

Stellungnahme
zum Referentenentwurf des
Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes
vom 9. Dezember 2020

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes

Die EnBW AG und ihre Telekommunikationstochterunternehmen NetCom BW und Plusnet GmbH begrüßen die Initiative der Bundesregierung zur Umsetzung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK) ins deutsche Recht. Das mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz (TKModG) beabsichtigte Ziel der Förderung des flächendeckenden Ausbaus von Gigabit-Netzen unterstützen wir ausdrücklich. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen setzen die richtigen Weichen für die Telekommunikationspolitik der 2020er Jahre. Denn gerade die Corona-Pandemie führt uns derzeit vor Augen, wie groß der Bedarf an schnellem Internet in Deutschlands ist.

Angesichts zahlreicher, detaillierter Stellungnahmen der Telekommunikationsverbände fokussieren wir uns in unserer Stellungnahme auf zwei Punkte, die vor allem für die kleineren, regionalen Telekommunikationsanbieter von großer Bedeutung sind: 1. die Verhinderung von Überbau öffentlich geförderter VHC-Netze und 2. die Verbraucherschutzaspekte.

1. Überbauverbot paralleler Netze mit sehr hoher Kapazität – insbesondere von geförderten VHC-Netzen

Um ihre Breitbandziele zu erreichen, Deutschland flächendeckend bis 2025 mit Gigabit-Netzen zu versorgen, hat die Bundesregierung ein Bundesförderprogramm für unterversorgte Gebiete aufgelegt. Folglich kann die Errichtung von Glasfasernetzen (= Netze mit sehr hoher Kapazität (Very High Capacity-Networks = VHC-Netze) in Gebieten, die eine verfügbare Anschlussgeschwindigkeit < 30 Mbit/s aufweisen und in denen nach einem gescheiterten Markterkundungsverfahren kein eigenwirtschaftlicher Ausbau stattfindet (= weißer Fleck), mit Bundesmitteln gefördert werden. Zukünftig soll dies um die sog. Graue-Flecken-Förderung ergänzt werden. Hiernach soll ab 01.01.2021 bis Ende 2022 der Ausbau von FTTB/H-Netzen in Gebieten mit öffentlichen Mitteln förderfähig sein, die eine Anschlussgeschwindigkeit < 100 Mbit/s aufweisen. Ab 01.01.2023 sind dann voraussichtlich alle noch nicht gigabitfähigen Anschlussnetze förderfähig. Die Bundesregierung legt damit ein großes Investitionsprogramm in Glasfasernetze auf, um Deutschland flächendeckend mit hochbit-ratigen Gigabit-Netzen zu versorgen.

Gleichzeitig verändert sich auch der Markt durch den Glasfaserausbau. Inzwischen sind nicht mehr nur die bisherigen, großen Telekommunikationsnetzbetreiber im Glasfaserausbau tätig. Vielmehr ist dieser in den Anschlussnetzen vor allem durch lokale Stadtwerke und regionale Netzbetreiber und damit durch eine Vielzahl neuer TK-Netzbetreiber im Anschlussmarkt geprägt. Gerade im ländlichen Raum stemmen sie den – meist geförderten – Glasfaserausbau. Die großen Telekommunikationsnetzbetreiber wie die Deutsche Telekom bauen vor allem VDSL mit Vectoring in den größeren Städten und Kommunen aus oder setzen wie beispielsweise Vodafone auf die bestehenden Kabel-Breitbandnetze.

Immer häufiger ist festzustellen, dass in Gebieten, in denen mittels öffentlicher Fördergelder Glasfasernetze ausgebaut wurden, diese von den großen TK-Netzbetreibern mit einem zweiten Glasfasernetz eigenwirtschaftlich überbaut werden. Dies ist vor allem in den Regionen festzustellen, in denen die großen TK-Netzbetreiber bereits in angrenzenden Gebieten Glasfaserinfrastruktur (insb. FTTC) ausgebaut haben. Der Überbau hat dabei zur Folge, dass staatlich geförderte Netze, die häufig

von kleineren regionalen TK-Netzbetreibern betrieben werden, ungenutzt – oder weit unterhalb ihrer Kapazitäten – leer stehen, da die großen TK-Netzbetreiber den Kunden aufgrund von Skaleneffekten und damit Kostenvorteilen attraktivere Angebote machen können.

Je weiter der Glasfaserausbau der großen TK-Anbieter auch in ländlichen Regionen fortschreitet, desto eher ist mit einem solchen, auch strategisch motivierten Überbau geförderter Glasfasernetze zu rechnen.

Grundsätzlich gilt gemäß Förderrichtlinie, dass Betreiber von mit Fördermitteln errichteten Glasfasernetzen zur Gewährung von Open Access auf ihre Netze verpflichtet sind. Dennoch besteht aufgrund der hohen Zahl kleiner Anschlussnetzbetreiber (insb. Stadtwerke und regionale TK-Netzbetreiber) die Problematik, dass die Transaktionskosten der Open-Access-Verhandlungen mit der Vielzahl an kleinen lokalen TK-Netzbetreibern für die großen TK-Netzbetreiber höher sind, als der eigenwirtschaftlich Ausbau paralleler Glasfasernetze und damit der Überbau von mit Fördermitteln errichteten Infrastrukturen. Dies wird zukünftig vermehrt den aus Marktverdrängungsgründen incentivierten Überbau von bereits mit Fördermitteln gebauten Glasfasernetze begünstigen, um schnellstmöglich flächendeckenden Zugang zu den Kunden zu erhalten und diese zu gewinnen.

Da Glasfasernetze mit Fördermitteln jedoch nur dort gebaut wurden und werden, wo zunächst mit einem Markterkundungsverfahren festgestellt wird, dass kein eigenwirtschaftlicher Ausbau stattfindet, ist ein späterer, paralleler Überbau geförderter Netze **ökonomisch ineffizient** und eine Verschwendung öffentlicher Mittel. Um diese Gefahr der **Verschwendung von Steuergeldern** zu vermeiden, sollte der **Überbau** bestehender, mit öffentlichen Fördermitteln errichteter Breitbandnetze durch eine Regelung im TKModG und damit flankierend zur bestehenden Open Access-Verpflichtung in den Förderrichtlinien **temporär ausgeschlossen werden**.

Damit würden das bereits im Telekommunikationsgesetz angelegte Überbauverbot eines geplanten, mit öffentlichen Mitteln geförderten Glasfasernetzes im Rahmen der Mitverlegung bei Bauarbeiten für öffentliche Versorgungsnetze (§ 140 Abs. 4 Nr. 3 TKModG) sowie die Ablehnungsmöglichkeit der Mitnutzung von öffentlichen Versorgungseinrichtungen im Falle des Überbaus eines bestehenden Glasfasernetzes, das einen diskriminierungsfreien, offenen Netzzugang zur Verfügung stellt (in § 138 Abs. 2 Nr. 7 TKModG), sinnvoll ergänzt. Die **derzeit bestehende Regelungslücke** zur Verhinderung von eigenwirtschaftlichem Überbau bestehender, mit öffentlichen Fördermitteln errichteten Glasfasernetze und damit die Entwertung öffentlicher Gelder, könnte damit geschlossen werden.

Wir schlagen daher nachfolgende Regelungsanpassung vor:

Einfügung eines §81a TKModG - Gebiete ohne Ausbaudefizit

(1) Gebiete ohne Ausbaudefizit sind die Gebiete, in denen die Voraussetzungen nach §81 Absatz 1 TKG nicht vorliegen oder die bereits aufgrund von Förderung oder eigenwirtschaftlichem Ausbau mit Netzen sehr hoher Kapazität versorgt sind.

(2) In Gebieten, in denen ein geförderter Ausbau mit diskriminierungsfreiem, offenem Netzzugang vorliegt, sich in der Umsetzung befindet oder verbindlich geplant ist, ist ein Ausbau von parallelen Netzen mit sehr hoher Kapazität für den Zeitraum von sieben Jahren ab Fertigstellung des Ausbaus ausgeschlossen.

2. Verbraucherschutzaspekte

Im vorliegenden Referentenentwurf zeigen die neuen Regelungen des Kundenschutzes (§§ 49 ff. TKModG) verschiedene Anpassungen des Telekommunikationsgesetzes hinsichtlich Informationspflichten, Vertragslaufzeiten, Kündigungsfristen sowie Minderungsrechten und Entstörungsprozessen. So sehr ein ausgewogener Verbraucherschutz auch im Sinne der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen ist, so sehr muss in den angedachten Anpassungen darauf geachtet werden, dass sie verhältnismäßig und im tatsächlichen Interesse der Kunden sind.

2.1 Informationspflichten

Die §§50, 52 und 53 TKModG regeln die Informationspflichten gegenüber Kunden. In der gegenwärtigen Fassung sind die geforderten Informationen dieser Regelungen annähernd deckungsgleich. Damit werden den Kunden in Teilen die gleichen Informationen dreifach bereitgestellt. Hier ist eine Klarstellung von Seiten des Gesetzgebers notwendig.

In §52 und §53 TKModG ist bspw. vorgesehen, dass Telekommunikationsunternehmen Verbrauchern vor Vertragsabschluss Informationen bereitstellen sollen. Unklar ist dabei, ob diese Informationen allgemein oder auf den bestellten Dienst zu spezifizieren sind. Letzteres würde einen erheblichen Aufwand für Anpassungen in IT-Systemen bedeuten, da Kunden die angebotenen Produkte in unterschiedlichen Kombinationen (z.B. aufgrund von Optionsbuchungen) bestellen können.

Beispiel:

Verbraucher (A) bucht ein Produkt (P1) ohne jegliche Optionen. Verbraucher (B) hingegen bucht ein Produkt (P1) mit einer Option (O1).

Beide Kunden buchen das gleiche Produkt mit unterschiedlichen Optionen. Aufgrund von Baukastensystemen bei Produktbuchungen haben jedoch beide Kunden unterschiedliche Produktbestandteile. Beziehen sich die geforderten Informationen auf den bestellten Dienst, muss die Vielzahl an Kombinationsmöglichkeiten in den vorhandenen IT-Systemen dargestellt werden. Dies stellt gerade für kleinere TK-Anbieter einen sehr hohen administrativen Aufwand dar.

Anpassungsbedarf: Die Informationspflichten aus § 50, § 52 und § 53 TKModG benötigen eine Klarstellung bezüglich ihres Zusammenhangs, um eine unbeabsichtigte Informationsflut in Richtung Kunde zu vermeiden. Darüber hinaus muss in § 52 und § 53 TKModG geklärt werden, inwieweit die geforderten Informationen auf den bestellten Dienst spezifiziert werden müssen. Aus Sicht der EnBW sollte ein ganzheitliches Dokument mit allen Kombinationsmöglichkeiten des Vertrags Verbrauchern vor Vertragsabschluss zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise kann die Informationspflicht gegenüber Verbrauchern gewährleistet und ein hoher Umsetzungsaufwand in IT-Systemen vermieden werden.

2.2 Vertragslaufzeiten und Kündigung

Die im nun vorliegenden Referentenentwurf des TKModG vom 09.12.2020 in § 54 Abs. 1 TKModG eingefügte Änderung hinsichtlich der Vertragslaufzeiten halten wir für einen zu weitreichenden Eingriff in die Angebotsgestaltung der Netzbetreiber gegenüber dem Kunden. Die Voraussetzung, dass man zwar 24 Monats-Verträge dem Grunde nach anbieten darf, jedoch diese nur unter der Voraussetzung

wirksam werden, dass dem Verbraucher vor Vertragsabschluss ein 12-Monats-Vertrag zwingend angeboten werden muss, für den wiederum eine gesetzliche Preisobergrenze festgesetzt wird, führt zu einer erheblichen Erhöhung des Verwaltungsaufwands sowohl für den Telekommunikationsanbieter wie auch für den Endkunden.

In der Praxis buchen viele Kunden die Telekommunikationsangebote mittlerweile über die jeweiligen Online-(Vergleichs)-Portale. Folge der neuen Regelung wäre, dass man dem Kunden faktisch nur noch 12-Monats-Verträge anbieten kann, da im Online-Bestellprozess ein 24-Monats-Vertrag erst nach der 12-Monats-Option angezeigt werden dürfte. Nur so könnte im Online-Bestellprozess sichergestellt werden, dass der Kunde das Angebot des 12-Monats-Vertrag auch tatsächlich erhalten hat, und für den Falls, dass er sich letztlich dann doch für den billigeren 24-Monats-Tarif entscheidet, dieser dann auch rechtlich wirksam wird. Hinzu kommt der erhöhte Aufwand an IT-Kosten, um diese Lösung umzusetzen.

Ferner stellt die gesetzliche vorgesehene Vorgabe einer Preisobergrenze für die 12-Monats-Verträge einen unangemessenen Einschnitt in die Freiheit des einzelnen Anbieters dar, seine Endkundenpreise zu kalkulieren und festzulegen. Da auf dem Endkundenmarkt für Telekommunikationsanschlüsse und -dienste seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes Wettbewerb herrscht, stellt diese gesetzliche Preisobergrenze einen zu weitreichenden Eingriff in den Markt dar.

Grundsätzlich gilt, dass die Vertragslänge für Telekommunikationsanbieter Einfluss auf die Preisgestaltung und insbesondere Preishöhe hat. Je länger der Vertrag, desto günstiger kann der Preis kalkuliert werden, da die Einnahmen dann auf einen längeren Zeitraum verteilt werden. Die Verbraucher kommen in den Genuss attraktiver Pakete und niedrigerer Monatsbeiträge. Kürzere Vertragslaufzeiten würden zu mehr Unsicherheiten bei Preiskalkulationen des TK-Anbieters führen und sich in höheren Preisen für die Verbraucher niederschlagen. Dies kann nicht im Sinne der Kundenakzeptanz sein.

Forderung: Die bisherige Regelung des § 43b TKG zu Vertragslaufzeiten sollte aus unserer Sicht im TKModG beibehalten werden, da diese bereits die Verpflichtung vorsieht, neben Verträgen mit maximal 24 Monaten Laufzeit auch Verträge mit 12 Monaten anzubieten.

§54 Abs. 1 TKModG sieht die maximale Vertragslaufzeit von 24 Monaten zu Recht nur für Verbraucher vor. In Absatz 3, der auf Verträge nach Absatz 1 verweist, wird im Hinblick auf die Kündigungsfristen nach einer automatischen Vertragsverlängerung und die diesbezüglichen Informationspflichten allerdings auf den Endnutzer referenziert. In der Begründung des Gesetzesentwurfes heißt es hierzu aber wieder, dass der Verbraucher zu informieren ist. Sowohl der Verweis in Absatz 3 auf die Verträge nach Abs. 1 als auch der Wortlaut der Begründung weisen demnach darauf hin, dass nicht für sämtliche Endnutzer Abs. 3 Anwendung finden soll, sondern nur für Verbraucher. Eine solche Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck dieser Vorschriften. Während Verbraucher durch die beschränkte Vertragslaufzeit und die kurzen Kündigungsfristen bei automatischer Verlängerung geschützt werden sollen, bedarf es eines solchen Schutzes bei Geschäftskunden nicht. Daher ist es erforderlich, das Wort Endnutzer durch Verbraucher in Abs. 3 zu ersetzen.

Forderung: Änderung des Wortes „Endnutzer“ durch „Verbraucher“ in § 54 Abs. 3 TKModG.

2.3 Minderung und Entstörung

Das in § 55 Abs. 4 TKModG dargestellte Minderungsrecht ermöglicht Verbrauchern bei erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen der Internetgeschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter angegebenen Leistung das vertraglich vereinbarte monatliche Entgelt zu mindern oder den Vertrag außerordentlich zu kündigen. Zudem soll Verbrauchern nach § 56 Abs. 2 TKModG das Recht eingeräumt werden, eine Entschädigung zu verlangen, wenn die Störung nicht innerhalb zweier Arbeitstage behoben wird.

Beide Regelungsvorschläge erfordern aus Sicht der EnBW Konkretisierungsbedarf: Eine verlässliche Aussage über die Abweichung der Internetgeschwindigkeit setzt voraus, dass das Messtool der BNetzA verlässliche und fehlerfreie Ergebnisse liefert. In diesem Tool muss dem Verbraucher zudem erläutert werden, dass die Bandbreite seines Anschlusses zwingend direkt am Kundenrouter zu messen ist, um die richtigen Messergebnisse zu erhalten.

Im Falle von Störungen, in denen die Störungsursache in einem Bereich des Netzes liegt, in dem der Telekommunikationsanbieter des Endkunden, Vorleistungen anderer Telekommunikationsnetzbetreiber bezieht bzw. beziehen muss, z.B. die Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung der Deutschen Telekom, muss sichergestellt werden, dass die nach § 56 TKModG festgelegten Entstörungsfristen gegenüber den Kunden auch in diesen Fällen eingehalten werden können. Hier bedarf es aus unserer Sicht einer Berücksichtigung im Gesetz bzw. eine entsprechend ausgestaltete Verpflichtung der Deutschen Telekom bei der Entstörung der Vorleistungen, die den die Vorleistung nachfragenden TK-Netzbetreibern die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Entstörungsfristen nach § 56 TKModG ermöglicht.

Forderung: Eine verlässliche und fehlerfreie Messung von Abweichungen seitens Verbraucher muss gewährleistet werden. Hierzu muss das Messtool der BNetzA einwandfrei funktionieren.

Es muss regulatorisch sichergestellt werden, dass die gesetzlich vorgesehenen Entstörungsfristen auch im Falle eines notwendigen Vorleistungsbezugs bei einem anderen TK-Netzbetreiber eingehalten werden können.

Die neuen Kundenschutzregelungen, die mit Hilfe des TKModG umgesetzt werden sollen, stellen Telekommunikationsunternehmen vor vielen Herausforderungen. Der vorliegende Referentenentwurf zeigt, dass die Rechtsgrundlagen des TKModG zum Thema Kundenschutz insgesamt die Anpassungen des europäischen Telekommunikationsrechtsrahmens weit übersteigen. Darüber hinaus führt die Trennung der Begrifflichkeiten in „Verbraucher“ und „Endnutzer“ dazu, dass der Rechtsrahmen des TKModG nicht nur für Privat- sondern auch für Geschäftskunden Anwendung findet. Die Ausdehnung der Umsetzung des Rechtsrahmens auf Geschäftskunden ist jedoch mit hohen operativen Kosten auf Seiten der Telekommunikationsunternehmen verbunden und schränkt die Flexibilität bei den individuellen Produktlösungen ein, was wiederum zu Lasten der Unternehmenskunden geht, die zum Teil individuelle Anforderungen an die TK-Leistungen haben. Die hierfür benötigten Ressourcen fehlen wiederum beim geplanten Breitbandausbau und verzögern diesen.

Forderung: Die neuen Kundenschutzregelungen sollten vornehmlich nur für Verbraucher (Privatkunden) geltend gemacht werden.

Ansprechpartner

EnBW AG
Jacek Mazurkiewicz
Schiffbauerdamm 1
10117 Berlin
Tel. +49 178 14 67 025
j.mazurkiewicz@enbw.com

NetCom BW
Dr. Silvia Schick
Unterer Brühl 2
73479 Ellwangen
Tel. +49 7961 82-3495
silvia.schick@netcom-bw.de