

# KUNDENSCHUTZ IM TELEKOMMUNIKATIONSGESETZ

Umsetzung der neuen TKG-Regelungen

1. Dezember 2022

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Marktbeobachtung Digitales*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*MBDigitales@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. METHODIK</b>	<b>3</b>
<b>II. VERTRAGSZUSAMMENFASSUNG UND -GENEHMIGUNG (§ 54 ABS. 3 TKG)</b>	<b>3</b>
1. Qualitative Auswertung .....	3
1.1 Inhalt der Vertragszusammenfassung .....	3
1.2 Probleme mit der Bereitstellung der Vertragszusammenfassung .....	4
1.3 Weitere Probleme .....	4
2. Quantitative Auswertung .....	5
<b>III. MINDERUNGSRECHT (§ 57 ABS. 4 TKG)</b>	<b>6</b>
1. Qualitative Auswertung .....	6
1.1 Voraussetzungen für Minderungsanspruch .....	6
1.2 Unbefriedigende Minderungshöhe.....	7
2. Verbraucheraufruf .....	8
3. Gemeinsame Information der Verbände zur Minderungshöhe.....	8
<b>IV. RECHT AUF ENTSTÖRUNG UND ENTSCHÄDIGUNG (§ 58 ABS. 1–3 TKG)</b>	<b>10</b>
1. Qualitative Auswertung .....	10
1.1 Entstörung.....	10
1.2 Entschädigung .....	10
<b>V. KÜNDIGUNGSRECHT</b>	<b>10</b>
1. Qualitative Auswertung .....	10
1.1 Sonderkündigungsrecht bei zu geringer Bandbreite (§ 57 Abs. 4 TKG).....	10
1.2 Kündigung nach stillschweigender Vertragsverlängerung (§ 56 Abs. 3 TKG) .....	11
1.3 Sonderkündigungsrecht bei Umzug (§ 60 Abs. 2 TKG) .....	11
<b>VI. MAßNAHMEN DER RECHTSDURCHSETZUNG</b>	<b>12</b>
<b>VII. FAZIT</b>	<b>13</b>

# I. METHODIK

Die Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG) trat am 1. Dezember 2021 in Kraft. Damit wurden zahlreiche Kundenschutzrechte geschärft oder neu geschaffen. Zu den wichtigsten Neuerungen gehören die verpflichtende Vertragszusammenfassung sowie deren Genehmigungspflicht bei telefonisch geschlossenen Verträgen (§ 54 Abs. 3 TKG), das Recht auf Minderung bzw. außerordentliche Kündigung bei zu geringer Bandbreite (§ 57 Abs. 4 TKG) und das Recht auf Entstörung und Entschädigung (§ 58 Abs. 1–3 TKG) sowie kundenfreundlichere Kündigungsrechte nach stillschweigender Vertragsverlängerung (§ 56 Abs. 3 TKG) und bei Umzügen (§ 60 Abs. 2 TKG). Der vzbv evaluiert die Umsetzung der neuen Kundenschutzrechte fortlaufend.

Wie die Telekommunikationsunternehmen diese Rechte umsetzen und auf welche Probleme Verbraucher:innen bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche stoßen, wurde quantitativ und qualitativ evaluiert. Dabei stützen sich die Erkenntnisse auf das Frühwarnnetzwerk<sup>1</sup> der Verbraucherzentralen und des vzbv. Im Zeitraum vom 1. Dezember 2021 bis zum 10. Oktober 2022 erfolgte eine inhaltliche Auswertung von 421 Verbraucherbeschwerden, die sich auf die neuen TKG-Kundenschutzrechte bezogen.<sup>2</sup> Im Falle des Minderungsrechts gemäß § 57 Abs. 4 TKG führte der vzbv außerdem einen Verbraucheraufruf<sup>3</sup> durch, in dessen Rahmen Verbraucher:innen online ihre Erfahrungen mit der Entgeltminderung bei zu geringer Breitbandgeschwindigkeit schildern konnten. Die quantitative Entwicklung von Beschwerdezahlen<sup>4</sup> 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.

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

### 1. QUALITATIVE AUSWERTUNG

#### 1.1 Inhalt der Vertragszusammenfassung

Bevor Verbraucher:innen ihre Vertragserklärung abgeben, muss der Anbieter ihnen eine klare und leicht lesbare Vertragszusammenfassung zur Verfügung stellen (§ 54 Abs. 3 TKG). In Bezug auf den Inhalt der Vertragszusammenfassung kritisieren Verbraucher:innen in den ausgewerteten Fällen, dass einmalige Anschlusskosten nicht immer eindeutig aus der Vertragszusammenfassung hervorgehen. Weiterhin sorgt es für

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Siehe <https://www.verbraucherzentrale.de/internet-zu-langsam-69860> (abgerufen am 28.10.2022).

<sup>4</sup> 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.

Unmut unter Verbraucher:innen, wenn die Preise bzw. Konditionen in der Vertragszusammenfassung von telefonisch oder vor Ort Besprochenem abweichen. In anderen Fällen weicht wiederum die später erhaltene Auftragsbestätigung von der zuvor erhaltenen Vertragszusammenfassung ab, beispielsweise sind dort zusätzliche Optionen vermerkt.

## 1.2 Probleme mit der Bereitstellung der Vertragszusammenfassung

Auch bei der Bereitstellung der Vertragszusammenfassung schildern Verbraucher:innen Probleme: So wird die Vertragszusammenfassung bei Vertragsschluss im Shop mitunter nicht oder erst nach Vertragsschluss ausgehändigt. Ein Feldversuch der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen brachte im März 2022 ebenfalls dieses Problem zutage. Nach mehreren Abmahnungen stellte sich jedoch bei einer erneuten Stichprobe Mitte 2022 Besserung ein.<sup>5</sup> Unter den ausgewerteten Beschwerden aus dem Frühwarnnetzwerk finden sich auch Schilderungen, wonach die Vertragszusammenfassung nur mündlich bereitgestellt oder auf einem Tablet vorgezeigt, jedoch nicht ausgehändigt wurde.

Ist es aus objektiven technischen Gründen nicht möglich, die Vertragszusammenfassung vor Abgabe der Vertragserklärung der Verbraucher:innen zur Verfügung zu stellen, beispielsweise bei telefonischer Vertragsanbahnung, so muss sie ihnen unverzüglich nach Vertragsschluss zur Verfügung gestellt werden.<sup>6</sup>

Trotzdem schildern Verbraucher:innen in den ausgewerteten Beschwerden immer wieder, dass sie unmittelbar nach Gesprächen mit dem Kundenservice unerwünschte Auftragsbestätigungen ohne vorherige Vertragszusammenfassung bzw. -genehmigung erhalten. Derartige Beschwerden gibt es, wenn Verbraucher:innen proaktiv den Kontakt zum Kundenservice gesucht haben, aber insbesondere auch, wenn die Kontaktaufnahme vom Anbieter ausging – beispielsweise bei Werbeanrufen. Teilweise erfolgt der Versand derartiger Auftragsbestätigungen den Beschwerden zufolge selbst dann, wenn ein unterbreitetes Angebot telefonisch explizit abgelehnt wird. Wenn in den vorliegenden Fällen überhaupt eine Vertragszusammenfassung übermittelt wird, so erfolgt dies zeitgleich mit der Auftragsbestätigung, ohne dass deren Bestätigung abgewartet wurde. Bei den Verbraucher:innen kann dadurch fälschlicherweise der Eindruck entstehen, der Vertragsschluss sei bereits unumstößlich erfolgt.

Andere Verbraucher:innen berichten, dass sie noch während des Telefonats, mitunter unter einem Vorwand, gebeten werden, einen per SMS oder E-Mail erhaltenen Bestätigungslink zu klicken oder eine Nachricht mit ihrem Namen und „okay“ zu bestätigen. Von den Anbietern werde dies als schriftliche Bestätigung der aus Sicht der Verbraucher:innen untergeschobenen Verträge interpretiert.

## 1.3 Weitere Probleme

Bei Erweiterung eines bestehenden Vertrags um zusätzliche Optionen ist nicht abschließend geklärt, ob eine neue Vertragszusammenfassung ausgehändigt (und diese bei telefonischer Vertragsanbahnung auch bestätigt) werden muss.<sup>7</sup> Dementsprechend

---

<sup>5</sup> Siehe <https://www.verbraucherzentrale.nrw/wissen/digitale-welt/mobilfunk-und-festnetz/vertragszusammenfassung-stichproben-zeigen-besserung-im-handyladen-71313> (Abgerufen am 28.10.2022).

<sup>6</sup> Die Wirksamkeit des Vertrages hängt dann davon ab, dass Verbraucher:innen nach Erhalt der Vertragszusammenfassung den Vertrag in Textform genehmigen; bis dahin ist der Vertrag schwebend unwirksam.

<sup>7</sup> Siehe Sodtalbers, Vertragszusammenfassung im neuen Telekommunikationsrecht, MMR 2022, 87 für eine bejahende Einschätzung.

finden sich unter den ausgewerteten Fällen immer wieder Beschwerden insbesondere zu untergeschobenen Zusatzleistungen. In Ermangelung einer aktualisierten Vertragszusammenfassung und/oder einer Bereitstellung der Auftragsbestätigung nur über das Kundenportal bemerken die betroffenen Verbraucher:innen diese dann teils erst mit deutlicher Verspätung auf einer der Monatsabrechnungen und haben Schwierigkeiten, den vermeintlichen Vertragsschluss rückgängig zu machen und strittige Beträge zurückzufordern.

Unstrittig ist, dass Haustürgeschäfte von der Bestätigungslösung bislang nicht erfasst sind. Infolgedessen finden sich weiterhin immer wieder Beschwerden von Verbraucher:innen, die berichten, dass Haustürvertreter:innen unter einem Vorwand, wie beispielsweise der Einwilligung zur Beratung oder zur Übermittlung eines Angebots, eine Unterschrift einholen, z. B. auf einem Tablet, und den Verbraucher:innen auf diesem Weg einen ungewünschten Vertrag unterschieben. Die Vertragszusammenfassungen für derart untergeschobene Verträge werden den Beschwerden zufolge teilweise erst in einem Paket mit der Hardware zusammen verschickt. Weiterhin empfehlen die Haustürvertreter:innen immer wieder, das Paket aus der Post lediglich entgegenzunehmen, aber bis zu ihrem nächsten Besuch ungeöffnet zu lassen, womit wiederum das Einhalten der Widerrufsfrist erschwert wird.

Auch liegen Beschwerden vor, die darauf hindeuten, dass nicht allen Verbraucher:innen klar ist, dass die Bestätigungspflicht nur für telefonisch angebahnte Verträge gilt, nicht jedoch für stationär oder an der Haustür abgeschlossene Verträge, und letztere Vertragsschlüsse auch ohne Bestätigung der Vertragszusammenfassung wirksam sind.

## 2. QUANTITATIVE AUSWERTUNG

Analog zu den Ergebnissen der qualitativen Auswertung der Beschwerden aus dem Frühwarnnetzwerk zeigt ein Blick in die Vorgangserfassung des vzbv und der Verbraucherzentralen, dass die Beschwerden<sup>8</sup> zu telefonisch untergeschobenen Verträgen seit der Einführung der neuen Kundenschutzrechte bislang nicht zurückgegangen sind: 2020 wurden vom ersten bis zum dritten Quartal bundesweit 1.096 Beschwerden zu telefonisch untergeschobenen Verträgen im Bereich „Postdienstleistungen / elektronische Kommunikation“ erfasst; im Folgejahr im selben Zeitraum 1.165 Beschwerden. Zum Jahreswechsel 2021/2022 erfolgte eine interne Anpassung der Beschwerdegründe bei der Kategorisierung der Verbraucherbeschwerden. Fortan werden Beschwerden zu Telekommunikationsleistungen im Bereich „Telekommunikation und Digitales“ erfasst. Für das erste bis dritte Quartal 2022 wurden hier 1.397 Verbraucherbeschwerden zu telefonisch untergeschobenen Verträgen verzeichnet (siehe Tabelle).

Die verpflichtende Bereitstellung der Vertragszusammenfassung nach § 54 Abs. 3 TKG führt nach aktuellem Stand auch nicht zu einem Rückgang der Beschwerden zu untergeschobenen Verträgen im stationären Handel: In den Jahren 2020 und 2021 wurden vom ersten bis zum dritten Quartal 666 respektive 499 Verbraucherbeschwerden im Bereich „Postdienstleistungen / elektronische Kommunikation“ erfasst. Im Jahr 2022 wurden zwischen Januar und September 567 Verbraucherbeschwerden im Bereich „Telekommunikation und Digitales“ erfasst. Es lässt sich insofern seit Inkrafttreten der TKG-Novelle noch kein Rückgang der Verbraucherbeschwerden zu untergeschobenen Verträgen am Telefon und im stationären Handel beobachten. Die genannten Be-

---

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 4.

schwerdezahlen sind dabei nur als die Spitze des Eisbergs zu sehen, da nur ein Bruchteil aller Verbraucher:innen mit Problemen in diesem Bereich auch ein Beratungsangebot der Verbraucherzentralen wahrnehmen.

<b>Beschwerden zu telefonisch untergeschobenen Verträgen<sup>9</sup></b>	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q1 – Q3 gesamt</b>
<b>2022</b>	498	425	474	1.397
<b>2021</b>	435	349	381	1.165
<b>2020</b>	359	316	421	1.096

  

<b>Beschwerden zu stationär untergeschobenen Verträgen<sup>10</sup></b>	<b>Q1</b>	<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q1 – Q3 gesamt</b>
<b>2022</b>	184	184	199	567
<b>2021</b>	179	126	194	499
<b>2020</b>	267	161	238	666

## III. MINDERUNGSRECHT (§ 57 ABS. 4 TKG)

### 1. QUALITATIVE AUSWERTUNG

#### 1.1 Voraussetzungen für Minderungsanspruch

Nach § 57 Abs. 4 TKG haben Verbraucher:innen bei „erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstleistungsparametern“<sup>11</sup> einen Minderungsanspruch. Diese Abweichungen müssen „durch einen von der Bundesnetzagentur bereitgestellten [...] Überwachungsmechanismus ermittelt“ werden. Die Bundesnetzagentur stellt ein entsprechendes Tool für die Breitbandmessung<sup>12</sup> zur Verfügung. Nach Auskunft der Bundesnetzagentur führten bis einschließlich Ende September 2022 knapp 98.000 Nutzer:innen Messkampagnen durch, wovon ca. 26.500 Messkampagnen abgeschlossen wurden. Bei den abgeschlossenen Messkampagnen sei fast ausschließlich ein Minderungsanspruch festgestellt worden. Dabei sei der Download stärker als der Upload betroffen gewesen, wobei

<sup>9</sup> Für das Jahr 2022 wurden Beschwerden aus dem Bereich „Telekommunikation und Digitales“ ausgewertet. Bis zu einer internen Anpassung der Beschwerdegründe bei der Kategorisierung der Verbraucherbeschwerden zum Jahreswechsel 2021/2022 wurden entsprechende Beschwerden im Bereich „Postdienstleistungen / elektronische Kommunikation“ erfasst.

<sup>10</sup> Siehe vorherige Fußnote.

<sup>11</sup> Weiterhin ergibt sich aus § 57 Abs. 4 TKG ein entsprechendes Sonderkündigungsrecht. Dieses wird im Kapitel „Kündigungsrecht“ näher beleuchtet.

<sup>12</sup> Siehe <https://breitbandmessung.de/> (abgerufen am 28.10.2022).

in Bezug auf beide Kriterien die normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit das am meisten gerissene Kriterium darstelle.

Jedoch bemängeln Verbraucher:innen in den ausgewerteten Beschwerden, dass das Messtool einen einseitigen Fokus auf die Verbindungsgeschwindigkeit lege, während Verbindungsabbrüche ebenso störend seien wie Einschränkungen bei der Geschwindigkeit. Zudem liegen Beschwerden zu Fällen vor, in denen das Messtool aufgrund einer zu schlechten oder gar nicht vorhandenen Verbindung offenbar nicht genutzt werden konnte.

Aus den vorliegenden Beschwerden geht hervor, dass gerade im Hinblick auf den Mobilfunkbereich, für den ein entsprechendes Messtool aktuell in Vorbereitung ist<sup>13</sup>, für Verbraucher:innen neben der Leistung am Hauptwohnsitz auch die Leistung am Nebenwohnsitz, weiteren regelmäßigen Aufenthaltsorten wie beispielsweise dem Arbeitsplatz sowie auf dem Weg dorthin relevant ist.

## 1.2 Unbefriedigende Minderungshöhe

Wurde eine entsprechende Abweichung ermittelt, so „ist das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht“ (§ 57 Abs. 4 TKG). Dabei handelt es sich um ein einseitiges Gestaltungsrecht der Verbraucher:innen. Es obliegt insofern den Verbraucher:innen, eine Minderung in einer bestimmten Höhe einzufordern. Aus zahlreichen der ausgewerteten Beschwerden geht jedoch hervor, dass die betroffenen Verbraucher:innen sich dessen nicht bewusst sind und sie sich vielmehr ohne eine konkrete Minderungsforderung an ihren Anbieter wenden. Weiterhin zeigen die vorliegenden Beschwerden, dass die Anbieter die offerierten Minderungsbeträge selten transparent aufschlüsseln und diese auch in ihrer Höhe regelmäßig unbefriedigend sind. Bisweilen bieten die Unternehmen keine anteilige Minderung, sondern einen pauschalen Rabatt an. Es liegen zudem Beschwerden vor, denen zufolge der Anbieter zwar zunächst eine anteilige Rückerstattung anbot, diese dann jedoch letztlich nicht leistete. Teilweise wurde das Minderungsbegehren der Verbraucher:innen laut Beschwerden auch abgelehnt, oder die Verbraucher:innen warteten vergeblich auf eine Reaktion des Anbieters.

Weiterhin liegen Beschwerden darüber vor, dass die Anbieter den betroffenen Verbraucher:innen das Einfordern der Minderung erschweren: So wurden die erforderlichen Messprotokolle nur auf einem bestimmten Weg akzeptiert, z. B. über ein Onlineformular und nicht per Post. In anderen Fällen wurde behauptet, die neuen Kundenschutzrechte würden sich nur auf Verträge beziehen, die seit dem 01. Dezember 2021 abgeschlossen worden sind. Anderen Verbraucher:innen wurden Versprechungen gemacht, dass ihre Internetprobleme mit einem Upgrade auf ein höherpreisiges Produkt und ggf. eine andere Anschlussart (Kabel vs. DSL vs. Glasfaser) der Vergangenheit angehören würden. Für Verbraucher:innen bedeutet dies jedoch, dass sie im Anschluss zwar möglicherweise die gewünschte Leistung erhalten, dafür jedoch ein höheres Entgelt entrichten und unter Umständen einer neuen Mindestvertragslaufzeit zustimmen müssen. Umgekehrt schildert z. B. eine Verbraucherin, sie sei aus einem höherpreisigen Tarif, ohne ihre Zustimmung, in Form einer einseitigen Vertragsänderung in einen günstigeren Ta-

---

<sup>13</sup> Siehe <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/TK/InternetTelefon/Internetgeschwindigkeit/start.html> (Abgerufen am 28.10.2022).

rif herabgestuft worden, ohne dass die Anforderungen der einseitigen Vertragsänderung gemäß § 57 Abs. 1 TKG erfüllt wurden. Herabstufungen sind für die betroffenen Verbraucher:innen unter Umständen trotz des reduzierten Entgelts keine zufriedenstellende Lösung, weil sie weiterhin die gewünschte Bandbreite nicht erhalten. In Ausnahmefällen kann es sogar zu weiteren unerwünschten Konsequenzen für die betroffenen Verbraucher:innen kommen, wenn beispielsweise in einem günstigeren Tarif bestimmte Paketrabatte, z. B. für eine Kombination von Festnetz- und Mobilfunkprodukten, für sie nicht mehr buchbar sind, oder auch im Zuge des Downgrades eine neue Mindestlaufzeit festgelegt wird.

## **2. VERBRAUCHERAUFTRUF**

Der vzbv initiierte Anfang des Jahres einen Verbraucheraufruf, über den Probleme rund um das Minderungsrecht bei zu geringer Bandbreite geschildert werden konnten. Der online verfügbare Fragenkatalog richtete sich an Verbraucher:innen, die seit dem 13. Dezember 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. Im Zeitraum vom 9. Februar bis zum 21. Oktober 2022 beteiligten sich 84 Verbraucher:innen an dem Verbraucheraufruf. 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 die Unternehmen eine Minderung anboten, war Verbraucher:innen nicht immer klar, wie sich deren Höhe zusammensetzte, was bisweilen zu weiterem Frust führte. Die Anbieter berücksichtigen bei der Berechnung der Minderung mitunter nur bestimmte Parameter der Vertragsleistung (Download respektive Upload) und ziehen Leistungsbestandteile wie Telefonie vom zu mindernden Gesamtpreis des Tarifs ab. Das Herausrechnen einzelner Leistungsbestandteile kann jedoch dazu führen, dass für Leistungen, die in mehreren Tarifen unabhängig vom Tarifpreis in der gleichen Qualität erbracht werden, in höherpreisigen Tarifen indirekt ein höherer Gegenwert veranschlagt wird. Das würde beispielsweise bedeuten, dass Verbraucher:innen mehr für ihren Telefonanschluss zahlen, je höher der Tarifpreis ist, auch wenn die erhaltene Telefonieleistung die gleiche ist. 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. Die Rückmeldungen aus dem Verbraucheraufruf deuten ebenfalls darauf hin, dass Minderungen von den Anbietern nicht dauerhaft akzeptiert werden, oder nur im Gegenzug für monatliche Messprotokolle. In zwei Fällen wurde zudem die anbieterseitige Kündigung angedroht; in einem anderen Fall wurde diese gemäß Verbraucherangaben sogar ohne weitere Vorwarnung vollzogen.

## **3. GEMEINSAME INFORMATION DER VERBÄNDE ZUR MINDERUNGSHÖHE**

Die Branchenverbände VATM, ANGA, BITKOM, BREKO, BUGLAS, ECO und VKU haben am 30. Juni 2022 eine gemeinsame Stellungnahme zum Thema Minderung nach § 57 Abs. 4 TKG auf Basis des Messprotokolls für die Breitbandmessung im Festnetz

herausgegeben, die die Bundesnetzagentur auf ihrer Webseite veröffentlicht hat.<sup>14</sup> Darin wird insbesondere auf die weiteren Leistungsbestandteile eines Internetzugangsvertrags neben der Geschwindigkeit im Up- und Download abgestellt. Als weitere Leistungsbestandteile aufgeführt werden hierbei die Bereitstellung des Telefonanschlusses und des Internetanschlusses sowie Flatrates oder Kontingente für die Nutzung der Telefonie- und/oder Internetleistungen. Die Branchenverbände argumentieren, dass „zur Wiederherstellung des Äquivalenzinteresses der zu mindernde Preis für die Nichteinhaltung der Internetgeschwindigkeit aus dem Produktpreis herausgerechnet werden [muss], sofern die anderen in Rechnung gestellten Leistungen weiterhin vereinbarungsgemäß erbracht werden“. Es folgen drei Berechnungsbeispiele, die als repräsentativ für die „verschiedene[n] tragfähige[n] Abgrenzungs- und Berechnungsweisen“ angeführt werden. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wenn aus den Preislisten erkennbar sei, welcher Aufpreis im Vergleich zum nächstgünstigeren Tarif zu zahlen ist, dessen Internetgeschwindigkeit noch erfüllt wird, so könne das Entgelt um die entsprechende Preisdifferenz der beiden Tarife reduziert werden.
- Alternativ könne die Internetzugangsleistung pauschal mit 50 Prozent der monatlichen Grundgebühr angesetzt und dieser Anteil wiederum gleichmäßig auf Up- und Download umgelegt werden, sodass auf die beiden Parameter jeweils 25 Prozent des Gesamtpreises entfallen.
- In einer dritten Alternative wird der Gesamtpreis (abzüglich separat ausgewiesener Leistungsbestandteile) gleichmäßig auf die enthaltenen Dienste aufgeteilt. Demnach müsse bei einem Vertrag, der Festnetztelefonie, Mobilfunk, TV und Internet umfasse, eine Teilung durch vier erfolgen. Der so für den Internetdienst ermittelte Preis müsse je zur Hälfte auf den Upload und den Download aufgeteilt werden. Demzufolge würden auf Up- und Download jeweils 12,5 Prozent des Gesamtpreises entfallen.

Aus Sicht des vzbv sind diese Ansätze nicht tragfähig. Es ist nicht nachvollziehbar, warum beispielsweise eine gravierende Schlechtleistung bei der Up- oder Downloadrate, die einen einschneidenden Effekt auf die Nutzbarkeit des Anschlusses hat, nur zu einem Minderungsanspruch von 12,5 Prozent respektive 25 Prozent des Gesamtpreises berechtigen soll. Gerade im Hinblick auf entstehende Mehrkosten durch die ggf. notwendige Zubuchung mobilen Datenvolumens sowie die verbundenen Komforteinbußen erscheint dieser Minderungsanteil unverhältnismäßig niedrig. Insbesondere im Hinblick auf solche Dienste, die sich in ihrer Qualität nicht zwischen den verschiedenen Tarifstufen unterscheiden, erscheint eine fixe prozentuale Aufteilung des Gesamtpreises problematisch. So ist in den meisten Tarifen ein Telefonanschluss mit Festnetzflat enthalten. Eine fixe prozentuale Aufteilung des Gesamtpreises auf die enthaltenen Dienste impliziert jedoch, das Kund:innen in einem teureren Tarif mit höherer Bandbreite auch mehr für Telefonie bezahlen müssen, obwohl die erbrachte Leistung in beiden Tarifen identisch ist. Abschließend orientieren sich die Internetanbieter nicht einheitlich an denselben Parametern für bei der Berechnung der Minderung. So gibt es jeweils für den Down- und Upload vertraglich zugesicherte maximale, normalerweise zur Verfügung stehende und minimale Datenübertragungsraten.

---

<sup>14</sup> Siehe <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/TK/InternetTelefon/Stoerung/Minderungshoehe/start.html> (Abgerufen am 28.10.2022).

Der vzbv empfiehlt deshalb betroffenen Verbraucher:innen weiterhin die Nutzung des Minderungsrechners der Verbraucherzentralen<sup>15</sup>, der bereits über 30.000 mal aufgerufen wurde, und das Heranziehen der dort berücksichtigten Minderungsmaßstäbe, wenn sie ihren Anbieter zu einer Minderung auffordern.

## IV. RECHT AUF ENTSTÖRUNG UND ENTSCHÄDIGUNG (§ 58 ABS. 1–3 TKG)

### 1. QUALITATIVE AUSWERTUNG

#### 1.1 Entstörung

Im Falle von Störungen sieht die TKG-Novelle für Verbraucher:innen einen Anspruch auf unverzügliche und unentgeltliche Entstörung vor (§ 58 Abs. 1 TKG). Die ausgewerteten Beschwerden deuten darauf hin, dass dieser Anspruch die Position von Verbraucher:innen bislang kaum stärkt. Immer wieder schildern Verbraucher:innen, dass sie auf die Entstörung warten und sie auch bei mehrfacher Kontaktaufnahme mit dem Kundenservice vertröstet werden, ohne dass ihnen, wie in § 58 Abs. 2 TKG gefordert, konkret mitgeteilt wird, welche Maßnahmen zur Entstörung ergriffen werden und bis wann das Problem behoben wird. Zudem liegen Beschwerden zu Fällen vor, in denen zwar ein Entstörungstermin vereinbart wird, zu dem die Techniker:innen jedoch nicht wie vereinbart erscheinen.

#### 1.2 Entschädigung

Verbunden mit dem Anspruch auf Entstörung ist für Verbraucher:innen ein Anspruch auf Entschädigung (§ 58 Abs. 3 TKG). Jedoch deuten die ausgewerteten Beschwerden darauf hin, dass betroffene Verbraucher:innen sich dieses Entschädigungsrechts noch nicht bewusst sind und die ihnen zustehende Entschädigung nicht einfordern. In anderen Fällen verweigert der Anbieter den Beschwerden zufolge die geforderte Entschädigung oder bot nur einen pauschalen Rabatt bzw. eine anteilige Rückerstattung der Grundgebühren an. Beides würde aber bestenfalls dem Minderungsanspruch nach § 57 Abs. 4 TKG gerecht. Zudem beschweren sich Verbraucher:innen immer wieder, dass eine Kompensationszahlung erst nach Behebung der Störung geleistet wird. Vor dem Hintergrund, dass die Entstörung mitunter lange auf sich warten lässt und für die Verbraucher:innen für die Dauer der Störung ggf. Mehrkosten für zusätzliches mobiles Datenvolumen anfallen, sorgt dies für Unverständnis und Unzufriedenheit.

## V. KÜNDIGUNGSRECHT

### 1. QUALITATIVE AUSWERTUNG

#### 1.1 Sonderkündigungsrecht bei zu geringer Bandbreite (§ 57 Abs. 4 TKG)

Im Falle von zu geringer Bandbreite steht Verbraucher:innen nicht nur ein Minderungsrecht zu, sondern es steht ihnen auch frei, den Vertrag außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen (§ 57 Abs. 4 TKG). Die ausgewerteten Be-

---

<sup>15</sup> Siehe <https://www.verbraucherzentrale.de/internetbandbreite-unterschritten-minderung-berechnen-und-einfordern-73936> (Abgerufen am 28.10.2022).

schwerden zeigen jedoch verschiedene Probleme bei der Durchsetzung dieses Anspruchs in der Praxis auf. So finden sich immer wieder Beschwerden darüber, dass eine Reaktion auf die Kündigung wegen Schlechtleistung gänzlich ausbleibt oder die Kündigung nicht bzw. nur als ordentliche Kündigung zum Laufzeitende anerkannt wird. Auch hier kommt in Einzelfällen zu tragen, dass das Messtool der Bundesnetzagentur bei vollständig ausbleibender Internetverbindung nicht nutzbar war und der Anbieter auf das Fehlen des entsprechenden Nachweises der Schlechtleistung verwies.

Insbesondere in Bezug auf Glasfaserverträge finden sich zudem immer wieder Beschwerden, dass sich der Leistungsstart verzögert, aber eine darauf bezogene außerordentliche Kündigung nicht akzeptiert wird. Stattdessen wird den Beschwerden zufolge regelmäßig auf die verstrichene Widerrufsfrist verwiesen.

Im Mobilfunkbereich steht bislang noch kein geeignetes Messtool zur Verfügung.<sup>16</sup> Die Relevanz eines solchen Messtools für den Mobilfunkbereich unterstreichen vorliegende Beschwerden von Verbraucher:innen, deren Kündigung aufgrund von Schlechtleistung im Mobilfunkbereich mangels eines etablierten Nachweisverfahrens nicht akzeptiert wurde.

### **1.2 Kündigung nach stillschweigender Vertragsverlängerung (§ 56 Abs. 3 TKG)**

Die Novelle des TKG sieht vor, dass Telekommunikationsverträge sich nach Ablauf der Mindestvertragslaufzeit nur noch auf unbestimmte Zeit verlängern dürfen und dann jederzeit mit Monatsfrist kündbar sein müssen (§ 56 Abs. 3 TKG). Die ausgewerteten Beschwerden deuten darauf hin, dass Telekommunikationsanbieter weiterhin versuchen, ihre Kund:innen langfristig zu binden. Verbraucher:innen berichten von Kontaktaufnahmen durch ihren Anbieter weit vor dem Ende der Mindestvertragslaufzeit. Ihnen würden dann eine weitere Gewährung der Neukundenrabatte, oder sogar geringfügig bessere Konditionen als bisher angeboten werden; damit verbunden sei jedoch eine neue Mindestvertragslaufzeit von bis zu zwei Jahren, die sich an das Ende der bisherigen Mindestvertragslaufzeit anschließt. So finden sich Verbraucher:innen infolge eines unbedachten Vertragsabschlusses teils in Situationen wieder, in denen sie auf mehrere Jahre an ihren Vertrag gebunden sind. Immer wieder finden sich zudem Beschwerden, in denen Verbraucher:innen abstreiten, eine Vertragsverlängerung willentlich beauftragt zu haben, und sich nicht erklären können, wie die angebliche Vertragsverlängerung zustande gekommen ist. Weiterhin berichten Verbraucher:innen von Fällen, in denen die Kündigung mit Monatsfrist nach Ablauf der Mindestvertragslaufzeit erst nach explizitem Verweis auf die neue Rechtslage akzeptiert wird, für Altverträge bzw. bei stillschweigender Verlängerung vor dem 1. Dezember 2021 gar nicht akzeptiert wird, oder vom Anbieter ein falsches Vertragsende kommuniziert wird.

### **1.3 Sonderkündigungsrecht bei Umzug (§ 60 Abs. 2 TKG)**

Ziehen Verbraucher:innen um, so steht ihnen seit 1. Dezember 2021 ein Sonderkündigungsrecht mit einmonatiger Frist zu, wenn der Anbieter an der neuen Adresse die bisherige Leistung nicht in vollem Umfang erbringen kann (§ 60 Abs. 2 TKG). Aus den ausgewerteten Beschwerden geht hervor, dass teilweise für die Ausübung des Sonderkündigungsrechts eine Ummeldebesccheinigung angefordert wird. Nicht immer wird einer rückwirkenden Erstattung der monatlichen Beiträge stattgegeben, wenn diese erst

---

<sup>16</sup> Siehe <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/TK/InternetTelefon/Internetgeschwindigkeit/start.html> (Abgerufen am 28.10.2022).

verspätet vorgelegt werden kann, beispielsweise weil die Aufforderung über das Kundenpostfach versendet und dort von den Verbraucher:innen nicht rechtzeitig bemerkt wird. Wollen Verbraucher:innen bei ihrem bisherigen Anbieter bleiben, und kann dieser an der neuen Adresse nur über eine andere Technologie liefern (Kabel vs. DSL vs. Glasfaser), so berichten betroffene Verbraucher:innen, dass sie einer neuen Mindestvertragslaufzeit zustimmen müssen. In einzelnen Fällen bestand der Anbieter den Beschwerden zufolge selbst ohne Technologiewechsel rechtswidrig auf einer neuen Mindestvertragslaufzeit.

Die Kündigungsmöglichkeit besteht nach der Gesetzesbegründung<sup>17</sup> auch dann, wenn die neue Wohnung bereits durch einen anderweitigen Telekommunikationsvertrag versorgt ist. Es finden sich jedoch Beschwerden, wo eine derartige Sonderkündigung vom Altanbieter nicht akzeptiert wird. Zum Teil wird darauf verwiesen, dass stattdessen der jeweils andere Vertrag gekündigt werden könne, insbesondere, wenn zwei Verbraucher:innen mit bestehenden Verträgen in einer Wohnung neu zusammenziehen.

Auffällig war zudem, dass die Anbieter selten auf das neue Sonderkündigungsrecht hinweisen, und dieses in einigen Fällen sogar falsch auslegen (siehe „Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung“).

## VI. 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 in dieser Sache Klage gegen den Anbieter vor dem Landgericht Köln erhoben (13 O 315/22).

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 aufgenommenen 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

---

<sup>17</sup> Siehe <https://ds.server.bundestag.de/btd/19/261/1926108.pdf> (Abgerufen am 28.10.2022)

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. September 2021 und dem 7. April 2022 in neun Fällen abgemahnt und in sieben Fällen Klage erhoben.

Auch nach diesem Überprüfungszeitraum gab es weitere Fälle, in denen der vzbv Wettbewerbsverstöße festgestellt hat:

Nach der Neufassung des TKG ist für Verbraucher:innen im Falle eines Umzugs ein Sonderkündigungsrecht vorgesehen, wenn die vertraglich geschuldete Leistung am neuen Wohnsitz nicht angeboten wird. Neu ist, dass nur noch eine Kündigungsfrist von einem Monat einzuhalten ist und die Kündigung mit Wirkung zum Auszugstermin oder einem späteren Zeitpunkt erklärt werden kann.

Nach den Allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Anbieters sollten die Kunden zur Sonderkündigung jedoch erst einen Monat ab dem Zeitpunkt des Auszugs berechtigt sein. Auf die Abmahnung des vzbv gab der Anbieter eine Unterlassungserklärung ab.

Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung zum neuen TKG zudem klargestellt, dass für den Fall eines Umzugs auch dann keine Leistungsfähigkeit des bisherigen Anbieters und folglich ein Sonderkündigungsrecht vorliegt, wenn die entsprechende Infrastruktur dort bereits durch einen anderen Anbieter genutzt wird. Dies sei, so lässt sich der Begründung entnehmen, insbesondere der Fall, wenn ein Verbraucher in eine Wohnung zu einem anderen Verbraucher zieht, der bereits über einen Telekommunikationsvertrag verfügt.

In den Online-Informationen eines Anbieters sollte dieses Sonderkündigungsrecht bei Umzug aber nur gelten, wenn am neuen Wohnort ein Anschluss des Anbieters selbst bereits vorhanden war. Auch hier wurde nach Einschreiten des vzbv eine Unterlassungserklärung durch das Unternehmen abgegeben.

## VII. FAZIT

Die Probleme, die bereits in der ersten Evaluierung des vzbv sechs Monate nach Inkrafttreten der neuen Kundenschutzrechte sichtbar wurden, bestehen fort. Verbraucherbeschwerden gab es vor allem zum neu eingeführten Minderungsrecht bei zu geringer Bandbreite (§ 57 Abs. 4 TKG), bei Problemen rund um die Vertragszusammenfassung und -genehmigung (§ 54 Abs. 3 TKG) sowie zu Kündigungen nach stillschweigender Vertragsverlängerung (§ 56 Abs. 3 TKG). Die darauf aufbauende zweite Evaluierung zeigt keine Verbesserung der Situation. Vielmehr sind die Beschwerdethemen noch vielfältiger geworden.

Mit dem Minderungs- und Sonderkündigungsrecht bei zu geringer Bandbreite, aber auch mit den Entschädigungsmöglichkeiten bei der Entstörung, haben Verbraucher:innen seit der Novelle des TKG neue Durchsetzungsrechte. Die oben beschriebenen Probleme zeigen jedoch, dass Anbieter eine adäquate Durchsetzung verhindern. Sie sind immer in der besseren Verhandlungsposition, denn in den meisten Fällen können Verbraucher:innen nicht auf ihren Internetanschluss verzichten, um einen Rechtsstreit eskalieren zu lassen. Die bisherigen Maßnahmen, insbesondere die Informationen zur Berechnung der Minderung durch die Anbieter auf der Webseite der Bundesnetzagentur und der Minderungsrechner der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen scheinen

für eine Verbesserung der Situation nicht auszureichen. Aus Sicht des vzbv sind verbindliche Leitlinien für die Berechnung des Minderungsanspruchs erforderlich. Bislang gibt es hierzu jedoch keine Initiativen. Es wäre aus Sicht des vzbv sinnvoll, wenn die Bundesnetzagentur sich hier als Initiator einbringen könnte. Wenn Verbraucher:innen auch zukünftig Probleme haben, angemessene Minderungsansprüche durchzusetzen, sollte auch ein pauschalisierter Schadensersatz erwogen werden. Der Koalitionsvertrag enthält diesbezüglich eine Absichtserklärung der derzeitigen Bundesregierung, die dann umgesetzt werden müsste.

Die Probleme in Zusammenhang mit der Vertragszusammenfassung und -genehmigung zeigen die Schwachstellen vollharmonisierter Kundenschutzrechte. Regulatorisch kann der nationale Gesetzgeber hier nicht helfen. Zumindest beim Zugang zu transparenten Vertragsinformationen zeigen die Probleme rund um die Vertragszusammenfassung, wie wichtig ein Weiterbestehen der TK-Transparenzverordnung bleibt. Über die im Juni 2017 in Kraft getretene „Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt“ haben Verbraucher:innen eine bessere Übersicht, was in ihren Telefon- und Internetverträgen geregelt ist. Mithilfe eines einheitlichen Produktinformationsblatts können sich Verbraucher:innen über die wesentlichen Vertragsdetails informieren. Um Verbraucherrechte im Zusammenhang mit der Vertragszusammenfassung nachhaltig zu verbessern, bleibt nur der Weg über den europäischen Gesetzgeber.

Der vzbv wird die Umsetzung der Verbraucherrechte im Telekommunikationsmarkt weiter beobachten und seine Forderungen für einen verbesserten Kundenschutz entsprechend anpassen.