

18.03.2011

Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
telekommunikationsrechtlicher Regelungen in der Fassung vom
02.03.2011 (Regierungsentwurf)**

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Zusammenfassung der Forderungen.....	4
III.	Allgemeine Anmerkungen.....	8
IV.	Die Anmerkungen im Einzelnen	10
	§ 2 (Regulierung, Ziele und Grundsätze), Absatz 6.....	10
	§ 3 Nr. 30c (Warteschleifen).....	10
	§ 43 a (Verträge).....	11
	§ 43 b (Vertragslaufzeit und Umzug).....	15
	§ 45 h (Rechnungsinhalt, Teilzahlungen)	16
	§ 45 k (Sperrung).....	18
	§ 45 n (Transparenz und Veröffentlichung von Informationen)	18
	§ 45 o (Dienstqualität und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle)	19
	§ 46 (Anbieterwechsel und Umzug)	20
	§ 66 g (Warteschleifen) in Verbindung mit § 150 Absatz 7 (Übergangsvorschriften).....	23
	§ 66 h (Wegfall des Entgeltanspruchs).....	25
	§ 66 i (Auskunftsanspruch, Datenbank für (0)900er-Rufnummern).....	26
	§ 66 l (Internationaler entgeltfreier Telefondienst)	26
	§ 78 (Universaldienstleistungen)	27
	§ 149 (Bußgeldvorschriften).....	28

I. Einleitung

Diese Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Novelle des Telekommunikationsgesetzes in der Fassung vom 2. März 2011 dient der Positionsbestimmung und Kommentierung des aktuellen Gesetzesvorschlags der Bundesregierung gegenüber Bundesrat und Bundestag und den dort jeweils zuständigen Ausschüssen.

Bereits im Oktober 2010 hatten wir aus Anlass der Vorlage des Referentenentwurfs durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) die Gelegenheit zu einer ersten ausführlichen Bewertung des damaligen ersten Entwurfs genutzt (siehe Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vom 29.10.2010)¹. Die jetzige Stellungnahme baut hierauf auf bzw. integriert, die Anmerkungen aus der Stellungnahme zum Referentenentwurf, soweit die betreffenden Regelungsvorschläge unverändert in den Regierungsentwurf übernommen wurden.

Mit der aktuellen Novelle sollen vorrangig die Regelungen des 2009 revidierten EU-Telekommunikationsrechtsrahmens in nationales deutsches Recht umgesetzt werden. Dieser Rechtsrahmen formuliert auch eine Reihe von zum Teil maßgeblich gestärkten Rechten in den Bereichen Verbraucher- und Datenschutz sowie Datensicherheit.

Positiv zu werten ist das Ansinnen der Bundesregierung, in der nationalen Novelle in Ergänzung der europäischen Vorgaben zusätzliche Verbraucherschutzprobleme zu adressieren und Lösungsansätze hierfür anzubieten. Dazu gehört die Forderung nach einer technikneutral zu realisierenden Kostenfreiheit telefonischer Warteschleifen insbesondere für Service-, aber auch für ähnliche Dienste ebenso wie die verbesserte Portabilität mobiler Telefonanschlüsse und die Entschärfung der verbraucherunfreundlichen Vertragssituation im Fall eines Anbieterwechsels oder Umzugs. Insoweit fördert der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung den Verbraucherschutz in der Telekommunikation deutlich. Einzelne Regelungsvorschläge allerdings bleiben sowohl dem Umfang als auch dem Inhalt nach hinter unseren Erwartungen zurück, so dass hier ein entsprechender Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf gesehen wird. Dieser wird nachfolgend im Einzelnen aufgezeigt.

¹ http://www.vzbv.de/mediapics/telekommunikation_verbraucherschutz_tkaendg_29_10_2010.pdf

II. Zusammenfassung der Forderungen

1. Umsetzung der geänderten Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation – Richtlinie 2009/136/EG (Vorblatt; Abschnitt B, Lösungen)

Die Vorgaben in Artikel 5 Abs. 3 der Neufassung der Datenschutzrichtlinie zur elektronischen Kommunikation sollten angesichts des Ablaufs der Umsetzungsfrist am 25. Mai 2011 auf jeden Fall bereits jetzt im TKG, alternativ im Telemediengesetz, berücksichtigt werden – unabhängig von der laufenden Diskussion auf EU-Ebene über die Selbstverpflichtung der Wirtschaftsunternehmen, die ja über die (bisher noch nicht geschaffenen) gesetzlichen Regelungen hinaus gehen soll.

Wesentlich für die Speicherung und den Abruf von Informationen durch Dritte auf den Endgeräten des Nutzers ist seine aktive, informierte und widerrufbare Einwilligung, an der sich alle Umsetzungsansätze orientieren müssen. Eine Nichtentscheidung darf dabei nicht als Einwilligung gedeutet werden. Selbstverständlich sind die Wünsche und das Vorwissen der Nutzer verschieden. Einige wollen im Einzelfall individuell entscheiden, einige grundsätzlich nicht zustimmen, einige möchten angesichts der Komplexität des Themas eine assistierte Lösung/ Systemlösung. Die aktive, informierte Einwilligung kann als bewusster Akt der Entscheidung für eine dieser Varianten ausgestaltet sein.

Möglich wäre dies in Form gesetzlicher Regelungen für die Voreinstellungen der Dienstleistungen und Systemlösungen auf „Nicht-Zulassung“, sowie tatsächlich funktionierender und transparenter Verwaltungsoptionen der sogenannten „Cookies“. Dabei sollte der Nutzer nicht nur entscheiden können, ob ein „Cookie“ gesetzt wird, oder nicht. Er sollte sich auch über dessen Funktionen informieren und einzelne dieser Funktionen deaktivieren können. Außerdem muss der Nutzer selbst die Speicherdauer der „Cookies“ bestimmen können.

Da es sich bei „Cookies“ nur um eine (derzeit gängige) Form der Speicherung und des Abrufs von Daten durch Dritte auf den Endgeräten der Nutzer handelt, müssen dringend auch Regelungen für weitere, browserunabhängige und ähnliche, zukünftige Techniken geschaffen werden. Darunter fallen beispielsweise „Local Shared Objects“ (LSO) oder der Zugriff von „Smartphone-Apps“ auf die im Telefon des Nutzers gespeicherten Daten.

2. Regulierung, Ziele und Grundsätze (§ 2 Abs. 6 TKG²)

Die in § 2 Abs. 6 neu vorgeschlagene pauschlierte Beschränkung der Berücksichtigung der Belange von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien („soweit möglich“) bei der Umsetzung der Regulierungsziele muss rückgängig gemacht werden. Diese Einschränkung steht unter anderem im Widerspruch zu den zentralen Regulierungsprinzipien („objektiv“, „transparent“, „nicht diskriminierend“ und „verhältnismäßig“).

² Paragraphen ohne Gesetzesangabe sind im Folgenden immer solche des TKG.

3. Warteschleifen (§ 3 Nr. 30c i.V.m. § 66g)

Die in § 3 Ziffer 30c (Definition der Warteschleife) vorgenommenen Streichungen der Adverbien „*tatsächlich*“ und „*inhaltlich*“ bei der Beschreibung der Art der Bearbeitung des Anliegens des Anrufenden findet keine Zustimmung. Der Wegfall dieser der Klarheit dienenden Adverbien erweitert unnötig den Interpretationsspielraum des Normanwenders. Die Streichungen sollten daher rückgängig gemacht werden.

Die neu eingeführte Bagatellgrenze von 30 Sekunden für die Vorgabe der Kostenfreiheit einer Warteschleife bei interner Weitervermittlung zur abschließenden Bearbeitung des Anliegens des Anrufenden wird akzeptiert.

4. Verträge (§ 43a)

Zur Verbesserung der Nutzersituation und im Sinne einer größeren Preiswahrheit und –klarheit bei der Bewerbung der in Aussicht gestellten maximalen Downloadgeschwindigkeit sollte diese in der Praxis mindestens 75 % der beworbenen maximalen Übertragungsgeschwindigkeit betragen müssen.

Für den Fall, dass die solchermaßen vertraglich geschuldete Mindestdownloadgeschwindigkeit am Teilnehmeranschluss tatsächlich regelmäßig nicht zur Verfügung steht, muss es dem Teilnehmer freigestellt sein, sich entweder vom Vertrag lösen oder in einen alternativen Tarif mit einer niedrigeren Downloadgeschwindigkeit wechseln zu können.

5. Netzneutralität (§§ 43a Abs. 2 Ziff. 2 i.V.m. 45o)

Um eine umfassende Diskriminierungsfreiheit im Netz sicherzustellen, sind erweiterte Informationsverpflichtungen allein vollkommen unzureichend. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes sind vielmehr verpflichtende Maßnahmen für ein übertragungstechnisch neutrales Internet erforderlich, damit alle Kommunikations- und Datendienste ohne Barrieren transportiert und unabhängig von ihrem Inhalt gleich behandelt werden können.

6. Netzneutralität und any-to-any-Kommunikation (§§ 18 i.V.m. 45o)

In der Rechtsverordnung nach § 45o Abs. 1 müssen Anbieter öffentlich zugänglicher Telefondienste und Telekommunikationsnetze verpflichtet werden, dafür Sorge zu tragen, dass die Teilnehmer unabhängig von der vom Betreiber verwendeten Technologie und der von ihnen genutzten Geräte Zugang zu allen Rufnummern in den nationalen Rufnummernplänen der EU-Mitgliedstaaten, den Nummern aus dem ETNS³ und zu den universellen internationalen gebührenfreien Rufnummern erhalten. Eine Vorauswahl oder einen Ausschluss von Rufnummern durch Anbieter öffentlich zugänglicher Telefonnetze darf es nicht geben.

7. Vertragslaufzeit (§ 43b)

Der Gesetzgeber sollte dafür sorgen, dass die anfängliche Mindestvertragslaufzeit der vom Verbraucher gewünschten Produkt- oder Tarifvariante stets auf maximal zwölf Monate begrenzt wird. Für den Fall, dass die Verpflichtung der Anbieter darauf beschränkt bleibt, eine Tarifvariante für jedes Produkt mit einer Laufzeit von zwölf Monaten zur Verfügung zu stellen, muss die Regelung dahingehend ergänzt werden, dass die betreffende Produkt- oder Tarifvariante zu angemessenen

³ ETNS: European Telephony Numbering Space

Konditionen angeboten werden muss.

8. Rechnungsinhalt, Teilzahlungen (§ 45h i.V.m. §21 Abs. 2 Nr. 7)

Telekommunikationsfremde Leistungen Dritter sollen nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Teilnehmers über die Telefonrechnung abgerechnet werden dürfen. Die Verpflichtung zur Angabe von Namen und ladungsfähigen Anschriften der verantwortlichen Anbieter einer neben der Verbindung erbrachten Leistung und der beteiligten Anbieter von Netzdienstleistungen (Verbindungsnetzbetreiber) müsste für den Fall, dass der Unternehmenssitz außerhalb des Geltungsbereichs der TKG liegt, um den Namen und die ladungsfähigen Anschriften des Zustellbevollmächtigten im Inland erweitert werden.

9. Beanstandungen (§45i)

Die Verpflichtung zur Durchführung einer technischen Prüfung im Fall der Beanstandung der gesamten Rechnung oder einzelner Rechnungsbeträge durch den Teilnehmer sollte auf alle an der fraglichen Verbindung beteiligten Netzbetreiber und Diensteanbietern ausgeweitet werden. Nur so kann bei zusammengeschalteten Netzen und/ oder im Fall der zusätzlichen Beteiligung eines Diensteanbieters eine technische Prüfung durchgeführt werden, die ein umfassendes, nachvollziehbares und beweiskräftiges Ergebnis liefert.

10. Transparenz und Veröffentlichung von Informationen (§ 45n)

Die geltenden Informationsvorschriften der §§ 66a bis 66c (Preisangabe, Preisansage und Preisanzeige) sollten im Telekommunikationsgesetz belassen werden, um das gegenwärtige Transparenzniveau nicht zu gefährden.

11. Dienstqualität und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle (§45o)

Zur Stärkung der Transparenz sollen Mobilfunknetzbetreiber bei der Nutzung von mobilfunkgestützten Datendiensten im Inland (ohne grenzüberschreitenden Bezug) vor Erreichen einer festzulegenden Entgeltgrenze den Teilnehmer hierauf hinweisen müssen (nationaler Kostenairbag). Auch sollte dem Verbraucher die Möglichkeit gegeben werden, einen Betrag festzulegen, bei dessen Überschreiten ein Abbruch der Verbindung erfolgt.

12. Anbieterwechsel und Umzug (§ 46)

Geeignete Sanktionen sind notwendig für den Fall, dass der Anbieterwechsel nicht innerhalb eines Kalendertages erfolgt und es zu einer längeren Versorgungsunterbrechung kommt. Die Wiederaufnahme des Formerfordernisses für die Teilnehmererklärung zur Einrichtung oder Änderung der Betreibervorauswahl (Abs. 7) wird zwar begrüßt. Die hierfür vorgegebene Textform erscheint jedoch unzureichend. Vielmehr wird wegen der teilweise weitreichenden Folgen eines Anbieterwechsels die Schriftform gefordert.

Verbraucher sollten für den Fall des Wohnortwechsels stets ein Sonderkündigungsrecht erhalten.

13. Warteschleifen (§ 66g)

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene, zeitlich befristete 120 Sekunden-Regel („Verzögertes Connect“) ist nur dann akzeptabel, wenn die Befristung ab Einführung von jetzt neun auf sechs Monate reduziert werden würde (Siehe auch

die Anmerkungen zu § 3 Ziff. 30c).

Telefonische Meldungen von Störungen, Versorgungsunterbrechungen oder Gewährleistungsfällen müssen für die Teilnehmer generell kostenfrei angeboten werden.

14. Wegfall des Entgeltanspruchs (§ 66h)

Verbraucher dürfen nicht zur Zahlung des Entgelts für den Anruf einer Mehrwertdienste-Rufnummer verpflichtet sein, wenn der Anruf als Rückruf auf einen unerlaubten Werbeanruf, eine Werbung unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine oder auf einen Ping-Anruf erfolgt.

15. Auskunftsanspruch, Datenbank für (0)900er-Rufnummern (§ 66i)

Die schon im Referentenentwurf enthaltene Verpflichtung von Diensteanbietern mit Sitz im Ausland, bei der Zuteilung von 0900er-Rufnummern künftig auch eine ladungsfähige Anschrift eines allgemeinen Zustellbevollmächtigten im Inland angeben zu müssen, wird begrüßt.

16. Internationaler entgeltfreier Telefondienst (§ 66l)

Anrufe bei (00)800er-Rufnummern müssen für den Anrufer in öffentlichen Telekommunikationsnetzen unentgeltlich sein.

17. Universaldienstleistungen (§ 78)

Der (physikalische) Internetzugang muss als ein tatsächlich so bezeichneter Breitbandanschluss definiert werden. Die Regelungen zum „Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort“ müssen an die Ziele der Breitbandstrategie der Bundesregierung angepasst werden.

18. Informationspflichten (Datenschutz, § 93)

Mit Blick auf die übliche Speicherung von Informationen durch Dritte oder dem Zugriff Dritter auf Informationen, die im Endgerät eines Nutzers gespeichert sind, sollte dieser zuvor hinreichende und umfassende Informationen über den Einsatz insbesondere von sogenannten „Cookies“ erhalten.

19. Vertragsverhältnisse (Datenschutz, § 95)

Die Speicherung von Informationen oder der Zugriff auf Informationen, die bereits im Endgerät eines Teilnehmers oder Nutzers gespeichert sind, darf nur dann gestattet sein, wenn der Nutzer zuvor seine Einwilligung gegeben hat und diese Einwilligung auch nachhaltig wirkt.

III. Allgemeine Anmerkungen

Übertragung von Befugnissen auf die Bundesnetzagentur

Der revidierte europäische Rechtsrahmen für Telekommunikation sieht vor, wichtige Regelungskompetenzen auch und gerade im Bereich des Verbraucherschutzes, die bisher dem jeweiligen nationalen Gesetzgeber zufließen, auf die Regulierungsbehörden zu übertragen. Diese grundlegende Änderung im EU-Regelwerk bewertet der Verbraucherzentrale Bundesverband sehr kritisch. Es besteht grundsätzlich die Gefahr, hierdurch ein „Demokratiedefizit“ zu schaffen und bei der Festlegung regulativer Vorgaben die Durchsetzung von Verbraucherpositionen mangels direkter Einflussmöglichkeiten zumindest zu erschweren. Um einer solchen Entwicklung entgegen zu wirken, erscheint es um so wichtiger, dass die Bundesnetzagentur gemäß Artikel 33 Absatz 1 der Richtlinie zur Änderungen der Universaldienstrichtlinie neuer Fassung⁴ Konsultationsmechanismen zum Führen eines permanenten Dialogs einführt. **Daher sollte die Bundesnetzagentur entsprechende Strukturen schaffen, um die Interessen der nichtgewerblichen Telekommunikationsnutzer im Rahmen eines institutionalisierten Prozesses frühzeitig einzubinden. Denkbar wäre hier die Einrichtung zum Beispiel einer Art „Verbraucherbeirat“ mit Initiativrechten.**

Die im Regierungsentwurf zusätzlich erweiterte Einvernehmensregelung mit dem BMI, dem BMJ, dem BMELV, dem BKM und dem Deutschen Bundestag wird ausdrücklich begrüßt.

Netzneutralität

Der Breitbandzugang hat sich in den vergangenen Jahren für Verbraucher und Bürger zu einer zunehmend wichtigen Infrastruktur entwickelt. Speziell das Internet ist für viele Menschen inzwischen nicht nur eine wichtige Informationsquelle. Es schafft auch erst die Voraussetzung für eine einfache und jederzeitige Kommunikation mit privaten Unternehmen, öffentlichen Stellen sowie für eine einfache und grenzenlose soziale Interaktion.

Für die Internetnutzer ist eine noch nie da gewesene Möglichkeit bei der Meinungsäußerung und beim Informationsaustausch erreicht. Über die breitbandige Internetanbindung besteht Zugang zu Informationsquellen aller Art, zu digitalen Inhalten wie Musik, Filmen, Literatur, Spielen, zum Erwerb von Gütern und zur Nutzung privater und öffentlicher Dienstleistungen. Um auf diese Angebote zugreifen zu können, werden spezielle Dienstleister, die Internet Service Provider (ISP) benötigt. Diese eröffnen den jeweiligen stationär genutzten oder mobilen Internetzugang.

Mehr und mehr dieser Unternehmen bieten im Rahmen vertikal strukturierter Geschäftsmodelle neben der Funktion als Netzbetreiber auch eigene Dienste und Inhalte an. Daher verwundert es nicht, dass die Unternehmen nicht nur ihre eigenen Produkte und Dienste in ihrer Werbung in den Vordergrund stellen. Manche sind auch versucht, die Nutzung konkurrierender Produkte und Dienste in ihren Netzen mittels vertragsrechtlicher Maßnahmen auszuschließen oder zumindest

⁴ Richtlinie 2009/136/EG vom 25. November 2009

durch technische Eingriffe herabzustufen. Solche Maßnahmen schränken den Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten des Internets teilweise erheblich ein. Auch behindern derartige Tendenzen den Wettbewerb in den Märkten für Online-Inhalte, -Anwendungen und -Dienstleistungen.

Um sicherzustellen, dass ISP und/ oder Netzbetreiber die von den Internetnutzern gewünschten und allgemein zugänglichen Anwendungen nicht ungerechtfertigt einschränken, fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband eine Netzpolitik, die die Netzneutralität sichert. Gefordert wird eine Internetverbindung für alle, die frei ist von Diskriminierung in Bezug auf Art der Anwendung, der Dienstleistung oder des Inhalts sowohl auf Sender- als auch auf Empfängerseite. Diese Verbindung kann gesetzlichen Verpflichtungen und zumutbaren Netzwerkmanagementpraktiken unterliegen, die eine ordnungsgemäße Funktionsweise des Netzwerks sicherstellen sollen. Zu angemessenen Netzwerkmanagementpraktiken gehören Maßnahmen, die auf legitimes, kurzfristiges Überlastungs- und Trafficmanagement abzielen sowie auf die Qualität der vom Verbraucher gewählten Serviceleistung, die nur auf die Internetverbindung des jeweiligen Verbrauchers Einfluss hat. Damit unter der Überschrift des Netzwerkmanagements keine die Netzneutralität verletzenden Praktiken eingeführt werden können, muss die Bundesnetzagentur zwingend in die Lage versetzt werden, die Einhaltung der Netzneutralität zu überwachen, durchzusetzen und wirksame Sanktionen bei Verstößen verhängen zu können.

Die Frage nach der Netzneutralität stellt sich jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Internetnutzung. Auch die sogenannte „any-to-any-Kommunikation“ im Sprachtelefonverkehr kann als spezielle Variante der telekommunikativen Netzneutralität gelten. Sie beschreibt die Zugangsmöglichkeit von einem beliebigen Telekommunikationsanschluss zu jedem anderen Anschluss unabhängig von der eingesetzten Technologie (Z.B. Festnetz, Mobilfunk, PSTN oder IP-basiert).

Wie wichtig die Betrachtung auch dieser Form von Netzneutralität im Rahmen der Weiterentwicklung des Telekommunikationsgesetzes ist, zeigen einzelne, bereits heute zu beobachtende Eingriffe durch Netzbetreiber. So werden einzelne Rufnummern oder sogar ganze Rufnummerblöcke anderer Netzbetreiber vom Zugang ausgeschlossen. Oft handelt es sich dabei zumeist um über Ortsnetzzufnummern vermittelte Dienste oder entgeltfreie Angebote als Alternative zu vergleichsweise teuren Diensten, die aus Mobilfunknetzen erreichbar sind. Ein weiteres Beispiel für einen derartigen Eingriff ist die Internet-Telefonie in Gestalt von Skype und vergleichbaren Diensten. Zwar stellt § 18 (Kontrolle über den Zugang zu den Endnutzern) bereits ansatzweise ein Instrumentarium zur Verfügung, um etwaigen diskriminierenden Eingriffen von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze entgegen zu wirken. Im Sinne einer umfassenderen Sicherstellung der Netzneutralität im Sprachtelefoniebereich erscheint es aber notwendig, diese zu erweitern.

IV. Die Anmerkungen im Einzelnen

Zu § 2 (Regulierung, Ziele und Grundsätze), Absatz 6

Zu den Grundsätzen der Regulierung im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes soll es künftig auch gehören, die Belange des Rundfunks in der notwendigen Art und Weise zu „**wahren**“. Insoweit wird die gegenüber der geltenden Gesetzesfassung weitergehendere Regelung („zu wahren“ anstatt „zu berücksichtigen“) vom Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt. Abgelehnt wird jedoch ausdrücklich die in der geänderten aktuellen Fassung vorgenommene Einschränkung durch den Zusatz „soweit möglich“.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert:

In § 2 Abs. 6 müssen die Worte „soweit möglich“ gestrichen werden.

Begründung:

Das duale Rundfunksystem in Deutschland stellt auch im Zeitalter von Youtube & Co ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Meinungsvielfalt und zur Vermittlung unabhängiger Informationen und der Vielfältigkeit kultureller Inhalte dar. Zur Umsetzung der höchstrichterlich zugesprochenen weiten Entwicklungsperspektive hinsichtlich auch der technischen Übertragungsmöglichkeiten im digitalen Zeitalter gebührt dem Rundfunk nach wie vor insbesondere bei der Frequenzuteilung und Frequenzkoordination eine besondere Stellung. Daher darf es nicht der Bundesnetzagentur überlassen bleiben zu entscheiden, ob und inwieweit im Rahmen der zentralen Regulierungsgrundsätze die Belange des Rundfunks im erforderlichen Umfang gewahrt werden. Davon abgesehen steht die oben kritisierte Einschränkung unserer Meinung nach im Widerspruch zu den in § 2 Abs. 3 des Gesetzes formulierten zentralen Regulierungsgrundsätzen „objektiv“, „transparent“, „nicht diskriminierend“ und „verhältnismäßig“.

Zu § 3 Nr. 30c (Warteschleifen)

Für die definitorische Abgrenzung der (entgeltfreien) Warteschleife ist es entscheidend, dass die vom Anrufenden nachgefragte Serviceleistung bestimmungsgemäß erst mit der „inhaltlichen“ Bearbeitung im Sinne des Kundenanliegens und unter Berücksichtigung einer etwaigen nachgelagerten Warteschleife bei einer Weitervermittlung beginnt.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband schlägt vor, die Definition der Warteschleife in den Sätzen 1 und 4 wie folgt zu ergänzen:

*„**Warteschleife:** Jede vom Nutzer eines Telekommunikationsdienstes eingesetzte Vorrichtung oder Geschäftspraxis, über die Anrufe entgegengenommen oder aufrechterhalten werden, ohne dass das Anliegen des Anrufers **inhaltlich und zielführend** bearbeitet wird.... Eine persönliche Bearbeitung des Anliegens beginnt, sobald eine natürliche Person den Anruf entgegen nimmt und **inhaltlich und zielführend** bearbeitet.“*

Die in Ziffer 30 c Satz 6 zusätzlich aufgenommene Mindestdauer von mehr als 30 Sekunden für eine die Entgeltfreiheit auslösende Warteschleife (Bagatellklausel) kann akzeptiert werden.

Begründung:

Eine genaue Definition der Warteschleife ist entscheidend für eine tatsächlich nutzerfreundliche und eindeutige Regelung zur Entgeltfreiheit von Warteschleifen. Zwar bewertet der Verbraucherzentrale Bundesverband die in § 3 Nr. 30c enthaltene Definition der Warteschleife als guten Ansatz. Entscheidend ist aber, dass die vom Anrufenden nachgefragte Serviceleistung - im Sinne des Kundenanliegens und unter Berücksichtigung einer etwaigen nachgelagerten Warteschleife infolge der Weitervermittlung - definitionsgemäß erst mit der inhaltlichen Bearbeitung beginnt. Diese Klarstellung ist schon deswegen erforderlich, um eine nachhaltige und eindeutige Regelung zur Entgeltfreiheit zu erreichen. Auch muss Umgehungsversuchen etwa in Form einer sofortigen Gesprächsannahme ohne tatsächliche inhaltliche Bearbeitung des Anliegens, jedoch mit einer unmittelbar darauf folgenden Weitervermittlung und dem Schalten einer erneuten Warteschleife vorgebeugt werden. Die adverbiale Ergänzung durch die Worte „*inhaltlich*“ und „*zielführend*“ dient daher der definitorischen Klarstellung und der eindeutigeren Abgrenzung der (entgeltlichen) Dienstleistung von einer (unentgeltlichen) Warteschleife.

Zu § 43a (Verträge)

a) § 43a Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 2

Die in der ursprünglichen Beratungsvorlage zum neuen europäischen Telekommunikationsrechtsrahmen enthaltene Verankerung des Prinzips der Netzneutralität wurde im Zuge der zweiten Lesung im EU-Parlament deutlich aufgeweicht. In den abschließend verabschiedeten Regelungen wird nun primär auf Transparenz gegenüber den Nutzern gesetzt. Das Bundeswirtschaftsministerium hat sich in seinem Gesetzentwurf darauf beschränkt, die europäischen Transparenzvorgaben zu übernehmen. Diese Transparenzvorgaben für die Gestaltung des Zugangs und für die Nutzung von Diensten sind an verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfs umgesetzt (vgl. § 43 Absatz 1 Nummer 2 i.V.m. Absatz 2 Nummer 2, § 45n Absatz 4 Nummer 3 und 4 sowie § 45o Absatz 3).

Die Netzneutralität in Form einer „freien“ Datenübermittlung kann mit den im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen jedoch nicht sichergestellt werden, ja, sie würden nicht einmal etwaige Eingriffe in die Netzneutralität verhindern. Vielmehr gewährleisten sie lediglich, dass Anbieter ihre Kunden vor Vertragsschluss über mögliche Einschränkungen ihres Zugangs oder Eingriffe in die individuelle Netzfreiheit informieren müssten. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes ist das weder akzeptabel noch hinreichend.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert den Gesetzgeber auf, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, die die Netzneutralität sichern und die gewährleisten, dass Kommunikations- und Datendienste gleichbehandelt werden – sowohl bei Nutzung eines stationären als auch eines mobilen Internetzugangs.

Neben der in der Politik intensiv diskutierten Thematik der Netzneutralität bei der Internetnutzung wird in der Regel übersehen, dass es eine spezielle Variante der Netzneutralität auch in der Sprachtelefonie gibt. Mit dem Begriff „any-to-any-Kommunikation“ in der Sprachtelefonie wird die Sicherstellung der Erreichbarkeit jeder gewünschten Rufnummer von jedem beliebigen Anschluss aus verstanden wird und zwar unabhängig von der vom TK-Anbieter verwendeten Art und Technik des Netzes.

Begründung:

Die bisher weitgehend praktizierte technikenunabhängige Gleichbehandlung von Inhalten im Internet für alle Nutzer hat sich bewährt. Jegliche Abweichungen von diesem Grundprinzip ohne begründbaren und nachvollziehbaren Anlass bewerten daher auch wir als nicht hinnehmbar. Um die Netzneutralität im Sinne eines chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs zu Netzen und Inhalten zu gewährleisten, erscheinen auch gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich, damit Kommunikations- und Datendienste in den Netzen unabhängig von ihrem Inhalt gleichbehandelt werden. Eine ausschließlich aus wirtschaftlichem Eigeninteresse heraus vorgenommene Priorisierung von Daten, oder auch eine Drosselung bzw. Blockade bestimmter Inhalte oder Dienste, muss durch geeignete gesetzliche Vorgaben verhindert werden. Ergänzt werden müssten solche Vorgaben durch überprüf- und sanktionierbare Transparenzregeln.

Der Ausschluss von VoIP-Anwendungen durch einzelne Mobilfunknetzbetreiber hat auch in Deutschland die Diskussion über die Gesamtproblematik der Netzneutralität in Telekommunikationsnetzen in das Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit gerückt.⁵ Infolge der politisch gewünschten Flächenversorgung mit schnellen Internetzugängen, einer kontinuierlichen Zunahme des Datenverkehrs insbesondere in den Mobilfunknetzen und der sich hieraus ergebenden Notwendigkeiten eines weiteren Netzausbaus sind einzelne Telekommunikationsdiensteanbieter versucht, den Zugang zu Diensten konkurrierender Anbieter aus ökonomischen Eigeninteressen heraus zu unterbinden.

Als Begründung eines gesonderten Entgelts oder einer Priorisierung bestimmter Anbieter und Dienste wird dabei oft die angebliche Notwendigkeit zum Erhalt der Netzintegrität mittels aktivem Netzmanagement (Stichwort Shaping) auf Grund von knappen Ressourcen vorgetragen. Eine solche Ressourcenknappheit herrscht jedoch nach Kenntnis des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zumindest bei der leitungsgebundenen Breitbandkommunikation grundsätzlich nicht.

Auch schafft eine regelmäßige Priorisierung keine ökonomischen Anreize zu Investitionen. Vielmehr behindert sie den auch von der Bundesregierung gewünschten Ausbau der Breitbandinfrastruktur, da zusätzliche Einnahmen dann mit den Premiumdiensten gewonnen werden sollen. Um jedoch eine Nachfrage für diese Premiumprodukte zu schaffen, dürfen die Standardprodukte nicht zu gut sein.

⁵ Die Anbieter T-Mobile, Vodafone und E-Plus versagten seinerzeit die Nutzung von VoIP-Anwendungen. Inzwischen wird dieser Dienst von den genannten Mobilfunknetzbetreibern wieder angeboten, zum Teil aber nur gegen zusätzliches Entgelt.

Als Ausnahmen wären allenfalls notwendige Maßnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit und Funktionsfähigkeit der Netze (Netzmanagement) akzeptabel. Zu den aus technischen Gründen angemessenen Netzwerkmanagementpraktiken zählen alle solche Maßnahmen, die auf ein legitimes, kurzfristiges Überlastungs- und Trafficmanagement abzielen, gleichzeitig die Qualität der vom Verbraucher gewählten Serviceleistung sicher stellen und nur auf die Internetverbindung des jeweiligen Verbrauchers Einfluss haben.

Der Kreis der mit dem Thema Netzneutralität verbundenen Fragen ist aber größer zu ziehen. Letztlich geht es bei dem Thema Netzneutralität nicht nur um das Verhalten einzelner Zugangsanbieter oder Netzbetreiber, die durch ihr Vorgehen konkurrierende Dienste ausschließen wollen. Das spanische Telekommunikationsunternehmen Telefonica⁶ bzw. dessen deutsche Tochtergesellschaft o2 und die Deutsche Telekom AG⁷ haben beispielsweise anlässlich ihrer im März 2010 vorgestellten jeweiligen Unternehmensstrategien gefordert, dass Anbieter besonders datenintensiver Dienste künftig zusätzliche Entgelte zahlen sollen. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Entgelte dann mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Nutzer umgelegt werden. Inzwischen hat sich auch der deutsche Kabelverband ANGA dieser Forderung angeschlossen.

Unabhängig von den hieraus unter Umständen resultierenden Mehrkosten für Anbieter und Nutzer wird durch solche Eingriffe der im Internet bislang geltende Grundsatz der Entkoppelung von Netz und Inhalten und damit die Gewährleistung einer weit reichenden Netzneutralität in Frage gestellt. Es käme zu erheblichen Störungen des Wettbewerbs auf der Anbieterseite und zu einer nicht akzeptablen Einschränkung der Bewegungs- und Wahlfreiheit der Netznutzer. Die zwar von Google und Verizon dementierte Vereinbarung über eine mögliche Priorisierung von Inhalten zeigt, wohin eine solche Entwicklung führen und welche negativen Auswirkungen sie unter Umständen für den freien Zugang und die freie Nutzung des Internets haben kann. Einer solchen Entwicklung sollte daher in Deutschland mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen rechtzeitig entgegen gewirkt werden.

- **Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert den Gesetzgeber auf, die neutrale Übertragung von Daten im Internet sicher zu stellen, unabhängig ihres Inhaltes, der Art der Dienstleistungen oder Anwendungen, sowie der verwendeten Hardware. Das gezielte Verlangsamen, Benachteiligen oder Blockieren von Daten muss verhindert werden.**
- **Die ISP müssen ihre Netzwerkmanagementpraktiken ihren Kunden und der Bundesnetzagentur offen legen. Bei Interventionen in ihr Netz müssen sie belegen, dass tatsächlich Netzwerküberlastungen bestehen, die einen Eingriff zwingend notwendig machen. In keinem Fall dürfen die Zugangsanbieter mehr „Kapazitäten“ verkaufen, als in ihrem Netz vorhanden sind.**

⁶ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Netzneutralitaet-Telefonica-bittet-Google-Co-zur-Kasse-924536.html>

⁷ <http://www.zeit.de/digital/internet/2010-03/telekom-google-netzneutralitaet>

- **Die Verbraucher müssen bei mangelhaften Informationen oder Verstößen gegen die Netzneutralität auf einen effektiven Beschwerde- und Vollzugsmechanismus zurückgreifen können.**
- **Die Bundesnetzagentur muss in die Lage versetzt werden, die Netzneutralität zu fördern, zu überwachen und durchzusetzen. Die Sanktionen bei Verstößen gegen die Netzneutralität müssen wirksam sein. Die Bundesnetzagentur sollte außerdem die Förderung des Wettbewerbs anstrengen, um damit dauerhafte Kapazitätsengpässe zu verhindern.**

b) § 43a Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3

Mit der Angabe eines rechtlich verbindlichen Mindestqualitätsniveaus als Teil der verpflichtenden Informationen über Art und Umfang der wichtigsten Leistungsdaten (vgl. § 43a Absatz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 3) kann die aus Verbrauchersicht unbefriedigende Situation bereits spürbar verbessert werden, indem die Differenz in den Angaben zur vertraglich vereinbarten und später tatsächlich realisierbaren Übertragungsgeschwindigkeit verringert wird.

Dennoch sollte die vorgesehene Regelungen in § 43a Abs. 1 gemäß folgendem Vorschlag ergänzt werden:

- **Zur Stärkung der Verbraucherposition und zur Annäherung an die in Aussicht gestellte Maximalgeschwindigkeit muss die Mindestübertragungsgeschwindigkeit 75 Prozent der in der Werbung angepriesenen maximalen Übertragungsgeschwindigkeit betragen.**
- **Wird festgestellt, dass die vertraglich geschuldete Mindestgeschwindigkeit am Teilnehmeranschluss dauerhaft nicht zur Verfügung steht, muss der Teilnehmer die Wahl haben, sich von dem Vertrag zu lösen oder in einen alternativen Tarif mit einer niedrigeren Bandbreitenleistung wechseln zu können.**

Begründung:

In der Werbung und teilweise auch beim Vertragsschluss sind vollmundige Versprechungen der Unternehmen von angeblich überdurchschnittlich hohen Bandbreiten beziehungsweise Übertragungsgeschwindigkeiten die Regel. In einer Umfrage der Verbraucherzentralen aus dem Jahr 2008 gaben 48 Prozent der knapp 15.000 beteiligten Verbraucher an, dass ihnen eine höhere Übertragungsgeschwindigkeit in Aussicht gestellt worden sei, als sie in der praktischen Anwendung tatsächlich regelmäßig zur Verfügung stand. Die tatsächlich realisierbare Übertragungsgeschwindigkeit bleibt erfahrungsgemäß oft weit hinter der angepriesenen maximalen Geschwindigkeit zurück.

In Reaktion auf die zahlreichen Kundenbeschwerden geben mittlerweile einzelne Anbieter eine Mindestgeschwindigkeit an. Deren Wert liegt dann aber meist zwischen 40 bis 50% der in der vorausgegangenen Werbung angegebenen maximalen Übertragungsgeschwindigkeit. Sie bleibt damit immer noch deutlich hinter der vom Anbieter beworbenen und letztendlich vom Verbraucher zu vergütenden Maximalgeschwindigkeit zurück.

Im Sinne von Produktklarheit und -wahrheit ist es aber erforderlich, dass im Vergleich zu der in der Werbung meist angepriesenen Höchstgeschwindigkeit („bis zu...“) vertraglich verbindlich vereinbart wird, mit welcher Geschwindigkeit der Nutzer in der Praxis tatsächlich rechnen kann. Nur so entsteht ein vertraglich durchsetzbarer Anspruch des Verbrauchers. Der Verbraucher muss davon ausgehen dürfen, dass die an seinem Anschluss verfügbare Übertragungsgeschwindigkeit mindestens 75 Prozent der in Aussicht gestellten maximalen Übertragungsgeschwindigkeit beträgt. Die Forderung ergibt sich nicht zuletzt aus der zentralen Zielstellung der Breitbandstrategie der Bundesregierung. Danach sollen bis 2014 für 75 Prozent der Haushalte Anschlüsse mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde zur Verfügung stehen. Eine solche Zielstellung macht aber nur Sinn, wenn die von der Bundesregierung anvisierte Versorgungsdichte und -qualität im Sinne der obigen Mindestforderung in der Praxis tatsächlich auch erreicht wird.

Wird festgestellt, dass die vertraglich geschuldete Mindestübertragungsgeschwindigkeit am Teilnehmeranschluss nicht erreicht werden kann, muss dem Verbraucher die Möglichkeit eingeräumt werden, von dem Vertrag zurück zu treten oder eine Tarifierpassung vorzunehmen.

c) § 43a Absatz 3

Die im Kabinettsentwurf in Abs. 3 zusätzlich aufgenommene Möglichkeit, dass die Bundesnetzagentur „... die Anbieter ... verpflichten [kann], Erhebungen zum tatsächlichen Mindestniveau der Dienstqualität anzustellen, eigene Messungen anstellen oder Hilfsmittel entwickeln [kann], die es dem Teilnehmer ermöglichen, eigenständige Messungen anzustellen“, kann die verfahrenstechnische Grundlage dafür schaffen, dass die künftig in der Werbung angegebene Mindestgeschwindigkeit in der Realität tatsächlich auch erreicht wird, anderenfalls der Teilnehmer aufgrund des rechtsverbindlichen Charakters der Angabe den Vertrag lösen kann. Daher wird diese zusätzlich aufgenommene Regelung ausdrücklich begrüßt.

Bezieht sich die Einführung eines „Mindeststandards der Dienstqualität“ jedoch nicht auf die Übertragungsleistung eines Internetanschlusses, sondern auf den Teil des Internets, der noch einem Best-Effort-Prinzip unterliegen soll (wie teilweise in der Diskussion gefordert), so ist dies gleichbedeutend mit einer Abschaffung der Netzneutralität.

Zu § 43b (Vertragslaufzeit)

a) § 43b Absatz 1

Die Bundesregierung hat in ihrem Vorschlag die nach EU-Universaldienstleistungsrichtlinie bestehende Möglichkeit bedauerlicherweise nicht genutzt, die maximal mögliche anfängliche Mindestvertragslaufzeit auf zwölf Monate zu beschränken. Statt dessen sollen die Anbieter lediglich verpflichtet werden, für jedes angebotene Produkt (gemeint ist hier laut Begründung ein regulärer Telefon-, Breitband- oder Mobilfunkanschluss) einen Vertrag mit einer Laufzeit von zwölf Monaten anzubieten.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher den Gesetzgeber auf,

- **die anfängliche Mindestvertragslaufzeit generell auf längstens zwölf Monate zu begrenzen.**
- **in dem Fall, dass die Verpflichtung der Anbieter darauf beschränkt bleibt, einen Vertrag für jedes Produkt mit einer Laufzeit von zwölf Monaten zur Verfügung zu stellen, die Regelung dahingehend zu ergänzen, dass ein solcher Tarif zu angemessenen Konditionen angeboten werden muss.**
- **entsprechend der Begründung zum Gesetzentwurf für Klarstellung zu sorgen, dass ein Vertrag mit einer Höchstlaufzeit für jedes angebotene Produkt angeboten werden muss.**

Begründung:

Die Begrenzung der maximal zulässigen anfänglichen Mindestvertragslaufzeit auf 24 Monate stellt aus Sicht deutscher Verbraucher keine Verbesserung dar. Schon jetzt ist nach geltendem deutschen Recht eine Regelung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen wegen unangemessener Benachteiligung unwirksam, nach der ein Verbraucher erstmalig länger als 24 Monaten vertraglich gebunden wird (vgl. § 309 Nr. 9a BGB).

Die in § 43b Absatz 1 des Gesetzentwurfs enthaltene Verpflichtung, für jedes angebotene Produkt (zum Beispiel Telefon-, Breitband- oder Mobilfunkanschluss) eine Tarifvariante mit einer vertraglichen Laufzeit von zwölf Monaten anzubieten, stellt für den Verbraucherzentrale Bundesverband nur eine unbefriedigende Teillösung dar und zwar insbesondere deshalb, weil an einen solchen Vertrag keine Anforderungen gestellt werden. Um zu vermeiden, dass die Anbieter die gesetzliche Vorgabe auch mit einem überbeuerten, für Verbraucher völlig unattraktiven Vertrag erfüllen, müssen daher die Anbieter zumindest verpflichtet werden, einen derartigen Vertrag zu angemessenen Konditionen anzubieten. Ohne eine entsprechende Anforderung an einen solchen Vertrag würde die Intention der Vorschrift unterlaufen werden.

Zu § 45h (Rechnungsinhalt, Teilzahlungen)

In diesem Abschnitt sind gegenüber dem Referentenentwurf weitere Ergänzungen vorgenommen worden. Laut Begründung dienen diese im Wesentlichen der Anerkennung der Tatsache, dass über die Telefonrechnung zunehmend auch Entgelte für Leistungen Dritter abgerechnet werden. Die rechtliche Grundlage hierfür bietet die seinerzeit zwischen dem Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) und der Deutschen Telekom AG getroffenen Branchenvereinbarung (Vgl. hierzu auch § 21 Abs. 1 Ziffer 7 lit. und b, Zugangsverpflichtungen).

Um auch Konstellationen zu erfassen, bei denen die Anbieter von Leistungen, die neben der Verbindungsleistung erbracht werden, außerhalb des Geltungsbereichs des TKG residieren, sollten auch Name und Anschrift des jeweiligen Zustellbevollmächtigten im Inland genannt werden.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband schlägt vor, in § 45h Absatz 1 Nummer 1 folgende Ergänzung vorzunehmen:

*„1. Die Namen (...) **und** ladungsfähigen Anschriften **der verantwortlichen Anbieter einer neben der Verbindung erbrachten Leistung**,
erforderlichenfalls auch deren Zustellbevollmächtigten im Inland,“*

Begründung:

Wie die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, haben die Anbieter, die mit dem Angebot von „Kostenfallen“ auffällig geworden sind oder diese mittels unzulässiger Werbeanrufe vermarktet haben, ihren Sitz oftmals im Ausland. Widerrufs- oder Beschwerdeschreiben der betroffenen Teilnehmer gehen daher meist ebenso ins Leere wie Abmahnschreiben des Verbraucherzentrale Bundesverbandes oder der Verbraucherzentralen. Daher erscheint es sinnvoll und notwendig, auch die Namen und ladungsfähigen Anschriften der Zustellbevollmächtigten dieser Unternehmen im Inland in den Katalog der Informationspflichten aufzunehmen.

Bei den von der Branchenvereinbarung gemäß § 21 Abs. 2 Ziff. 7 erfassten Diensten handelt es sich i.d.R. um Telekommunikationsdienste oder telekommunikationsgestützte Dienste (Beispiel: Call-by-Call). Für die Abrechnung telekommunikationsfremder Dienste Dritter (Beispiele: Tickets für ÖPNV aber auch Abodienste im Internet nach der Art des www.win-finder.com u.ä.) jedoch reichen erweiterte Informationspflichten allein nicht aus, um das Risiko für den Verbraucher wirksam zu minimieren, in eine Kosten- bzw. Abofalle zu geraten.

Die Informationspflichten müssen daher ergänzt werden durch ein ausdrückliches und separates Einverständniserklärungsrecht für die Verbraucher zur Abrechnung solcher speziellen Art Dienste.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband schlägt daher vor, in § 45h folgenden neuen Absatz 2 einzufügen:

„(2) Soweit ein Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten dem Teilnehmer eine Rechnung stellt, die auch Entgelte für (telekommunikationsfremde) Leistungen Dritter im Sinne des § 21 Abs. 2 Nr. 7a Satz 2 ausweist, bedarf es für diese Inrechnungstellung der vorherigen ausdrücklichen Einwilligung des Teilnehmers. Die Beweislast für das Vorliegen der entsprechenden Einwilligung trägt der Dritte.“

(Die bestehenden Absätze 2, 3 und 4 erhöhen sich dadurch jeweils um einen Zähler).

Begründung:

Mit Blick auf aktuelle Problemfälle bei der Abrechnung spezieller Dienste über die Telefonrechnung weist die Bundesregierung in ihrer Begründung zu Recht auf die damit verbundenen erheblichen Gefahren für die Verbraucher hin. Sie nennt als Beispiel für ein solches Risiko die „Kostenfallen“ im Internet. Erst kürzlich ist es in Deutschland zu massenhaften Abrechnungen eines Internetdienstes gekommen, der mittels unberechtigter Werbeanrufe vertrieben und von einem zwischengeschalteten Verbindungsnetzbetreiber (Stichwort: telomax) über die Telefonrechnung des betroffenen Teilnehmers abgerechnet wurde. Erst durch ein generelles Fakturierungs- und Inkassoverbot der Bundesnetzagentur gegenüber dem Verbindungsnetzbetreiber konnte die Abrechnung dieses Dienstes über die Telefonrechnungen der Deutschen Telekom AG und anderer betroffenen

Festnetzbetreiber vorläufig gestoppt werden⁸.

Eine nachhaltige Verbesserung der Verbraucherrechtsposition in Missbrauchsfällen, aber auch mit Blick auf seriöse telekommunikationsfremde Leistungen Dritter, die über die Telefonrechnung abgerechnet werden sollen, wird aber nicht durch nachwirkende Sanktionsmaßnahmen des Regulierer erreicht werden können. Einen effektiven und unmittelbar wirkenden Verbraucherschutz bietet hier nur ein gesetzlich geregeltes Einwilligungsrecht des Teilnehmers gegenüber seinem Rechnung stellenden Telekommunikationsanbieter.

Zu § 45 k (Sperrung)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt die Einbeziehung der Mobilfunknetzbetreiber in die entsprechende Vorschrift. Die bislang geltende Privilegierung der Mobilfunknetzbetreiber aus Verbrauchersicht ist nicht länger hinnehmbar. Durch die Erweiterung wird die Regelung auch dem technologieneutralen Ansatz des TKG gerecht. Die Verbraucher können so bei der Abrechnung rechtswidrig zustande gekommener Abodienste (Stichwort: Kostenfallen) über die Mobilfunkrechnung besser geschützt werden, da sie eine sofortige Sperrung, unabhängig von der Höhe des Zahlungsverzugs, nicht mehr befürchten müssen.

Zu § 45 n (Transparenz und Veröffentlichung von Informationen)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält es für äußerst kritisch, dass die bestehenden Regelungen der §§ 66a bis 66c bei der erstmaligen Anwendung der Ermächtigungsgrundlage ebenfalls in die entsprechende Rechtsverordnung überführt werden sollen (§ 45 n Absatz 4 Nummer 1, Artikel 3 des Referentenentwurfs).

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher:

Die bestehenden nationalen Regelungen der §§ 66 a bis 66 c sollten im Telekommunikationsgesetz belassen werden. Auf der Grundlage des TK-Rechtsrahmens sollten lediglich neu hinzu gekommene Transparenzvorschriften im Rahmen einer Verordnung geregelt werden.

Begründung:

Mit den nationalen Regelungen der §§ 66a bis 66c mit Gesetzesrang hat Deutschland in Bezug auf verpflichtende Transparenzvorgaben eine Vorreiterrolle eingenommen. Der Gesetzgeber sollte nicht das Risiko eingehen, diese Vorreiterrolle aufzugeben, Vielmehr wollen wir den Gesetzgeber bestärken, diese Rolle auch weiter anzunehmen.

Der europäische Rechtsrahmen sieht vor, dass bestehende nationale gesetzliche Regelungen zur Preisinformation, die unmittelbar vor dem Zustandekommen der gewünschten Verbindung gegeben werden müssen, von der an die nationalen Regulierungsbehörden neu zugewiesenen Regelungskompetenz ausgenommen

⁸ „Bundesnetzagentur erweitert Abrechnungsverbot von unerlaubt beworbenen Gewinnspieleintragungsdiensten“; Presseinfo v. 15.02.2011 (http://www.bundesnetzagentur.de/cin_1931/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/110215_AbrechnungsverbotGewinnspieleintrag.html?nn=65116)

sind (vgl. Erwägungsgrund Nr. 32 der URL). Die Bundesregierung sollte daher die bestehenden Regelungen im TKG belassen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass die Erläuterungen zu Artikel 3 des Gesetzentwurfs eine Überführung lediglich aus rein systematischen Gründen begründet, um einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Unternehmen zu gewährleisten. Der Gesetzesrang der gegenwärtigen Transparenzvorschriften und folglich das Argument des höherrangigen Rechts spielt bei der Abgrenzung zu anderen Transparenzvorschriften, zum Beispiel zu den Vorschriften der Preisangabenverordnung, in der Praxis eine gewichtige Rolle.

Eine Überführung der Regelungen der §§ 66a bis 66c in eine Verordnung mit einer damit verbundenen neu entflammenden Diskussion unter den beteiligten Kreisen birgt das Risiko, dass das bestehende Niveau an Transparenz sinken und der gegenwärtige Status Quo nicht gehalten werden kann. Die in der Begründung zum Gesetzentwurf geäußerte Intention, sowohl dem in den letzten Jahren im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gefundenen Kompromiss zu den Transparenzvorschriften als auch der Rechtssicherheit Rechnung tragen zu wollen, kann unsere Bedenken nicht entkräften.

Zu § 45o (Dienstqualität und zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle)

Dienstqualität

Mit der Möglichkeit, gemäß § 45o Absatz 3 Mindestanforderungen an die Dienstqualität festzulegen, kann, wie bereits in Abschnitt III dieser Stellungnahme ausgeführt, die Netzneutralität nicht sichergestellt werden.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband möchte an dieser Stelle seine Aufforderung an den Gesetzgeber wiederholen, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, die die Netzneutralität tatsächlich sichern und gewährleisten.

Begründung:

Die Regelung mittels Mindestanforderungen an die Dienstqualität ist allenfalls geeignet, einen bestimmten Qualitätsstandard zu sichern, um eine Verschlechterung von Diensten und der Behinderung oder Verlangsamung des Datenverkehrs in den Netzen vorzubeugen.

Die aufgrund der Verordnungsermächtigung eingeräumte Befugnis der Bundesnetzagentur, Mindestanforderungen festzulegen, kann, muss aber nicht zum Tragen kommen. Im Ergebnis ist gegenwärtig völlig offen, ob und in welcher Form überhaupt Mindestanforderungen an die Dienstqualität gestellt werden können.

Zusätzliche Dienstmerkmale zur Kostenkontrolle

Immer wieder sehen sich Verbraucher, deren Mobilfunktarif keine Datenflatrate für die Inanspruchnahme von Internet und mobilen Datendiensten beinhaltet, mit unerwartet hohen Rechnungen für die Nutzung dieser Dienste im Inland (ohne grenzüberschreitenden Bezug) konfrontiert. Die wesentlichen Gründe hierfür sind

das noch immer sehr hohe Preisniveau bei den Endkundenentgelten für die Nutzung von Datendiensten ohne Flatrate und die nach wie vor vollkommen unzureichende Preistransparenz, insbesondere bei den Mobilfunk-Datentarifen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert :

Zur Stärkung der Preis- und Tarif-Transparenz sollten die Mobilfunkanbieter im Rahmen der in § 45o Absatz 1 und 4 Nummer 4 enthaltenen Verordnungsermächtigung verpflichtet werden, die Teilnehmer bei der Nutzung mobilfunkgestützter Datendienste im Inland (ohne grenzüberschreitenden Bezug) vor dem Erreichen einer festzulegenden Entgeltgrenze hierauf hinzuweisen (sogenannter Kostenairbag).

Begründung:

Im Rahmen der Inanspruchnahme von mobilfunkgestützten Datendiensten im Inland ist es nicht zuletzt wegen der vergleichsweise hohen Kosten für die mobile Datennutzung unserer Meinung nach erforderlich, analog der Verordnung über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der EU⁹ Maßnahmen zu ergreifen, um Verbraucher vor horrenden Mobilfunkrechnungen zu schützen. Eine Regelung, die Anbieter verpflichtet, Warnhinweise auch bei der Inanspruchnahme mobilfunkgestützter Datendienste im Inland zu erteilen, könnte hier Abhilfe schaffen. Wir schließen uns diesbezüglich ausdrücklich dem Beschluss der 5. Verbraucherschutzministerkonferenz vom 16. Oktober 2009¹⁰ an.

Zu § 46 (Anbieterwechsel und Umzug)

Anbieterwechsel

Die gegenüber der geltenden Gesetzeslage zusätzlich aufgenommene Verpflichtung der Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste, auf Verlangen des Teilnehmers die Übertragung der zugeteilten Rufnummer jederzeit zu ermöglichen, wird ausdrücklich begrüßt. Die rechtliche Stellung des Mobilfunkteilnehmers wird dadurch deutlich verbessert.

Positiv bewertet der Verbraucherzentrale Bundesverband ebenfalls die – aus dem EU-Telekommunikationsrechtsrahmen stammende – verpflichtende Vorgabe zur Sicherstellung der Versorgungsleistung während des Anbieterwechsels (Abs. 1).

Nicht akzeptabel ist jedoch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einschränkung der Erklärung des Teilnehmers zur Einrichtung oder Änderung der Betreibervorauswahl auf die Textform. Vielmehr spricht sich der Verbraucherzentrale Bundesverband schon seit längerem in solchen Fällen für die verbindliche Vorgabe der Schriftform aus.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 544/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009

¹⁰ Beschluss d. Verbraucherschutzministerkonferenz v. 16.10.2009: Vorschlag zur verbindlichen Einführung eines Bestätigungsfeldes

Der Verbraucherzentrale Bundesverband anerkennt das Bemühen der Bundesregierung eine tragfähige gesetzliche Grundlage, für einen zuverlässig funktionierenden Anbieterwechselprozess und das Fortführen der Versorgung bei einem Wohnsitzwechsel, zu schaffen. In dem Sinne wird der vorliegende Vorschlag aber dem in der Begründung zum Gesetzentwurf beschriebenen Ziel nicht gerecht. Dies gilt insbesondere für den Fall, bei dem nach dem jetzigen Vorschlag im Fall eines Fehlschlagens des Wechsels innerhalb der vorgegebenen Frist von einem Kalendertag das abgebende Unternehmen die Versorgung wieder aufnehmen muss. Eine solche Regelung ist weder im Sinne des Wettbewerbs sinnvoll, noch liegt sie im Interesse des wechselwilligen Teilnehmers. Vielmehr sollte die entsprechende Verpflichtung dahingehend geändert werden, dass der Teilnehmer unverzüglich beim neuen, also dem aufnehmenden Anbieter aufgeschaltet wird (Insoweit schließen wir uns dem entsprechenden Votum des BREKO an).

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt ausdrücklich, dass sich die Bundesregierung seinen Vorschlag angeschlossen hat, bei einem Verstoß gegen die Auflagen zur Sicherstellung der Versorgung den betreffenden Anbieter mit einem Bußgeld zu belegen.

Ergänzend dazu sollten aber noch angemessene Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, wenn der Anbieterwechsel nicht innerhalb eines Kalendertages abgeschlossen wird und es zu einer längeren Versorgungsunterbrechung kommt. Dies sollte sinnvoller Weise durch einen pauschalierten Schadensersatzanspruch geschehen. Schließlich sollte es dem betroffenen Teilnehmer so einfach wie möglich gemacht werden. Insbesondere sollte ein kompliziertes Darlegungs- und Beweisführungsverfahren zu Lasten des Kunden vermieden werden.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert:

- **Gemäß den Vorgaben im EU- Rechtsrahmen sollten angemessene Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, dass der Anbieterwechsel nicht innerhalb eines Kalendertages erfolgt und es zu einer längeren Versorgungsunterbrechung kommt.**
- **Im Sinne einer verbraucherfreundlichen und pragmatischen Verfahrenslösung sollte sich der betroffene Teilnehmer den entsprechenden Schuldner unter den am Wechsel beteiligten Unternehmen aussuchen können. Ein Ausgleich der Schadensersatzzahlung an den Teilnehmer sollte dann im Innenverhältnis der beteiligten Anbieter stattfinden.**
- **Für Kündigungsschreiben im Rahmen eines Anbieterwechsels sollte das Schriftformerfordernis gelten.**

Begründung:

Die mit dem Wechsel eines Anbieters drohende Versorgungsunterbrechung ist nicht allein für Verbraucher ein großes Problem. Das betreffende Risiko hat auch die Wechselbereitschaft und folglich den Wettbewerb zwischen den Anbietern gehemmt.

Mit der Verpflichtung, die Versorgung im Zeitraum der Vorbereitung des Wechselprozesses aufrecht zu erhalten, und der damit verbundenen Planungs- und Um-

setzungsphase des Wechselvorgangs zwischen den Anbietern ist es den Anbietern am Ende möglich, den eigentlichen Wechsel innerhalb der vorgegebenen Frist von einem Kalendertag (§ 46 Absatz 1 Satz 2) vorzunehmen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband ist der Auffassung, dass in der heutigen Informationsgesellschaft eine Versorgungsunterbrechung maximal einen Kalendertag andauern darf. Insofern hält der Verbraucherzentrale Bundesverband die in § 46 Absatz 1 Satz 2 enthaltene Zeitvorgabe für gerechtfertigt und begrüßt ausdrücklich, dass diese über die EU-Richtlinievorgabe (ein Arbeitstag) hinaus geht.

Die in § 46 Absatz 2 enthaltene Regelung stellt keine geeignete Sanktionsmaßnahme im Sinne der Richtlinievorgabe dar (vgl. Art. 30 Absatz 4 Satz 6 URL). Zwar kann die Reduzierung des Entgelts auf 50 Prozent des vereinbarten Anschlussentgelts dazu beitragen, dass der Wechselprozess beschleunigt wird und das abgebende Unternehmen dies nicht ohne sachlichen Grund verzögert. Die Regelung enthält jedoch keinen effektiven Sanktionsmechanismus für den Fall, dass der eigentliche Wechsel nicht innerhalb eines Kalendertages erfolgt und damit eine längere Versorgungsunterbrechung eintritt. Mit der aktuell vorgeschlagenen Regelung in § 46 Absatz 2 dürfte daher ein grundsätzliches Umsetzungsdefizit entstehen. Abhilfe schafft unserer Meinung nach ausschließlich ein gesetzlich verankerter pauschalierter Schadensersatzanspruch gegenüber einem der beim Wechselprozess beteiligten Anbieter, die wiederum einen Ausgleich im Innenverhältnis vollziehen können (Insoweit unterstützt der Verbraucherzentrale Bundesverband einen entsprechenden Vorschlag des BREKO).

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass es zu ungewollten Anbieterwechseln kommt, also ein neuer Anbieter den Vertrag im Namen des Verbrauchers mit dem alten Anbieter kündigt, ohne dass der Verbraucher ihn hierzu beauftragt hat oder einverstanden ist. Im Bereich des Fernabsatzes, vor allem bei der Ansprache von Verbrauchern über (zum Teil unzulässige) Werbeanrufe regelt der § 312f BGB, dass die Kündigung und die Bevollmächtigung zur Kündigung der Textform bedarf. Die Gefahr eines ungewollten Anbieterwechsels besteht aber auch außerhalb des Fernabsatzes beim Kontakt zwischen Anbieter und Verbraucher in den Geschäftsräumen des Anbieters. Daher sollte die Regelung des § 46 generell für die Kündigung und die Bevollmächtigung zur Kündigung von Telekommunikationsverträgen die Schriftform vorschreiben. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hatte bereits während der Beratungen über das Telekommunikationsänderungsgesetz im Jahr 2008 darauf hingewiesen, dass die Textform im Falle einer Kündigung des Teilnehmers durch den neuen Anbieter nicht ausreichend ist, um etwaigen Missbräuchen durch Dienstanbieter vorzubeugen. Der Erklärungswille des Teilnehmers kann in dieser Form nicht sicher gestellt werden. Dies ist nur der Fall, wenn zwingend auf die Unterschrift des Teilnehmers (Schriftform) sowohl bei der Kündigung selbst als auch bei deren Übermittlung durch einen Neuanbieter abgestellt wird.

Umzug

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt ausdrücklich die vorgeschlagene Regelung, wonach die vertraglich geschuldete Leistung zukünftig am neuen Wohnort des Verbrauchers „ohne Änderungen der vereinbarten Vertragslaufzeit“ fortgeführt werden muss, sofern dies dort angeboten wird. Hierdurch wird die aus

Verbrauchersicht äußerst unbefriedigende Situation gelöst, dass Verbraucher aus laufenden Verträgen nur unter der Bedingung entlassen wurden, wenn sie am neuen Wohnort einen neuen Vertrag mit erneut beginnender Mindestvertragslaufzeit (zumeist 24 Monate) abschließen.

Den Regelungsansatz, den Vertrag zukünftig, sofern die Leistung am neuen Wohnort nicht angeboten wird, mit einer dreimonatigen Frist zu kündigen, bewerten wir grundsätzlich positiv. Allerdings besteht aus unserer Sicht dahingehend Ergänzungsbedarf, dass das Kündigungsrecht der Verbraucher nicht nur für den Fall gelten sollte, dass die Leistung am neuen Wohnort nicht angeboten wird. Vielmehr sollten Verbraucher für den Fall des Wohnortwechsels stets ein Sonderkündigungsrecht erhalten.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert:

Den Verbrauchern sollte für den Fall des Umzugs stets ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt werden.

Begründung:

Auch in dem Fall, dass die Leistung am neuen Wohnort von dem Anbieter angeboten wird, kann dem Verbraucher unter Umständen ein Festhalten am Vertrag nicht zumutbar sein (Beispiel: Altersbedingte Aufgabe der Wohnung oder Zusammenlegen zweier Wohnungen).

Zu § 66 g (Warteschleifen) i.V.m. Art 4 (Inkrafttreten) und § 150 Absatz 7 (Übergangsvorschriften)

Die bereits im Referentenentwurf enthaltene Regelung ist im Regierungsentwurf noch einmal erweitert worden. Positiv bewertet der Verbraucherzentrale Bundesverband insbesondere die Ausdehnung der Verpflichtung auf sämtliche Telekommunikationsdienste, die nicht den in Absatz 1 Nr. 1 bis 5 aufgeführten Ausnahmen unterfallen.

Aufgrund der künftig verpflichtenden Information über die Dauer der voraussichtlichen Wartezeit und über die Art des Preises (Festpreis oder Kostenübernahme durch Angerufenen) durch die Anbieter werden die Verbraucher erstmals in die Lage versetzt, eine klare Entscheidung treffen zu können, ob sie die Verbindung aufrechterhalten oder zu einem späteren Zeitpunkt erneut anrufen wollen.

Die Einbeziehung von Anrufen aus den Mobilfunknetzen ist eine notwendige und hinreichende Bedingung zur Erfüllung des in § 1 (Zweck des Gesetzes) formulierten zentralen Prinzips einer technikneutralen Regulierung.

Die in § 150 Absatz 7 Nr. 1 bis 6 (Übergangsvorschriften) vorgeschlagene Übergangslösung bis zur vollständigen Umsetzung der betreffenden Anforderungen kann vom Verbraucherzentrale Bundesverband nur dann akzeptiert werden, wenn die in Art. 4 Abs.2 genannte Dauer der Übergangsphase auf neun Monate nach Verkündung dieses Gesetzes verkürzt werden wird.

Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes sind folgende Änderungen und Ergänzungen in § 66g notwendig:

- **Die gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene zwölfmonatige Übergangsphase für die Umsetzung der Vorschriften in § 66g muss auf neun Monate nach Verkündung des Gesetzes reduziert werden.**
- **Es sollte zusätzlich festgelegt werden, dass in Fällen, in denen der Anruf pro Verbindung abgerechnet wird, der Entgeltanspruch nicht mit dem Zustandekommen der Verbindung, sondern erst mit der Beendigung der Warteschleife entsteht.**
- **Die Bundesnetzagentur sollte beauftragt werden, ihre Befugnis gemäß § 18 TKG unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes wahrzunehmen und die zeitnahe Einführung des Offline-Billing im Mobilfunk anzuordnen.**
- **Telefonische Störungsmeldungen oder Anrufe in Gewährleistungsfällen müssen für die Anrufenden gänzlich kostenlos sein.**
- **Es sollte eine Evaluierung der Vorschriften zur Kostenfreiheit telefonischer Warteschleifen spätestens ein Jahr nach der vollständigen Umsetzung der betreffenden Regelungen vorgesehen werden.**

Begründung:

Eine Erreichbarkeit von Sonderrufnummern der Rufnummerngassen 0180 und 0900 auch von Mobilfunkanschlüssen kann schon jetzt durch die Anwendung des Verfahrens des „verzögerten Connect“ gewährleistet werden. Um sicherzustellen, dass auch nachgelagerte Warteschleifen bei Anrufen von Mobilfunkanschlüssen kostenfrei geschaltet werden können und die Erreichbarkeit einer Hotline über die Zeitspanne von 120 Sekunden hinaus (Übergangslösung) gewährleistet ist, ist die Anordnung des Offline-Billing im Mobilfunk durch die Bundesnetzagentur dringlich¹¹.

Im Festnetzbereich ist das Offline-Billing bereits seit 2004 aufgrund einer entsprechenden Anordnung der Bundesnetzagentur eingeführt.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird die auch nach einer Anordnung des Offline-Billing im Mobilfunk möglicherweise fortbestehende Problematik bei Prepaid-Verträgen angesprochen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband möchte die in der entsprechenden Formulierung der Begründung verwendete Einschränkung unterstreichen, dass es beim Prepaid-Verfahren „gegebenfalls“ zu Problemen kommen kann (siehe Begründung zum Gesetzentwurf, Seite 173, 4. Absatz) . Auf jeden Fall ist eine Erreichbarkeit der gewünschten Rufnummer beim Einsatz des „Verzögerten Connect“ auch für Prepaid-Kunden sichergestellt.

¹¹ Beim Offline-Billing liegt die Preissetzungshoheit beim Diensteanbieter (zum Beispiel einer Service-Hotline). Dieser kann dadurch für die Dauer der Warteschleife den Preis für den Anrufenden auf Null setzen.

Für den Fall, dass bei einer ereignisbasierten Abrechnung (Abrechnung pro Anruf) die Verbindung während der Warteschleife unterbrochen wird, darf (noch) kein Entgeltanspruch entstehen. Andernfalls würde das Ziel des Gesetzes, Kosten für den Anrufenden erst mit dem Erbringen einer (Service)Leistung entstehen zu lassen, konterkariert.

Dass bei einer vertraglichen Nicht- bzw. Schlechtleistung des Vertragspartners der Teilnehmer ein Entgelt für eine telefonische Störungs- oder Gewährleistungsfallmeldung entrichten muss, lässt sich nicht rechtfertigen. Eine etwaige Rückerstattung eines bereits bezahlten Anrufentgelts im Rahmen von Gewährleistungsrechten wäre kein gangbarer Weg. Der erforderliche Aufwand der Inanspruchnahme einer solchen Rückerstattungslösung wäre für die betroffenen Verbraucher regelmäßig so hoch, dass es nach großer Wahrscheinlichkeit nach in den meisten Fällen nicht zu einer Geltendmachung käme und damit die gezahlten Entgelte beim Anbieter verbleiben würden.

Im Interesse der Verbraucher sollte die Regelung zur Kostenfreiheit der Warteschleife zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes umgesetzt werden. Nur so kann dem bereits jahrelang anhaltenden, äußerst unbefriedigenden Zustand baldmöglichst ein Ende gesetzt werden. Daher ist auch die in Art. 4 vorgesehene Übergangsfrist zur Umsetzung nur unter engen zeitlichen Voraussetzungen akzeptabel. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund dessen, dass die Forderung nach Kostenfreiheit von Warteschleifen für Kunden- bzw. Service-Hotlines bereits seit Verabschiedung des „Leitfaden für einen verbraucherfreundlichen Kundenservice“ im Dezember 2007 besteht, und es schon jetzt schon verschiedene Möglichkeiten gibt, die Kostenfreiheit telefonischer Warteschleifen weitgehend sicherzustellen.

Um zu bewerten, ob und wie die betroffenen Anbieter die neuen Vorschriften zur Entgeltfreiheit telefonischer Warteschleifen umsetzen werden, erscheint eine Evaluierung im angemessenen zeitlichen Abstand (Vorschlag: Ein Jahr nach der vollständigen Umsetzung der betreffenden Regelungen) sinnvoll und notwendig. Nur so könnten die Vorschriften erforderlichenfalls zeitnah nachgebessert werden.

Zu § 66 h (Wegfall des Entgeltanspruchs)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt ausdrücklich den Vorschlag der Bundesregierung, das im Falle der Missachtung der Anforderungen an Warteschleifen nach § 66g der Entgeltanspruch für das gesamte Gespräch entfällt. Es ist zu hoffen, dass die Gefahr, den Entgeltanspruch für den gesamten Anruf inklusive der erbrachten Serviceleistung zu verlieren, dazu führt, dass sich die Diensteanbieter an die Vorgaben des § 66g halten werden. Über die in § 66h enthaltene Ergänzung hinaus erscheint es jedoch erforderlich, den Entgeltanspruch bei den nachfolgend genannten weiteren Fallkonstellationen eines Rufnummernmissbrauchs auftreten, entfallen zu lassen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert:

Die Regelung des § 66h sollte dahingehend erweitert werden, dass Verbraucher auch nicht zur Zahlung des Entgelts für den Anruf

verpflichtet sind, wenn der Anrufer durch einen unerlaubten Werbeanruf, durch Werbung unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine oder einen Ping-Anruf zu dem Anruf der kostenpflichtigen Mehrwertdienstnummer veranlasst wurde.

Begründung:

Wie die Beschwerdezahlen der Bundesnetzagentur, aber auch das Gesamtergebnis der zwischenzeitlich durchgeführten Evaluation der entsprechenden UWG-Vorschriften zeigen, ist die Zahl der unerlaubten Werbeanrufe bzw. telefonischen Gewinnversprechen unverändert hoch, ja tendenziell weiter ansteigend.

Um einen vorgetäuschten Gewinn abzurufen oder Einzelheiten zu einem angeblichen Gewinn zu erfahren, wird der Verbraucher meist aufgefordert, eine hochpreisige Mehrwertdienstnummer (in der Regel eine 0900-Rufnummer) zurückzurufen oder ad hoc eine bestimmte Taste seines Telefon zu drücken. Die Kontakthanrufe erfolgen in der Regel durch einen Automaten. Die Bundesnetzagentur verzeichnete in den ersten vier Monaten des Jahres 2010 eine „Anzeigenflut“ an Verbraucherbeschwerden.

Ein weiteres Phänomen des „Telefonbetrugs“ sind die sogenannten Ping-Anrufe. Um Ping-Anrufe handelt es sich, wenn das Festnetz- oder Mobiltelefon nur einmal klingelt. Es erscheint dann eine Rufnummer im Display oder in der Anruferliste des Angerufenen. Dadurch soll der solchermaßen Kontaktierte animiert werden, eine auch hier meist hochpreisige Mehrwertdienstnummer zurückzurufen.

Zu § 66i (Auskunftsanspruch, Datenbank für (0)900er-Rufnummern)

Die gegenüber dem Referentenentwurf ergänzten verschärfen Informationspflichten bzw. Transparenzvorschriften zum Auskunftsanspruch werden vom Verbraucherzentrale Bundesverband ausdrücklich begrüßt. Positiv ist auch die Erleichterung für die Form des Auskunftersuchens (Text- anstatt Schriftform).

Die neue Verpflichtung von Diensteanbietern mit Sitz im Ausland, bei der Zuteilung von 0900er-Rufnummern künftig auch eine ladungsfähige Anschrift eines allgemeinen Zustellungsbevollmächtigten im Inland angeben zu müssen, wird positiv bewertet. Die Durchsetzung von Ansprüche von Verbrauchern wird hiermit zweifellos wesentlich erleichtert. Auch wird der Missbrauch von Rufnummern dadurch nachhaltiger bekämpft werden können.

Zu § 66l (Internationaler entgeltfreier Telefondienst)

Es muss sichergestellt werden, dass ein Anruf zu einen international entgeltfreien Telefondienst entgeltfrei auch aus den Mobilfunknetzen erfolgen kann.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert daher eine Ergänzung in § 66l Satz 1 wie folgt:

„Anrufe bei (00)800er-Rufnummern müssen für den Anrufer in öffentlichen Telekommunikationsnetzen unentgeltlich sein“.

Zu § 78 (Universaldienstleistungen)

Die Änderungs- beziehungsweise Ergänzungsvorschläge der Bundesregierung beschränken sich in diesem Punkt weitgehend auf die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben der EU-Universaldienstleistungsrichtlinie. Dadurch bleibt, wie schon in der Richtlinie, so auch im nationalen Gesetzentwurf unklar, was unter einem „*funktionalen Internetzugang*“ tatsächlich zu verstehen ist.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband sieht in § 78 Abs. 2 Ziffer 1 einen Konkretisierungs- und Änderungsbedarf dahingehend, dass ...

- **der (physikalische) Internetzugang als ein tatsächlich so bezeichneter Breitbandanschlüsse definiert wird.**
- **die Regelungen zum „Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz an einem festen Standort“ an die Ziele der Breitbandstrategie der Bundesregierung angepasst werden.**

Begründung:

Der Breitbandzugang entwickelt sich auch in Deutschland immer mehr zu einem Grundangebot im Sinne des Universaldienstes zur Ermöglichung einer umfassenden Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, d.h. zur Nutzung der vielfältigen privaten, gewerblichen, öffentlich-rechtlichen und staatlichen Online-Angebote. So sind in zunehmendem Maße weiterführende Informationen und besonders günstige Angebote nur noch via Internet nutzbar (so zum Beispiel die Buchung besonders günstiger Flugtickets, Theater- oder Opernkarten, die Nutzung besonders attraktiver Mobilfunktarife oder Zinsangebote von Banken). Weitere Beispiele sind die Nutzung von Dienstleistungen unterschiedlichster Art einschließlich virtueller Behördengänge, der Einsatz intelligenter und vernetzter Systeme zur energiesparenden Stromversorgung, die Nutzung von Diensten für das selbstbestimmte Wohnen, die private oder berufliche Mediennutzung und die Teilhabe an Sozialen Netzwerken. Für alle diese Anwendungen ist ein Zugang mit ausreichender Bandbreite unerlässlich.

Im Übrigen rückt infolge der für die kommenden Jahre für alle Netze prognostizierten und mit hohen Zuwachsraten versehenen Nachfrage nach mehr Bandbreite der Glasfaseranschluss von Haushalten (FTTB beziehungsweise FTTH) immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussion. Offensichtlich gibt es insbesondere bei den Energieversorgern ein großes beziehungsweise anhaltendes Interesse daran, die vorhandenen Infrastrukturen für den Ausbau wirtschaftlich zu betreibender und für die Teilnehmer kostengünstiger Glasfaseranschlüsse zu nutzen. Ohne verbindliche Vereinbarungen der unterschiedlichen Marktpartner und ohne spezielle regulatorische Vorgaben im Sinne eines offenen Zugangs zu den neuen Netzen (Stichwort Next Generation Access, kurz NGA) besteht allerdings ein erhebliches Risiko, dass sich neue regionale Monopole oder Gatekeeper ausbilden. Insoweit ist auch in diesem Zusammenhang die Frage nach den geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung einer weitreichenden Netzneutralität zu beantworten.

Zu § 149 (Bußgeldvorschriften)

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt die Aufnahme der Regelung zu Warteschleifen und des Anbieterwechsels in den Bußgeldkatalog, um eine nachhaltige Einhaltung in Form der Sanktionierung von Verstößen durch die Bundesnetz-agentur sicherzustellen.