den Monatspreis auch diejenigen Tarife inkludieren, deren Monatspreise unterschiedlich sind.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 58 Abs. 3 TKMoG-E vor:

„(3) Der Anbieter hat die Entgegennahme einer Störungsmeldung sowie die Vereinbarung von Kundendienst- und Installationsterminen jeweils unverzüglich gegenüber dem Verbraucher zu dokumentieren. Wird ein vereinbarter Kundendienst- oder Installationstermin vom Anbieter versäumt, kann der Verbraucher für jeden versäumten Termin eine Entschädigung von 10 Euro beziehungsweise 20 Prozent der ver-

⁶⁹ Marktwächter Digitale Welt: Vertragsende – Probleme bei Kündigung und Anbieterwechsel im Telekommunikationsmarkt, 2019, S. 16 und S. 22, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-kuendigung-anbieterwechsel-tk-markt.pdf>, sowie, Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherpolitische Korrespondenz, 2010, S. 14, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/vpk_2010_juni_nr_27.pdf, 11.01.2021.

⁷⁰ WIK: Servicequalität im Vergleich, Vergleichende Studie zur Servicequalität von ISPs in ausgewählten Ländern, 2018, S. 1, https://s3-eu-central-1.amazonaws.com/vodafone-pr-live/wp-content/uploads/2018/05/24071135/WIK-Studie_Servicequalit%C3%A4t-im-Vergleich.pdf, 11.11.2020.

⁷¹ Ebenda.

⁷² Ebenda.

traglich vereinbarten Monatsentgelte bei Verträgen mit gleichbleibendem monatlichem Entgelt verlangen, es sei denn, der Endnutzer hat das Versäumnis des Termins zu vertreten. Anbieter müssen nachweisen können, dass ein Nichtzustandekommen von Kundendienst- und Installationsterminen im Verantwortungsbereich des Verbrauchers liegt.

6. § 59 - ANBIETERWECHSELPROZESS UND RUFNUMMERNMITNAHME

Ein reibungsloser und schneller Anbieterwechsel ist eine wesentliche Voraussetzung für die positive Wettbewerbsentwicklung auf dem Telekommunikationsmarkt.

Die bisherigen Regelungen im TKG entfalten einen begrüßenswert hohen Schutzstandard. Dennoch fällt jährlich knapp ein Viertel aller Anfragen⁷³ im Bereich Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur allein auf diesen Themenbereich.

Die Regelungen zum Wechselprozess und zur Rufnummernmitnahme werden über den EECC vollharmonisiert. Der Gesetzgeber steht hier vor der Herausforderung, einerseits nur diejenigen Bestimmungen umzusetzen, die in der Richtlinie ausdrücklich erwähnt sind. Andererseits sollten Spielräume, zum Beispiel hinsichtlich der Entschädigungsregeln, verbraucherfreundlich genutzt werden.

Auch die Regelungen im § 59 TKMoG-E zum Wechselprozess und zur Rufnummernmitnahme wurden im Referentenentwurf erneut angepasst. Positiv hervorzuheben sind die neu geplanten Entschädigungen, sofern es zu Verzögerungen im Wechselprozess (§ 59 Abs. 3 TKMoG-E) und bei der Rufnummernmitnahme (§ 57 Abs. 5 TKMoG-E) kommt.

6.1 § 59 Abs. 1 und Abs. 2 - Wechselprozess

Die Vorgaben aus § 59 Abs. 1 und 2 TKMoG-E umschreiben im Wesentlichen die Grundbausteine für einen erfolgreichen Anbieterwechsel. Vieles, was im EECC vorgegeben wird, ist bereits heute schon im TKG umgesetzt.

Aus Verbrauchersicht ist es ärgerlich, dass sich die Wechselfrist durch § 59 Abs. 2 TKMoG-E von einem Kalendertag auf einen Arbeitstag verlängert. Diese Regelung ist jedoch durch den EECC vorgegeben und der deutsche Gesetzgeber hat dementsprechend keinen Umsetzungsspielraum für eine verbraucherfreundlichere Regelung.

Ist die Übertragung des Dienstes nicht erfolgreich, ist es nach derzeitigem Recht möglich, dass die Versorgung abermals für einen Kalendertag unterbrochen werden darf. Um den Wechselprozess nicht noch weiter in die Länge zu ziehen und um Versorgungslücken für Verbraucher zu vermeiden, muss die Leistungsunterbrechung während des gesamten Anbieterwechsels auf maximal einen Arbeitstag beschränkt werden, wie auch in Art. 106 Abs. 5 EECC vorgegeben. Eine wiederholte Unterbrechung der Leitung bei mehrmaligen Wechselsversuchen darf gesetzlich nicht ermöglicht werden.

Nicht nachzuvollziehen ist, weshalb der unter § 59 Abs. 2 TKMoG-E zu vereinbarende Stundenzeitrahmen zwischen Anbieter und Endnutzer aus dem Entwurf gestrichen wurde. So könnte zukünftig vermieden werden, dass Verbraucher sich unnötig lange Termine freihalten müssen, um den Wechselprozess begleiten zu können.

⁷³ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S.64.

FORDERUNG VZBV

Sofern die Übertragung erstmals fehlschlägt und es zu einer Versorgungsunterbrechung kommt, darf es im erneut anvisierten Wechselprozess keine weiteren Unterbrechungen geben. Die Vereinbarung über einen Stundenzeitrahmen, indem der Wechselprozess stattfinden soll, ist, wie im Diskussionsentwurf in der Fassung vom 2. November 2020, beizubehalten. Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 59 Abs. 2 TKMoG-E vor:

„(2) Die Anbieter müssen bei einem Anbieterwechsel sicherstellen, dass die Leistung des abgebenden Anbieters gegenüber dem Endnutzer nicht unterbrochen wird, bevor die vertraglichen und technischen Voraussetzungen für einen Anbieterwechsel vorliegen, es sei denn, der Endnutzer verlangt dieses. Der aufnehmende Anbieter stellt sicher, dass die Aktivierung des Telekommunikationsdienstes am mit dem Endnutzer ausdrücklich vereinbarten Tag und innerhalb des mit dem Endnutzer ausdrücklich vereinbarten Stundenzeitrahmens unverzüglich erfolgt. Bei einem Anbieterwechsel darf der Dienst des Endnutzers während des gesamten Wechselprozesses nicht länger als einen Arbeitstag unterbrochen werden. Schlägt der Wechsel innerhalb dieser Frist fehl, gilt Satz 2 entsprechend.“

6.2 § 59 Abs. 3 - Anschlussentgelt und Entschädigung

Dass der Anbieterwechsel erfolgreich abgeschlossen werden kann, sollte mit Blick auf die Regelungen zum Wechselprozess im § 59 TKMoG-E oberstes Ziel sein.

Um abgebenden Unternehmen einen Anreiz zu geben, den Wechselprozess möglichst zeitnah abzuschließen⁷⁴, sieht der § 46 Abs. 2 TKG bislang die Reduzierung des Anschlussentgeltes für den Fall vor, dass der Wechsel nicht ohne Leistungsunterbrechung vollzogen wird. Der EECC ermöglicht dies auch weiterhin.⁷⁵ Es ist daher erfreulich, dass die Reduzierung des Anschlussentgeltes direkt nach Vertragende, und nicht wie ursprünglich im Diskussionsentwurf vom 2. November 2020 vorgesehen, ab dem 11. Kalendertag, gelten soll. Besonders vor dem Hintergrund, dass sich die Wechselperiode von einem Kalendertag auf einen Arbeitstag verlängert und Verbraucher unter Umständen über lange Wochenenden und Feiertagen nicht versorgt sind, entsteht durch die Reduzierung ein Anreiz den Wechsel zügig zu vollziehen.

Darüber hinaus sollte Endnutzern, wie zunächst im Diskussionsentwurf vorgesehen, ermöglicht werden, ab dem elften Arbeitstag von dem Vertrag zurückzutreten, sofern der aufnehmende Anbieter die Verzögerung zu vertreten hat. Auch hier wird wieder ein Anreiz gegeben, den Wechselprozess möglichst zeitnah abzuschließen. Verbraucher haben in der Praxis manchmal das Problem, dass der Wechselprozess aus unterschiedlichsten Gründen sehr lange dauert und sie möglicherweise wochenlang nicht versorgt sind.⁷⁶ Die verbraucherfreundliche Regelung, um unkompliziert aus dem Vertrag zu kommen, sollte daher wieder Einzug ins Gesetz finden.

⁷⁴ Drucksache 17/5707, 2012, S. 69.

⁷⁵ Richtlinie (EU) 2018/1972: Erwägungsgrund 282.

⁷⁶ Prechtl, Katharina: Wenn wochenlang das Internet streikt, 2019, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/anbieter-wechsel-probleme-internet-festnetz-1.4372519>, 11.01.2021.

Begrüßenswert sind die neu geschaffenen Entschädigungsregeln, denn Verbraucher bekommen in Deutschland bei Wechselproblemen bisher keine geldliche Kompensation für die entgangene Nutzungsmöglichkeit ihres Telefon- und Internetanschlusses. Nach Ansicht des vzbv ist die in § 59 Abs. 3 TKMoG-E festgelegte Höhe von 10 Euro oder 20 Prozent der vertraglich vereinbarten Monatsentgelte, je nachdem, welcher Betrag höher ist, angemessen. Allerdings sollte die Entschädigung bezogen auf den Monatspreis auch diejenigen Tarife inkludieren, deren Monatspreise unterschiedlich sind. Wie bereits oben zur Entstörung angemerkt, schafft diese Ausnahme Rechtsunsicherheiten. Anbieter könnten dazu verleitet werden, die monatlichen Entgelte zu variieren, um sich ihren neuen Pflichten zu entziehen. Um den vollharmonisierenden Vorgaben des EECC auch auf nationaler Ebene zu entsprechen, sollte daher auf diese Regelung verzichtet werden.

FORDERUNG VZBV

Endnutzern sollte es ermöglicht werden ab dem elften Arbeitstag von dem Vertrag zurückzutreten, sofern der aufnehmende Anbieter die Verzögerung zu vertreten hat.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 59 Abs. 3 TKMoG-E vor:

„(3) Der abgebende Anbieter hat ab Vertragsende bis zum Ende der Leistungspflicht nach Absatz 2 Satz 2 gegenüber dem Endnutzer einen Anspruch auf Entgeltzahlung. Die Höhe des Entgelts richtet sich nach den ursprünglich vereinbarten Vertragsbedingungen mit der Maßgabe, dass sich die vereinbarten Anschlussentgelte nach Vertragsende um 50 Prozent reduzieren, es sei denn, der abgebende Anbieter weist nach, dass der Endnutzer die Verzögerung des Anbieterwechsels zu vertreten hat. Hat der aufnehmende Anbieter die Verzögerung zu vertreten, ist er ab dem elften Arbeitstag verpflichtet, dem Endnutzer den Rücktritt vom Vertrag anzubieten. Er muss den Endnutzer darüber informieren, dass im Falle des Rücktritts die Versorgungspflicht seines bisherigen Anbieters nach 20 Arbeitstagen endet. Der abgebende Anbieter hat im Fall des Absatzes 2 Satz 1 gegenüber dem Endnutzer eine taggenaue Abrechnung vorzunehmen. Der Anspruch des aufnehmenden Anbieters auf Entgeltzahlung gegenüber dem Endnutzer entsteht nicht vor erfolgreichem Abschluss des Anbieterwechsels. Wird der Dienst des Endnutzers länger als einen Arbeitstag unterbrochen, kann der Endnutzer vom abgebenden Anbieter für jeden Arbeitstag der Unterbrechung eine Entschädigung von 10 Euro oder 20 Prozent der vertraglich vereinbarten Monatsentgelte ~~bei Verträgen mit gleichbleibendem monatlichem Entgelt~~ verlangen, es sei denn, der Endnutzer hat die Verlängerung der Unterbrechung zu vertreten. Wird ein vereinbarter Kundendienst- oder Installationstermin vom Anbieter versäumt, kann der Endnutzer für jeden versäumten Termin eine Entschädigung von 10 Euro oder 20 Prozent der vertraglich vereinbarten Monatsentgelte ~~bei Verträgen mit gleichbleibendem monatlichem Entgelt~~ verlangen, es sei denn, der Endnutzer hat das Versäumnis des Termins zu vertreten.

7. § 60 - UMZUG

Nach derzeitiger Gesetzeslage ist der Beginn der Kündigungsfrist nach § 46 Abs. 8 S. 3 TKG unklar. Gerichtsurteile aus den letzten Jahren⁷⁷ besagen jedoch, dass die Kündigungsfrist erst mit dem tatsächlichen Umzugsdatum des Verbrauchers beginnt.

Dadurch ergeben sich mehrere Probleme: Der Verbraucher zahlt zum einen drei Monate für eine Leistung, die er am neuen Wohnort nicht mehr erhält. Zum anderen kann es vorkommen, dass die Leitung am alten Wohnsitz für den neuen Mieter oder Eigentümer Monate lang belegt ist, so dass dieser seinen Telefon- und Internetanschluss nicht nutzen kann.

Bei der Bundesnetzagentur betraf laut Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2018/2019 fast jedes zehnte Anliegen Regelungen zum Umzug von Telekommunikationsdiensten: „*Aufklärungsbedarf bestand hinsichtlich der dreimonatigen Kündigungsfrist bei der fehlenden Weiterversorgung am neuen Wohnort und der gesetzlichen Forderung, Verträge nach dem Umzug ohne Änderung des Tarifes, der Leistung und der Vertragslaufzeit fortzuführen.*“⁷⁸

Der Gesetzgeber hat sich des Problems angenommen und die Kündigungsregelungen beim Umzug reformiert. Gemäß § 60 Abs. 2 TKMoG-E hat der Verbraucher nun das Recht, seinen Vertrag unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündigen zu können, sofern der Anbieter die vertragliche Leistung am neuen Wohnort nicht erbringen kann. Die Kündigung kann mit Wirkung zum Zeitpunkt des Auszugs oder mit Wirkung zu einem späteren Zeitpunkt erklärt werden. Sehr zu begrüßen ist ebenfalls die Ausweitung der Regelung auf Mobilfunkverträge.

Darüber hinaus stellt § 60 Abs. 3 TKMoG-E laut Gesetzesbegründung klar, dass Anbieter sicherzustellen haben, dass „*Verbraucher am neuen Wohnsitz ihre Dienste zu dem mit ihrem Anbieter vereinbarten Zeitpunkt nutzen können. Dazu gehört auch die Pflicht des Anbieters des bisherigen Mieters, den Anschluss unverzüglich freizugeben.*“⁷⁹ Im Zuge der Novellierung der Umzugsregelungen hat der Gesetzgeber so auch die Problematik der belegten Anschlüsse adressiert. Verbraucher hatten in der Vergangenheit immer wieder das Problem, dass der Telefon- und Internetanschluss über den Vertrag vom Vormieter oder ehemaligen Eigentümer „belegt“ ist, wenn sie an einen neuen Wohnsitz ziehen und das, obwohl der Altvertrag am Wohnsitz durch den ehemaligen Mieter oder Eigentümer nicht mehr genutzt werden kann. Verbraucher hatten dann nur die Möglichkeit abzuwarten, bis der Altvertrag ausläuft, was sich über Monate hinziehen kann. Aus Sicht des vzBV ist die Neuregelung begrüßenswert, da so die Kontinuität der Dienste sichergestellt werden kann und Verbraucher nicht unnötig lange ohne Telefon- und Internetanschluss wohnen.

8. § 66 - ANGEBOTSPAKETE

Angebotspakete werden unter Verbrauchern und Anbietern immer beliebter und gehören mittlerweile zu den Standardprodukten am Telekommunikationsmarkt. Anbieter bündeln dabei oft drei oder noch mehr Dienste (z.B. Mobilfunk, Festnetzanschluss und Digital-TV) zu einem einzigen Vertrag.

Für Verbraucher ergeben sich hieraus Vor- und Nachteile: Der Preis des Angebotspakets ist in der Regel günstiger als die Summe der Preise der einzelnen erworbenen

⁷⁷ Kuch, Alexander: Vodafone gewinnt Prozess um Kündigung bei Umzug, 2018, <https://www.teltarif.de/vzbv-klage-internet-umzug-vodafone/news/71373.html>, 11.01.2021.

⁷⁸ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2018/2019, 2019, S. 205.

⁷⁹ TKMoG-E, S. 344 in der Fassung der Bundesratsdrucksache 29/21.

Dienste. Der vzbv sieht Angebotspakete aber auch als Barriere für die Vertragsbeendigung und den Anbieterwechsel, da über eine stärkere Kundenbindung durch den Erwerb mehrerer Dienste die Lock-in Effekte größer werden. Die Wechselbereitschaft von Verbrauchern und das Wettbewerbsniveau dürfen durch die neuen Regelungen zu Angebotspaketen in § 66 TKMoG-E nicht beschränkt werden.

Sofern eine Schlechtleistung eines Bestandteils des Pakets besteht, sollten Verbraucher sowohl in der Lage sein, das komplette Angebotspaket kostenfrei zu kündigen, wie nach § 66 Abs. 2 TKMOG-E vorgesehen, oder sich nur von einzelnen Bestandteilen zu lösen, wenn sie das wünschen.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 64 Abs. 2 TKMoG-E vor:

„(2) Wenn ein Bestandteil des Pakets nach Absatz 1 bei Nichteinhaltung der Vertragsbestimmungen oder nicht erfolgter Bereitstellung vor dem Ende der vereinbarten Vertragslaufzeit kündbar ist, kann der Verbraucher entweder kostenfrei den einzelnen Vertragsbestandteil oder anstelle der Kündigung des einzelnen Vertragsbestandteils den Vertrag im Hinblick auf alle Bestandteile des Pakets kündigen.“

9. § 68 - SCHLICHTUNG

Seit mehr als 20 Jahren vermittelt die Schlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur als neutrale Instanz zwischen Anbietern und Verbrauchern. Streitigkeiten umfassten dabei unter anderem, dass vertraglich zugesagte Leistungen nicht eingehalten wurden, Rechnungsbeanstandungen und Probleme im Zusammenhang mit der Beendigung von Verträgen.⁸⁰

Beachtlich ist, dass Telekommunikationsunternehmen, bei denen ein Schlichtungsverfahren angefragt wurde, in 21 Prozent der Fälle die Teilnahme am Schlichtungsverfahren oder die Fortführung des Verfahrens verweigerten, ohne eine Lösung des Problems anzubieten.⁸¹ Die Zahl ist auch in den Jahren zuvor gleichbleibend hoch. Um Verbrauchern hier in jedem Fall zumindest die Möglichkeit zu geben, gemeinsam mit ihrem Anbieter außergerichtlich eine Lösung zu finden, sollte die Schlichtung für Telekommunikationsunternehmen verpflichtend ausgestaltet werden.

FORDERUNG VZBV

Um Verbrauchern eine verbindliche Möglichkeit zur außergerichtlichen Streitbeilegung zu bieten, sollte die Schlichtung für Telekommunikationsunternehmen verpflichtend werden.

⁸⁰ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 66.

⁸¹ Ebenda.

Der vzbv schlägt daher die Einfügung eines neuen Absatz 2 des § 68 TKMoG-E vor. Des Weiteren wird der jetzige § 68 Abs. 2 zu § 68 Abs. 3 TKMoG-E und wird wie folgt umformuliert:

„(2-Neu) Das Schlichtungsverfahren ist für Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze oder Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste verpflichtend.“

(2) (3) Das Schlichtungsverfahren endet, wenn

1. der Schlichtungsantrag vom Endnutzer zurückgenommen wird,
2. Endnutzer und Betreiber oder Anbieter sich geeinigt und dies der Bundesnetzagentur mitgeteilt haben,
3. Endnutzer und Betreiber oder Anbieter übereinstimmend erklären, dass sich der Streit erledigt hat,
4. die Schlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur dem Endnutzer und dem Betreiber oder Anbieter mitteilt, dass eine Einigung im Schlichtungsverfahren nicht erreicht werden konnte, oder
5. die Schlichtungsstelle Telekommunikation der Bundesnetzagentur feststellt, dass Belange nach Absatz 1 nicht mehr berührt sind.

10. § 72 - ANSCHLUSS VON TELEKOMMUNIKATIONSENDEINRICHTUNGEN

Verbraucher hatten vor 2016 selten die Möglichkeit, ihren Router frei zu wählen. Dieses Problem wurde mit der Einführung der Routerfreiheit im selben Jahr behoben. Zu grunde liegen die Richtlinie 2008/63/EG und die Verordnung 2015/2120, die festlegen, dass Endnutzer bei der Nutzung von Internetzugangsdiensten das Recht haben, ihr Endgerät frei zu wählen. In der Gesetzesänderung wurde auch auf nationaler Ebene 2016 klargestellt, dass das öffentliche Telekommunikationsnetz am passiven Netzabschlusspunkt endet. Verbraucher können daher selbst entscheiden, welches Endgerät sie hinter dem Netzabschlusspunkt anschließen wollen.⁸² Auch mit der Umsetzung des EECC bleibt die Routerfreiheit weiter bestehen, wie der Gesetzgeber im Diskussionsentwurf zustimmend feststellt.⁸³ Für Verbraucher sind das gute Nachrichten.

Gemäß Art. 61 Abs. 7 EECC hat das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (BEREC) Anfang 2020 Leitlinien zum Netzabschlusspunkt verfasst, die die deutsche Umsetzung in § 72 Abs. 1 TKMoG-E unterstützen.⁸⁴

Für den vzbv nicht verständlich ist, weshalb der Gesetzgeber in § 72 Abs. 2 TKMoG-E Ausnahmen von der Routerfreiheit durch Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur gestattet. Hier kann es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für Verbraucher, aber auch Unternehmen kommen, da nicht absehbar ist, wie die Regelung von der Bundesnetzagentur angewandt wird. Vorstellbar wäre, dass Anbieter diese Möglichkeit nun nutzen, um die Routerfreiheit Stück für Stück aufzuweichen. Hier könnte es schnell zu

⁸² Drucksache 18/6280, S.

⁸³ Auch im ersten Eckpunktepapier zur TKG-Novelle 2019 und in einer kleinen Anfrage der FDP Fraktion hat die Bundesregierung ihre Absicht bekräftigt, dass die Routerfreiheit weiter Bestand haben soll. BMWi/BMVI: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, 2019, S. 10, Drucksache 19/17245: S. 5.

⁸⁴ BEREC: BEREC Guidelines on Common Approaches to the Identification of the Network Termination Point in different Network Topologies, 2020, S. 10f.

einem für Verbraucher, Unternehmen und Bundesnetzagentur unübersichtlichen Markt und zu einer unsicheren Zukunft der Endgerätefreiheit kommen.

Der vzbv plädiert daher für die Streichung des § 72 Abs. 2. TKMoG-E.

FORDERUNG VZBV

Um Verbraucher und Unternehmen vor Rechtsunsicherheiten zu schützen und um das Aufweichen der Routerfreiheit zu verhindern, setzt sich der vzbv für die Streichung des § 72 Abs. 2 TKMoG-E ein.

11. § 155 - RECHT AUF VERSORGUNG MIT TELEKOMMUNIKATIONSDIENSTEN

Laut Begründung zum Regierungsentwurf normiert § 155 Abs. 1 TKMoG-E den Rechtsanspruch auf schnelles Internet in Form des angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes.

Zudem wird auf einen Mechanismus verwiesen, der „*für alle Bürgerinnen und Bürger ein bestimmtes Qualitätsniveau hinsichtlich der Versorgung mit Internetzugangsdiensten aber auch Sprachkommunikationsdiensten gewährleistet und einen individuellen Anspruch des einzelnen Endnutzers beinhaltet.*“⁸⁵

Wer jedoch nach einer konkreten Angabe zur Bandbreite sucht, wird enttäuscht. Schaut man sich den Entwurf genauer an, muss man feststellen, dass der „Rechtsanspruch auf schnelles Internet“ bereits erfüllt sein könnte, wenn Verbraucher Zugang zu Diensten wie E-Mail, Anrufe, Videoanrufe und der Nutzung von sozialen Medien bekommen.⁸⁶ Für den reinen Zugang sind jedoch keine hohen Bandbreiten erforderlich. Bei einer Geschwindigkeit von 144 Kbit/s benötigt es circa zwei Minuten zum Laden einer durchschnittlichen Webseite, bei 30 Mbit/s dauert es circa 0,5 Sekunden. Einen Full-HD-Film zu laden, dauert entsprechend 5 Tage oder 35 Minuten.⁸⁷

Die Bundesregierung hatte die Möglichkeit, die Regelungen im Referentenentwurf vor der Kabinetsabstimmung wesentlich nachzubessern. Gegenüber dem Diskussionsentwurf in der Fassung vom 2. November 2020 wurde jedoch keine der Regelungen des § 155 TKMoG-E verbraucherfreundlich ausgestaltet. Der im Koalitionsvertrag 2018 ambitioniert geplante Rechtsanspruch auf schnelles Internet kann so nicht erfüllt werden.

Hintergrund

Die Themen Breitbandversorgung und Breitbandausbau wurden in der Vergangenheit von der Bundesregierung überwiegend unter dem Aspekt des wettbewerblichen Infrastrukturausbau und dessen Förderung betrachtet. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen 2018 gab es jedoch einen Richtungswechsel. Erstmals wurde auch der flächende-

⁸⁵ TKMoG-E, S. 235

⁸⁶ Weitere essenzielle Dienste nach TKMoG-E sind: Sofortnachrichtenübermittlung und weitere Onlinewerkzeuge für das Suchen und Finden von Informationen, Aus- und Weiterbildung, Online-Bestellungen, Arbeitssuche, berufliche Vernetzung, Online Banking und elektronische Behördendienste. Im Referentenentwurf neu eingefügt wurde zudem, dass bei der qualitativen Ausgestaltung des Internetzugangsdienstes das Ermöglichen von Teleheimarbeit im üblichen Umfang sowie die Nutzung von Online-Inhaltdiensten im marktüblichen Umfang berücksichtigt werden sollen. TKMoG-E: S. 238.

⁸⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage von: Computerbild digital: Downloadzeit: Der Download-Rechner, abrufbar unter: <https://www.wieistmeineip.de/download-rechner/>, 10.01.2021.

ckende Zugang zum schnellen Internet für alle Bürgerinnen und Bürger als Ziel festgehalten.⁸⁸ Helge Braun, Chef des Bundeskanzleramtes, sagte noch während der Koalitionsverhandlungen: „*Schnelles Internet ist genauso wichtig wie die Versorgung mit Gas, Wasser oder Strom. [...] Das Ziel: Es darf am Ende des Breitbandausbaus keine weißen Flecken mehr auf der Deutschlandkarte geben. [...].*“⁸⁹

Um die Chancen der Digitalisierung für Wohlstand und sozialen Fortschritt nutzen zu können, sei es laut Koalitionsvertrag 2018 die Aufgabe der Bundesregierung, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit jeder daran teilhaben kann.⁹⁰ Erreicht werden soll dieses Ziel unter anderem über einen rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet, der bis zum 1. Januar 2025 eingeführt werden soll.⁹¹

Für Verbraucher ist diese Entwicklung mehr als positiv, denn der Wunsch nach deutlich höheren Geschwindigkeiten bei der Grundversorgung mit Internet ist groß: Bei einer Befragung im Auftrag des vzvb gab 2019 insgesamt 65 Prozent der befragten Internetnutzer ab 18 Jahren an, dass die Geschwindigkeit der Breitband-Grundversorgung bei mindestens 30 Mbit/s liegen sollte. Besonders groß ist der Wunsch nach einer höheren Mindestgeschwindigkeit in ländlichen Gebieten.⁹²

Grundversorgung in Deutschland

Die grundlegende Versorgung mit Internet wird in Deutschland bisher über den Universaldienst bereitgestellt. Universaldienstleistungen dienen nach § 78 Telekommunikationsgesetz (TKG) der Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung von bestimmten Telekommunikationsdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen.⁹³ Auch sollen die bereitgestellten Dienste allen Bürgerinnen und Bürgern eine uneingeschränkte soziale und wirtschaftliche Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen.⁹⁴ Derzeit wird in Deutschland über den Universaldienst flächendeckend ein stationärer Anschluss bereitgestellt, der einen funktionalen Internetzugang ermöglichen soll.⁹⁵

Obwohl laut EU-Vorgaben⁹⁶ schon über ein Jahrzehnt die Möglichkeit bestand, im Rahmen einer Grundversorgung, Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufzunehmen, hat der deutsche Gesetzgeber davon bisher keinen Gebrauch gemacht. So gab es bereits im Zuge der TKG-Novellierung 2012 Diskussionen über die Einführung eines

⁸⁸ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.38.

⁸⁹ Solms-Laubach, Franz: Rechtsanspruch auf schnelles Internet kommt! Im BILD-Interview spricht der CDU-Politiker über die fünf großen Baustellen für die Koalition von Union, 2018, <https://www.bild.de/politik/inland/dr-helge-braun/interview-helge-braun-groko-baustellen-54949932.bild.html>, 14.01.2021.

⁹⁰ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.37.

⁹¹ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag zwischen, CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 2018, S.38.

⁹² Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 22, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/09/19-12-06_busumfrage_tk-probleme.pdf, 11.01.2021.

⁹³ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2016/2017, S. 63.

⁹⁴ Richtlinie (EU) 2018/1972: Erwägungsgrund 210.

⁹⁵ Siehe hierzu § 78 Abs. 1 S. 1 TKG.

⁹⁶ Richtlinie 2009/136/EG: Art. 4 Abs. 2.

Breitband-Universaldienstes. Es gab Bestrebungen, den funktionalen Internetzugangsdienst durch entsprechende Konkretisierungen einer Mindestbandbreite auszuweiten.⁹⁷ Von Seiten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gab es zeitweise die Forderung, eine Bandbreite als Universaldienst festzulegen, die sich an der Bandbreite orientiert, die der Mehrzahl der Nutzer tatsächlich zur Verfügung steht.⁹⁸ Orientiert man sich hier also an den Bandbreiten, die damals der Mehrzahl der Nutzer zur Verfügung standen, hatten 2012 ungefähr 85 Prozent aller Haushalte mindestens eine Bandbreite von 6 Mbit/s über leitungsgebundene Technologien zur Verfügung. 54,8 Prozent der Haushalte hatten mindestens 50 Mbit/s zur Verfügung.⁹⁹

Schlussendlich konnte man sich nicht auf eine nähere Bestimmung einer angemessenen Mindestbandbreite festlegen. Als Folge wurde ein Internetzugangsdienst mit 56 Kbit/s selbst im Jahr 2019 von der Bundesnetzagentur noch als funktional eingestuft.¹⁰⁰

Verzahnung Recht auf schnelles Internet und Universaldienst

Das für die Universaldienste verantwortliche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat in einem ersten Eckpunktepapier zur TKG-Novelle 2019 angekündigt, dass das Recht auf schnelles Internet und die Regelungen zum Universaldienst sinnvoll miteinander verzahnt werden sollen.¹⁰¹ Eine Verknüpfung im Diskussionsentwurf erfolgt formal über § 156 TKMoG-E.

Eine Verzahnung des rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet mit den Universaldienstvorgaben ist mit Blick auf die politische Absichtserklärung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag nur realisierbar, wenn ein Leistungsniveau festgelegt wird, welches einen angemessenen Kompromiss zwischen dem Anspruch an eine Grundversorgung mit Breitband und einem Rechtsanspruch auf schnelles Internet darstellt.

Ein angemessener Kompromiss und eine dementsprechend sinnvolle Verzahnung könnte nach Auffassung des vzbv dadurch erreicht werden, dass für den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet keine Bandbreiten im Gigabitbereich festgelegt werden. Im Gegenzug darf aber die Grundversorgung mit Breitband leistungsbezogen nicht nur den Minimalvorgaben des EECC entsprechen, sondern muss mit Blick auf die Bandbreitenleistung die Verbrauchererwartung erfüllen, die mit dem politischen Versprechen eines rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet einhergeht. Das ist nur der Fall, wenn die Bandbreite, die über den Universaldienst festgelegt wird, entsprechend hoch ausfällt.

FORDERUNG VZBV

⁹⁷ Drucksache 17/7521: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie, 2011, S. 92ff.

⁹⁸ CDU/CSU Bundestagsfraktion: Nachforderungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen, 2011, S. 4, <https://www.cr-online.de/CDU-CSU-Nachforderungen.pdf>, 11.11.2020.

⁹⁹ TÜV Rheinland: Bericht zum Breitbandatlas Ende 2012 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 2012, S. 6, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2012-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile, 11.11.2020.

¹⁰⁰ Golem: Bundesnetzagentur nennt 56 KBit/s funktional, 2019, <https://www.golem.de/news/internetanschluss-bundesnetzagentur-nennt-56-kbit-s-funktional-1911-145016.html>, 11.11.2020.

¹⁰¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, 2019, S.22.

Der rechtlich abgesicherte Anspruch auf schnelles Internet sollte noch in der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden.

Um den Anforderungen eines rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet zu genügen, muss die Bandbreite, die über den Universaldienst festgelegt wird, entsprechend hoch ausfallen.

Sofern keine entsprechende Infrastruktur über alle Technologien hinweg vorhanden ist, muss diese zur Verfügung gestellt oder ausgebaut werden.

12. § 156 - VERFÜGBARKEIT DER TELEKOMMUNIKATIONSDIENSTE

Wie oben bereits erläutert, werden im Zuge der nationalen Umsetzung des EECC auch die Universaldienstleistungen im Telekommunikationsmarkt novelliert. Laut Art. 84 Abs. 1 EECC müssen Mitgliedstaaten einen erschwinglichen Breitband-Universaldienst an einem festen Standort gewährleisten. Art. 84 Abs. 3 EECC legt fest, dass Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der nationalen Bedingungen und der von der Mehrheit der Verbraucher im Hoheitsgebiet genutzten Mindestbandbreite¹⁰², Vorgaben für einen breitbandigen Internetzugangsdienst bestimmen, der in der Lage ist, ein im EECC festgelegtes Mindestangebot an Diensten zu unterstützen. Außerdem soll Verbrauchern über den Universaldienst ein angemessenes Maß an sozialer Integration und Beteiligung an der digitalen Gesellschaft und Wirtschaft ermöglicht werden.

Gegenüber dem Diskussionsentwurf gibt es im Regierungsentwurf aus Verbrauchersicht keine signifikant positiven Änderungen. Lediglich hinsichtlich der Minimalanforderungen, was ein Internetzugangsdienst mindestens ermöglichen müsste, wurde im § 156 Abs. 3 TKMoG-E Teleheimarbeit im üblichen Umfang und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltsdiensten festgelegt. Weiterhin ist keine anfängliche Mindestbandbreite definiert. Der Entwurf bewegt sich damit auf dem absoluten Mindestniveau hinsichtlich der sowieso umzusetzenden Regelungen gemäß Art. 84 EECC. Aus Verbrauchersicht ist die gewählte Umsetzung daher immer noch mehr als enttäuschend.

Nach Auffassung des vzbv wird der vorliegende Regierungsentwurf dem Art. 84 Abs. 1 EECC insofern nicht gerecht, als dass der nationale Gesetzgeber im § 154 Abs. 2 TKMoG-E nicht wie im EECC vorgesehen von einem *Breitbandinternetzugangsdienst* spricht, sondern lediglich von einem *schnellen Internetzugangsdienst*. Es ist unerlässlich, dass der Gesetzgeber hier nachbessert.

Zudem kritisiert der vzbv, dass der vorliegende Entwurf keine anfängliche Mindestbandbreite definiert. Gemäß § 156 Abs. 3 TKMoG-E soll die Bundesnetzagentur feststellen, welche Anforderungen ein Internetzugangsdienst nach Abs. 2 erfüllen muss. Berücksichtigt werden soll dabei „*insbesondere die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und Breitbandfördermaßnahmen.*“

¹⁰² Zudem unter Berücksichtigung des BEREC-Berichts über bewährte Verfahren den angemessenen Breitbandinternetzugangsdienst für die Zwecke des Art. 84 Abs. 1 EECC.

Sowohl der Koalitionsvertrag als auch der EECC stammen aus dem Jahr 2018. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber es in über zwei Jahren versäumt hat, den Prozess zur Konkretisierung der Anforderungen an den Breitbanduniversaldienst inklusive der Festlegung einer Mindestbandbreite abzuschließen.

Die Auslagerung zur Bestimmung der Anforderungen an einen schnellen Internetzugangsdienst an die Bundesnetzagentur hat zur Folge, dass Verbraucher im besten Fall noch viele Jahre auf einen angemessenen Breitband-Universaldienst warten müssen. Aber auch dann ist fraglich, ob im Verfahren überhaupt eine Mindestbandbreite festgelegt wird. Verbraucherinteressen werden hier vom Gesetzgeber nicht ernst genommen.

Darüber hinaus muss angezweifelt werden, ob die Bundesnetzagentur die Anforderungen an einen schnellen Internetzugangsdienst überhaupt objektiv feststellen kann. In der Vergangenheit hat sich die Bundesnetzagentur explizit dafür ausgesprochen, Breitbandanschlüsse nicht in den Universaldienst aufzunehmen.¹⁰³ Eine Universaldienstverpflichtung mit Bandbreiten zwischen 10 – 30 Mbit/s könnte einem „vorausschauend orientierten Breitbandausbau“ entgegenstehen und konterkarieren zudem die Breitbandziele der Bundesregierung. Die Bundesnetzagentur befürchtet zudem, dass ein Breitband-Universaldienst zu Verwerfungen im Markt führen könnte, wenn den Unternehmen dadurch Investitionsmittel entzogen werden.¹⁰⁴

Um festlegen zu können, in welcher Form der Breitband-Universaldienst qualitativ ausgestaltet werden soll, müssen, wie gerade angesprochen, die Vorgaben aus Art. 84 EECC auf nationaler Ebene konkretisiert werden. Gemäß Art. 84 Abs. 3 EECC sind für die Festlegung eines angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes dabei folgende Anknüpfungskriterien zu berücksichtigen: der BEREC-Bericht über bewährte Verfahren, nationale Gegebenheiten und die Mindestbandbreite, die von der Mehrheit der Verbraucher im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates genutzt werden. Der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst muss jedoch wenigstens das Mindestangebot an Diensten gemäß Anhang V EECC unterstützen können.

Datengrundlage

2019 gab es in Deutschland 35,1 Millionen vertraglich gebuchte Breitbandanschlüsse im Festnetz.¹⁰⁵ 22,6 Millionen Anschlüsse, also rund 64 Prozent hatten dabei mindestens eine Bandbreite von 30 Mbit/s, 50,51 Prozent mindestens eine Bandbreite von 55 Mbit/s.¹⁰⁶ Nach eigenen Berechnungen hätten rund 28,3 Millionen Anschlüsse, also circa 80,83 Prozent mindestens eine Bandbreite von 18 Mbit/s.¹⁰⁷ 2,9 Millionen Anschlüsse, also knapp 8 Prozent lagen dabei unter 10 Mbit/s.¹⁰⁸ Da sich die Zahlen nur auf Breitbandanschlüsse beziehen, sind hier Haushalte ohne Internetzugang nicht einmal eingerechnet.

Zu beachten ist, dass sich die Zahlen der Bundesnetzagentur auf die Gesamtheit der vertraglich gebuchten Breitbandanschlüsse im Festnetz beziehen. Hierunter können

¹⁰³ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2016/2017, 2017, S. 70.

¹⁰⁴ Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2016/2017, 2017, S.68.

¹⁰⁵ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 48.

¹⁰⁶ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 49.

¹⁰⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen aus dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur bei gleicher Prozentverteilung für Geschwindigkeiten bis 1 Gbit/s und mehr. Vgl. Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 49.

¹⁰⁸ Ebenda.

sowohl private als auch gewerbliche Anschlüsse fallen. Der Jahresbericht der Bundesnetzagentur gibt darüber keine nähere Auskunft. Der Breitbandatlas der Bundesregierung schlüsselt zwar nach Privathaushalten auf, bezieht sich aber nur auf die Breitbandverfügbarkeit. Ende 2019 hatten 53,4 Prozent der Haushalte in ländlichen Gebieten eine Bandbreite von mindestens 100 Mbit/s zur Verfügung, in städtischen Gebieten 93,8 Prozent.¹⁰⁹

Zum jetzigen Zeitpunkt sind keine Zahlen zu tatsächlichen Anschlussraten in Privathaushalten verfügbar. Um eine objektive und neutrale Bemessungsgrundlage für die über den Universaldienst bereitgestellte Mindestbandbreite zu schaffen, müssen daher repräsentative Daten erhoben werden. So kann festgestellt werden, mit welcher Bandbreite Verbraucher in Deutschland stationär surfen.

Mehrzahl der Verbraucher

2011 hat das Communications Committee der Europäischen Kommission (CoCom) 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer“ definiert¹¹⁰¹¹¹. Darüber hinaus ist für die Bemessung der Bandbreite, die der EU-Vorgabe entspricht, nicht die verfügbare Bandbreite, sondern die tatsächlich genutzte Mindestbandbreite entscheidend. Der Gesetzgeber greift den Bezug auf die CoCom Vorgaben auch in § 156 Abs. 3 TKMoG-E auf.

Soll nun der CoCom Auslegung entsprochen werden, müsste die Bandbreite, die als Grundversorgung über den Universaldienst genutzt werden könnte, in Deutschland bei derzeit 18 Mbit/s liegen, sofern man die Zahlen der Bundesnetzagentur zu vertraglich gebuchten Breitbandanschlüssen zugrunde legt.

Der vzbv sieht die Schwelle für die „Mehrzahl der Haushalte“ bereits bei mindestens 50 Prozent erreicht.

Die Definition durch CoCom ist nicht bindend und zudem veraltet. Man hatte sich damals am Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „*substantial majority of the population*“¹¹² gesprochen. Bereits die darauffolgende Novellierung der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „*majority of subscribers*“.¹¹³ Dies wurde ähnlich im Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des EECC mit „*majority of consumers*“ übernommen.

Die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent sollte auch vom deutschen Gesetzgeber bei der Novellierung der Universaldienste im TKG als Grundlage für die Auslegung der Mehrheit der Verbraucher genutzt werden.

¹⁰⁹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bericht zum Breitbandatlas, Teil 1: Ergebnisse, 2019, S. 10, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2019-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile, 11.01.2021.

¹¹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306: Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen, 2018, S.7.

¹¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0795:FIN:EN:PDF>, 11.01.2021.

¹¹² Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 25.

¹¹³ Richtlinie 2009/136/EC: Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 5. Die Richtlinie spricht in der deutschen Übersetzung fälschlicherweise im Erwägungsgrund 5 noch von „überwiegenden Mehrheit der Nutzer“. Als Grundlage sollte jedoch die zwischen Mitgliedstaaten abgestimmte englische Version genutzt werden. Darüber hinaus spricht aber der EECC in richtiger Übersetzung im Art. 84 Abs. 3 i.V.m Erwägungsgrund 215 von „Mehrheit der Verbraucher“.

Legt man die Zahlen der Bundesnetzagentur zugrunde, haben nach eigener Berechnung 50,51 Prozent der vertraglich gebuchten Anschlüsse eine Bandbreite von mindestens 55 Mbit/s.¹¹⁴

Qualitätsparameter Mindestangebot an Diensten nach Anhang V EECC

Laut EECC muss der angemessene Breitbandinternetzugangsdienst eine Bandbreite bereitstellen können, die erforderlich ist, um das Mindestangebot an diesen vorgegebenen Diensten unterstützen zu können¹¹⁵: E-Mail, Suchmaschinen, die das Suchen und Auffinden aller Arten von Informationen ermöglichen, grundlegende Online-Werkzeuge für die Aus- und Weiterbildung, Online-Zeitungen oder Online-Nachrichten, Online-Einkauf oder Online-Bestellung von Waren und Dienstleistungen, Arbeitssuche und Werkzeuge für die Arbeitssuche, berufliche Vernetzung, Online-Banking, Nutzung elektronischer Behördendienste, soziale Medien und Sofortnachrichtenübermittlung, Anrufe und Videoanrufe (Standardqualität).

Die im EECC zugrundeliegende Diensteliste ist immer noch diejenige, die im Richtlinienentwurf vor vier Jahren vorgestellt wurde. Die EU-Kommission hat demnach noch nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Liste an die aktuelle Internetnutzung anzupassen. Aus Sicht des vzbv ist dies aber dringend notwendig, um auch Dienste abzubilden, die für die heutige Zeit angemessen sind, so zum Beispiel die Nutzung von Smart Home Applikationen oder audiovisueller Mediendienste. Die Corona-Pandemie hat zudem gezeigt, dass darüber hinaus auch die uneingeschränkte Nutzung von Videodiensten für die mobile Arbeit und Ausbildung unablässig ist. Eine entsprechende Infrastruktur sollte flächendeckend für alle Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt werden.

Beruft man sich nur auf die Diensteliste, ergibt sich auch das Problem der Überprüfbarkeit. Können Verbraucher beispielsweise bestimmte Dienste, wie Online-Nachrichten oder soziale Netzwerke aufgrund von zu geringen Datenübertragungsraten nicht nutzen, kann das letztendlich schwer nachgewiesen werden und erfordert seitens der nationalen Aufsichtsbehörden hohen bürokratischen Aufwand.

Der vzbv lehnt eine reine Berufung auf ein Mindestangebot an Diensten über eine Diensteliste als Grundlage für die Novellierung des Breitband-Universaldienstes ab und fordert einen Universaldienst, der sich an einer dynamisch ansteigenden Bandbreite orientiert. Dies entspricht nach Auffassung des vzbv auch dem Ziel der Richtlinie. Denn die im EECC genannten Dienste können nur über eine zunächst zu definierende Mindestbandbreite zuverlässig genutzt werden. Wie oben bereits aufgezeigt, ist es theoretisch auch bei einer Downloadrate vom 56 Kbit/s möglich, Webseiten oder Online-Nachrichten aufzurufen. Allerdings sind die Wartezeiten für Verbraucher bei solch geringen Bandbreiten nicht zumutbar und lassen eine wirtschaftliche und soziale Teilhabe gerade nicht zu.

Qualitätsparameter Mindestbandbreite

¹¹⁴ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen aus dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur bei gleicher Prozentverteilung für Geschwindigkeiten bis 1 Gbit/s und mehr. Vgl. Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 49f.

¹¹⁵ Laut EECC soll die EU-Kommission die Entwicklung der Internetnutzung beobachten und das Mindestangebot an Diensten entsprechend aktualisieren. Vgl. Richtlinie 2018/1972: Erwägungsgrund 215.

Gemäß Art. 84 Abs. 3 EECC kann zur Festlegung eines angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes „*die von der Mehrheit der Verbraucher im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates genutzte Mindestbandbreite*“ herangezogen werden.

Klar sollte sein, dass für die Festlegung der genutzten Mindestbandbreite nicht die von Anbietern im Vertrag festgelegten Bandbreiten zugrunde gelegt werden sollten. Als Bemessungsgrundlage müssen objektive Daten zu tatsächlich genutzten Bandbreiten gelten. Das ist jedoch gerade nicht der Fall, wenn die seitens der Anbieter vertraglich definierte Mindestbandbreite als Grundlage herangezogen wird.

Um der Verzahnung von rechtlich abgesichertem Anspruch auf schnelles Internet und Universaldienstleistung gerecht zu werden, reicht es zudem nicht aus, dass nur die genutzte Mindestbandbreite als Qualitätsparameter herangezogen wird. Hier sollte ein Ausgleich zwischen den Anforderungen an den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet und der Universaldienstleistung erfolgen.

Wie oben bereits erläutert, muss die Bandbreite, die über den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet festgelegt wird, keineswegs im Gigabitbereich liegen. Im Gegenzug kann allerdings die Bandbreite, die über den Universaldienst festgelegt wird, nicht nur die von Verbrauchern genutzte Mindestbandbreite sein, da sonst der ambitioniert geplante und politisch versprochene Rechtsanspruch auf schnelles Internet nicht erfüllt wird. Die Anforderungen an den Breitband-Universaldienst sollten demnach nicht nur den Minimalvorgaben des EECC entsprechen, sondern auch den qualitativen Ansprüchen des rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet gerecht werden. Die Bandbreite, die über den Universaldienst festgelegt wird, sollte daher entsprechend hoch ausfallen.

Auch wenn derzeit keine repräsentativen Daten zu tatsächlichen Anschlussraten in Privathaushalten vorhanden sind, kann dennoch aufgrund der aktuellen Datenlage eine anfängliche Mindestbandbreite bestimmt werden, die nach Erhebung repräsentativer Daten angepasst werden könnte. Die Breitbandverfügbarkeit für alle Technologien liegt 2019 für 53,4 Prozent der Haushalte bei mindestens 100 Mbit/s.¹¹⁶ Im selben Jahr hatten rund 50,51 Prozent der vertraglich gebuchten Breitbandanschlüsse im Festnetz mindestens eine Bandbreite von 55 Mbit/s. Rund 64 Prozent hatten dabei mindestens eine Bandbreite von 30 Mbit/s.¹¹⁷

Legt man nun die zur Verfügung stehenden Zahlen zu gebuchten Breitbandanschlüssen und zur Breitbandverfügbarkeit zugrunde, sind 30 Mbit/s als anfängliche Mindestbandbreite eine gute Kompromisslösung, um sowohl den Anforderungen an die Universaldienstleistung, als auch an den rechtlich abgesicherten Anspruch auf schnelles Internet gerecht zu werden. Dies entspricht auch der Verbrauchererwartung für die Breitband-Grundversorgung, die 2019 in einer Befragung des vzbv ermittelt wurde.¹¹⁸

Der vzbv setzt sich daher dafür ein, dass der Gesetzgeber einen Breitband-Universaldienst festschreibt, der an einer dynamisch ansteigenden Bandbreite ausgerichtet ist.

¹¹⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bericht zum Breitbandatlas, Teil 1: Ergebnisse, 2019, S. 10. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-ende-2019-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile, 14.11.2020.

¹¹⁷ Eigene Berechnung auf Grundlage der Zahlen aus dem Jahresbericht 2019 der Bundesnetzagentur bei gleicher Prozentverteilung für Geschwindigkeiten bis 1 Gbit/s und mehr. Vgl. Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2019, 2020, S. 49.

¹¹⁸ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 22, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/09/19-12-06_busum-frage_tk-probleme.pdf, 03.11.2020.

Die Mindestbandbreite, die über den Universaldienst zur Verfügung gestellt werden muss, ist so auszulegen, dass sie der Mehrheit der Verbraucher genutzten Bandbreite entspricht (mindestens 50%). Es handelt sich dabei um eine dynamische Größe. Steigt die von der Mehrheit der Verbraucher genutzten Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an die Universaldienstleistung.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv fordert, eine Grundversorgung über den Breitband-Universaldienst von anfänglich mindestens 30 Mbit/s im Bundesgebiet flächendeckend festzulegen.

Die Mindestbandbreite, die über den Universaldienst zur Verfügung gestellt werden muss, ist so auszulegen, dass sie der Mehrheit der Verbraucher genutzten Bandbreite entspricht (mindestens 50%). Es handelt sich dabei um eine dynamische Größe. Steigt die von der Mehrheit der Verbraucher genutzten Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an die Universaldienstleistung.

Es müssen repräsentative Daten erhoben werden, um festzustellen, welche Bandbreiten Verbraucher in Deutschland nutzen.

Eine Bestimmung der Universaldienstleistung nach einem bestimmten Mindestangebot an Diensten, welches ermöglicht werden muss, lehnt der vzbv ab.

Der vzbv spricht sich für eine Umlagefinanzierung aus, bei der Unternehmen einen bestimmten Prozentsatz ihres Jahresumsatzes für die Bereitstellung einer flächendeckenden Grundversorgung zur Verfügung stellen.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 156 Abs. 2 TKMoG-E sowie die Einfügung eines neuen Absatz 3 vor:

„(2) Mindestens verfügbar sein müssen Sprachkommunikationsdienste sowie ein schneller BreitbandInternetzugangsdienst für eine angemessene soziale und wirtschaftliche Teilhabe im Sinne des Absatzes 3, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort.

(3) Die anfängliche Mindestbandbreite für einen schnellen Breitbandinternetzugangsdienst wird auf 30 Mbit/s festgelegt und gilt innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Regelung. Es handelt sich dabei um eine dynamische Größe. Steigt die von der Mehrheit der Verbraucher genutzten Bandbreite, so steigt auch die Anforderung an den Breitbandinternetzugangsdienst.

(3) (4) Die Bundesnetzagentur legt stellt regelmäßig, im Abstand von zwei Jahren fest, welche ob sich die Anforderungen ein an den BreitbandInternetzugangsdienst sowie ein den Sprachkommunikationsdienst nach Absatz 2 und 3 geändert haben erfüllen müssen. Bei der Festlegung der Anforderungen an den Internetzugangsdienst berücksichtigt die Bundesnetzagentur insbesondere die von mindestens 80 50 Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität

auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und Breitbandfördermaßnahmen. Der Internetzugangsdienst muss jedoch stets mindestens die in Anhang V der Richtlinie (EU) 2018/1972 in der jeweils gültigen Fassung aufgeführten Dienste, Teleheimarbeit im üblichen Umfang und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten ermöglichen.

13. ARTIKEL 14 - ÄNDERUNG DER BETRIEBSKOSTENVERORDNUNG

Der Gesetzgeber hat sich dazu entschieden, die umfassende Novellierung des deutschen Telekommunikationsrechts zu nutzen, um § 2 Nummer 15 der Betriebskostenverordnung (BetrKV) zu streichen.

Der vzbv begrüßt die Streichung des Nebenkostenprivilegs aus dem Gesetz, da es sowohl Verbraucher benachteiligt als auch den Wettbewerb verzerrt.

Hintergrund

Die Betriebskostenverordnung regelt, welche Kosten Wohnungseigentümern und Mietern als Nebenkosten laufend in Rechnung gestellt werden können. Das sogenannte Nebenkostenprivileg ist in Deutschland seit 1984¹¹⁹ Bestandteil der Betriebskostenverordnung. Seit 2012 gilt § 2 Nummer 15 BetrKV nicht nur für Koaxialkabel, sondern auch für die Umlage von Kosten für eine TV-Grundversorgung, die über Breitbandkabelnetze angeboten wird.¹²⁰ Kurz erklärt, schließen Kabelnetzbetreiber mit Wohnungsbaugesellschaften und Immobilieneigentümern Gestattungsverträge ab, um Kabelnetze zu verlegen und zu betreiben. Wohnungseigentümer und Mieter zahlen den Kabelanschluss dann als Bestandteil der Mietnebenkosten.

Laut Digitalisierungsbericht der Medienanstalten empfingen 44 Prozent (16,8 Millionen) der deutschen Haushalte 2020 ihr TV-Signal über Kabel. Zum Vergleich: 11 Prozent (4,1 Millionen) nutzen IPTV.¹²¹ Nach Angaben des Branchenverbandes ANGA werden bei rund zwei Dritteln¹²² der 16,8 Millionen Haushalte, die ihr TV-Signal über Kabel empfangen, die monatlichen Kosten in der Nebenkostenabrechnung umgelegt.¹²³ Ob der Kabelanschluss genutzt wird oder nicht ist irrelevant. Die zugrundeliegenden Gestattungsverträge zwischen Kabelnetzbetreibern und Wohnungsbaugesellschaften, Hausverwaltungen oder Immobilieneigentümern haben meist lange Laufzeiten von 10 bis 15 Jahren.

Die geplante Streichung des Nebenkostenprivilegs aus der Betriebskostenverordnung ist für Verbraucher auf mehreren Ebenen eine positive Nachricht.

Wahlfreiheit für Verbraucher

Wie bereits erwähnt, müssen Verbraucher, die von der Umlagefähigkeit des Kabelfernsehzugangs auf die Wohnnebenkosten betroffen sind, die Kosten für den Anschluss übernehmen, egal ob sie ihn nutzen oder nicht. Wollen Verbraucher etwa neben dem

¹¹⁹ Bundesgesetzblatt: Jahrgang 1984, S. 546.

¹²⁰ Drucksache 17/7521, S.120.

¹²¹ die Medienanstalten: Digitalisierungsbericht Video, 2020, S.26.

¹²² Jungwirth, Michael: Stimmen aus der Branche zur Umlagefähigkeit, 2020, <https://anga.de/stimmen-aus-der-branche-zur-umlagefaehigkeit>, 11.11.2020.

¹²³ Sawall, Achim: Telekom gegen "Fernseh-Kupferkabel aus letztem Jahrhundert", 2020, <https://www.google.de/news/nebenkostenprivileg-telekom-gegen-fernseh-kupferkabel-aus-letztem-jahrhundert-2008-150254.html>, 11.11.2020.

Basiskabelprogramm noch zusätzliche Programme schauen, müssen diese extra gezahlt werden. Wer IPTV-Angebote oder Streaming-Abos nutzen möchte, muss auch diese (neben dem Internetzugang) zusätzlich bezahlen.

Der europäische Gesetzgeber hat im EECC festgehalten, dass Verbraucher in der Lage sein sollen, den Anbieter wechseln zu können, wenn dies in ihrem besten Interesse ist. Auch muss laut Erwägungsgrund 273 „*dafür gesorgt werden, dass sie davon nicht durch rechtliche, technische oder praktische Hindernisse wie Vertragsbedingungen, Verfahren oder Gebühren abgehalten werden.*“ In der Begründung zum Regierungsentwurf wird darauf zutreffend verwiesen.¹²⁴

In der Praxis haben Verbraucher oft nur die Wahl die Wohnung entweder mit Kabelanschluss zu mieten oder ganz darauf zu verzichten. Vermieter sind darüber hinaus nicht einmal verpflichtet, die Betriebskosten im Mietvertrag genauer zu beschreiben.¹²⁵

Verbraucher hatten bisher auch nicht die Möglichkeit, sich auf die in § 43b TKG anfängliche Mindestvertragslaufzeit von maximal 24 Monaten für Telekommunikationsverträge zu berufen. Der Wechsel des Strom-, Gas- oder DSL-Anbieters ist für Verbraucher mindestens alle 2 Jahre möglich. In Bezug auf Kabelanschlüsse, die über die Wohnnebenkosten abgerechnet werden, wurde Verbrauchern dieses Recht in der Vergangenheit durch Gerichtsurteile jedoch verweigert.¹²⁶

Mit der Streichung des § 2 Nummer 15 BetrKV schafft der deutsche Gesetzgeber Rechtssicherheit und stellt damit gleichzeitig klar, dass alle Verbraucher das Recht haben, ihre TK-Produkte frei zu wählen. Auch wird sichergestellt, dass Art. 105 Abs. 1 E-ECC, der die anfängliche Mindestvertragslaufzeit von mehr als 24 Monaten untersagt, sowohl für alle Verbraucher, als auch alle Telekommunikationsverträge im deutschen Recht anwendbar ist.

Nach Streichung des Nebenkostenprivilegs können Verbraucher öffentlich-rechtliche TV-Sender über DVB-T2, Satellit, Kabel oder über Internetdienste unverschlüsselt empfangen. Die Rundfunk-Grundversorgung wäre auch weiterhin sichergestellt, wenn Verbraucher ihre Bezugsquelle frei wählen können.

Wettbewerb

Vor fast zehn Jahren hat die Monopolkommission dem Nebenkostenprivileg erstmals wettbewerbsverzerrende Wirkung attestiert und für dessen Abschaffung plädiert.¹²⁷ 2018 hat die Monopolkommission im Hauptgutachten diese Auffassung weiter bekräftigt.¹²⁸ Nach ihrer Ansicht erschwert § 2 Nummer 15 BetrKV den Markteintritt alternativer Anbieter, was letztendlich Auswirkungen auf die Verbreitung anderer Übertragungstechniken, wie IPTV hat. Mieter, die bereits an einen Kabelanbieter gebunden sind, haben wenig Anreize, zusätzliche Kosten auf sich zu nehmen und andere Anbieter zu nutzen.¹²⁹ Kabelunternehmen haben zudem auch für den Internetanschluss einen Wettbewerbsvorteil, da sie diesen gebündelt mit dem Kabelanschluss anbieten können.

¹²⁴ TKMoG-E, S.467 in der Fassung der Bundesratsdrucksache 29/21..

¹²⁵ BGH, Urt. v. 10. 2. 2016, Az. VIII ZR 137/15.

¹²⁶ LG Essen, Urt. v. 31.5.2019, Az. 45 O 72/18, OLG Hamm, Urt. v. 28.5.2020, Az. 4 U 82/19.

¹²⁷ Monopolkommission: Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern, 2011, S. 19.

¹²⁸ Monopolkommission: Hauptgutachten 2018, Kapitel IV, Wettbewerb audiovisueller Medien im Zeitalter der Konvergenz, 2018, S. 342.

¹²⁹ Ebenda.

Kurzum: Das Nebenkostenprivileg sichert Kabelanbietern und Wohnungswirtschaft seit Jahrzehnten ein profitables Geschäft zulasten von Wettbewerbern und Verbrauchern. Seit Monaten fahren sie daher schwere Geschütze auf, um die Abschaffung ihrer Privilegien zu verhindern.

Seitens der Kabelwirtschaft wird argumentiert, es würde zu höheren Kosten für Verbraucher kommen, sollte die Regelung aus der Betriebskostenverordnung gestrichen werden.¹³⁰¹³¹ Es werden insbesondere Szenarien skizziert, in denen vor allem Empfänger von Transferleistungen von Mehrkosten betroffen wären, da hier die Wohnnebenkosten von öffentlichen Leistungsträgern übernommen werden. Nicht erwähnt werden jedoch diejenigen Empfänger, die keinen Kabel-TV-Anschluss haben und ihren Zugang nicht über die Wohnnebenkosten bezahlt bekommen. Um nach der Streichung des Nebenkostenprivilegs einen fairen Ausgleich zu schaffen, könnte beispielweise der Regelsatz für Transferleistungen um einen marktgerechten Preis für den Bezug eines Kabel-TV-Anschlusses erhöht werden. Da das Nebenkostenprivileg erst ab 2025 fällt, bleibt dem Gesetzgeber genug Zeit, hier entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Nichtdestotrotz wirkt dieses Argument der Kabel- und Wohnungswirtschaft schon fast höhnisch, wenn man bedenkt, dass das Geschäft rund um das Nebenkostenprivileg ihnen satte Gewinne einfährt. So haben große Wohnungsunternehmen Tochtergesellschaften gegründet, die für die Vermietungsgesellschaft das Inhouse-Kabelnetz betreiben. Den eigentlichen Betrieb, zum Beispiel die TV-Signaleinspeisung und Wartung übernimmt ein Kabelnetzbetreiber, der dafür von der Tochtergesellschaft vergütet wird. Die Tochtergesellschaft wiederum rechnet den Betrieb gegenüber dem Mutterkonzern mit höheren Beträgen ab, die dann über das Nebenkostenprivileg komplett auf den Mieter umgelegt werden können.¹³² Bei rund 12 Millionen Haushalten, die mit Kabel-TV versorgt sind, ist das ein sicheres und lukratives Geschäft. Dass durch die Abschaffung des Nebenkostenprivilegs mit Gewinneinbußen gerechnet werden muss, schlussfolgerte das Immobilienunternehmen Vonovia, dem in Deutschland rund 400.000 Wohnungen¹³³ gehören, folgerichtig in seinem Geschäftsbericht 2019: „*Ebenso können Änderungen in der Umlagefähigkeit von Betriebs- und Nebenkosten zu einem höheren Aufwand in der Immobilienbewirtschaftung bzw. zu einem geringeren Ertrag in unseren Value-add-Geschäften führen.*“¹³⁴

Ein weiteres Argument, dass von der Kabel- und Wohnungswirtschaft angebracht wird, sind Mehrkosten, die für Mieter anfallen, sollte das Sammelinkasso nicht mehr möglich sein. Laut Branchenvertretern wären Einzelverträge um ein Vielfaches teurer.¹³⁵ Laut Prof. Dr. Gerpott liegen die monatlichen Preise für Einzelverträge derzeit über den Preisen von Sammelinkassoverträgen. Der Preisunterschied ist jedoch nicht mit den Mehrkos-

¹³⁰ Esser, Ingeborg: Stimmen aus der Branche zur Umlagefähigkeit, 2020, <https://anga.de/stimmen-aus-der-branche-zur-umlagefaehigkeit>, 11.11.2020.

¹³¹ Gajek, Henning: ANGA: Finanzielle Mehrbelastung für über 12 Mio. Haushalte, 2020, <https://www.teltarif.de/tkg-anga-buerokratie-netzausbau/news/82562.html>.

¹³² Gerpott, Torsten J.: TV-Grundversorgung über Wohnungsbetriebskosten abrechnen?, 2020, <https://www.teltarif.de/gerpott-nebenkostenprivileg-telekommunikationsmodernisierungsgesetz/news/81641.html>, 11.11.2020.

¹³³ Informationen von der Firmenwebseite, Vonovia: 2020, <https://www.vonovia.de/de-de>, 11.11.2020.

¹³⁴ Vonovia: Geschäftsbericht 2019, 2019, S. 131.

¹³⁵ Heuzeroth, Thomas: Kostenfalle Kabel-TV – neue Hoffnung für Millionen Verbraucher, 2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/webwelt/article216555972/Kabel-TV-Es-winkt-das-Ende-der-Kostenfalle.html>, 11.11.2020.

ten für die einzelne Abrechnung der Haushalte gleichzusetzen. IT-Systeme ermöglichen bereits heute, dass eventuelle Zusatzkosten für die Einzelabrechnung gegen null laufen.¹³⁶ Darüber hinaus sind Preise, die Mieter heute für ihren Kabel-TV-Anschluss über die Wohnnebenkosten bezahlen, laut Gerpott „*durch den Wettbewerbsdruck auf den örtlichen Gestattungs- und Wohnungsmietmärkten und nicht durch Fakturierungs- oder andere Produktionskosten geprägt.*“¹³⁷ Der Kabel- und Wohnwirtschaft fehlt es an Evidenz, um ihr Argument zu untermauern. Es gibt allerdings konkrete Beispiele am Markt, die zeigen, dass es auch anders geht: In Leipzig hat eine Wohnungsgenossenschaft 2015 einen Gestattungsvertrag für 10 Jahre mit Primacom abgeschlossen. Dadurch wurden die Kabelkosten von 10,77 Euro auf 7,90 Euro pro Monat gesenkt. Jeder Mieter kann selbst entscheiden, ob er einen Kabelanschluss möchte oder nicht. Zudem können die Verträge nach 24 Monaten jährlich gekündigt werden.¹³⁸

Um gesetzliche Vorgaben aus dem EECC umzusetzen, allen Verbrauchern Wahlfreiheit und Kündigungsschutz bei Telekommunikationsprodukten zu garantieren sowie Wettbewerb zu generieren, unterstützt der vzbv die Streichung des Nebenkostenprivilegs aus der Betriebskostenverordnung.

FORDERUNG VZBV

Der vzbv spricht sich dafür aus, wie vom Gesetzgeber in Art. 14 TKMoG-E vorschlagen, den § 2 Nummer 15 BetrKV zu streichen.

14. ARTIKEL 42 - ÄNDERUNG DER TK-TRANSPARENZVERORDNUNG

Aus Verbrauchersicht sind die im deutschen TKG verankerten Transparenz- und Informationsvorgaben, die Telekommunikationsanbieter ihren Kunden zur Verfügung stellen müssen, eine Erfolgsgeschichte. Über die im Juni 2017 in Kraft getretene Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TransparenzVO) haben Verbraucher seither eine bessere Übersicht, was in ihren Telefon- und Internetverträgen geregelt ist. Mithilfe eines einheitlichen Produktinformationsblatts können sich Verbraucher über die wesentlichen Vertragsdetails informieren und so eine informierte Kaufentscheidung treffen. Auch die Verpflichtung für Anbieter auf der monatlichen Rechnung unter anderem den Vertragsbeginn und das aktuelle Ende der Mindestvertragslaufzeit auszuweisen, führt zu mehr Transparenz beim Endkunden und kann unerwünscht lange Vertragslaufzeiten verhindern und den Anbieterwechsel wesentlich erleichtern.

Die nationale Umsetzung des EECC bietet einigen Branchenvertretern nun scheinbar eine Gelegenheit, um für eine Abschwächung der Transparenzvorgaben zu werben. Der vzbv stellt sich dem vehement entgegen. Die für die nationale Umsetzung des E-ECC federführenden Bundesministerien BMWi und BMVI haben der TransparenzVO in einem Eckpunktepapier zur TKG-Novelle 2019 einen positiven Einfluss auf die Wettbewerbsentwicklung bescheinigt und sehen die Regelungen als Bereicherung für den

¹³⁶ Gerpott, Torsten J.: TV-Grundversorgung über Wohnungsbetriebskosten abrechnen?, 2020, <https://www.teltarif.de/gerpott-nebenkostenprivileg-telekommunikationsmodernisierungsgesetz/news/81641.html>, 11.11.2020.

¹³⁷ Ebenda.

¹³⁸ Gundall, Michael: Nebenkostenprivileg: Die heilige Kuh der Kabelnetzbetreiber, Infodigital, Ausgabe 387/06, 2020, S. 64.

Verbraucherschutz. Vor diesem Hintergrund wurde auf ein Weiterbestehen der Verordnung verwiesen.¹³⁹

Nach Auffassung des vzbv kann die 2017 in Kraft getretene TransparenzVO in Bezug auf das Produktinformationsblatt und Angaben auf der monatlichen Rechnung in bisheriger Form weiterhin bestehen bleiben, da Art. 103 Abs. 1 EECC über § 52 Abs. 1 und 2 TKMoG-E umgesetzt werden kann. Darüber hinaus sollte die TransparenzVO um Regelungen zur Vertragszusammenfassung und Informationspflichten bei Vertragsverlängerungen gemäß Art. 102 Abs. 3 und Art. 105 Abs. 3 EECC ergänzt werden.

Der vzbv begrüßt daher, dass der Gesetzgeber die Vorgaben zum Produktinformationsblatt und zu vertraglichen Informationen auf der monatlichen Rechnung, aufrechterhält.

Im Folgenden wird erläutert, weshalb der EECC die deutsche TransparenzVO gerade nicht abschwächt, sondern vielmehr um neue sinnvolle Regelungen ergänzt.

Genese

Basierend auf der nationalen Umsetzung der Universaldiensterichtlinie (Art. 20, 21 und Art. 22, 2002/22/EG) wurde der Grundstein für die TransparenzVO bereits 2007 im deutschen TKG festgeschrieben.¹⁴⁰ Die neuen Regelungen hatten zum Ziel, Verbrauchern ein Mindestmaß an Informationstransparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.¹⁴¹ Über transparente Informationen zu Preisen, Tarifen und Bedingungen sollte Verbrauchern eine informierte Kaufentscheidung erleichtert werden, damit sie umfangreich vom Wettbewerb profitieren können.¹⁴²

Über eine Überarbeitung des europäischen TK-Rechtsrahmens 2009 (RL 2009/136/EG) und der daraus resultierenden TKG-Novelle 2012¹⁴³ wurden die nationalen Transparenz- und Informationspflichten weiter in Form gegossen.¹⁴⁴ Im Besonderen wurde die Bundesnetzagentur hierdurch ermächtigt, bestimmte Transparenz- und Veröffentlichungsverpflichtungen vorzugeben.¹⁴⁵

Flankierend zur umfassenden Gesetzesnovellierung 2012 hatte die Bundesnetzagentur damit begonnen, Messstudien durchzuführen, um abilden zu können, wie stark die tatsächliche und „vermarktete“ Datenübertragungsrate voneinander abweichen und welche Möglichkeiten Verbraucher haben, die Leistung ihres Internetanschlusses zu prüfen.¹⁴⁶ Darüber hinaus wurde das Informationsverhalten der Anbieter von Telekommuni-

¹³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Eckpunkte zur TKG Novelle 2019, 2019, S. 14, https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/05/bmwi-bmvi_eckpunktepapier-tkg-novelle-2019.pdf, 02.01.2021.

¹⁴⁰ Drucksache 16/2581.

¹⁴¹ Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 30, 2002, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri-Serv.do?uri=OJ:L:2002:108:0051:0077:DE:PDF>, 02.11.2020.

¹⁴² Ebenda.

¹⁴³ Drucksache 17/5707.

¹⁴⁴ Hierzu gehören die Vorgaben zu den Inhalten von Endkundenverträgen (§ 43a TKG) und die Regelungen zu Informationspflichten (§ 45n TKG).

¹⁴⁵ Drucksache 17/5707, 2011, S. 67, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/057/1705707.pdf>, 02.01.2021.

¹⁴⁶ Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2012, Energie, Kommunikation, Mobilität: Gemeinsam den Ausbau gestalten., 2013, S.84.

kationsdiensten gegenüber Verbrauchern untersucht und als nicht ausreichend bewertet.¹⁴⁷ Trotz langjähriger Bemühungen seitens der Bundesnetzagentur wurde von Unternehmensseite kein angemessener selbstregulierender Lösungsansatz implementiert. Folgerichtig ist die Bundesnetzagentur bei der Frage, ob ein regulatorischer Ansatz notwendig ist, zu dem Ergebnis gekommen, dass ein einheitliches und verbindliches Regelungskonzept implementiert werden sollte, um die gesetzlichen Vorgaben im TKG umzusetzen und Informationstransparenz auf dem Telekommunikationsmarkt sicherzustellen.¹⁴⁸

Die TransparenzVO fußt demnach auf Regelungen des deutschen TKG. Dieses wiederum wird durch die Vorgaben des EECC angepasst. Die nationale Umsetzung des EECC stellt den deutschen Gesetzgeber vor die Aufgabe genau zu analysieren, welche Vorschriften bestehen bleiben und welche geändert werden müssen. Für die TransparenzVO kann man sich bildlich einen Dominoeffekt vorstellen: Vorschriften im EECC, die vollharmonisierende Wirkung entfalten, müssen im TKG umgesetzt werden. Das zieht dann eine Anpassung der TransparenzVO nach sich. Fraglich ist nun, in welchem Ausmaß die TransparenzVO angepasst werden muss.

14.1 Produktinformationsblatt und Vertragszusammenfassung

Die gesetzlichen Vorgaben zu Transparenz- und Informationspflichten im Art. 103 Abs. 1 EECC entsprechen zu weiten Teilen dem bisherigen § 45n TKG. Dieser wird im TKMoG-E zum § 52 - Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und Dienstmerkmalen zur Kostenkontrolle; Rechtsverordnung. Der neue § 52 TKMoG-E setzt gleichzeitig Art. 103 Abs. 1 EECC um. Die Bundesnetzagentur verfügt nach § 52 Abs. 6 TKMoG-E auch weiterhin über die Ermächtigungsgrundlage zum eigentlichen Erlass der TransparenzVO. In Deutschland sind wir damit also in der komfortablen Situation, die Vorgaben des Art. 103 Abs. 1 EECC in der TransparenzVO zu weiten Teilen bereits umgesetzt zu haben.

Gemäß § 1 TransparenzVO werden Anbieter von Telekommunikationsdiensten zu Transparenz bei der Vermarktung ihrer Produkte verpflichtet und müssen ihren Kunden ein Produktinformationsblatt (PiB) zur Verfügung stellen, welches die wesentlichen Vertragsbestandteile aufzeigt. Vor Einführung des PiB war es für Verbraucher teilweise nur mit hohem Aufwand möglich, verlässliche und vergleichbare Informationen zu Telekommunikationsprodukten zu bekommen. Die PiBs müssen dabei nach engen Vorgaben der Bundesnetzagentur anbieterübergreifend einheitlich ausgestaltet werden und gewährleisten so die Vergleichbarkeit der Produkte für die Kaufentscheidung.

Mit der Umsetzung des Art. 102 Abs. 3 EECC in § 54 Abs. 3 TKMoG-E wird die Vertragszusammenfassung neu ins TKG eingeführt. Die zugrundeliegende Vorlage wurde von der EU-Kommission am 17. Dezember 2019 über die Durchführungsverordnung (EU) 2019/2243 vorgegeben. Anbieter müssen die Vertragszusammenfassung Verbrauchern zukünftig vor Vertragsschluss aushändigen. Nur so kann ein Vertrag wirksam zustande kommen.

Zielrichtung Produktinformationsblatt und Vertragszusammenfassung

Nach Auffassung des vzbv haben Produktinformationsblatt und Vertragszusammenfassung unterschiedliche Zielrichtungen. Dies wird auch schon dadurch deutlich, als dass

¹⁴⁷ Ebenda: S. 85.

¹⁴⁸ Drucksache 18/8804: 2016, S. 1, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/088/1808804.pdf>, 02.11.2020.

die Richtlinie die Informationspflichten für Verträge in Art. 102 EECC regelt und gesondert davon über Art. 103 EECC eigenständige Transparenzpflichten und Vorgaben zur Veröffentlichung von Informationen und Angebotsvergleichen. Die neu geschaffene Vertragszusammenfassung bezieht sich nach Auffassung des vzbv auf das individuell vom Verbraucher gewählte Produkt. Ein Vergleich verschiedener Angebote ist dann nicht mehr gegeben, wenn sich der Verbraucher bereits im Bestellvorgang befindet. Benötigen Verbraucher eine Vertragszusammenfassung, haben sie sich hier schon für einen bestimmten Tarif entschieden. Dieser kann im Verlauf des Bestellvorgangs noch weiter individualisiert werden. Bei leitungsgebundenen Anschlüssen wird zum Beispiel über die Adresse die Bandbreite ermittelt, die am Wohnort zur Verfügung steht. Auch können über die Vertragszusammenfassung gesonderte Vergünstigungen oder zeitlich begrenzte preislche Sonderaktionen abgebildet werden. Im Produktinformationsblatt ist eine individuelle Preisangabe hingegen nicht möglich. Das Produktinformationsblatt dient Verbrauchern in erster Linie zum Vergleich verschiedener Angebote. Verbraucher haben so die Möglichkeit, verlässliche und vergleichbare Informationen im Vorfeld der Kaufentscheidung zu bekommen. Auch der europäische Gesetzgeber trägt dem in Erwägungsgrund 265 EECC Rechnung. Über Instrumente, wie dem Produktinformationsblatt sollen Verbraucher in die Lage versetzt werden „*Preise der verschiedenen, auf dem Markt angebotenen Dienste anhand von Informationen, die in leicht zugänglicher Form veröffentlicht werden, auf einfache Weise zu vergleichen.*“¹⁴⁹

Die Vorgaben der EU-Kommission zur Vertragszusammenfassung reichen nicht annähernd an den Verbraucherschutzstandard der Produktinformationsblätter. Sie sind für einen Produktvergleich gänzlich ungeeignet. Sowohl der vzbv, als auch der Europäische Verbraucherverband Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) und BEREC haben in ihren Stellungnahmen¹⁵⁰¹⁵¹ zum Konsultationsentwurf auf die vielfältigen Mängel der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung zur Vertragszusammenfassung hingewiesen. Im Vergleich zum Produktinformationsblatt, das für unterschiedliche TK-Produkte angepasste Vorlagen bereitstellt, gibt es nur eine allgemeine Vorlage für Vertragszusammenfassungen. Dass man Informationen zu unterschiedlichsten TK-Produkten nicht in eine Einheitsgröße pressen kann, hat die EU-Kommission hier übersehen. Anbieter können die Vertragszusammenfassung nach ihren Wünschen weitgehend frei anpassen: Die Schriftart, -größe und Farbwahl wird nicht vorgegeben, sie muss nur leicht lesbar sein. Die Beschränkung auf eine A4-Seite kann umgangen werden. Die Gesamtkosten, die während der Vertragslaufzeit anfallen, müssen nicht genannt werden, um nur einige Probleme zu nennen. Festhalten lässt sich, dass die Vorgaben zur Vertragszusammenfassung kaum verpflichtende Kriterien enthalten und sie so für die Vergleichbarkeit von Produkten im Rahmen der Kaufentscheidung für Verbraucher keinen Informationsmehrwert bieten können.

¹⁴⁹ Richtlinie (EU) 2018/1972: Erwägungsgrund 265.

¹⁵⁰ BEUC: Draft implementing regulation on contract summary template for electronic communications services, BEUC's feedback, 2019, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-047_draft_implementing_act_electronic_com munications_contract_summary_templates_beuc_feedback.pdf, 07.01.2021.

¹⁵¹ BEREC: Response to the Commission's Public Consultation on the contract summary template for electronic communications service providers, 2019, file:///C:/Users/sanne/Downloads/8724-berec-response-to-the-commission8217s-pu_0.pdf, 07.11.2020.

Darüber hinaus wird die Vertragszusammenfassung im Unterschied zum Produktinformationsblatt fester Bestandteil des Vertrages¹⁵², was eine individuelle Ausrichtung auf den Verbraucher und sein gewähltes Produkt weiter bekräftigt.

Wie oben beschrieben, bietet der EECC die Grundlage, dass Produktinformationsblatt und Vertragszusammenfassung sich ergänzend nebeneinander bestehen können. Der jetzige Vorschlag im TKMoG-E senkt das Verbraucherschutzniveau unnötig ab und sollte daher angepasst werden.

FORDERUNG VZBV

Vertragszusammenfassung und Produktinformationsblatt sollen ergänzend nebeneinander bestehen. Die Transparenzverordnung ist entsprechend um die Vertragszusammenfassung gemäß § 102 Abs. 3 EECC zu ergänzen.

14.2 Informationen auf der monatlichen Rechnung

Nach § 5 TransparenzVO sind Telekommunikationsanbieter derzeit verpflichtet, ihre Kunden auf der monatlichen Rechnung über wesentliche Vertragsinhalte zu informieren. Besonders hervorzuheben sind dabei die Informationen zum Ende der Mindestvertragslaufzeit, zur Kündigungsfrist und zum letzten Kalendertag, an dem die Kündigung eingehen muss, um eine Vertragsverlängerung zu verhindern.

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. Bei einer repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt aus dem Jahr 2019 waren 35 Prozent der Befragten durch eine verpasste Kündigung mindestens weitere zwölf Monate an einen Telekommunikationsvertrag gebunden. 72 Prozent der Betroffenen gaben an, dadurch finanzielle Nachteile erlitten zu haben.¹⁵³

Modifikationen in laufenden Vertragsverhältnissen sind darüber hinaus nicht unüblich und wirken sich unter Umständen auf die Vertragslaufzeiten und die Kündigungsfristen aus. Infolgedessen kann der Verbraucher den Überblick darüber verlieren, wann und wie er seine Verträge fristgerecht kündigen kann. Der deutsche Gesetzgeber bestätigte die Notwendigkeit für Verbraucher, regelmäßig und unkompliziert auf Vertragsinformationen zugreifen zu können beim Erlass der TransparenzVO: „Diese erweiterten Informationspflichten auf der Rechnung sind aufgrund der unterschiedlichen Praxis der einzelnen Anbieter, den Vertragsbeginn festzulegen, notwendig [...]. Es bedürfte einer vertieften juristischen Kenntnis des Verbrauchers [...], um den Vertragsbeginn zu bestimmen [...]. Neben der konkreten Laufzeit des Vertrages sind einerseits die Kündigungsfrist sowie der letztmögliche Tag des Kündigungseingangs sowie andererseits die Vo-

¹⁵² Richtlinie (EU) 2018/1972: Erwägungsgrund 261.

¹⁵³ Marktwächter Digitale Welt: Repräsentative Umfrage unter 2002 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum Oktober/November 2019, Chartbericht, Seite 10, https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf, 11.01.2021.

raussetzungen für einen Anbieterwechsel nach § 46 TKG entscheidende Informationen, um Verbrauchern und Endnutzern tatsächliche Wechselmöglichkeiten zu eröffnen.“¹⁵⁴

Der § 5 TransparenzVO ist für Verbraucher von wesentlicher Bedeutung in Bezug auf transparente Informationen für ihre abgeschlossenen TK-Verträge, denn die Regelung

- gilt für alle Arten von TK-Verträgen (unabhängig von der Laufzeit, Preis, Festnetz, Mobilfunk etc.),
- hilft Verbrauchern dabei, monatlich und damit regelmäßig und aktuell informiert zu werden (somit besteht Sicherheit, dass Informationen nicht veraltet sind) und
- macht wesentliche Vertragsinformationen leicht zugänglich und abrufbar.

Der vzbv begrüßt, dass sich der Gesetzgeber auch hier entschieden hat, die derzeit geltenden Regelungen der TransparenzVO beizubehalten.

Man könnte nun argumentieren, die nationale Umsetzung des EECC verlange eine Änderung der TransparenzVO, da hier dem Gebot der Vollharmonisierung nach Art. 101 EECC entsprochen werden muss. Nach Ansicht des vzbv kann aber der § 56 Abs. 3 TKMoG-E nur als ergänzende Regelung zum § 5 TransparenzVO verstanden werden.¹⁵⁵ Denn sonst ergäbe sich im TKMoG-E das Problem, dass durch die Streichung des § 5 TransparenzVO Regelungen des EECC nach Art. 103 Abs. 1 nicht mehr umgesetzt würden.

Der vzbv lehnt diese Sichtweise ab, denn der § 56 Abs. 3 TKMoG-E gilt nur für den Fall, dass bei einem an sich befristeten Vertrag eine automatische Verlängerung vereinbart wird. Dies ist eine Abweichung vom Normalfall im Vertragsrecht und bedarf einer gesonderten Rechtfertigung.¹⁵⁶ Auch im EECC ist im Erwägungsgrund 274 daher ausdrücklich festgehalten, dass diese Art von Verträgen überhaupt zulässig sein sollen („auch zulässig“).¹⁵⁷

Praktisch hätte eine solche Änderung zur Folge, dass Verbraucher nur Informationen zu ihren Verträgen erhalten, wenn in ihrem Vertrag eine automatische Vertragsverlängerung vorgesehen ist. Und selbst dann wird nur noch über das Ende der jeweiligen Vertragslaufzeit (das Datum, an dem der Vertrag endet) und über die Möglichkeiten der Vertragskündigung¹⁵⁸ informiert. Auch kann der Anbieter Zeitpunkt und Medium der Informationsübermittlung in Grenzen frei wählen. Für Verbraucher wird schwer nachzu vollziehen sein, unter welchen Umständen sich ihre Verträge für Informationspflichten qualifizieren. Der Zugang zu relevanten Informationen ist so weder regelmäßig, aktuell noch leicht abrufbar.

Die in § 56 Abs. 3 TKMoG-E vorgesehenen Unterrichtungspflichten müssen daher als Mindestanforderung verstanden werden, um den möglichen Gefahren dieser Vertragskonstellation für die Belange der Verbraucher und des Wettbewerbs zu begegnen. Vor der automatischen Vertragsverlängerung ist nämlich einmal in der

¹⁵⁴ Drucksache 18(8804): S. 20.

¹⁵⁵ Holznagel, Bernd: Beibehaltung der Transparenzverordnung, 2020, S. 4.

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Diese Besonderheit ist auch der Grund, warum Verbraucher die Möglichkeit haben sollen, ihren Vertrag nach Ablauf der anfänglichen Laufzeit ohne jegliche Kosten kündigen zu können.

¹⁵⁸ Beispielsweise in welcher Form der Eingang der Kündigung erfolgen muss.

Rechnung oder auf einem anderen dauerhaften Datenträger über das Ende der Vertragslaufzeit und die Möglichkeiten der Kündigung zu informieren.¹⁵⁹

Die Vorschriften haben nach Auffassung des vzbv nicht den Zweck, Informationen über allgemeine Vertragsbedingungen nach Art. 103 Abs. 1 EECC, § 52 TKMoG-E zu limitieren. Nr. 2.4. Annex IX des EECC unterscheidet jedenfalls nicht zwischen Verträgen mit und ohne automatischer Verlängerung.¹⁶⁰

Damit lässt sich festhalten, dass die Anbieter nach Art. 103 Abs. 1 EECC und entsprechend der nationalen Umsetzung nach § 52 TKMoG-E in einer TransparenzVO im Rahmen der Informationen über die allgemeinen Vertragsbedingungen weiterhin dazu verpflichtet werden können, über die in § 5 S. 1 Nr. 1-3 TransparenzVO aufgeführten Aspekte zu unterrichten.

FORDERUNG VZBV

Die derzeitigen Regelungen gemäß § 5 TransparenzVO können weiterhin bestehen bleiben und sollten über die Vorgaben aus Art. 105 Abs. 3 S. 2 EECC und entsprechend § 56 Abs. 3 TKMoG-E ergänzt werden.

¹⁵⁹ Holznagel, Bernd: Beibehaltung der Transparenzverordnung, 2020, S.5

¹⁶⁰ Ebenda.