

17. Oktober 2014

Transparenz im Telekommunikationsmarkt

**Referentenentwurf der Bundesnetzagentur einer Verordnung für
Rahmenvorschriften zur Förderung der Transparenz, Veröffentlichung von
Informationen und zusätzlicher Dienstemerkmale zur Kostenkontrolle auf
dem Telekommunikationsmarkt (TK-Transparenzverordnung)**

Hier: Ergänzende Ausführungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zu
seiner Stellungnahme vom 31.03.2014, gegenüber der Bundesnetzagentur

Inhalt

I.	Einleitung	3
II.	Zusammenfassung unserer wichtigsten Forderungen	3
III.	Anmerkungen im Einzelnen	3
	§ 1 Produktinformationsblatt	3
	§ 3 Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate	7
	§ 5 Darstellung und Speicherung von anbieterspezifischen Messergebnissen... ..	8
	§ 6 Informationspflichten bei beschränktem Datenvolumen.....	8
	§ 7 Kostenkontrolle bei inländischen mobilen Datendiensten	8
	§ 11 Evaluation und Kontrollmöglichkeiten durch die Bundesnetzagentur... ..	9
	§ 13 Inkrafttreten	9

I. Einleitung

Der vzbv hat bereits im März 2014 zu einer früheren Fassung der Verordnung ausführlich Stellung genommen, siehe hierzu Anlage. Nachdem der Entwurf sich nun in der Ressortabstimmung befindet, möchte der vzbv auf wichtige, bislang unberücksichtigte Punkte aus seiner früheren Stellungnahme hinweisen und weitere ergänzen.

II. Zusammenfassung unserer wichtigsten Forderungen

1. Die für das Produktinformationsblatt vorgesehenen **Pflichtangaben sollten teils ergänzt, teils konkretisiert werden**. Insbesondere reichen die Vorgaben zu Zwangsroutern nicht aus, um Transparenz in diesem Bereich zu gewährleisten, und das Problem des Routerzwangs selbst bleibt unberücksichtigt. **Der vzbv lehnt einen Routerzwang grundsätzlich ab – Verbraucher sollten jederzeit die Möglichkeit haben, Geräte und Dienste eigener Wahl zu nutzen.**
2. Bei den Vorgaben für Speedtests wird darauf verzichtet, ein anbieterübergreifendes Messtool für die Qualität des Internetanschlusses vorzuschreiben. **Wenn die Tests verschiedener Anbieter untereinander nicht vergleichbar sind, wird das Ziel, Transparenz zu schaffen, insgesamt verfehlt.** Es ist zusätzlich zu regeln, dass die Anbieter die Messergebnisse als Beweis des ersten Anscheins gegen sich gelten lassen müssen.
3. **Für mobile Datentarife im Inland sollte ein „Kostenairbag“ eingeführt werden**, der analog der Roaming-Verordnung von 2012 eine Deckelung der monatlichen Kosten auf maximal 50 Euro ermöglicht.

III. Anmerkungen im Einzelnen

§ 1 Produktinformationsblatt

Zu Absatz 1 und 2:

Der vzbv begrüßt, dass die wesentlichen Vertragsinformationen in einem Produktinformationsblatt zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die verpflichtende Angabe zur Datenübertragungsrate (§ 1 Abs. 2 Nummer 3 bzw. Nr. 6) ist durch eine **Festlegung der Maßeinheit (kbit/s oder Mbit/s)** zu ergänzen.

Es reicht nicht aus, wenn laut § 1 Abs. 2 Nummer 5 bei Mobilfunknetzen nur die durchschnittliche Übertragungsgeschwindigkeit angegeben werden muss. Diese Anforderung bleibt hinter den Transparenzcheckpunkten zurück. Dort war

vorgesehen, **dass angegeben werden sollte, mit welcher Wahrscheinlichkeit mindestens 80% der maximal vorgesehenen Datenübertragungsrates erreicht werden.**

Die Vorgaben für die Fälle einer Datenvolumenbeschränkung nach Absatz 2 Nummer 6 sollten auch für Tarife gelten, in denen das Volumen zwar nicht beschränkt ist, jedoch nach Verbrauch eines bestimmten Inklusivvolumens zusätzliche Kosten anfallen. Gerade im Mobilfunk sind Verträge durchaus üblich, in denen nach Verbrauch eines Inklusivvolumens entweder zusätzliche verbrauchte Dateneinheiten nach dem jeweiligen Grundtarif abgerechnet oder automatisch Standardpakete hinzugebucht werden. Streng genommen handelt es sich bei einer solchen Vertragsgestaltung nicht um eine Datenvolumenbeschränkung, sodass die vorgesehene Regelung ohne eine entsprechende Klarstellung auf sie nicht anwendbar wäre.

Neben dem monatlich zu entrichtenden Entgelt sollte in Absatz 2 Nummer 7 vorgesehen werden, dass auch variable, also etwa zeit- oder volumenbasierte Abrechnungsmodi mit den entsprechenden Berechnungssätzen aufgeführt werden müssen. Auch sollte hier mit Rücksicht auf branchenübliche Bundleverträge klargestellt werden, dass die Kosten für Sprachtelefonie und SMS ebenfalls genannt werden müssen.

In Absatz 2 Nummer 8 sollte ergänzt werden, dass das Produktinformationsblatt die konkrete Tarifbezeichnung ausweisen muss.

Außerdem ist mit Hinblick auf mögliche Verletzungen der Netzneutralität zwar vorgesehen, dass angegeben werden muss, welche Dienste oder Anwendungen in das vertraglich vereinbarte Datenvolumen eingerechnet werden und welche nicht. Es besteht aber keine **Verpflichtung, im Rahmen des Tarifs nicht nutzbare Dienste anzugeben**. So lange auf europäischer Ebene noch keine Regelung zur Wahrung der Netzneutralität getroffen ist, muss diese Angabe unbedingt ergänzt werden.

Zu Absatz 3:

Für Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet der **Routerzwang**, also die Vorgabe bestimmter Endgeräte durch den Netzbetreiber, eine Einschränkung ihrer Freiheit bei der Auswahl solcher Geräte sowie ggf. bei der Auswahl der Dienste, die sie nutzen können. Dies **ist mit dem Anspruch auf eine größtmögliche Wahlfreiheit und Souveränität der Verbraucher im Hinblick auf die Auswahl der eigenen Geräte und gewünschten Produkte nicht vereinbar**.

Der vzbv nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesnetzagentur sich ausweislich des Begründungsteils der Verordnung nicht ermächtigt sieht, eine Festlegung des Netzabschlusspunktes vorzugeben. Unter dieser Voraussetzung können die Regelungen des Absatzes 3 nicht eine Bewältigung des Routerzwang-Problems beabsichtigen, sondern lediglich auf die Schaffung von Transparenz abzielen. Zwar ist es nachvollziehbar, dass die Behörde wenigstens Transparenz zu schaffen versucht, wo sie regulierend nicht eingreifen zu können glaubt. Die

vorgesehenen Regelungen wirken dabei aber kontraproduktiv und lasseneine gesonderte Regelung zum Verbot des Routerzwangs in der Verordnung vermissen.

Wenn, wie in Absatz 3 Nummer 2 vorgesehen, ein Hinweis erfolgen muss, „sofern das integrierte Zugangsgerät vom Kunden nicht ausgetauscht werden darf“, so ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass ein solches Verbot an sich nicht zu beanstanden sei. Dies ist bedenklich, da der Begriff des integrierten Zugangsgeräts rechtlich undefiniert ist, während die gängigen Boxen offenkundig mit einem NTBA, das üblicherweise als Netzabschlussgerät bezeichnet wurde, nicht zu vergleichen sind. Die unabgeschlossene Diskussion über die Frage, ob der Netzabschlusspunkt von den Anbietern festgelegt werden darf, von der Regulierungsbehörde vorzugeben ist oder gar vor dem Hintergrund des EU-rechtlichen Rahmens bereits heute ausschließlich bei der TAE-Dose zu lokalisieren wäre, wird so durch eine Festlegung auf die Sichtweise der Netzbetreiber beendet.

Ähnliches gilt für Absatz 3 Nummer 3: Wenn eine Darstellung „etwaiger Einflüsse auf den Telekommunikationsdienst“ vorgeschrieben wird, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass derartige „Einflüsse“ nicht zu beanstanden sind, sofern sie gegenüber dem Kunden transparent gemacht werden. Dies entspricht nicht dem erklärten Ziel der Bundesregierung, die Netzneutralität absichern zu wollen. So lange es keine gesetzlichen Vorgaben dazu gibt, welche „Einflüsse auf den Kommunikationsdienst“ im Sinne der Netzneutralität zulässig sind und welche nicht, muss diese Formulierung als Freibrief für willkürliche Verschlechterungen der Dienstqualität im wirtschaftlichen Interesse der Anbieter verstanden werden.

In diesem Zusammenhang ist auch relevant, dass die in § 9 vorgesehene Verpflichtung zur Information über Zugangsdaten nur unzureichend auf § 1 Absatz 3 bezogen ist. Dort ist lediglich vorgesehen, dass die Verbraucher die „zur Anmeldung der Telekommunikationsendeinrichtung erforderlichen Zugangsdaten“ erhalten müssen. Insofern die Bundesnetzagentur aber offenbar einen Unterschied zwischen einer Telekommunikationsendeinrichtung und einem „integrierten Zugangsgerät“ macht, ist nicht klar, dass sich diese Verpflichtung auch auf solche Zugangsdaten bezieht, die über die Anmeldung hinaus benötigt werden, um an dem Anschluss Dienste eigener Wahl nutzen zu können. Damit wird den Netzbetreibern eine weitgehende Hoheit über das „integrierte Zugangsgerät“ zugesprochen: Sie müssen lediglich ermöglichen, dass man weitere Endgeräte an jenes anschließen kann. Dies ist genau die als „Routerzwang“ diskutierte Problematik. Eine solche Vorfestlegung im Rahmen einer „Transparenzverordnung“ ist aus Verbrauchersicht nicht akzeptabel. Sie wäre dadurch zu vermeiden, dass die Verbraucher **alle** Zugangsdaten erhalten müssen, die zur Nutzung von Diensten ihrer Wahl benötigt werden. Dies muss die von automatisierten Provisionierungssystemen übertragenen Daten, etwa zur Konfigurierung der VOIP-Einstellungen, ausdrücklich beinhalten.

Im Begründungsteil der Verordnung heißt es zum Routerzwang: „Im Rahmen dieser Verordnung und somit auf Grundlage des § 45n TKG kann [...] kein bestimmter Netzabschlusspunkt festgelegt werden. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung.“ Der vzbv möchte in diesem Zusammenhang

darauf hinweisen, dass die einschlägigen EU-Richtlinien den Netzabschlusspunkt bereits ausreichend deutlich definieren. Die Interpretation, dieser Netzabschlusspunkt sei nach Belieben der Netzbetreiber in die Wohnung des Teilnehmers hinein zu verlegen, verbietet sich vor dem europarechtlichen Hintergrund.

Auch wenn bekanntermaßen Richtlinien nicht unmittelbar national anwendbar sind, ist das deutsche Recht im Zweifel im Lichte der einschlägigen EU-Richtlinien auszulegen. Dies gilt auch im Falle eines Zweifels an der Eindeutigkeit des Begriffs „Netzabschlusspunkt“.

Die EU-Kommission ist in ihren FAQ zur Auslegung der Richtlinie 1999/05/EG auf die strittige Frage eingegangen.¹ Zur „possibility for Member States to position an NTP at the user side of the terminal“ wird dort zunächst erläutert, dass die Vorgaben zur Schnittstellenspezifikation auf Widerstand seitens der Netzbetreiber getroffen seien. So sei die Möglichkeit erwogen worden, „to exempt certain classes of equipment from this obligation“. Und weiter: „Another suggestion would be to define the Network Termination Point (NTP) at the user side of the terminal“, d.h. den Netzabschlusspunkt in der Wohnung des Teilnehmers zu verlegen. Nach einer „legal analysis“, die erwägt, ob eine solche Auslegung möglich ist, kommt die Kommission zu dem Schluss: **„It is not possible for the NTP to be positioned outside the telecommunications network.“** Aus Sicht der Kommission ist demnach „at the user side of the terminal“ gleichbedeutend mit „outside the telecommunications network“, d.h. demzufolge scheidet eine Verlegung des Netzabschlusspunktes in die Wohnung des Teilnehmers nach Ansicht der EU-Kommission aus.

Auch die Richtlinie 97/51/EG zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld enthält eine eindeutige Definition des Netzabschlusspunkts: „die physische Stelle, an der ein Benutzer Zugang zu einem öffentlichen Telekommunikationsnetz erhält. **Die Lokalisierung der Netzabschlusspunkte wird von der nationalen Regulierungsbehörde festgelegt** und stellt für die Zwecke der hoheitlichen Funktion eine Abgrenzung des öffentlichen Telekommunikationsnetzes dar.“

Ähnlich heißt es in Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten: „Der Netzabschlusspunkt stellt zu Regulierungszwecken die Grenze dar zwischen dem Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste und der Regelung für Kommunikationsendeinrichtungen. **Die nationale Regulierungsbehörde ist für die Festlegung des Standortes des Netzabschlusspunkts zuständig**, die Festlegung erfolgt gegebenenfalls auf der Grundlage eines Vorschlags der betreffenden Unternehmen.“ Letztere Bestimmung hat Eingang in das deutsche FTEG gefunden, das in § 5 die Netzbetreiber verpflichtet, eine technische Beschreibung ihrer Netzzugangsschnittstellen zu veröffentlichen und sie der Regulierungsbehörde bereitzustellen. Daraus hat die Bundesnetzagentur geschlossen, es stünde im Belieben der Netzbetreiber, die Netzzugangsschnittstelle „entweder vor oder nach der Box auf der

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rtte/documents/interpretation_en.htm#h2-11

Teilnehmerseite“ zu definieren.² Diese Auffassung ist im Lichte der Richtlinie 2002/22/EG nicht haltbar, da hier die Grenzziehung zwischen dem Netz und den Endeinrichtungen ausdrücklich in die Kompetenz des Regulierers gelegt wird. Das FTEG regelt demgegenüber lediglich die Veröffentlichungs- und Bereitstellungspflichten für die technische Spezifikation der Schnittstelle. Auch ohne den Netzabschlusspunkt ausdrücklich festzulegen, stünde es der Bundesnetzagentur frei, im Sinne dieser Abgrenzung klarzustellen, dass der Netzabschlusspunkt nicht zu einem Local-Area-Network gehören kann (also nicht am LAN-Anschluss liegen), da dieses, wie der Name bereits andeutet, kein öffentliches Telekommunikationsnetz ist.

In der Richtlinie 2008/63/EG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendeinrichtungen (die Nachfolgerin der 88/301/EWG) soll ausweislich Erwägungsgrund 3 zudem sichergestellt werden, „**dass die Benutzer hinsichtlich der Endeinrichtungen eine freie Wahl treffen können, um vollen Nutzen aus dem technischen Fortschritt auf diesem Gebiet zu ziehen.**“ Dem wird die Transparenzverordnung gerecht, wenn sie jeglichen Routerzwang unterbindet und die Definition des Netzabschlusspunktes nicht in das Belieben der Netzbetreiber stellt.

Die obigen Erläuterungen zeigen, dass die Meinung, der Netzabschlusspunkt sei grundsätzlich undefiniert und dürfe auch von der nationalen Regulierungsbehörde nicht festgelegt werden, nicht dem europäischen Rechtsrahmen entspricht – nach Auffassung des vzbv wird er auch von den deutschen Vorschriften nicht gestützt. **Daher regt der vzbv eine Befassung mit den Ergebnissen der Anhörung von 2013 zum Routerzwang an**, die in der Neufassung des Verordnungsentwurfs bislang keine ausreichende Berücksichtigung fanden.

Eine gesetzliche Regelung, die die Freiheit der Verbraucher absichert, Endgeräte ihrer Wahl einsetzen und Dienste ihrer Wahl nutzen zu können, würde der vzbv allerdings ebenso begrüßen. Bloße Transparenzverpflichtungen im Hinblick auf die Offenlegung von Einschränkungen werden dem Problem jedoch nicht gerecht. Vielmehr hat die Regulierungsbehörde in der Transparenzverordnung den Netzabschlusspunkt festzulegen, sodass die Teilnehmer frei und souverän über die Wahl des Routers und sonstige Endgeräte im Bereich ihrer Wohnung entscheiden können.

§ 3 Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrates

Die vorgesehenen Regelungen für Speed-Tests verfehlen leider weitgehend das aus Sicht des vzbv prioritäre Ziel, nämlich eine Vergleichbarkeit der Internetqualität verschiedener Anbieter zu schaffen. Es ist zwar begrüßenswert, dass die Bundesnetzagentur ein eigenes Messtool einrichten wird. Wenn aber die Anbieter daneben verschiedene eigene Messverfahren anbieten, wird für Verbraucher der Markt am Ende eher unübersichtlicher. **Aus Sicht des vzbv sollten die Anbieter zumindest verpflichtet werden, auf das Angebot der Bundesnetzagentur hinzuweisen – so wie es auch in § 8 bei den**

² Mitteilung 398/2013

Informationen zum Anbieterwechsel vorgesehen ist. Zudem sollte der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die Bundesnetzagentur in die Lage versetzt wird, für anbiereigene Tests systemische Anforderungen vorzugeben, die eine Vergleichbarkeit dieser Tests gewährleisten. Wünschenswert wäre zudem, wenn ausdrücklich festgehalten wird, dass es nicht genügt, wenn die Möglichkeit zu Tests einmalig nach der Schaltung des Anschlusses ermöglicht wird. Bei Nummer 1 sollte ergänzt werden, dass die anbieterinitiierten Messungen zu Peakzeiten erfolgen müssen.

§ 5 Darstellung und Speicherung von anbiereigenen Messergebnissen

Der vzbv begrüßt, dass Kunden auf vertraglich vereinbarte Entschädigungs- und Erstattungsregelungen sowie Sonderkündigungsrechte hingewiesen werden müssen. Allerdings nützen solche Hinweise wenig, wenn die Beweislast für die Vertragsverletzung beim Kunden verbleibt. **Es sollte daher im Rahmen einer gesetzlichen Änderung ausdrücklich festgeschrieben werden, dass die Anbieter die Ergebnisse zumindest des von der Bundesnetzagentur selbst angebotenen Speedtests als Beweis ersten Anscheins gegen sich gelten lassen müssen. Zudem setzt sich der vzbv dafür ein, dass für Vertragsverletzungen im Massengeschäft pauschalisierte Entschädigungsansprüche gesetzlich festgeschrieben werden.** Dies ist nicht zuletzt auch angesichts der zahlreichen Probleme beim Anbieterwechsel im TK-Bereich geboten.

§ 6 Informationspflichten bei beschränktem Datenvolumen

Aus Sicht des vzbv sollten die hier festgelegten Informationspflichten nicht nur für Verträge mit einem beschränkten Datenvolumen gelten, sondern auch für solche, bei denen die Datenübertragungsrate nach Verbrauch eines Inklusivvolumens gedrosselt wird oder zusätzliche Kosten verursacht. Zudem sollte – dies nur aus Klarstellungsgründen angemerkt – es für den Verbraucher keine Kosten verursachen, wenn er den in § 6 Absatz 3 beschriebenen Hinweis bei Erreichen der 80 %-Grenze wieder bestellt, nachdem er ihn abbestellt hatte.

§ 7 Kostenkontrolle bei inländischen mobilen Datendiensten

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

Dass Anbieter von der Pflicht zur Versendung von Warnhinweisen entbunden werden können, wenn sie zusichern, ausschließlich verhältnismäßige Kosten in Rechnung zu stellen, ist nicht im Interesse des Verbrauchers, zumal nicht definiert ist, was unter „verhältnismäßigen Kosten“ zu verstehen ist.

§ 11 Evaluation und Kontrollmöglichkeiten durch die Bundesnetzagentur

Der vzbv regt an, die in Absatz 3 vorgesehene Verpflichtung, die genaue Funktionsweise der angebotenen Messtools bekannt zu machen, über die Bundesnetzagentur hinaus auf Verbraucher und andere Endnutzer auszudehnen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in einer „Transparenzverordnung“ die technischen Verfahren zur Herstellung dieser Transparenz den Verbrauchern verborgen bleiben sollen.

§ 13 Inkrafttreten

Der zweite Absatz dieses Paragraphen sollte gestrichen werden. Es ist nicht verständlich, warum Unternehmen sechs bis zwölf Monate Zeit benötigen, um Informationen, die sie online zur Verfügung stellen können, auch auf der Rechnung auszuweisen.