

Antrag

der Abgeordneten **Tabea Rößner, Margit Stumpp, Dr. Konstantin von Notz, Katharina Dröge, Renate Künast, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Monika Lazar, Steffi Lemke, Dr. Irene Mihalic, Lisa Paus, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Wolfgang Wetzel** und der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Telekommunikationsmodernisierungsgesetz – Den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern in den Mittelpunkt stellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem „Telekommunikationsmodernisierungsgesetz“¹ wird der Europäische Kodex Telekommunikation (EECC) in deutsches Recht umgesetzt und das Telekommunikationsgesetz als Ganzes novelliert. Nachdem bereits im Februar 2019 Eckpunkte von den zuständigen Ministerien vorgestellt wurden, gestaltete sich der weitere Prozess des Gesetzesvorhabens als außerordentlich zäh. Begleitet von langwierigen Streitigkeiten zwischen den Ministerien ließ der Entwurf fast zwei Jahre auf sich warten. Bis Ende des Jahres 2020 sollte der EU-Kodex Telekommunikation im Rahmen der TKG-Novelle in deutsches Recht umgesetzt sein; doch die Frist wurde von der Bundesregierung nicht gehalten, sodass nun sogar ein EU-Vertragsverletzungsverfahren im Raum steht. Den selbstverschuldeten Zeitdruck gab die Bundesregierung an die qua Gesetz von ihr zu beteiligenden Verbände weiter, die den 475 Seiten langen Entwurf zwischenzeitlich in 48 Stunden kommentieren sollten. Nicht nur, dass damit die wichtige, aus guten Gründen in §47 Abs. 3 GGO geregelte Beteiligung der Verbände faktisch ins Leere läuft, ein solches Vorgehen schlägt sich letztlich auch negativ auf die Qualität des Gesetzentwurfes nieder. Ein solches Verfahren wird der Bedeutung dieser Novelle nicht gerecht.

¹ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/telekommunikationsmodernisierungsgesetz-referentenentwurf-20201612.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (später austauschen gegen Drucksachennr.)

Trotz der großen Hoffnungen, die mit der Umsetzung des TK-Kodex verbunden waren, stellen etliche der vorgeschlagenen Regelungen kaum eine Verbesserung der Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher dar. Anders als von der Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz Christine Lambrecht immer wieder angekündigt, wird es weiterhin bei den Zweijahresverträgen für Telefon, Internet und Handys bleiben. Die langen Vertragslaufzeiten und die damit verbundene Kundenbindung sind attraktiv für die Anbieter, gehen aber zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, denen durch die langen Laufzeiten ein Wechsel erschwert wird, und lähmen den Wettbewerb. Die maximale Vertragslänge sollte daher klar auf ein Jahr begrenzt werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung für Unternehmen, jeweils auch einen zusätzlichen Einjahresvertrag anzubieten, wird in der Praxis kaum etwas an der Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher ändern. Die Unternehmen können weiterhin auf die Vermarktung von Zweijahresverträgen setzen und die Einjahresverträge wesentlich unattraktiver gestalten, indem sie den im Gesetz genannten möglichen Kostenaufschlag von 25 Prozent voll ausschöpfen. Ein solcher Kostenaufschlag erscheint nicht nur unangemessen hoch, sondern führt auch dazu, dass finanziell schlechter gestellte Verbraucherinnen und Verbraucher sich gedrängt sehen werden, doch wieder Zweijahresverträge abzuschließen, obgleich gerade sie von flexibleren und kürzeren Vertragsmodellen deutlich profitieren würden. Die weiterhin bestehenden langen Laufzeiten verhindern zudem einen effektiven Wettbewerb gerade im von wenigen marktmächtigen Unternehmen geprägten Telekommunikationssektor – klar zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Länder wie Dänemark und Belgien haben bereits gezeigt, dass kürzere Laufzeiten den Markt beleben und zu günstigeren und flexibleren Vertragsmodellen führen.

Auch stillschweigende Vertragsverlängerungen sind nach dem vorliegenden Vorschlag der Bundesregierung weiterhin möglich, wenn auch – entsprechend der Vorgabe im EU-TK-Kodex – zukünftig monatlich kündbar. Wichtig ist allerdings die Beibehaltung der TK-Transparenz-Verordnung, wie es im Regierungsentwurf vorgesehen ist, damit Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin monatlich mit ihrer Rechnung die Informationen über Laufzeit und Kündigungsfrist ihrer Verträge erhalten. In einem früheren Diskussionsentwurf des Gesetzes war diese nicht mehr vorgesehen.

Ein weiteres Verbraucherärgernis besteht seit Jahren darin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht die Leistung erhalten, die ihnen von den Anbietern vertraglich versprochen wurde und für die sie bezahlen. Dem Jahresbericht 2020 der Bundesnetzagentur (BNetzA) zu ihrer Breitbandmessung zufolge erhalten im Festnetz lediglich 16 Prozent der Nutzerinnen und Nutzer die ihnen vertraglich zugesicherten maximalen Datenübertragungsraten.² Doch bis heute wurde den Nutzerinnen und Nutzern kein effektives Rechtsmittel an die Hand gegeben, um bei Nichteinhaltung der vertraglichen Bandbreite auch tatsächlich aktiv werden zu können. Dies soll der Gesetzesentwurf eigentlich ändern, indem er den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Abweichungen von der vertraglich vereinbarten Übertragungsgeschwindigkeit ein Minderungsrecht einräumt. Doch auch dies ist unzureichend geregelt, sodass die angestrebte Wirkung nicht entfaltet werden kann, denn die Möglichkeit der Minderung sowie das außerordentliche Kündigungsrecht beziehen sich ausschließlich auf den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil. In der Realität haben Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch häufig Bündelungsverträge, in denen beispielsweise Telefon- und Internetdienstleistungen enthalten sind, ohne dass diese jedoch einzeln berechnet werden. Eine Minderungs- oder Kündigungsmöglichkeit, die sich nur auf einen Vertragsbestandteil bezieht, wird so keine Wirkung entfalten, weil sie zum einen

2 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200408_Jahresbericht-Breitband.html

schwer durchsetzbar ist und zum anderen zu niedrig ausfällt, wenn sie nur an einem Vertragsbestandteil gemessen wird. Nötig ist daher vielmehr eine Regelung, die zum einen eine angemessene Entschädigung der Verbraucherinnen und Verbraucher bewirkt, und zum anderen durch ihre abschreckende Wirkung auf die Anbieter auch dazu führt, dass die vertraglich zugesicherten Leistungen tatsächlich eingehalten werden.³ Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher ist es daher geboten, ihnen einen einfach und niedrigschwellig durchsetzbaren pauschalisierten Schadenersatzanspruch einzuräumen, der pro nachgewiesenem Messtag berechnet wird und seiner Höhe nach zudem auf die Anbieter eine abschreckende Wirkung hat. Eine vergleichbare entsprechende Regelung ist im Gesetzentwurf bereits für den Fall von Störungen vorgesehen (§ 58). Damit die Verbraucherinnen und Verbraucher diesen Schadenersatz in der Praxis auch tatsächlich geltend machen können, soll die Bundesnetzagentur ein einfaches, unbürokratisches Verfahren für die Inanspruchnahme von Entschädigungsleistungen vorgeben. Die abschreckende Wirkung auf die Anbieter soll zudem durch von der Bundesnetzagentur zu verhängende umsatzbezogene Bußgelder erreicht werden.

Auch bei den vorgeschlagenen Regelungen zu Entstörungen wird der tatsächlichen Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ausreichend Rechnung getragen. Regelungen, die nur im Falle von Totalausfällen gelten, können die vielschichtigen Probleme der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Praxis schlicht nicht ausreichend adressieren. Gerade jetzt während der Corona-Pandemie, in der große Teile der Bevölkerung von zu Hause aus und über das Internet arbeiten, lernen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben, können selbstverständlich auch zeitweise Internet- oder Telefonausfälle geschäftsschädigend und stark beeinträchtigend sein. Das Messtool der Bundesnetzagentur misst aber nur Abweichungen von der Bandbreite und kann keine Ausfälle messen, hierfür müssen Daten der Anbieter oder des Routerprotokolls herangezogen werden. Der Gesetzentwurf spricht bislang nur vom „vollständigen Ausfall des Dienstes“, es muss daher angenommen werden, dass zeitweise Ausfälle nicht unter die Regelungen in § 58 fallen. Aus diesem Grund muss auch für solche zeitweisen Ausfälle eine Regelung getroffen werden.

Die verbraucherfreundliche neue Lösung aus § 58 (2), dass bei Entschädigungen entweder ein festgesetzter Betrag oder ein Prozentsatz des vertraglich vereinbarten Monatsentgeltes zu zahlen ist, je nachdem, welcher Betrag höher ist, soll auch auf vergleichbare Regelungen in § 58 (3) (Technikertermin zur Behebung von Störungen) und § 59 (3) (Anbieterwechsel) angewendet werden. Denn es ist nicht einzusehen, warum in bestimmten Fällen eine verbraucherfreundlichere Regelung greifen sollte und in anderen, aber vergleichbaren Fällen, nicht.

Bei der Dazubuchung von zusätzlichen Angeboten zu einem bereits bestehenden Vertragspaket darf die ursprüngliche Laufzeit des Vertrags laut § 66 (3) vom Anbieter nach dem Vorschlag der Bundesregierung nicht verlängert werden, es sei denn, der Verbraucher oder die Verbraucherin stimmt der Vertragsverlängerung bei der Dazubuchung ausdrücklich zu. Die Anbieter haben natürlich ein großes Interesse daran, die Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Zusammenhang zu einer Vertragsverlängerung zu bewegen und länger an sich zu binden. Daher muss sichergestellt werden, dass eine solche Vertragsverlängerung nicht untergeschoben wird. Die Anbieter müssen explizit darauf hinweisen und es muss auch für diesen Fall sichergestellt sein, dass die Zustimmung des Verbrauchers

³ Nach Art. 6 des Telecom Single Market sind für Leistungsverstöße der Internetzugangsanbieter Sanktionen vorzusehen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen. Die BEREK-Leitlinien zur Umsetzung der europäischen Netzneutralitätsregeln durch die nationalen Regulierungsbehörden (BoR (16)127) nennen in Nr. 158 als Beispiele für solche Rechtsbehelfe Preisnachlässe, Sonderkündigungsrechte, Schadenersatz, einen Anspruch auf die Wiederherstellung der vollen Leistung oder eine Kombination dieser Maßnahmen

oder der Verbraucherin schriftlich und in Textform erfolgt und nicht einfach nur am Telefon.

Im Sinne eines starken Verbraucherschutzes, der Wahlmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer, günstigere und flexiblere Vertragsmodelle und einen fairen Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt ins Zentrum stellt, soll das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz daher an den entsprechenden Stellen überarbeitet werden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf, den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz) anzupassen und dabei insbesondere
1. nach § 56 (1) die anfängliche Laufzeit eines Vertrages zwischen einem Verbraucher oder einer Verbraucherin und einem Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste auf maximal 12 Monate zu begrenzen;
 2. nach § 56 (3) festzusetzen, dass der Verbraucher oder die Verbraucherin weiterhin monatlich vom Anbieter darüber informiert werden muss, zu welchem Zeitpunkt ein laufender Vertrag gekündigt werden kann;
 3. nach § 57 (4) die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Bandbreiten sicherzustellen, indem im Falle von erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Übertragungsgeschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern von der vertraglich vom Anbieter zugesicherten Leistung
 - a. den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein einfach und niedrigschwellig durchsetzbarer Schadensersatzanspruch in Höhe von fünf Euro pro nachgewiesenem Messtag pauschalisiert gewährt sowie ein Sonderkündigungsrecht bzw. ein Recht auf Tarifanpassung eingeräumt wird und
 - b. Minderung und Entschädigung im Falle von Bündelungsverträgen nicht nur auf einzelne Vertragsteile beschränkt wird und
 - c. hierfür ein einfaches, unbürokratisches Verfahren für die Inanspruchnahme von Entschädigungsleistungen durch die Bundesnetzagentur vorgegeben wird und
 - d. die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur erweitert werden und sie umsatzbezogene Bußgelder von bis zu 4 Prozent des in Deutschland im betreffenden Geschäftsbereich erzielten Jahresumsatzes im vorangegangenen Geschäftsjahr verhängen kann;
 4. nach § 58 die Regelungen zur Entstörung bei öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten auch auf zeitweise Ausfälle oder Aussetzer auszuweiten;
 5. klarzustellen, dass die Entschädigungsregelung in § 58 (2), nach der die Entschädigung an den betroffenen Verbraucher oder die Verbraucherin ausgezahlt wird, die höher ist, auch auf die Entschädigungsregelungen in § 58 (3) (Technikertermin zur Behebung von Störungen) und § 59 (3) (Anbieterwechsel) anzuwenden ist;
 6. in § 66 (3)

- a. festzulegen, dass der Anbieter, wenn er die Dazubuchung zusätzlicher Dienste oder Endgeräte an eine Laufzeitverlängerung des Vertrages knüpft, explizit auf die Laufzeitverlängerung des Vertrages hinweisen muss und
- b. klarzustellen, dass auch hier die ausdrückliche Bestätigung des Verbrauchers oder der Verbraucherin für die Laufzeitverlängerung des Vertrages in Textform einholen muss.

Berlin, den 9. Februar 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.