

Berlin, 23. September 2016

Stellungnahme des Digitale Gesellschaft e.V. zur Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt

*Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages,
28. September 2016*

Der Digitale Gesellschaft e.V. begrüßt die Zielsetzung der Verordnung, die Transparenz beim Erwerb und bei der Nutzung von Telekommunikationsdiensten für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie andere Endnutzerinnen und Endnutzer zu verbessern.

Insbesondere halten wir es für richtig, die Erreichung dieses Ziels nicht einer brancheninternen Selbstverpflichtung zu überlassen, sondern durch verbindliche und durchsetzbare Rechtsnormen sicherzustellen. Bis heute mangelt es Nutzerinnen und Nutzern von Telekommunikationsdiensten häufig an hinreichend konkreten, überprüfbaren, aktuellen und vergleichbaren Informationen über die von ihnen in Anspruch genommenen Produkte. Sie sind daher oftmals nicht in der Lage, die vertragsgemäße Leistungserbringung wirksam zu kontrollieren und ihre Rechte gegenüber den Anbietern in angemessener Form wahrzunehmen.

Der vorliegende Verordnungsentwurf ist in weiten Teilen geeignet, diese Defizite zu beheben. Stellenweise bedarf er aus unserer Sicht jedoch der Ergänzung sowie der begrifflichen Konkretisierung und Klarstellung, um volle Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher, Endnutzerinnen und Endnutzer zu gewährleisten.

Wir regen folgende Änderungen an dem Text der Verordnung an:

A. § 1 Abs. 2 Nr. 5 – Produktinformationsblatt - Datenübertragungsrate

Um die Vergleichbarkeit der Angaben zu gewährleisten, sollte die Verordnung die Maßeinheit (MBit/s oder KBit/s) bestimmen, in der die Datenübertragungsraten im Produktinformationsblatt mitgeteilt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass verschiedene Anbieter jeweils unterschiedliche Maßeinheiten verwenden, wodurch das Ziel, Kundinnen und Kunden standardisierte, übersichtliche Informationen zukommen zu lassen, unterlaufen würde.

Der Begriff der „normalerweise zur Verfügung stehenden Datenübertragungsrate“ sollte präziser gefasst werden. Zwar wird mit dem Terminus die Formulierung aus Art. 4 Abs. 1 lit. d) der Verordnung 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 (TSM-VO) aufgegriffen, jedoch wird die Wendung auch dort nicht klar definiert. In Erwägungsgrund 18 der TSM-VO findet sich lediglich der Hinweis, dass damit die Datenübertragungsrate gemeint ist, welche Endnutzerinnen und Endnutzer „meistens“ erwarten können. Da auch dieser Begriff nicht klar konturiert ist, hilft er bei der Bestimmung des Begriffs „normalerweise“ nicht entscheidend weiter. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sollte das Wort „normalerweise“ daher durch einen konkreten Mindestzeitraum ersetzt werden. So könnte die Formulierung beispielsweise lauten: „die an mindestens 22 Stunden pro Tag zur Verfügung stehende Datenübertragungsrate“.

Die Einschränkung, dass bei Mobilfunknetzen ausschließlich die geschätzte maximale Datenübertragungsrate für Download und Upload anzugeben ist, halten wir für unnötig und unzureichend. Die Datenübertragungsrate kann bei Mobilfunknetzen je nach örtlicher Empfangsqualität stark schwanken. Daher ist es nicht möglich, eine absolute Mindest- oder Normalrate der Datenübertragung zu benennen. Hingegen wäre es für die Anbieter durchaus möglich, eine Mindest- und eine Normalrate bei durchschnittlichen Empfangsbedingungen anzugeben. Nutzerinnen und Nutzer könnten sich auf diese Weise eine genauere Vorstellung davon machen, welche Qualität sie üblicherweise von dem jeweiligen Zugangsdienst erwarten können.

B. § 1 Abs. 2 Nr. 6 – Produktinformationsblatt - Datenvolumenbeschränkung

Die Regelung zu Internetzugangsdiensten mit Datenvolumenbeschränkung in § 1 Abs. 2 Nr. 6 bedarf einer Klarstellung. Wie aus § 1 Abs. 2 Nr. 6 lit. a) hervorgeht, gilt die Norm sowohl für Dienste, die nach Erreichen eines Schwellenwertes gedrosselt werden, als auch für solche, bei denen nach Erreichen eines Schwellenwertes weiteres Datenvolumen gebucht wird.

Für den letzteren Fall fehlt in § 1 Abs. 2 Nr. 6 die Anforderung, die Kosten für die Buchung des zusätzlichen Datenvolumens explizit zu benennen. Zwar verlangt § 1 Abs. 2 Nr. 7, dass das Produktinformationsblatt die für die Nutzung der Zusatzdienste geltenden Preise enthalten muss; jedoch ließe sich argumentieren, dass damit erstens nur die Preise für den Dienst selbst, nicht hingegen diejenigen für zusätzliches Datenvolumen gemeint sind; zweitens ließe sich anführen, dass § 1 Abs. 2 Nr. 6 eine Sonderregelung für Internetzugangsdienste mit Datenvolumenbeschränkung darstellt. Daher sollte § 1 Abs. 2 Nr. 6 lit. a) dahingehend ergänzt werden, dass auch die Preise für die Buchung weiteren Datenvolumens angegeben werden müssen.

C. § 2 Abs. 1 – Art und Zeitpunkt der Zurverfügungstellung

Produktinformationsblätter für Angebote, die gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern vermarktet werden, sind gemäß § 2 Abs. 1 ab dem Beginn der Vermarktung in leicht zugänglicher Form bereitzustellen. Um zu gewährleisten, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Informationen nicht nur leicht auffinden, sondern auch korrekt erfassen können, sollte die Regelung darüber hinaus verlangen, dass die Angaben im Produktinformationsblatt in klarer und verständlicher Sprache abgefasst werden. Eine solche Bestimmung wäre im Übrigen auch bereits deshalb sinnvoll, weil Art. 4 Abs. 1 lit. b) und d) TSM-VO dies ohnehin für Verträge über Internetzugangsdienste fordert.

D. § 5 – Informationen zur Vertragslaufzeit und zum Anbieterwechsel

Um Hürden für die Kündigung eines Vertrages über einen Telekommunikationsdienst zu minimieren, sollte die Rechnung neben Angaben zur Kündigungsfrist auch Informationen über weitere Kündigungsmodalitäten enthalten. So wäre es sinnvoll, für elektronische Kündigungen eine E-Mail-Adresse und für schriftliche Kündigungen eine Postanschrift zu benennen, an welche die Kündigung zu versenden ist.

E. § 7 Abs. 1 – Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate

Die vorgesehene Regelung zur Überprüfbarkeit der Datenübertragungsrate greift nach unserer Einschätzung aus mehreren Gründen deutlich zu kurz.

So sollte in § 7 Abs. 1 nach den Worten „nach Schaltung des Anschlusses“ das Wort „jederzeit“ eingefügt werden. Auf diese Weise wird klargestellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur ein einziges Mal, sondern beliebig oft eine Überprüfung der Datenübertragungsrate vornehmen können.

Des Weiteren fehlt es an konkreten Vorgaben für die technische Ausgestaltung sowohl der anbieterinitiierten Messung (§ 7 Abs. 1 Nr. 1) als auch der anbieterseitigen Angebote zur Messung, die durch Verbraucherinnen und Verbraucher, Endnutzerinnen und Endnutzer durchgeführt werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 2). Um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten, sollte für die anbieterinitiierte Messung vorgeschrieben werden, dass sie zwingend zu Zeiten mit hoher Netzauslastung vorgenommen werden muss.

Auch sollten die Messungen i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 im Hinblick auf Messverfahren und Parameter zwingend dem Angebot der Bundesnetzagentur zur Messung (§ 7 Abs. 1 Nr. 3) nachgebildet sein. Auf diese Weise können Verbraucherinnen und Verbraucher, Endnutzerinnen und Endnutzer sicher sein, dass die Ergebnisse anbieterneutral und zutreffend sind. Auch wird es ihnen unter diesen Voraussetzungen leichter fallen, unterschiedliche Messergebnisse miteinander zu vergleichen.

F. Fehlende Regelungen - Spezialdienste

In der vorliegenden Fassung enthält die Verordnung keinerlei Regelungen zu sogenannten Spezialdiensten sowie deren Auswirkungen auf die Verfügbarkeit und die Qualität von Internetzugangsdiensten. Spezialdienste sind gem. Art. 3 Abs. 5 TSM-VO gerade keine Internetzugangsdienste. Vielmehr handelt es sich dabei um Dienste, die für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder eine Kombination derselben optimiert sind. Dabei muss die Optimierung erforderlich sein, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen. Die TSM-VO räumt u.a. Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation (einschließlich Internetzugangsanbieter) die Möglichkeit ein, Spezialdienste bereitzustellen.

Daraus folgt, dass zunächst diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, Endnutzerinnen und Endnutzer, die einen Spezialdienst gebucht haben, ein Interesse daran haben, dass die mit der Optimierung verbundenen besonderen Qualitätsmerkmale auch tatsächlich eingehalten werden. Sämtliche Anforderungen der Transparenzverordnung, insbesondere diejenigen hinsichtlich Produktinformation und Überprüfbarkeit der Qualitätsmerkmale, sollten daher entsprechend für Spezialdienste gelten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Dienste aus dem offenen Internet auf Spezialdienste ausgelagert werden, um auf diese Weise die Zielsetzung der Transparenzverordnung zu unterlaufen.

Bietet ein Internetzugangsanbieter zusätzlich Spezialdienste an, so haben auch diejenigen seiner Kundinnen und Kunden, die selbst keinen Spezialdienst gebucht haben, ein begründetes Interesse daran, mehr Informationen zu erhalten als bislang in der Transparenzverordnung vorgesehen. Falls nämlich der Spezialdienst – wie wohl in den allermeisten Fällen – über dieselbe Infrastruktur erbracht wird wie der Internetzugangsdienst, könnte dies zu Qualitätseinbußen bei dem Internetzugangsdienst führen. Aus diesem Grund regelt Art. 3 Abs. 5 2. UAbs. TSM-VO:

„Die Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation einschließlich der Internetzugangsanbieter dürfen diese anderen Dienste nur dann anbieten oder ermöglichen, wenn die Netzkapazität ausreicht, um sie zusätzlich zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen. Diese anderen Dienste dürfen nicht als Ersatz für Internetzugangsdienste nutzbar sein oder angeboten werden und dürfen nicht zu Nachteilen bei der Verfügbarkeit oder der allgemeinen Qualität der Internetzugangsdienste für Endnutzer führen.“

Aus dem Vorgesagten folgt, dass der Anbieter eines Internetzugangsdienstes, der zugleich Spezialdienste erbringt, seine Kundinnen und Kunden darüber aufklären muss, ob und gegebenenfalls wie sich dieses parallele Angebot auf die Qualität des Internetzugangsdienstes auswirken kann. Auf diese Weise erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher, Endnutzerinnen und Endnutzer die Möglichkeit, sich nach Wunsch gezielt für Anbieter zu entscheiden, die keine Spezialdienste anbieten, so dass von vornherein nicht die Gefahr der Beeinträchtigung des Internetzugangsdienstes besteht. Diese Informationen sollten zwingend in das Produktinformationsblatt aufgenommen werden.