

Stellungnahme
zum Diskussionsentwurf des
Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes
vom 2. November 2020

Stellungnahme EnBW / NetCom BW zum Diskussionsentwurf des Telekommunikationsmodernisierungsgesetzes

Die EnBW AG und ihre Telekommunikationstochter NetCom BW 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 zur Förderung des Ausbaus flächendeckender Gigabit-Netze 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. der Verhinderung von Überbau öffentlich geförderter VHC-Netze und 2. den Verbraucherschutzaspekten.

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 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 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 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.

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 Strukturen. 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 veröffentlichten Diskussionsentwurf zeigen die neuen Regelungen des Kundenschutzes (§§ 49 ff. TKModG) verschiedene Anpassungen des Telekommunikationsgesetzes hinsichtlich Informationspflichten, Vertragslaufzeiten, Kündigungen 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 vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) ins Spiel gebrachte Forderung eine maximale Vertragslaufzeit von 12 Monaten durchzusetzen, ist sowohl aus Sicht der Telekommunikationsanbieter als auch im Hinblick auf den tatsächlichen Nutzen für Verbraucher kritisch zu betrachten.

Die Vertragslänge hat für Telekommunikationsanbieter Einfluss auf die Preisgestaltung und insbesondere Preishöhe. 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. Geringere Vertragslaufzeiten würden zu mehr Unsicherheiten bei Preiskalkulationen führen und sich in höheren Preisen für die Verbraucher niederschlagen. Dies wäre nicht im Sinne der Kundenakzeptanz.

Forderung: Die maximale Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten nach § 54 Abs. 1 TKModG soll beibehalten werden.

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, bis wohin die Geschwindigkeit gemessen wird (bis zum Technikstandort oder bis zum Kundenrouter).

Darüber hinaus muss geklärt werden, inwieweit das Minderungsrecht auch auf Bündelprodukte anwendbar ist. Bei Bündelprodukten stellt der Internetzugang lediglich einen Bestandteil dar. Zu klären wäre hier, ob eine Abweichung bei Bestandteilen von Produkten zu einer Minderung des monatlichen Entgelts oder einer außerordentlichen Kündigung führen kann.

In Fällen, 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 Entstörfristen 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 Entstörfristen ermöglicht.

Forderung: Eine verlässliche und fehlerfreie Messung von Abweichungen seitens Verbraucher muss gewährleistet werden. Hierzu muss das Messtool der BNetzA einwandfrei funktionieren. Darüber hinaus muss geklärt werden, inwieweit das Minderungsrecht bei Bündelprodukten greift.

Die neuen Kundenschutzregelungen, die mit Hilfe des TKModG umgesetzt werden sollen, stellen Telekommunikationsunternehmen vor vielen Herausforderungen. Der veröffentlichte Diskussionsentwurf 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. Wir empfehlen daher, die neuen Kundenschutzregelungen vornehmlich für Privatkunden („Verbraucher“) geltend zu machen.

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