

KUNDENSCHUTZ IM TELEKOMMUNIKATIONSGESETZ

Umsetzung der neuen TKG-Regelungen

METHODIK

Der vzbv hat die Umsetzung der neuen Kundenschutzrechte nach Inkrafttreten der Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) am 01.12.2021 begonnen zu evaluieren. Dabei standen zunächst das Minderungsrecht (§ 57 Abs. 4 TKG), die Vertragszusammenfassung und -genehmigung (§ 54 Abs. 3 TKG) sowie die Kündigung von Telekommunikationsverträgen nach stillschweigender Vertragsverlängerung (§ 56 Abs. 3 TKG) im Fokus. Auf diese Themen konzentrieren sich bislang die Verbraucherbeschwerden.

Wie die Telekommunikationsunternehmen diese Rechte umsetzen und auf welche Probleme Verbraucher:innen bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche stoßen, wurde primär qualitativ evaluiert. Dabei stützen sich die Erkenntnisse auf das Frühwarnnetzwerk¹ der Verbraucherzentralen und des vzbv. Im Zeitraum vom 01.12.2021 bis zum 08.04.2022 erfolgte eine inhaltliche Auswertung von 98 Verbraucherbeschwerden, die sich auf die neuen TKG-Kundenschutzrechte bezogen.² Im Falle des Minderungsrechts gemäß § 57 Abs. 4 TKG führte der vzbv außerdem einen Verbraucheraufruf³ durch, in dessen Rahmen Verbraucher:innen online ihre Erfahrungen mit der Entgelt-Minderung bei zu geringer Breitbandgeschwindigkeit schildern konnten. Ergänzend hatten die Telekommunikationsunternehmen mit den größten Marktanteilen bei Breitbandanschlüssen die Gelegenheit, ihre Umsetzung des Minderungsrechts über eine Anbieterumfrage des vzbv zu erläutern.

Die quantitative Entwicklung von Beschwerdezahlen⁴ wurde berücksichtigt, soweit die Beschwerdezahlen sich auf die neuen TKG-Kundenschutzrechte bezogen.

Die Evaluierung beinhaltet außerdem einen kurzen Überblick, wie der vzbv die Rechte der Verbraucher:innen im Kontext der TKG-Novelle durchsetzt.

MINDERUNGSRECHT (§ 57 ABS. 4 TKG)

Qualitative Auswertung

Mangelhafte Kundenkommunikation

Im Rahmen der näher untersuchten Beschwerden schildern Verbraucher:innen wiederholt, dass sie Messprotokolle der Bundesnetzagentur mit der Bitte um Minderung nach § 57 Abs. 4 TKG eingereicht hätten, der Internetanbieter aber nicht

¹ 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 Sachverhaltsschilderung durch Beratungskräfte dar, die eine Kategorisierung sowie eine anschließende qualitative Analyse ermöglicht. Eine Quantifizierung der Daten aus dem Frühwarnnetzwerk heraus bzw. ein Rückschluss auf die Häufigkeit des Vorkommens in der Verbraucherberatung oder in der Gesamtbevölkerung insgesamt ist daher nicht möglich.

² Die Gesamtzahl der Beschwerden in den Verbraucherzentralen liegt höher. Die vorliegend untersuchten Beschwerden wurden als besonders auffällig gemeldet.

³ Siehe <https://www.verbraucherzentrale.de/internet-zu-langsam-69860> (abgerufen am 01.04.2022).

⁴ Die Auswertungen der Beschwerdestatistik basieren auf der Vorgangserfassung aller 16 Verbraucherzentralen in den insgesamt rund 200 Beratungsstellen in Deutschland. Die Vorgangserfassung stellt die statistische Erfassung der Verbraucherkontakte im Beratungsalltag dar. Die Daten umfassen alle Verbraucherprobleme, die an die Verbraucherzentralen herangetragen werden – direkte Rückschlüsse auf die Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Verbraucherprobleme in der Gesamtbevölkerung sind daraus jedoch nicht ableitbar.

reagiere. In anderen Fällen sei eine Verbesserung der Leistung versprochen worden, die dann aber nicht erfolgte. Teilweise sehen sich Verbraucher:innen auch mit einer Ablehnung der Minderung ohne weitere Begründung konfrontiert.

Mangelnde Transparenz bei der Berechnung der Minderung

Für Verbraucher:innen ist oft nicht nachvollziehbar, wie der Minderungsbetrag im Detail zustande kommt. Mitarbeiter:innen von Kundendiensten nennen zum Teil pauschal einen Betrag, ohne zu erläutern, wie sie die Minderung im konkreten Fall berechnen. So dokumentierten Verbraucher:innen Fälle, in denen sie mehrfach per E-Mail nachfragten, wie der Internetanbieter den vorgeschlagenen Minderungsbetrag genau berechne, aber nur den Hinweis erhielten, bei der Berechnung würden alle Leistungsbestandteile wie Telefonie, Download- und Uploadparameter berücksichtigt, ohne die Verhältnisse gegenüber den Kund:innen offenzulegen.

Unterschiedliche Berechnung der Minderung

Nach Auswertung der Verbraucherbeschwerden gibt es aktuell seitens der Internetanbieter keine einheitliche Praxis für die Berechnung der Minderung. Die gesetzliche Vorgabe in § 57 Abs. 4 S. 2 TKG, dass das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen ist, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht, wird sehr unterschiedlich ausgelegt:

Zunächst ist unklar, an welchen Parametern sich die Internetanbieter bei der Berechnung der Minderung orientieren. So gibt es jeweils für den Down- und Upload vertraglich zugesicherte maximale, normalerweise zur Verfügung stehende und minimale Datenübertragungsraten. Aus den Unterlagen eines Verbrauchers geht hervor, dass zumindest ein Anbieter im Down- und Upload jeweils die Mindestgeschwindigkeit als Ausgangspunkt nimmt und keinerlei Minderung gewährt, solange diese erreicht wird. Im konkreten Fall verwies der Kundenberater darauf, dass dieser „Toleranzbereich“ von der Bundesnetzagentur vorgeschrieben sei. Andere Anbieter bilden Durchschnittswerte im Down- und Upload, die in Relation zu 90 Prozent der jeweils vertraglich vereinbarten Maximalgeschwindigkeit gesetzt werden. Aus diesen beiden Relationen wird dann wiederum der Durchschnitt berechnet.

Einzelne Anbieter berücksichtigen nicht primär das Verhältnis von vertraglich zugesicherter und tatsächlicher Leistung, sondern setzen die tatsächliche Leistung ins Verhältnis zu anderen Tarifen mit geringerer Leistung: Wenn die tatsächliche Leistung etwa der nächstniedrigeren Tarifstufe entspricht, die monatlich fünf Euro weniger kostet, bietet das Unternehmen eine Minderung um fünf Euro unter Beibehaltung des aktuellen Vertrags oder den Wechsel in diesen günstigeren Tarif an. Problematisch ist dies unter anderem, wenn Verbraucher:innen bereits einen Tarif mit geringer Bandbreite nutzen. Zudem ergibt sich diese Berechnung nicht aus § 57 Abs. 4 S. 2 TKG.

In einem Fall wurde der monatliche Minderungsbetrag aus Kulanz nach mehrfachem Kontakt der Verbraucherin mit dem Kundenberater von fünf auf zehn Euro erhöht. Dies spricht für individuelle Spielräume, sodass selbst unternehmensintern die Minderung nicht einheitlich berechnet wird.

Weiterhin besteht Unklarheit für Verbraucher:innen, welches vertragliche Entgelt der Anbieter bei der Minderung zugrunde legt: Internetverträge enthalten in der Regel auch Telefonie als Dienstleistung, zum Teil auch weitere Leistungen wie Cloud-Dienste. Diese anderen Leistungsbestandteile werden zum Teil sehr hoch und unabhängig vom konkreten Tarif angesetzt: Zumindest ein Anbieter zieht für die Minderung immer die halbe monatliche Gebühr als Berechnungsgrundlage heran, beziffert also pauschal die weiteren Leistungsbestandteile wie Telefonie mit 50 Prozent des Tarifpreises – unabhängig davon, ob Verbraucher:innen monatlich beispielsweise zehn oder 40 Euro für die Leistung bezahlen.

Verbraucheraufruf

An dem Verbraucheraufruf beteiligten sich 26 Verbraucher:innen im Zeitraum vom 09.02. bis zum 08.04.2022.⁵ Der online verfügbare Fragenkatalog⁶ richtete sich an Verbraucher:innen, die seit dem 13.12.2021 mit dem Messtool der Bundesnetzagentur die Geschwindigkeit ihres Breitband-Internetanschlusses gemessen und im Anschluss ihren Internetanbieter aufgefordert hatten, das monatliche Entgelt zu senken. Erhoben wurde insbesondere, ob und mit welcher Begründung die Minderung seitens der Anbieter abgelehnt oder nicht im gewünschten Umfang gewährt wurde. Die Erkenntnisse aus dem Verbraucheraufruf decken sich weitgehend mit den Beschwerden im Frühwarnnetzwerk: Verbraucher:innen geben immer wieder an, der Anbieter würde eine Minderung ablehnen oder nicht reagieren, obwohl sie ein fehlerfreies Messprotokoll der Bundesnetzagentur vorgelegt hätten. In den Fällen, in denen eine Minderung angeboten wurde, entsprach die Höhe der Minderung weit überwiegend nicht den Vorstellungen der Verbraucher:innen. Dabei spielt ausweislich der eingereichten Fallunterlagen auch eine Rolle, dass Verbraucher:innen nicht transparent dargelegt wird, wie der angebotene konkrete Minderungsbetrag zustande kommt. Streitig ist bei der Höhe der Minderung zudem, ob und in welcher Höhe Leistungsbestandteile wie Telefonie vom Tarif abgezogen und welche Geschwindigkeitsparameter bei der Minderung berücksichtigt werden.

Zudem geben Verbraucher:innen im Rahmen des Aufrufs wiederholt an, sie hätten keine Begründung vom Anbieter erhalten, warum er eine Minderung ablehnt oder wie sich der angebotene Minderungsbetrag berechnet. Außerdem reagierten manche Unternehmen nicht auf die Minderungswünsche der Kund:innen. Nur in einem Fall ging es um Messfehler im eingereichten Protokoll.

Anbieterumfrage

Um den Telekommunikationsunternehmen Gelegenheit zu geben, die Umsetzung des Minderungsrechts darzulegen, führte der vzbv Anfang März 2022 eine Anbieterumfrage durch. Die Auswahl der kontaktierten Unternehmen richtete sich nach dem Marktanteil der Anbieter an den Breitbandanschlüssen in Deutschland. Die

⁵ Verbraucheraufrufe stellen keine repräsentativen Befragungen dar, sondern dienen dazu, strukturierte Informationen zu bestimmten Verbraucherproblemen zu gewinnen. Grundlage für den weiterführenden Verbraucheraufruf waren die Beschwerden im Frühwarnnetzwerk.

⁶ Siehe Fn. 3.

angefragten Unternehmen⁷ deckten zusammen einen Marktanteil von 90,4 Prozent⁸ ab (Stand vom 30.06.2021).

Die Anbieterumfrage bestand aus einem Fragebogen mit elf Fragen zur Praxis des Minderungsrechts. Antworten konnten als Freitext formuliert werden. Gefragt wurde beispielsweise, wie viele Kund:innen sich bislang mit einem Protokoll der aktuellen Breitbandmessung-App der Bundesnetzagentur an das Unternehmen gewandt hatten, um nach § 57 Abs. 4 Nr. 1 TKG zu mindern; wie das Verhältnis zwischen Minderung und Sonderkündigung ausgestaltet wird und wie die Unternehmen die Höhe des Minderungsbetrags im Detail berechnen.

Keines der kontaktierten Telekommunikationsunternehmen beteiligte sich an der Anbieterumfrage.⁹

VERTRAGSZUSAMMENFASSUNG UND -GENEHMIGUNG (§ 54 ABS. 3 TKG)

Qualitative Auswertung

Hinsichtlich der Vertragszusammenfassung beschwerten sich Verbraucher:innen, dass sie die Vertragszusammenfassung erst nach dem Vertragsschluss erhalten hätten, was dem Zweck der gesetzlichen Regelung zuwiderläuft. So schildert beispielsweise ein Verbraucher, er hätte in der Filiale des Anbieters einen Vertrag auf dem Tablet unterschrieben und erst anschließend die Vertragszusammenfassung per E-Mail erhalten. Die Zusammenfassung hätte Entgelte beinhaltet, die vorher nicht vereinbart gewesen seien.

Bei telefonisch geschlossenen, schwebend unwirksamen Verträgen wurden wiederholt Fälle gemeldet, in denen Verbraucher:innen mündlich vereinbarte Vertragskonditionen nicht in der Vertragszusammenfassung wiederfanden.

Ungewollte Verträge weiterhin ein Problem

Weiterhin betreffen Verbraucherbeschwerden in Zusammenhang mit der Genehmigung eines schwebend unwirksamen Vertrags die Konstellation, dass Verbraucher:innen im Nachgang eines Telefongesprächs mit dem Kundenservice eines Telekommunikationsunternehmens eine Auftragsbestätigung für einen nicht genehmigten Vertrag erhalten hätten. Sie schildern entweder, dass ihnen bereits keine Vertragszusammenfassung mit der Bitte um Genehmigung zugegangen sei oder dass sie diese erhalten, aber den Vertrag nicht genehmigt hätten. In beiden Fällen seien sie mit einem unerwünschten Vertragsschluss konfrontiert gewesen, zum Teil mit dem Folgeproblem, dass der Widerruf nicht anerkannt wurde.

Weitere Verbraucherbeschwerden beziehen sich auf intransparente Vertragsgenehmigungsprozesse: So legten Verbraucher:innen Unterlagen vor, die sie im Nachgang des Telefongesprächs per E-Mail erhielten und aus denen nicht klar er-

⁷ Die Deutsche Telekom, Vodafone, 1&1, Telefónica, EWE sowie Tele Columbus wurden gebeten, an der Anbieterumfrage teilzunehmen.

⁸ Dialog Consult/VATM (Hrsg.), 23. TK-Marktanalyse Deutschland 2021, 2021, S. 12.

⁹ Die Branchenverbände VATM, ANGA und BREKO beriefen sich in einer Stellungnahme im Namen der Mitgliedsunternehmen auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

sichtlich wurde, dass der schwebend unwirksame Vertrag ihrer Genehmigung bedarf. Vielmehr wurde der Eindruck erweckt, die „Bestellbestätigung“ des Vertrags sei optionslos.

Quantitative Auswertung

Die Beschwerden¹⁰ zu telefonisch untergeschobenen Verträgen sind in diesem Jahr bislang nicht zurückgegangen: Im Jahr 2020 gab es im ersten Quartal bundesweit 266 Beschwerden zu telefonisch untergeschobenen Telekommunikationsverträgen, die sich auf die Hauptleistung¹¹ bezogen; im Folgejahr waren es im selben Zeitraum 328 Beschwerden in diesem Bereich. Für das erste Quartal 2022 liegen 387 Verbraucherbeschwerden zu untergeschobenen Telekommunikationsverträgen am Telefon vor.¹²

Die Vertragszusammenfassung nach § 54 Abs. 3 S. 1 und 2 TKG führt nach aktuellem Stand bislang auch nicht zu einem Rückgang der Beschwerden zu untergeschobenen Telekommunikationsverträgen im stationären Handel: In den Jahren 2020 und 2021 gab es 208 respektive 149 Verbraucherbeschwerden im ersten Quartal zu diesem Thema. Im Jahr 2022 waren es 182 gemeldete Fälle zwischen Januar und März.

Für das erste Quartal 2022 lässt sich nach Inkrafttreten der TKG-Novelle daher kein Rückgang der Verbraucherbeschwerden zu untergeschobenen Verträgen am Telefon und im stationären Handel beobachten.

KÜNDIGUNG NACH STILLSCHWEIGENDER VERTRAGSVERLÄNGERUNG (§ 56 ABS. 3 TKG)

Ein weiterer Beschwerdegrund betrifft die Kündigungsfrist nach stillschweigender Vertragsverlängerung, wenn die anfängliche Vertragslaufzeit vor dem 01.12.2021 abgelaufen ist. In dieser Konstellation beginnt die nach altem Recht stillschweigende Vertragsverlängerung von regelmäßig einem Jahr vor dem 01.12.2021. Nach den ausgewerteten Fällen im Frühwarnnetzwerk wandten sich Verbraucher:innen nach dem Inkrafttreten der TKG-Novelle an ihren Telekommunikationsanbieter und wollten den verlängerten Vertrag unter Berufung auf § 56 Abs. 3 S. 1 TKG mit einer einmonatigen Frist kündigen. Die Anbieter lehnten dies in den gemeldeten Fällen ab mit der Begründung, § 56 Abs. 3 S. 1 TKG gelte nur für Verträge, die nach dem 01.12.2021 stillschweigend verlängert würden.

Verbraucher:innen berichten im Rahmen der ausgewerteten Beschwerden, die einmonatige Kündigungsfrist sei nach Diskussionen mit dem Kundenservice teilweise doch akzeptiert worden. In einigen Fällen, in denen die Rechtslage unstrittig war, schildern Verbraucher:innen, dass die Anbieter die einmonatige Kündigungsfrist abgelehnt hätten mit dem Hinweis, die Verbraucher:innen hätten sich in ihrer Kündigung eindeutig auf die neue Rechtslage berufen müssen.

¹⁰ Siehe Fn. 4.

¹¹ Drittanbieter- und Zusatzleistungen wurden nicht berücksichtigt.

¹² Zum Jahreswechsel 2021/2022 erfolgte eine interne Anpassung der Beschwerdegründe bei der Kategorisierung der Verbraucherbeschwerden: Bis einschließlich 2021 konnte bei untergeschobenen Verträgen nach Haupt- und Zusatzleistung differenziert werden. Diese Unterscheidung wird seit dem Jahr 2022 nicht mehr erfasst.

MAßNAHMEN DER RECHTSDURCHSETZUNG

Neben der qualitativen und quantitativen Auswertung der Verbraucherbeschwerden im Kontext der TKG-Novelle prüft der vzbv auch die rechtliche Durchsetzung der neuen Kundenschutzrechte.

Dabei hat der vzbv sich mit der Frage befasst, ob Verbraucher:innen, die sich im Falle einer festgestellten erheblichen Abweichung der tatsächlichen von der vereinbarten Internetgeschwindigkeit für eine Minderung entscheiden, sich zu einem späteren Zeitpunkt auf das Sonderkündigungsrecht berufen können. In dem zu Grunde liegenden Fall hatte der Verbraucher mit seinem Anbieter eine Minderung in Höhe von 5 Euro vereinbart. Diese Vereinbarung sollte solange gelten, bis die vereinbarte Internetgeschwindigkeit wieder bereitgestellt würde. Das Sonderkündigungsrecht sollte insoweit entfallen. Dieses Vorgehen hat der vzbv abgemahnt. Aus seiner Sicht führt diese Regelung zu einer unangemessenen Benachteiligung von Verbraucher:innen, die hierdurch auf unbestimmte Zeit an die Minderung „gebunden“ sind und sich nicht durch eine Sonderkündigung vom Vertrag lösen können.

Der vzbv hat die Änderungen der telekommunikationsrechtlichen Vorschriften außerdem zum Anlass genommen, die Allgemeinen und Besonderen Geschäftsbedingungen von Telekommunikationsdienstleistern zu überprüfen.

Auffallend waren die in diesem Zusammenhang neu aufgenommene Regelungen über die Änderungen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die sich aus Sicht des vzbv als unzulässig darstellen. So sollen die Vertragsbedingungen nach „billigem Ermessen“ oder „einseitig“ geändert werden dürfen. Auch verwendet ein Anbieter eine sogenannte Zustimmungsfiktionsregelung, nach der die geänderten AGB bei ausbleibenden Widerspruch der Verbraucher:innen gelten sollen. Gründe für die Änderungen werden in den entsprechenden Klauseln nicht angegeben. Hierdurch aber ist einer umfassenden Änderung der Verträge Tür und Tor geöffnet. Wegen unzulässiger AGB hat der vzbv zwischen dem 30.09.2021¹³ und dem 07.04.2022 in neun Fällen abgemahnt.

FAZIT

Die umfassende Novelle des Telekommunikationsgesetzes im letzten Jahr zog auch eine komplette Überarbeitung und Neuordnung der Kundenschutzrechte nach sich.

Für die Einführung eines Minderungs- und Sonderkündigungsrechts bei zu geringer Bandbreite hat der vzbv jahrelang lobbyiert. Verbraucher:innen hatten in der Vergangenheit häufig das Problem, nicht die Bandbreite zu bekommen, die ihnen im Vertrag zugesichert wurde. Auch fehlten adäquate Durchsetzungsinstrumente, sofern eine nicht vertragskonforme Leistung festgestellt wurde. In der Praxis zeichnet sich, wie oben beschrieben, jedoch ab, dass bei der Umsetzung der neuen Verbraucherrechte erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Im Vordergrund steht dabei die einheitliche Berechnung des Minderungsanspruchs, der den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Aus Sicht des vzbv sind verbindliche Leitlinien für die Berechnung des Minderungsanspruchs erforderlich. Die Bundesnetzagentur

¹³ Die Abmahnung vor dem 01.12.2021 bezog sich bereits auf die neuen AGB nach der TKG-Novelle.

als zuständige Aufsichtsbehörde könnte einen Diskussionsprozess innerhalb der Branche initiieren und entsprechende Vorgaben machen. Sollten Verbraucher:innen auch zukünftig Probleme haben, angemessene Minderungsansprüche durchzusetzen, sollte auch ein pauschalisierter Schadensersatz ernsthaft diskutiert werden. Der Koalitionsvertrag enthält diesbezüglich eine Absichtserklärung der derzeitigen Bundesregierung.

Die Probleme in Zusammenhang mit der Vertragszusammenfassung zeigen die Schwachstellen vollharmonisierter Kundenschutzrechte: Die Novelle des TKG beruht auf der Umsetzung des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC), durch den die dort genannten Kundenschutzrechte teilweise vollharmonisiert wurden. Dadurch kann der nationale Gesetzgeber diese Normen nicht selbstständig anpassen und ist auf eine etwaige Änderung im EU-Gesetzgebungsverfahren angewiesen. Zu hoffen bleibt, dass die Beschwerden rund um die Vertragszusammenfassung zurückgehen und sich Probleme gegebenenfalls auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung lösen lassen.

Der vzbv wird die Umsetzung der neuen Kundenschutzrechte auch weiterhin beobachten und seine Forderungen für einen verbesserten Kundenschutz entsprechend anpassen.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

Team Marktbeobachtung Digitales

Team Digitales und Medien

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

MBDDigitales@vzbv.de

digitales@vzbv.de