

KUNDENSCHUTZ IM TELEKOMMUNIKATIONS- MARKT STETIG VERBESSERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V. (vzbv) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen (TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz)

10. Oktober 2023

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Digitales und Medien
digitales@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. POSITIONEN IM DETAIL	5
1. Minderungsrecht und pauschalierter Anspruch auf Schadensersatz	5
1.1 Mangelnde Kundenkommunikation, Fehlinformation, Probleme der Durchsetzung	5
1.2 Intransparente Berechnung der Minderungshöhe	6
1.3 Pauschalierter Anspruch auf Schadensersatz	7
2. Glasfaserbereitstellungsentgelt	8
2.1 Auswirkungen auf Mieter:innen	8
3. Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten	10
3.1 Derzeitiger Stand zum Recht auf Versorgung	10
3.2 Begründung der Unterversorgungsfeststellung durch die Bundesnetzagentur	11
3.3 Qualitative Anforderungen an den Universaldienst	12
3.4 Prozentuale Größenverhältnisse bei der Berechnung der Mindestbandbreite	13

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) nimmt die jetzige Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zum Anlass, dringende Anpassungen im Kundenschutzteil zu fordern:

- ❖ Nach mangelnder Bewährung in der Praxis fordert der vzbv die Änderung des Minderungsrechts nach § 57 Abs. 4 TKG in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz in Höhe von 15 Euro monatlich. So entfielen die intransparenten und unterschiedlichen Berechnungen zur Minderungshöhe der Anbieter. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.
- ❖ Das Glasfaserbereitstellungsentgelt muss abgeschafft werden. Ein Nutzen ist nicht erkennbar und die Mehrbelastungen für Mieter:innen sind unverhältnismäßig hoch. Der § 72 TKG sollte daher ersatzlos gestrichen werden.
- ❖ Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, ihre Zusicherung zur Anhebung der Mindestbandbreite auf 15 Mbit/s im Download in § 2 Telekommunikationsmindestversorgungsverordnung (TKMV) noch in diesem Jahr umzusetzen.
- ❖ Der § 156 Abs. 1 TKG muss angepasst werden, um den europarechtlichen Vorgaben auch auf nationaler Ebene zu entsprechen. Es muss verhindert werden, dass die Mindestbandbreite beim Recht auf Versorgung nur bis zur Außenfassade des Wohnsitzes geliefert werden muss. Dieser Umstand ist für Menschen ohne Zugang zum Internet nicht tragbar.
- ❖ Der vzbv fordert die Änderung des § 157 Abs. 3 S. 2 TKG damit bei der Festlegung der Anforderungen an einen Internetzugangsdienst die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt wird.

II. EINLEITUNG

Nach der Novelle ist vor der Novelle – denn auch zwei Jahre nachdem 2021 im Telekommunikationsgesetz (TKG) neue Kundenschutzrechte eingeführt wurden, sind Verbraucher:innen nicht besser geschützt und können ihre theoretisch neu gewonnenen Kundenschutzrechte praktisch schwer umsetzen.

Die größten Probleme gibt es immer noch rund um die Versorgung der Menschen mit schnellem Internet. Auf dem Papier haben Verbraucher:innen Durchsetzungsrechte, wenn die tatsächliche Bandbreite wesentlich von der im Vertrag zugesicherten abweicht. In der Praxis können Verbraucher:innen von ihren neu gewonnenen Rechten jedoch nur schwer Gebrauch machen. Anbieter berechnen die Minderungshöhe intransparent und zu gering, gewähren unter Umständen gar keine Minderung oder Sonderkündigung. So werden beispielsweise bestimmte Leistungsbereiche (z.B. Telefonie) aus dem Tarif herausgerechnet oder die vertragliche Mindestgeschwindigkeit als Ausgangspunkt für die Berechnung der Minderung genommen. Die Liste der Hürden und der Beschwerden von Verbraucher:innen ist lang. Ähnlich sieht es beim Recht auf Versorgung aus. Allen Bürger:innen steht eine Mindestversorgung mit Breitband zu, jedoch werden Unternehmen nur schleppend zum Ausbau verpflichtet. Neuerdings steht fest, dass Bürger:innen in Deutschland mit dem Recht auf Versorgung zukünftig „Freiluftsurfen“ müssen. Denn die Bandbreite muss nach Aussage der Bundesnetzagentur nur an der Außenfassade des Wohnsitzes erreicht werden. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung ihren Zusicherungen bei der Anhebung der Mindestbandbreite noch nicht nachgekommen ist. Die Umsetzung des Rechts auf Versorgung ist mehr als enttäuschend und dem Standort Deutschland unwürdig. Hier bedarf es erheblicher Nachbesserungen.

Trotzdem nimmt der Referentenentwurf zum TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) überwiegend Änderungen des TKG zur Umsetzung der Gigabitstrategie der Bundesregierung und zur Roaming-Verordnung (EU) 2022/612 vor. Den Kundenschutzteil betreffende Änderungen sind bedauerlicherweise größtenteils Klarstellungen, redaktionelle Änderungen oder Änderungen der Zuständigkeiten. Inhaltliche Anpassungen betreffen die Informationen zum besten Tarif, das Glasfaserbereitstellungsentgelt und die Anpassungen zur Roaming-Verordnung.

Der vzbv bedankt sich für die Möglichkeit zur Kommentierung des Referentenentwurfs zum TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz und adressiert, über die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelungen hinaus, die aus Verbrauchersicht dringlichsten Probleme, die auf nationaler Ebene reguliert werden können.

III.POSITIONEN IM DETAIL

1. MINDERUNGSRECHT UND PAUSCHALISierter ANSPRUCH AUF SCHADENSERSATZ

Verbraucher:innen hatten bis Ende 2021 keine adäquaten Durchsetzungsinstrumente, wenn die ihnen zur Verfügung stehende Bandbreite nicht mit der im Vertrag vereinbarten übereinstimmte. Das eingeführte Minderungs- und Sonderkündigungsrecht bei zu geringer Bandbreite im § 57 Abs. 4 TKG sollte diese Lücke schließen. Verbraucher:innen können das vertraglich vereinbarte Entgelt demnach mindern oder ein Sonderkündigungsrecht in Anspruch nehmen, sofern es zu „erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstleistungsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste“ und der von Anbietern angegebenen Leistung kommt. Die Abweichungen müssen mit dem von der Bundesnetzagentur bereitgestellten Überwachungsmechanismus ermittelt werden.

Das Minderungsrecht ist ein wichtiges, unabdingbares Verbraucherrecht im Telekommunikationsmarkt. In der Theorie hat der Gesetzgeber hier einen Meilenstein für mehr Kundenschutz gesetzt. Fast zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Regelung, muss allerdings festgehalten werden, dass die Minderung des Tarifpreises in der Praxis für Verbraucher:innen kaum durchzusetzen ist.

Der vzbv hat nach der Umsetzung des novellierten TKG im Jahr 2022 zwei große Evaluierungsberichte veröffentlicht.^{1 2} Auch das Minderungsrecht wurde dabei in der praktischen Umsetzung beleuchtet. Von Anfang an hatten Verbraucher:innen Probleme, ihre Rechte gegenüber ihrem Anbieter durchzusetzen. Die Beschwerden von Verbraucher:innen sind dabei thematisch vielfältig und sollen im Folgenden kurz angerissen werden. Ausgeklammert werden an dieser Stelle die vielfältigen Probleme von Verbraucher:innen mit dem Messtool der Bundesnetzagentur.³

1.1 Mangelnde Kundenkommunikation, Fehlinformation, Probleme der Durchsetzung

Verbraucher:innen schilderten wiederholt, dass die Minderung des Tarifpreises nicht durchgesetzt werden konnte, obwohl ein entsprechendes Messprotokoll eingereicht

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 1. Evaluierungsbericht, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-05/vzbv_Kurzpapier_TKG-Kundenschutzrechte.pdf, 23.09.2023.

² Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 2. Evaluierungsbericht, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-12/221128_Evaluierung-neuer-TKG-Kundenschutzrechte_final.pdf, 23.09.2023.

³ Der vzbv hatte in seiner Stellungnahme zur Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Festnetz schon einige Punkte genannt, die die Bedienfreundlichkeit des Tools erhöhen würden. Bedauerlicherweise hatte die Bundesnetzagentur die Anforderungen an das Messtool nach Anhörung drastisch verschärft, sodass eine Handhabbarkeit hohe Hürden aufweist. Verbraucher:innen brauchen bestimmtes Equipment, um die Lan-gebundene Messung am Computer durchführen zu können. Auch müssen sie viel Zeit mitbringen, um die Messungen erfolgreich abzuschließen. Verbraucherbeschwerden gehen genau in diese Richtung: das Tool ist zu kompliziert, nimmt zu viel Zeit in Anspruch und erfasst nur Minderleistungen, keine Ausfälle. Bei sehr schlechter Datenübertragungsrate funktioniert es teilweise nicht. Vgl. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Stellungnahmen2021/stellungnahme_vzbv.pdf?blob=publicationFile&v=2, 05.10.2023.

wurde, dass den Anspruch bestätigt. Anbieter reagierten in einigen Fällen gar nicht oder lehnten die Minderung ohne Begründung ab.⁴ Weiterhin wurde berichtet, dass das Messprotokoll vom Anbieter nur auf bestimmtem Wege, zum Beispiel über ein Onlineformular akzeptiert wurde. Andere Möglichkeiten, wie die Zusendung per Post wurden nicht angenommen.⁵ Auch wurden Verbraucher:innen in einigen Fällen dahingehend falsch informiert, dass sich die neuen Minderungs- und Kündigungsrechte nur auf Verträge beziehen, die seit dem 1. Dezember 2021 abgeschlossen wurden.⁶ In einigen Fällen wurde eine angemessene Bandbreite versprochen, wenn Verbraucher:innen auf höherpreisige Produkte wechseln.⁷

1.2 Intransparente Berechnung der Minderungshöhe

Eines der größten Ärgernisse rund um die Umsetzung des Minderungsrechts sind die unterschiedlichen und intransparenten Berechnungsmodelle der Anbieter für die Höhe der Minderung des Tarifpreises. Bis heute gibt es kein einheitliches Berechnungsmodell. Auch eine Selbstverpflichtung, die für mehr Transparenz sorgen könnte, wird nach Kenntnis des vzbv nicht angestrebt. Für Verbraucher:innen ist oft unklar, wie die festgesetzte Minderungshöhe zustande kommt. Auch auf konkrete Nachfragen, wie die Minderungshöhe berechnet wird, bekamen Verbraucher:innen nur generelle Aussagen, dass alle Leistungsbestandteile wie Telefonie, Download- und Uploadparameter berücksichtigt werden.⁸ Zunächst ist also unklar, welche Parameter die einzelnen Anbieter für die Berechnung der Minderung heranziehen. Ein Anbieter nimmt beispielsweise im Down- und Upload jeweils die Mindestgeschwindigkeit als Ausgangspunkt und gewährt keinerlei Minderung, solange diese erreicht wird. Ein anderer Anbieter hat einen Pauschalbetrag festgelegt, der jedoch nach § 57 Abs. 4 TKG derzeit nicht vorgesehen ist.⁹ Weitere Beispiele für Verbraucherbeschwerden finden sich in den erwähnten Evaluierungsberichten der Marktbeobachtung Digitales des vzbv.

Mitte des Jahres 2022 veröffentlichten Telekommunikationsverbände auf der Seite der Bundesnetzagentur gemeinsame Informationen zur Berechnung der Minderungshöhe. Dies ist ein erster Schritt für mehr Transparenz, allerdings sind die Informationen vor allem für die Verbraucherzentralen und den vzbv interessant, da nun zum ersten Mal öffentlich einige Berechnungsmodelle bekannt gegeben wurden. Einzelnen Verbraucher:innen hilft die Information wenig, da sie nicht nach Anbieter aufgeschlüsselt und nicht einfach nachzuvollziehen sind.

Um Verbraucher:innen praktische Hilfe zu leisten, hat die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen einen Minderungsrechner veröffentlicht. Hier können Verbraucher:innen mit den Werten des Messprotokolls der Bundesnetzagentur ihre individuelle Minde-

⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 1. Evaluierungsbericht, 2022, S. 2f., https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-05/vzbv_Kurzpapier_TKG-Kundenschutzrechte.pdf, 23.09.2023.

⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 2. Evaluierungsbericht, 2022, S. 7, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-12/221128_Evaluierung-neuer-TKG-Kundenschutzrechte_final.pdf, 23.09.2023.

⁶ Ebenda.

⁷ Ebenda.

⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 1. Evaluierungsbericht, 2022, S. 3f., https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-05/vzbv_Kurzpapier_TKG-Kundenschutzrechte.pdf, 23.09.2023.

⁹ Ebenda.

runghöhe errechnen. Zudem erstellt der Generator ein Anschreiben, mit dem Verbraucher:innen sich an ihren Anbieter wenden können, um ihren monatlichen Tarifpreis zu mindern oder dem Anbieter eine Frist zum Liefern der vertraglich vereinbarten Leistung setzen zu können.¹⁰

1.3 Pauschalierter Anspruch auf Schadensersatz

Die oben beschriebenen Probleme zeigen, dass Anbieter immer noch eine adäquate Durchsetzung verhindern. Sie sind stets in der besseren Verhandlungsposition, denn in den meisten Fällen können Verbraucher:innen nicht auf ihren Internetanschluss verzichten, um einen Rechtsstreit eskalieren zu lassen. Es gibt bereits einen Fall, bei dem ein:e Verbraucher:in eine Klage trotz validem Messprotokoll verloren hatte.¹¹

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. Verbindliche Leitlinien für die Berechnung des Minderungsanspruchs sind nicht in Sicht.

Der vzbv fordert deshalb die Änderung des Minderungsrechts in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz. Der Koalitionsvertrag enthält diesbezüglich eine Absichtserklärung der derzeitigen Bundesregierung.¹² Der klare Vorteil wäre, dass die unterschiedliche, intransparente Berechnung und Festsetzung der Minderungshöhe wegfiele. Dies erspart auch Anbietern Arbeit. Verbraucher:innen ermitteln ihren Anspruch nach § 57 Abs. 4 TKG weiterhin über den Überwachungsmechanismus der Bundesnetzagentur. Wenn über das Messtool ein Anspruch festgestellt wird, wenden sich Verbraucher:innen an ihren Anbieter, der dann einen pauschalen Betrag vom monatlichen Entgelt abzieht, bis die vereinbarte Geschwindigkeit erbracht wird und der Anbieter dies nachweist. Der vzbv sieht 15 Euro als pauschalen Schadensersatz als angemessen. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des Minderungsrechts nach § 57 Abs. 4 TKG in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz in Höhe von 15 Euro monatlich. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 57 Abs. 4 TKG neu vor:

(4) Im Falle von [...]

„ist der Verbraucher unbeschadet sonstiger Rechtsbehelfe berechtigt, ~~das vertraglich vereinbarte Entgelt zu mindern oder~~ den Vertrag außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen **oder den Anspruch auf Zahlung einer Pauschale in Höhe von 15 Euro zu fordern.** ~~Bei der Minderung ist das vertraglich~~

¹⁰ Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Internet-Bandbreite unterschritten: Minderung berechnen und einfordern, <https://www.verbraucherzentrale.de/digitale-welt/internetbandbreite-unterschritten-minderung-berechnen-und-einfordern-73936>, 02.10.2023.

¹¹ Amtsgericht Bonn: 115 C 31/23.

¹² SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, FDP: Koalitionsvertrag 2021-2025, 2021, S. 13, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, 02.10.2023.

~~vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht.~~ Ist der Eintritt der Voraussetzungen von Satz 1 Nummer 1 oder 2 unstreitig oder vom Verbraucher nachgewiesen worden, besteht ~~das Recht der Anspruch~~ des Verbrauchers ~~zur Minderung auf Zahlung einer monatlichen Pauschale von 15 Euro~~ so lange fort, bis der Anbieter den Nachweis erbringt, dass er die vertraglich vereinbarte Leistung ordnungsgemäß erbringt. Im Falle des vollständigen Ausfalls eines Dienstes ist eine erhaltene Entschädigung nach § 58 Absatz 3 auf die **Minderung Pauschale** anzurechnen. Für eine Kündigung nach Satz 1 ist § 314 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Für die Entschädigung des Anbieters im Falle einer Kündigung nach Satz 1 gilt § 56 Absatz 4 Satz 2 bis 4 entsprechend.“

2. GLASFASERBEREITSTELLUNGSENTGELT

Der 2021 ins TKG eingeführte § 72 regelt die Bedingungen, unter denen Netzbetreiber und Grundstückseigentümer ein Glasfaserbereitstellungsentgelt vereinbaren können, das nach § 2 Nr. 15 lit. c Betriebskostenverordnung auf Mieter:innen umgelegt werden kann. Beim ersten Anschluss eines Gebäudes an ein leistungsfähiges Glasfasernetz können Eigentümer:innen/Vermieter:innen das Glasfaserbereitstellungsentgelt demnach als Betriebskosten auf die Mieter:innen umlegen.

2.1 Auswirkungen auf Mieter:innen

Das Glasfaserbereitstellungsentgelt ist eine nationale Regelung, also nicht vom Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC) vorgegeben. Sie entsprang den parlamentarischen Verhandlungen zur TKG-Novelle und ist in den letzten Zügen als Kompromissvorschlag ins Gesetz eingegangen. Laut Gesetzesbegründung soll die Regelung Gebäudeeigentümer:innen und Netzbetreiber zu Investitionen in hausinterne Netze motivieren. Auch die Wahlfreiheit der Endnutzer:innen bei der Auswahl des Anbieters von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten soll gestärkt werden.¹³

Die damalige Bundesregierung wollte so, auch auf Drängen einiger Bundesländer¹⁴, den Wegfall des Nebenkostenprivilegs ab 2024 für Teile der Wohnungs- und Telekommunikationswirtschaft kompensieren. Die Regelung zum Nebenkostenprivileg war einer der Hauptschauplätze der Verhandlungen zur Gesetzesnovelle 2021.

Der vzbv hat den Kompromissvorschlag damals abgelehnt und fordert weiterhin die Streichung des § 72 TKG.¹⁵

Die Umlage ist auf einen Zeitraum von fünf Jahren (Verlängerung auf neun Jahre möglich) und 60 Euro pro Wohneinheit, pro Jahr festgelegt. Die zeitlichen Vorgaben bewirken in Verbindung mit der Beschränkung der Erhebungsmöglichkeit des Glasfaserbe-

¹³ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/28865, S. 389.

¹⁴ Gerpott: Glasfaserbereitstellungsentgelt – wirksames Instrument für rascheren Gigabitusbau?, 2021, S. 884.

¹⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Pressemitteilung, Verbesserter Kundenschutz im Telekommunikationsmarkt, 2021, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verbesserter-verbraucherschutz-im-telekommunikationsmarkt>, 09.10.2023

reitstellungsentgelts auf bis zum 31. Dezember 2027 errichtete Netze, dass Mieter:innen normalerweise längstens bis zum 31. Dezember 2032 und in Ausnahmen bis zum 31. Dezember 2036 ein Entgelt von monatlich bis zu 5 Euro zahlen müssen.¹⁶

Eine Steigerung der Wahlfreiheit für Verbraucher:innen ist nicht zu erwarten. Im Gegenteil. Das Entgelt könnte zu einem Sogeffekt zugunsten der Buchung von teuren Internetanschlüssen mit sehr hohen Bandbreiten führen. Erst so ziehen auch Mieter:innen einen Nutzen aus dem Entgelt.¹⁷

Nach Ansicht des vzbv führt das Entgelt vielfach zu einer Mehrbelastung von Mieter:innen, ohne den eigentlichen, von der damaligen Bundesregierung angestrebten Nutzen – dem Anreiz zum Ausbau der Gebäudeinfrastrukturen – auf irgendeiner Ebene nachweisen zu müssen. Gesamtwirtschaftlich betrachtet wird das Glasfaserbereitstellungsentgelt sicherlich keinen großen Nutzen beim Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität haben. Dass Glasfaseranschlüsse auch zur Aufwertung der Gebäude und damit zum Wertanstieg¹⁸ führen, wurde nicht mitgedacht, zumindest in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt. Es profitieren vor allem die Netzbetreiber, die ihre Produkte verkaufen können und Gebäudeeigentümer:innen, die sich die Aufwertung ihres Eigentums von Mieter:innen teilweise bezahlen lassen können.

Darüber hinaus wird der gerade auf EU-Ebene verhandelte Gigabit-Infrastructure-Act¹⁹ umfangreiche Anreize und Verpflichtungen zum Ausbau von Glasfaser mit sich bringen, sodass das Glasfaserbereitstellungsentgelt spätestens zum Inkrafttreten der Regulierung jegliche Daseinsberechtigung verliert.

Mieter:innen zahlen jährlich bis zu 60 Euro und bekommen dafür nur den reinen Glasfaseranschluss. Sie müssen dann selbstverständlich immer noch einen Telekommunikationsvertrag abschließen. Über diesen finanzieren Verbraucher:innen im Übrigen sowieso schon den Großteil der Infrastruktur. Das bisher über das Nebenkostenprivileg mitfinanzierte Kabel-Fernsehen muss auch noch extra gezahlt werden. Mieter:innen, die keine Kabelgebühren über die Nebenkostenabrechnung zahlen, müssen nun zunächst einmal 60 Euro mehr bezahlen. Auch müssen Betroffene die Änderung des Mietvertrages hinnehmen. Sie haben sicherlich faktisch die Möglichkeit, mit dem Vermieter:innen nachträglich oder bei einem Neuabschluss eines Mietvertrags den Verzicht auf die Weitergabe des Glasfaserbereitstellungsentgelts festzulegen.²⁰ In der Praxis wird dies aufgrund der großen Wohnungsknappheit wahrscheinlich eher nicht passieren. Somit bleibt Mieter:innen als einzige Widerspruchsmöglichkeit die Kündigung ihres Mietvertrages.

¹⁶ Gerpott: Glasfaserbereitstellungsentgelt – wirksames Instrument für rascheren Gigabitausbau?, 2021, S. 885.

¹⁷ Monopolkommission: Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern, Sondergutachten 61, 2011, S. 84.

¹⁸ Klein: Fiber-Broadband-Internet and its regional impact - An empirical investigation, 2020, S. 14.

¹⁹ EU-Kommission: Gigabit Infrastructure Act Entwurf, 2023, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/93925>, 05.10.2023.

²⁰ Klein: Fiber-Broadband-Internet and its regional impact - An empirical investigation, 2020, S. 14.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die komplette Streichung des Glasfaserbereitstellungsentgelts. Der § 72 TKG sollte ersatzlos gestrichen werden.

3. RECHT AUF VERSORGUNG MIT TELEKOMMUNIKATIONSDIENSTEN

Ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist, wie bereits 2013 der Bundesgerichtshof urteilte, ein essenzieller Bestandteil der eigenwirtschaftlichen Lebensführung und für den vzbv seit vielen Jahren ein wichtiges Anliegen.

Dass ein angemessen schneller Breitbandanschluss flächendeckend verfügbar sein sollte, ist zumindest auf der politischen Ebene klar. Seit über einem Jahrzehnt gibt es entsprechende Absichtserklärungen auf nationaler und EU-Ebene. Als die im EECC überarbeitete Grundversorgung 2018 in Kraft trat – auf dessen Grundlage die deutschen Regelungen in den §§ 156ff. TKG fußen – versprach die damalige Bundesregierung Gigabit-Netze bis 2025.²¹ Die damalige EU-Kommission hatte sich zum Ziel gesetzt, dass alle europäischen Privathaushalte bis 2025 Zugang zu einem Internetanschluss mit mindestens 100 Mbit/s erhalten, der zudem auf Gigabit-Geschwindigkeit nachgerüstet werden kann.²² Vor diesem Hintergrund fällt die Bilanz aus Sicht von Verbraucher:innen bislang enttäuschend aus.

3.1 Derzeitiger Stand zum Recht auf Versorgung

Auf dem Papier haben Verbraucher:innen mit dem Inkrafttreten der Telekommunikationsmindestversorgungsverordnung (TKMV) im letzten Jahr einen durchsetzbaren individuellen Rechtsanspruch auf Versorgung mit Breitband. Der Anspruch bezieht sich derzeit auf Bandbreiten von mindestens 10 Mbit/s im Download, 1,7 Mbit/s im Upload und einer Latenz von 150 Millisekunden. Dieser Anspruch ist allerdings praktisch für Verbraucher:innen nicht nutzbar.

Bereits im letzten Jahr, also relativ schnell nach Inkrafttreten der TKMV, hat die Bundesnetzagentur die ersten Unterversorgungen festgestellt. Bis zum Oktober 2023 insgesamt 12 Fälle (davon teilweise mehr als ein Haushalt).²³ Hierbei handelt es sich um Haushalte, die gar keinen Festnetzanschluss haben.

Laut Statistischem Bundesamt gab es 2022 immer noch 2,5 Millionen Haushalte ohne Internetzugang.²⁴ Insofern zeigt sich hieran der Bedarf nach einem Recht auf Versorgung deutlich und die Frage drängt sich auf, wann hier Abhilfe geschaffen wird.

²¹ CDU / CSU, SPD: Koalitionsvertrag 2018, 2018, S. 38, <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/847984/0bad5cb7d094fa10ed58a431d2f907ce/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, 26.09.2023.

²² EU-Kommission: COM82026) 587 final, 2016, S. 8.

²³ Bundesnetzagentur: Feststellung der Unterversorgung, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Grundversorgung/Unterversorgungsfeststellungen/start.html>, 04.10.2023.

²⁴ Statistisches Bundesamt: Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (Mikrozensus-Unterstichprobe zur Internetnutzung), 2022, S. 8, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Publikationen/Downloads-IT-Nutzung/private-haushalte-ikt-2150400227004.pdf?__blob=publicationFile, 29.09.2023.

Dem vzbv ist bewusst, dass die Bundesnetzagentur ein hohes Anfrageaufkommen mit personellen Engpässen bearbeiten muss und bisher bereits über 3000 Anfragen beantwortet hat, in denen keine Unterversorgung festgestellt werden konnte.²⁵ Warum bisher jedoch keinem Unternehmen eine Verpflichtung nach § 161 TKG auferlegt wurde, ist unklar. Die Verzögerungen wurden nicht transparent für die Öffentlichkeit erklärt. Ein Grund sind aber möglicherweise die Klagen der Anbieter gegen jede Unterversorgungsfeststellung vor dem Verwaltungsgericht. Dass Anbieter den Prozess so weit wie möglich behindern, war abzusehen. Hier muss die Bundesregierung aber nun entsprechend reagieren und dafür sorgen, dass die Prüfverfahren beschleunigt werden. Auch kürzere Fristen sind angemessen, da auch die bestehenden bereits über Monate überschritten wurden.

3.2 Begründung der Unterversorgungsfeststellung durch die Bundesnetzagentur

Im Zuge einer jüngst durch die Bundesnetzagentur veröffentlichten Unterversorgungsfeststellung hat die Behörde erstmals eine ausführliche Begründung veröffentlicht.²⁶

Interessant ist dabei die Auslegung des § 156 Abs. 1 TKG bei der Frage, ob eine notwendige Versorgung durch Mobilfunk gewährleistet ist. Entscheidend für die Frage der Unterversorgung mit Bezug auf den Mobilfunk ist nach Verfügung der Bundesnetzagentur die „Outdoor-Situation“. Im Gesetz heißt es in § 156 Abs. 1 TKG, Endnutzer:innen haben einen Anspruch auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten „an ihrer Hauptwohnung“. Nach Auslegung der Bundesnetzagentur ist also nicht auf die Versorgungsqualität im Haus oder der Wohnung abzustellen, sondern auf die Versorgungsqualität an dem Gebäude außen.

Der vzbv kann die Argumentation der Bundesnetzagentur auf der Ebene der sprachlichen Genauigkeit nachvollziehen. Allerdings muss bedacht werden, dass Regulierung keinen von der Gesellschaft losgelösten Selbstzweck erfüllt, sondern dafür gedacht ist, das Zusammenleben in der Gemeinschaft sinnvoll zu regeln. Wenn man die Auslegung der Bundesnetzagentur nun in die Praxis überführt, heißt das, Bürger:innen müssen gegebenenfalls vor ihre Haustür treten, um ihren 10 Mbit/s Internetanschluss angemessen nutzen zu können. Dies ist aus Sicht von Verbraucher:innen kein praktikabler Ansatz.

Da das BMDV den Entwurf des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes unter anderem dafür nutzt, um redaktionelle Änderungen am TKG vorzunehmen, fordert der vzbv auch die Anpassung des § 156 Abs. 1 TKG, um Unionsrecht zu entsprechen. Der § 156 TKG dient der Umsetzung von Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 86 Richtlinie (EU) 2018/1972. Beide Artikel erwähnen nicht die Versorgung „an“ dem Hauptwohnsitz. Im Erwägungsgrund 230 heißt es lediglich „Die Mitgliedstaaten sollten Universaldienstverpflichtungen zur Unterstützung der Verfügbarkeit eines angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes auf den Hauptsitz oder Hauptwohnsitz des Endnutzers beschränken können.“ Die Einschränkung, dass die Mindestversorgungsqualität nur „an“ dem Hauptwohnsitz geleistet werden muss, ist demnach eine Einschränkung auf nationaler Ebene, die nicht den Vorgaben des EECC entspricht.

²⁵ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU, Drucksache 20/8044, 2023, S.3.

²⁶ Bundesnetzagentur: Allgemeinverfügung nach § 160 Abs. 1 und Abs. 2 TKG zur Feststellung der Unterversorgung sowie zur Ankündigung eines Vorgehens nach §161 Abs. 2 TKG, Vorgangsnummer: 2022-06-13-0002, 2023.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des § 156 Abs. 1 TKG, um den europarechtlichen Vorgaben auch auf nationaler Ebene zu entsprechen, in dem klargestellt werden muss, dass der Breitbandzugang über den Universaldienst in der Wohnung/Haus gegeben sein muss.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 156 Abs. 1 TKG vor:

„(1) Endnutzer haben gegenüber Unternehmen, die durch die Bundesnetzagentur nach § 161 Absatz 1, 2 oder 3 verpflichtet worden sind (Diensteverpflichtete), einen Anspruch auf Versorgung mit den von der Verpflichtung umfassten Telekommunikationsdiensten nach § 157 Absatz 2, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, ~~an~~ in ihrer Hauptwohnung oder ~~an~~ ihrem Geschäftsort, soweit diese sich in dem von der Verpflichtung umfassten Gebiet befinden. Der Diensteverpflichtete hat die Versorgung innerhalb der von der Bundesnetzagentur festgelegten Frist des § 161 Absatz 2 Satz 4 nach Geltendmachung durch den Endnutzer sicherzustellen.“

3.3 Qualitative Anforderungen an den Universaldienst

Wie oben bereits erwähnt, haben Endnutzer:innen derzeit grundsätzlich einen Anspruch auf einen Internetzugangsdienst mit einer Bandbreite im Download von mindestens 10 Mbit/s, im Upload mindestens 1,7 Mbit/s und eine Latenz von höchstens 150,0 Millisekunden. Nach § 157 Abs. 3 S. 4 TKG kann diese in Fällen auch geringer sein, wenn nachgewiesen ist, dass die in Satz 3 genannten Dienste auch bei geringeren Vorgaben bei Endnutzer:innen funktionieren.

Im legislativen Prozess zur TKMV forderten die Ausschüsse des Bundesrates damals eine Anhebung der Qualitätsparameter auf 30,8 Mbit/s im Download und 5,2 Mbit/s im Upload anzuheben. Sie begründeten die Forderungen unter anderem damit, dass die damals noch zur Diskussion stehenden 10 Mbit/s im Download und 1,7 Mbit/s im Upload „unterambitioniert“ und „nicht zeitgerecht“ sein, außerdem sei nur mit einer Anhebung der gesetzliche Auftrag nach § 157 Abs. 3 TKG zu erfüllen. Weitere Argumente sind in der entsprechenden Drucksache des Bundesrates zu finden.²⁷ Die beteiligten Ausschüsse des Bundesrats machten sehr deutlich, dass die Qualitätsparameter der TKMV nicht ausreichend sind. Letztendlich fußte die Zustimmung des Bundesrates zur TKMV zu großen Teilen auf Zusagen aus einer Protokollerklärung der Bundesregierung. Darin heißt es: „Wir werden ein Gutachten in Auftrag geben, dessen Ergebnisse bei der ersten Evaluierung im Jahr 2022 und dann 2023 einfließen. Wir versichern, dass die TKMV bereits Mitte 2023 angepasst wird und dabei der Wert für die Mindestbandbreite im Download von 10 auf 15 Megabit pro Sekunde angehoben wird.“²⁸

Die Bundesregierung hat hier also versichert, dass die Mindestbandbreite auf 15 Mbit/s im Download angehoben wird. Aus dem exakten Wortlaut lässt sich nicht schließen,

²⁷ Bundesrat: Drucksache 227/1/22, 2022, S.3f.

²⁸ Bundesrat: 1022. Sitzung – Redeprotokoll, 2022, S. 232, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2022/Plenarprotokoll-1022.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 29.09.2023.

dass erst die Ergebnisse der angesprochenen Studien abgewartet werden müssen. Ansonsten hätte die Bundesregierung in der Protokollerklärung kein konkretes Zeitfenster erwähnt.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Bundesregierung auf, ihre Zusicherung zur Anhebung der Mindestbandbreite auf 15 Mbit/s im Download in § 2 TKMV noch in diesem Jahr umzusetzen.

3.4 Prozentuale Größenverhältnisse bei der Berechnung der Mindestbandbreite

Da das BMDV die Novelle nutzt, um auch Änderungen am § 157 Abs. 3 TKG vorzunehmen, möchte der vzbv zum wiederholten Male²⁹ auf den inhaltlich falschen Verweis in § 157 Abs. 3 S. 2 TKG hinweisen: Die Regelung, dass die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher:innen genutzte Mindestbandbreite als Anforderung zur Festlegung der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen wird, fußt auf einem Kriterienkatalog des europäischen Kommunikationsausschusses (COCOM) aus dem Jahr 2011. Der Einzug ins Gesetz wird im Regierungsentwurf zur TKG-Novelle in der Gesetzesbegründung erläutert.³⁰ 2011 hat COCOM 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer:innen“ definiert.^{31 32}

Problematisch ist hierbei, dass sich die nun im TKG festgeschriebene 80-Prozent-Regelung an der veralteten Universaldienststrichlinie von 2002 orientiert, die bekanntermaßen vielfach novelliert wurde und deren überarbeitete Regelungen in den EECC übergegangen sind.

Man hatte sich im COCOM-Papier 2011 am Erwägungsgrund 25 der Universaldienststrichlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „substantial majority of the population“³³ gesprochen, also einer überwiegenden Mehrheit, die eine 80-Prozent-Hürde durchaus rechtfertigt. Im Papier selbst wird sogar erwähnt, dass die Befragungen aus dem Jahr 2008 stammen und deshalb die Regelungen der novellierten Universaldienststrichlinie 2009 nicht in das COCOM-Papier einbezogen wurden.³⁴ Denn bereits diese Novellierung der Universaldienststrichlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „majority of subscribers“.³⁵ Dies wurde ähnlich in

²⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Stellungnahme zum Regierungsentwurf der TKG-Novelle 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/28/21-01-20_stellungnahme_vzbv_tkmog-regierungsentwurf.pdf, 09.10.2023

³⁰ Deutscher Bundestag: Drucksache 19/26108, S. 351.

³¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306: Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen, 2018, S.7.

³² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of 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>, 29.09.2023.

³³ Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 25.

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of 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.2.

³⁵ 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:innen“. 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:innen“.

Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des EECC mit „majority of consumers“ übernommen. Folgerichtig kann „Mehrheit der Verbraucher:innen“ nur als einfache Mehrheit (mehr als 50 Prozent) verstanden werden.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des § 157 Abs. 3 S. 2 TKG, damit bei der Festlegung der Anforderungen an einen Internetzugangsdienst die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt wird.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 157 Abs. 3 S. 2 TKG vor:

(3) [...]

„Bei der Festlegung der Anforderungen an den Internetzugangsdienst nach Satz 1 werden insbesondere die von mindestens ~~80~~ **50** Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite, Uploadrate und Latenz sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und zu Breitbandfördermaßnahmen, berücksichtigt.“