

STELLUNGNAHME

zur Anhörung des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation
am 29. Oktober 2020 im Landtag NRW

**„Für ein Recht auf schnelles Internet –
Universaldienstverpflichtung einführen, Verbraucherrechte stärken“**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/9796

20. Oktober 2020

Impressum

*Verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen e.V.*

*Mintropstraße 27
40215 Düsseldorf*

recht@verbraucherzentrale.nrw

Die Verbraucherzentrale NRW bedankt sich für die Gelegenheit, zur Drucksache 17/9796 Stellung zu nehmen und äußert sich zu den darin behandelten Themenkomplexen der Störungsbeseitigung, der Einführung eines Rechts auf schnelles Internet sowie der Stärkung der Angebote der Verbraucherzentralen wie folgt:

I) Ausgangslage aus Verbrauchersicht

In nahezu allen Lebensbereichen wird heutzutage ein Internetzugang als selbstverständlich vorausgesetzt, sei es in der Freizeit, in der Schule, im Beruf oder bei der Erledigung von Behördenangelegenheiten. Folgerichtig hat der Bundesgerichtshof bereits im Jahr 2013 festgestellt, dass der Internetzugang auch im privaten Bereich für die Lebensführung von zentraler Bedeutung ist.¹ Insbesondere die Herausforderungen, vor die uns alle die aktuelle COVID19-Pandemie stellt, haben uns dies – wie im vorliegenden Antrag anschaulich ausgeführt wird – deutlich vor Augen geführt.

Wer das Internet nutzt, hat daneben oft auch finanzielle Vorteile, weil zum Beispiel Telekommunikationsanbieter ihren Kunden Preisnachlässe einräumen, wenn diese einen Vertrag online abschließen. Gleiches gilt für Geldinstitute bei der Einrichtung von Online-Konten sowie beim Erwerb von Flug- oder Bahntickets. Aber auch das Streamen oder Downloaden von Audio- oder Videoinhalten ist in der Regel deutlich günstiger als der Erwerb eines digitalen Inhalts auf einem Datenträger.

Das Internet ist aus dem Alltag der Verbraucherinnen und Verbraucher² schlicht nicht mehr wegzudenken. Zugleich steigen mit der Vielfältigkeit der über das Internet angebotenen Dienste sowie der Anzahl der in einem Haushalt den Zugang zugleich nutzenden Personen aber auch die Anforderungen an die für Verbraucher verfügbaren Bandbreiten von Internetanschlüssen.

Eine funktionierende und flächendeckende Infrastruktur an Breitbandanschlüssen ist somit das Kernstück einer erfolgreichen Digitalisierung und für die uneingeschränkte soziale und wirtschaftliche Teilhabe aller Verbraucher heutzutage unabdingbar. Berechtigterweise ist Breitband daher seit Jahren ein „Zukunftsthema“ und erfreut sich in der Bundes- und Europapolitik über Legislaturperioden hinweg hoher Beliebtheit. Regelmäßig werden immer höhere Bandbreiten sowie ein flächendeckender Ausbau versprochen, genauso regelmäßig wurden diese ambitionierten Ziele jedoch in der Vergangenheit nicht erreicht. Bis heute ist weder im stationären noch im mobilen Netz die Netzinfrastruktur für den Zugang zu Mbit/s-Geschwindigkeiten auch nur im zweistelligen Bereich im Download flächendeckend verfügbar.³

Dies ist umso bedauerlicher als die Nichtverfügbarkeit von Breitbandanschlüssen sowie technische Störungen verfügbarer Anschlüsse mit der fortschreitenden Verzahnung des Verbraucheralltags mit dem Internet immer mehr ins Gewicht fallen. Für Verbraucher kann der Ausfall des Internets zu erheblichen Einschränkungen im Alltag sowie zu einer erhöhten Kostenbelastung führen, wenn beispielsweise wichtige Telefonate in der

¹ Urteil vom 24. Januar 2013 – III ZR 98/12

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher sowie diverser Sprachformen im Folgenden verzichtet.

³ TÜV Rheinland: Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>, 31.08.2020.

Zwischenzeit über das Mobiltelefon geführt werden müssen oder die Arbeit im Home-Office zwangsweise pausieren muss.

II) Störungsbeseitigung

Unter diesen Voraussetzungen sind länger andauernde Störungen und Ausfälle des Internetzugangs für Verbraucher nicht nur ärgerlich, sondern schlicht inakzeptabel. Um dem Stellenwert von Telekommunikationsdiensten in der digitalisierten Verbraucherwelt gerecht zu werden, steht für die Verbraucherzentrale NRW außer Frage, dass es gesetzlicher Regelungen bedarf, die einen durchsetzbaren Anspruch der Verbraucher auf unverzügliche Störungsbeseitigung sicherstellen.

Diese Notwendigkeit belegen auch die Ergebnisse einer im Juli 2019 durchgeführten Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V.: Demnach kam es bei 54 Prozent der befragten Verbraucher mit DSL, Kabel- oder Glasfaseranschluss in den letzten 24 Monaten zu einer Störung des Internetanschlusses. Bei fast einem Drittel (30 %) dieser Verbraucher traten sogar mehrere Störungen auf, die sich in über der Hälfte dieser Fälle (56 %) über einen Zeitraum von mehr als vier Wochen zogen bzw. wiederholten. Einzelne Störungen dauerten bei knapp einem Viertel der Befragten (23 %) ein bis zwei Tage, bei 17 Prozent sogar drei Tage oder länger. 29 Prozent der betroffenen Internetnutzer gaben an, sie hätten ihren Anbieter wegen der Störung mindestens drei Mal kontaktiert.⁴ Kurz gesagt: Verbraucher sind häufig von wiederholten oder langwierigen Störungen betroffen und müssen ihren Anbieter in vielen Fällen mehrmals zu deren Beseitigung auffordern.

Die bisherige Rechtslage ermöglicht es Verbrauchern in aller Regel nicht, eine zügige Störungsbeseitigung durch die Anbieter durchzusetzen und erfüllt somit nicht die Anforderungen an wirksame Verbraucherrechte.

Verbraucher, die von einer technischen Störung der Netzinfrastruktur betroffen sind, können diese nicht selbst beheben oder beheben lassen. Sie sind insoweit auf das Tätigwerden ihres Anbieters angewiesen und werden zumeist versuchen, diesen über eine Kundenhotline oder via Internet über die Störung zu informieren. Gelingt dies nicht oder kann das Problem dort nicht gelöst werden, bleibt dem Verbraucher nur, seinen Anbieter unter Fristsetzung zur Wiederherstellung des vertragsgemäßen Zustands aufzufordern. In der Zwischenzeit bleiben Telefon und Internet unter Umständen stumm.

§ 45b TKG: Ein stumpfes Schwert

§ 45b Telekommunikationsgesetz (TKG), der schon heute eine gesetzliche Regelung zum „Entstörungsdienst“ enthält, ist hier ein stumpfes Schwert. Zum einen adressiert dieser nur Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten, die über beträchtliche Marktmacht⁵ verfügen, was sich in Deutschland im Bereich des Zugangs von Privat- und Geschäftskunden zum öffentlichen Telefonnetz (Analoganschlüsse, ISDN, PMX-Anschlüsse und sog. Komplettanschlüsse) weitgehend auf die Telekom beschränkt.⁶ Zum anderen verlangt § 45b TKG von diesen Anbietern lediglich, dass sie

⁴ Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands im Rahmen des Projekts Marktwächter Digitale Welt: BREITBAND IN DEUTSCHLAND: GESTÖRT UND LANGSAM STATT ALWAYS ON, S.3.
https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/12/23/19-09-11_chartbericht_busumfrage_final.pdf

⁵ i.S.d. § 3 Nr. 4 i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 3 und 4 TKG.

⁶ BNetzA, Festlegung vom 28. 4. 2009 – BK 1-07/012, ABl. BNetzA 2010, S. 311f.

Störungen unverzüglich „nachgehen“. Der Anbieter hat nach der Störungsmeldung nur unverzüglich mit der Ermittlung möglicher Ursachen der Störung zu beginnen.⁷ Dies kann sich auch auf reine Ursachenforschung beschränken. Eine unverzügliche Störungsbeseitigung ist hiervon nicht einmal in den Fällen umfasst, in denen dies ohne Weiteres auch kurzfristig möglich wäre.

Auf den großen Kreis der Anbieter von Telekommunikationsdiensten ohne beträchtliche Marktmacht ist § 45b TKG in seiner heutigen Fassung mithin gar nicht anwendbar. Diese sind gemäß TKG⁸ lediglich dazu verpflichtet, Verbraucher im Vertrag Informationen über „die angebotenen Wartungs- und Kundendienste sowie die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme mit diesen Diensten“ zur Verfügung zu stellen. Die Bedingungen dieser Dienste können sie nach ihren eigenen Vorstellungen regeln. Dies führt dazu, dass Anbieter nachts oder an Sonn- und Feiertagen keinen Support anbieten müssen oder verbindliche Bearbeitungsfristen auf eigene Technik und Übertragungswege beschränken können. Auch erweist es sich in der Praxis für Verbraucher als äußerst schwierig, diesen vertraglich zugesicherten Support zu erreichen und Hilfe zu erhalten. Die Verbraucherzentrale erreichen viele Beschwerden von Verbrauchern, die von nur sehr verzögerten bis hin zu gar keinen Reaktionen seitens ihres Anbieters auf Störungsmeldungen berichten.

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt daher die Forderung, die bisherige Regelung zur Entstörung nach § 45b TKG zu reformieren und diese insbesondere als verpflichtenden Anspruch auch auf Unternehmen ohne beträchtliche Marktmacht auszuweiten.

Pflicht zur Störungsbehebung binnen eines Kalendertages einführen

Zusätzlich sollte aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW geregelt werden, dass eine Störung durch den betroffenen Anbieter unter der Voraussetzung, dass der Verbraucher diese nicht zu vertreten hat, binnen eines Kalendertages zu beheben ist. Dies entspricht laut einer repräsentativen Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V. der Erwartung der Verbraucher.⁹ Nach der Auffassung von 70 Prozent der Befragten sollte die Behebung einer Störung des Internetanschlusses maximal einen Tag dauern. 19 Prozent räumen dem Anbieter hierfür zwei Tage ein, lediglich 7 Prozent wären auch mit einer Störungsbehebung nach drei Tagen zufrieden.

Insbesondere sind wir der Ansicht, dass die komplizierten Eigentums- und Verantwortungssituationen bezüglich der Versorgungsnetze nicht zu Lasten der Verbraucher gehen dürfen. Die Anbieter verweisen die Verbraucher häufig auf Dritte und verweigern eine Entstörung mit dem Argument, nicht für die Störung verantwortlich zu sein oder aufgrund entgegenstehender Rechte nicht tätig werden zu dürfen. Allseits bekannt ist das Problem, dass Anbieter bei der Störungsbeseitigung häufig auf den Einsatz von Technikern der Deutschen Telekom – und somit eines Wettbewerbers - als Eigentümer der sog. „Letzten Meile“ angewiesen sind. Dies führt aus Sicht der Verbraucher zu weiteren unnötigen Verzögerungen. Auch hierzu haben uns in der Vergangenheit zahlreiche Beschwerden von Verbrauchern erreicht, die beispielsweise mehrere Tage Urlaub

⁷ Beck TKG/Ditscheid/Rudloff, 4. Aufl. 2013 Rn. 7, TKG § 45b Rn. 7

⁸ § 43a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 TKG.

⁹ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 13, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf.

nehmen mussten, um auf den (oftmals ausbleibenden) angekündigten Techniker zu warten.

Pauschalisierte Entschädigungszahlungen sind sinnvoll und erforderlich

Um die geforderte Pflicht der Anbieter zur Behebung von Störungen binnen eines Arbeitstages zu stützen, halten wir auch pauschalisierte Entschädigungszahlungen für sinnvoll und erforderlich. Dies entspricht der Verbrauchererwartung, wie 84 Prozent der Befragten der oben genannten repräsentativen Umfrage des vzbv bestätigen.¹⁰

Die pauschale Entschädigung von Verbrauchern bei Störungen von mehr als einem Kalendertag sind aus unserer Sicht insbesondere notwendig, um hinreichende Anreize für die Anbieter zu schaffen, Störungen schnellstmöglich zu beheben. In der Praxis zahlen Verbraucher über das Monatsentgelt regelmäßig auch für Zeiträume, in denen sie einen Anschluss aufgrund von Störungen nicht oder nicht vertragsgemäß nutzen konnten. Nach derzeitiger Rechtslage können Verbraucher zwar nachweisbare Schäden, die der Anbieter durch die Verzögerung zu vertreten hat, zurückverlangen. Die Berechnung und Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen ist jedoch in diesen Fällen oftmals zu aufwändig, so dass Verbrauchern regelmäßig davon absehen, den Rechtsweg zu beschreiten. Die somit eher theoretische Rechtsfolge möglicher Schadensersatzforderungen führt offenkundig nicht dazu, Anbieter zu einer unverzüglichen Störungsbeseitigung zu veranlassen.

Dies könnte nach unserer Auffassung allein durch die Einführung von pauschalen Entschädigungsansprüchen erreicht werden, die fällig werden, sobald die Beseitigung einer Störung, die der Verbraucher nicht zu vertreten hat, länger als einen Kalendertag dauert. Die Regelung sollte nach unserer Auffassung so gestaltet sein, dass es im eigenen Interesse der Anbieter liegt, Störungen, welche die Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungen behindern, schnellstmöglich zu beseitigen. Hierbei ist auf eine angemessene Anspruchshöhe je zusätzlichem Arbeitstag zu achten. In Großbritannien werden Verbraucher beispielweise pro Tag mit acht Pfund (dies entspricht etwa 8,80 Euro) automatisch entschädigt, sobald der Service länger als zwei Tage ausfällt.

III) „Recht auf schnelles Internet“ (Universaldienstverpflichtung)

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt auch die im Antrag erhobene Forderung, dass sich die Landesregierung auf Bundesebene für einen Rechtsanspruch auf schnelles Internet in Form einer Universaldienstverpflichtung einsetzen möge. Auch wir halten eindeutige und durchsetzbare gesetzliche Regelungen für erforderlich, um die (rechtlichen) Interessen der Verbraucher hinsichtlich der Verfügbarkeit von schnellen Internetanschlüssen sowie bei nicht vertragsgemäßen Leistungen von Internetzugangsanbietern hinreichend zu schützen.

Die derzeit in § 78 TKG definierte Universaldienstleistung ist dabei aus unserer Sicht in keiner Weise geeignet, Verbrauchern ein „Recht auf schnelles Internet“ zu verschaffen. § 78 Abs. 2 Nr. 1 TKG lässt für den Universaldienst einen Festnetzanschluss ausreichen, der „Datenkommunikation mit Übertragungsraten ermöglicht, die für einen funktionalen Internetzugang ausreichen.“ Die Bundesnetzagentur stufte auf dieser Grundlage selbst im vergangenen Jahr noch Internetzugangsdienste als funktional ein, die eine

¹⁰ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 19, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf.

Datenübertragungsrate von gerade einmal 56 kbit/s aufweisen.¹¹ Das Aufrufen einer durchschnittlichen Webseite ist damit zwar möglich, dauert aber mehrere Minuten. Dass dies eine zeitgemäße Nutzung moderner Internetdienste wie Videotelefonie oder Streaming nicht sinnvoll ermöglicht, liegt auf der Hand.

Die Bundesregierung stellt im Koalitionsvertrag fest: "Die Digitalisierung bietet große Chancen für unser Land und seine Menschen. Chancen für Wohlstand und sozialen Fortschritt. Unsere Aufgabe ist es, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit jeder daran teilhaben kann."¹² Das in diesem Zusammenhang im Koalitionsvertrag vereinbarte Maßnahmenpaket umfasst auch, „das Ziel eines flächendeckenden Zugangs zum schnellen Internet aller Bürgerinnen und Bürger (zu) erreichen. Dazu werden wir einen rechtlich abgesicherten Anspruch zum 1. Januar 2025 schaffen und diesen bis zur Mitte der Legislaturperiode ausgestalten.“¹³ Obwohl nunmehr das letzte Jahr der Legislaturperiode angebrochen ist, ist der gesetzliche Rechtsanspruch auf schnelles Internet für Verbraucher weder Realität noch in greifbarer Nähe.

Dies ist aus Verbrauchersicht insbesondere deshalb kaum nachvollziehbar, da den EU-Mitgliedstaaten über die Universaldienste-Richtlinie¹⁴ schon längst die Möglichkeit eröffnet wurde, im Rahmen der Grundversorgung Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufzunehmen. Leider hat der deutsche Gesetzgeber davon bisher keinen Gebrauch gemacht.

Über den auf EU-Ebene verabschiedeten Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC) wurde nunmehr festgelegt, dass Mitgliedstaaten allen Verbrauchern einen **Breitband**-Internetzugangsdienst an einem festen Standort zu einem erschwinglichen Preis gewährleisten müssen (Art. 84 Abs. 1 EECC). Da die EU-Vorgaben in den Mitgliedsstaaten bis zum 21.12.2020 umzusetzen sind, drängt sich eine Verknüpfung des avisierten rechtlich abgesicherten Anspruchs auf schnelles Internet mit den Universaldienstvorgaben auf. Auch das für die Universaldienste verantwortliche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat 2019 in einem Eckpunktepapier zur bevorstehenden TKG-Novelle angekündigt, dass das „Recht auf schnelles Internet“ und die Regelungen zum Universaldienst sinnvoll miteinander verzahnt werden sollen.¹⁵ Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt diesen Vorschlag.

Festlegung einer dynamischen Mindestbandbreite von mindestens 30 Mbit/s

Von entscheidender Bedeutung ist aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW, dass die zu verabschiedende gesetzliche Regelung zur Schaffung eines Rechts auf schnelles Internet qualitativ den Ansprüchen der Verbraucher hinsichtlich ihres derzeitigen und zukünftigen Nutzungsverhalten genügt. Denn der Wunsch der Verbraucher nach deut-

¹¹ Golem: Bundesnetzagentur nennt 56 KBit/s funktional, 2019, <https://www.golem.de/news/internetanschluss-bundesnetzagentur-nennt-56-kbit-s-funktional-1911-145016.html>, 08.08.2020.

¹² Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: „Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“, S. 37 Rdnr. 1598-1600.

¹³ Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD: „Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“, S. 38 Rdnr. 1659-1662.

¹⁴ Richtlinie 2009/136/EG, Art. 4 Abs. 2.

¹⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, 2019, S.22., https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221_bmw-bmvi_eckp-tkg-novelle-2019.pdf.

lich höheren Geschwindigkeiten bei der Grundversorgung mit Internet ist groß: Bei einer Befragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V. gaben 2019 insgesamt 65 Prozent der befragten Internetnutzer ab 18 Jahren an, dass die Geschwindigkeit der Breitband-Grundversorgung bei mindestens 30 Mbit/s liegen sollte. Besonders groß ist der Wunsch nach einer höheren Mindestgeschwindigkeit in ländlichen Gebieten.¹⁶

Betrachtet man die laut Bundesnetzagentur in Deutschland im Jahr 2019 vertraglich gebuchte Mindestbandbreite der 35,1 Millionen Festnetz-Breitbandanschlüsse, bestätigt sich dieser Bedarf: 22,6 Millionen Anschlüsse, also rund 64 Prozent, verfügten dabei über eine Bandbreite von mindestens 30 Mbit/s. Neun Millionen dieser Anschlüsse verfügten gar über eine vertragliche Mindestbandbreite von 100 Mbit/s.¹⁷

Da ein Mitgliedsstaat bei der Festlegung der Mindestbandbreite des Breitband-Universaldienstes nach Art. 84 Abs. 3 EECC unter anderem die von „der Mehrheit der Verbraucher in seinem Hoheitsgebiet genutzten Mindestbandbreite“ zu berücksichtigen hat, sollte aus unserer Sicht keine Festlegung unterhalb von 30 Mbit/s erfolgen.¹⁸ Zudem sollte bei der Festlegung des Universaldienstes darauf Wert gelegt werden, dass dieser dynamisch an zukünftig steigenden Bedarf der Verbraucher angepasst werden kann.

Wirksame Rechte auf Durchsetzung der vereinbarten Bandbreiten schaffen

Die Etablierung eines Rechts auf die Verfügbarkeit schnellen Internets stellt aus unserer Sicht jedoch nur eine von zwei Voraussetzungen für die Sicherstellung eines Zugangs für Verbraucher zu Internetanschlüssen mit ausreichender Bandbreite dar.

Wie in der Begründung zu diesem Antrag dargestellt, kommt es nach Abschluss eines Internetzugangsvertrags oft zu einer Diskrepanz zwischen den vertraglich vereinbarten und den tatsächlich von den Anbietern geleisteten Übertragungsgeschwindigkeiten. Die Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TKTranspV) verpflichtet Anbieter von Internetzugangsdiensten, Verbrauchern vor Vertragsschluss ein Produktinformationsblatt bereitzustellen, aus dem sich „die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende und die maximale Datenübertragungsraten für Download und Upload“ ergibt.¹⁹ Diese Angaben müssen sich auch im Vertrag deutlich hervorgehoben wiederfinden.²⁰

Die Bundesnetzagentur hat auf Grundlage einer EU-Verordnung²¹ festgelegt, dass die Leistung eines Internetzugangsdiensteanbieters nicht als vertragsgemäß gilt, wenn sie erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichungen bei der Geschwindigkeit betrifft, die vom Verbraucher unter Verwendung eines zertifizierten

¹⁶ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, 2019, S. 22, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/09/19-12-06_busumfrage_tk-probleme.pdf, 03.09.2020.

¹⁷ Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Jahresbericht 2019, S. 49, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

¹⁸ Siehe hierzu vertiefend auch das Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. „Breitband(ausbau) in Deutschland: Bitte warten...“ v. 23.09.2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/10/02/20-09-23_positionspapier_breitbandversorgung_0.pdf.

¹⁹ § 1 Abs. 1, 2 Nr. 5 i.V.m. § 2 Abs. 1 TKTranspV.

²⁰ § 4 TKTranspV.

²¹ Verordnung (EU) 2015/2120 u. a. über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet

Messtools festgestellt werden können.²² Gemäß dem Jahresbericht „Breitbandmessung“ der Bundesnetzagentur erhielten im Berichtszeitraum 2018/ 2019 über alle Bandbreitklassen und Anbieter hinweg gerade einmal 70,1 % der Nutzer bei stationären Breitbandanschlüssen im Download mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten maximalen Datenübertragungsrate. Dies stellt gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum 2017/2018, in dem dies bei 71,3 % der Nutzer der Fall war, sogar eine Verschlechterung dar.²³

Internetzugangsverträge werden in Rechtsprechung und Literatur bisher jedoch überwiegend als Dienstverträge im Sinne des § 611 BGB bewertet. Diese unterliegen bei Schlechtleistung nicht einem dem Kauf- oder Werkvertrag entsprechenden gesetzlichen Mängelgewährleistungsrecht auf Nacherfüllung oder Minderung, sondern geben unter strengen und im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen insbesondere die Möglichkeit den Vertrag außerordentlich zu kündigen und/oder Schadensersatz vom Anbieter zu verlangen. So erzielen Verbraucher, die vom Vertragspartner eine vertragsgemäße Leistung erwarten, bei der Rechtsdurchsetzung oftmals keine interessengerechten Ergebnisse.

Wie eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands 2019 ergeben hat, wünschen sich Verbraucher, deren Internetanschluss eine (vom Anbieter nicht behebbare) deutlich geringere Internetgeschwindigkeit aufweist als vertraglich vereinbart, neben der Möglichkeit den Vertrag unkompliziert zu kündigen (76 %), die Alternativen weniger zu bezahlen (ebenfalls 76 %) sowie in einen anderen Tarif wechseln zu können (61 %).²⁴ Diesen Wünschen kommen Anbieter jedoch oftmals nicht nach. Verbraucher scheuen in diesen Fällen regelmäßig einen Rechtsstreit und nehmen die Schlechtleistung bis zum Vertragsende hin.

Ein Recht auf schnelles Internet wäre somit aus unserer Sicht nur durchsetzbar, wenn, neben dem zeitgemäß geregelten Universaldienst, für den Fall der Schlechtleistung durch den Anbieter wirksam durchsetzbare Ansprüche auf Minderung und Tarifwechsel sowie ein Sonderkündigungsrecht gesetzlich geregelt würden.

IV) Stärkung der Angebote der Verbraucherzentralen

Zuletzt begrüßt die Verbraucherzentrale NRW auch die im Antrag erhobene Forderung, die Angebote bei den Verbraucherzentralen und weiteren Akteuren zur Beratung von Verbraucherinnen und Verbrauchern über ihre Rechte gegenüber den Telekommunikationsanbietern zu stärken.

Wir beraten Verbraucher in unseren landesweit 61 Beratungsstellen persönlich vor Ort, sowie per Telefon und E-Mail rund um rechtliche Probleme mit ihrem Telekommunikationsanbieter.

²² Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Mitteilung Nr. 485/2017, Amtsblatt Nr. 13/2017 vom 12.07.2017, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Mitteilung_Konkretisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²³ Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Jahresbericht „Breitbandmessung 2018/2019“, S. 12, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Breitbandmessung/Breitbandmessung_Jahresbericht_%202018_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

²⁴ Kantar: Befragung zum Thema Verbraucherprobleme im Telekommunikationsmarkt im Auftrag des vzbv, 2019, Seite 7, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/28/busumfrage_versorgungsprobleme.pdf.

tionsvertrag, unabhängig davon, ob es sich um Festnetz oder Mobilfunk, Telefonie-, Internet- oder Drittanbieterleistungen handelt.

Die Probleme, vor denen die Verbraucher und unsere Beratungskräfte stehen, sind vielfältig und oftmals komplex. Sei es, weil eine Rechnung zu hoch ist oder Rechnungsposten nicht zugeordnet werden können, ein Anbieterwechsel gescheitert ist, der Anbieter die Leistung nicht vertragsgemäß erbringt oder den Anschluss des Kunden unrechtmäßig sperrt. Zudem suchen immer wieder Verbraucher unsere Hilfe, weil eine Rückmeldung des Anbieters auf eine Beschwerde hin ausbleibt, er von einem Anbieter zum anderen verwiesen wird, oder ihnen die Durchsetzung der Verbraucherrechte nicht allein gelingt.

Um Verbraucher vor rechtlichen Fallstricken im Themenfeld Telekommunikation zu bewahren, setzt sich die Verbraucherzentrale NRW zudem auch durch die Veröffentlichung von Verbraucherinformationen sowie die Durchführung von Marktchecks für die Verbraucherinteressen ein.

So haben unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im vergangenen Jahr landesweit in 301 Telefongeschäften vor Ort überprüft, ob Verbrauchern vor Abschluss eines Vertrags das gesetzlich vorgeschriebene Produktinformationsblatt²⁵ bereitgestellt wird. Das ernüchternde Ergebnis: Nur in zwei Fällen (1 %) geschah dies ohne und in 24 weiteren Fällen (8 %) mit Nachfrage, während in 275 Fällen (91 %) trotz konkreter Nachfrage kein Produktinformationsblatt ausgehändigt wurde. Diesen Missstand haben wir im Rahmen des Weltverbrauchertags 2019 veröffentlicht und Verbrauchern zugleich Tipps zum Verhalten bei Vertragsschluss im Shop mit auf den Weg gegeben.²⁶

Nicht allein aufgrund dieses intransparenten und schlicht gesetzeswidrigen Geschäftsgebarens der Telekommunikationsanbieter ist die rechtliche Expertise zu den Themen Telekommunikation und Internet seit Jahren eines der am meisten nachgefragten Beratungsangebote der Verbraucherzentrale NRW.²⁷ Im Jahr 2018 wurden beispielsweise 30 Prozent aller Rechtsberatungen und -vertretungen zu diesen Themengebieten durchgeführt.²⁸

Die Stärkung der Angebote der Verbraucherzentrale wäre somit eine konsequente Reaktion auf die konstant hohe Anzahl an Verbraucherbeschwerden im Themengebiet Telekommunikation und Internet und würde die Position der Verbraucher in Konfliktfällen entsprechend verbessern. Die Verabschiedung des kommenden Landeshaushalts in der derzeit vorgesehenen Fassung wäre bei der Verfolgung dieses Ziels ein wichtiger wie auch notwendiger Schritt. Je nach Entwicklung der Marktsituation sowie insbesondere des quantitativen und qualitativen Beratungsbedarfs der Verbraucher, kann für die Verbraucherzentrale ein darüber hinausgehender Förderungsbedarf entstehen.

²⁵ Vgl. hierzu S. 7 dieser Stellungnahme.

²⁶ <https://www.verbraucherzentrale.nrw/aktuelle-meldungen/digitale-welt/stichprobe-in-handyshops-informationspflicht-wird-vernachlaessigt-34726>.

²⁷ Siehe Verbraucherzentrale NRW, Jahresbericht 2019, S. 8; Jahresbericht 2018, S. 51, 52; Jahresbericht 2017, S. 49, 51, <https://www.verbraucherzentrale.nrw/ueber-uns-nrw>.

²⁸ Verbraucherzentrale NRW, Jahresbericht 2018, S. 52. https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2019-09/VZ_JB_2018_low29.4-2.pdf.