verbraucherzentrale
Bundesverband

DEN ZAHLOSEN TIGER ZUM SCHARFEN SCHWERT MACHEN DURCH EFFEKTIVEREN KUNDENSCHUTZ IM TELEKOMMUNIKATIONSGESETZ

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales und Staatsmodernisierung des Deutschen Bundestages zum „TKG-Änderungsgesetz 2025“ am 25. Juni 2025

20. Juni 2025

Impressum

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Team Digitales und Medien
[redacted]@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge hier und hier.

INHALT

VORBEMERKUNG **3**

VERBRAUCHERRELEVANZ **3**

ZUSAMMENFASSUNG **4**

I. EINLEITUNG **5**

II. POSITIONEN IM DETAIL **6**

1. Pauschalierter Schadensersatz statt unbestimmtes Minderungsrecht 6
2. Verbrauchergerechte Gestaltung der Kupfer-Glasfaser-Migration 7
3. Erweiterung des Sonderkündigungsrechts bei Umzug in § 60 Abs. 2 TKG 9
4. Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten bis in die Innenräume erweitern 9
5. Korrektur der Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Mindestbandbreite 10
6. Evaluierung der Mindestbandbreite 12

VORBEMERKUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Einladung, an der Anhörung zum Telekommunikationsgesetz-Änderungsgesetz 2025[1] als Sachverständige teilzunehmen und die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme im Vorfeld.

VERBRAUCHERRELEVANZ

Verbraucher:innen sind integraler Bestandteil des Telekommunikationsmarktes. Sie sind die Hauptnachfrager:innen von Telekommunikationsdienstleistungen. Gleichzeitig ist die Verfügbarkeit von leistungsstarker und zuverlässiger digitaler Infrastruktur in der heutigen Zeit essentiell für eine aktive gesellschaftliche Teilhabe. Verbraucher:innen vertrauen darauf, zuverlässig zu mit den Telekommunikationsunternehmen vertraglich vereinbarten Konditionen Zugang zum Internet und Mobilfunknetz zu haben. Tatsächlich haben jedoch auch heute noch nicht alle Haushalte in Deutschland einen leistungsfähigen Internetanschluss.[2] In etwa die Hälfte aller Bürger:innen berichtet über Probleme, insbesondere Verzögerungen, beim Glasfaserausbau.[3]

Für den Fall, dass Internetanbieter nicht die vereinbarte Bandbreite zur Verfügung stellen, steht den Nutzer:innen ein gesetzliches Minderungsrecht zur Verfügung. Allerdings erfolgt die Berechnung der konkreten Minderungshöhe derzeit sehr unterschiedlich und für die betroffenen Kund:innen intransparent. Zudem ist das Verfahren zum Nachweis von zu geringen Bandbreiten aufwendig und komplex, sodass viele Verbraucher:innen von der Durchsetzung ihrer gesetzlichen Ansprüche absehen. Auch im Hinblick auf die Anwendung weiterer Kundenschutzrechte hat die Praxis Nachbesserungsbedarf gezeigt. Eine zukünftig erneute Anpassung des Telekommunikationsgesetztes böte die Chance, die Durchsetzung der Verbraucherrechte praktikabler und damit Telekommunikationsverträge fairer auszugestalten.

[1] Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Feststellung des überragenden öffentlichen Interesses für den Ausbau von Telekommunikationsnetzen, 2025, https://dserver.bundestag.de/btd/21/003/2100319.pdf, 16.06.2025.

[2] Breitbandatlas, Daten zur Breitbandverfügbarkeit aus dem Breitbandatlas, Stand: Dezember 2024, https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/GIGA/DE/Breitbandatlas/Downloads/bba_12_2024.xlsx, 18.06.2025.

[3] Verivox: Glasfaser-Monitor 2024: Die Hälfte der Deutschen möchte nie mehr zurück zu Kabel oder DSL, 2024, https://www.verivox.de/internet/nachrichten/glasfaser-monitor-2024-die-haelfte-der-deutschen-moechte-nie-mehr-zurueck-zu-kabel-oder-dsl-1120954/?msockid=3d78fe03f3db66103047ebfcf21b670c, 18.06.2025.

ZUSAMMENFASSUNG

- Der vzbv fordert die Änderung des Minderungsrechts nach § 57 Abs. 4 TKG in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz in Höhe von 15 Euro monatlich. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.
- Der vzbv fordert die Ausweitung des bestehenden Sonderkündigungsrechts auf den Fall, dass am neuen Wohnort bereits ein entsprechender Versorgungsvertrag besteht.
- Um Versorgungskontinuität zu gewährleisten, darf die Abschaltung von Kupferanschlüssen erst erfolgen, wenn Verbraucher:innen am jeweiligen Standort Zugang zu einer gleichwertigen Internetanbindung haben.
- Der Umstieg auf Glasfaser darf für Verbraucher:innen nicht zu Preissteigerungen führen.
- Eine öffentliche Informationskampagne sollte zeitnah starten, um Verbraucher:innen vor einer geplanten Abschaltung ihres Kupferanschlusses über den Prozess zu informieren. Im Zuge der Migration sollten alle Anbieter verpflichtet werden, Tarif- und Leistungsinformationen klar und transparent im Vorfeld auszuweisen.
- Der vzbv fordert im Sinne einer einheitlichen Anwendung des Europarechts die Änderung des § 156 Abs. 1 TKG, mit der klargestellt wird, dass der Breitbandzugang über den Universaldienst in der Wohnung/Haus verfügbar sein muss.
- Die Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung der Anforderungen an die Mindestversorgung in § 157 Abs. 4 S. 2 TKG ist einzuhalten. Danach ist eine erneute Überprüfung noch in 2025 angezeigt.

I. EINLEITUNG

Bis 2030 sollen alle deutschen Festnetzanschlüsse flächendeckend mit Glasfaserinfrastruktur ausgestattet sein.[4] Bis Juni 2024 hatten jedoch lediglich knapp 40 Prozent der Privathaushalte einen solchen Anschluss.[5] Der Weg hin zu einer vollständigen Umstellung der Netze ist also noch weit.

Mit dem Telekommunikationsgesetz-Änderungsgesetz 2025 beabsichtigt die Bundesregierung die technologieneutrale Beschleunigung des Ausbaus der Telekommunikationsnetze. Durch eine Einordnung des Netzausbaus als „überragendes öffentliches Interesse“ soll diesem Belang unter anderem im Rahmen von Genehmigungsverfahren besonderes Gewicht verliehen werden.

Dies ist aus Verbraucherperspektive grundsätzlich begrüßenswert. Verbraucher:innen sind auf eine leistungsstarke digitale Infrastruktur angewiesen, zu deren Förderung die neu einzuführende Regelung voraussichtlich beitragen wird.

Darüber hinaus verpasst die Bundesregierung jedoch die Chance, im Rahmen des laufenden Änderungsverfahrens auch die Durchsetzbarkeit von Kundenschutzrechten im Telekommunikationsbereich effektiver auszugestalten. Während die vorherige Bundesregierung zumindest den entsprechenden Reformbedarf erkannt und im ursprünglichen Entwurf für ein Telekommunikation-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz[6] einige Verbesserungsvorschläge gemacht hatte, finden sich im aktuellen Änderungsvorschlag keinerlei Ansätze in diese Richtung mehr. Dies wäre jedoch notwendig, um die im Telekommunikationsgesetz festgeschriebenen Kundenrechte auch tatsächlich fruchtbar zu machen. Deshalb regt der vzbv an, die Rechte von Telekommunikationskund:innen zeitnah im Rahmen eines weiteren Gesetzesänderungsverfahrens zu stärken.

---

[4] Bundesregierung: Gigabitstrategie der Bundesregierung, 2022, S. 14.

[5] Breitbandatlas: Daten zur Breitbandverfügbarkeit in Deutschland aus dem Breitbandatlas; Stand: Dezember 2024, 2024, https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/GIGA/DE/Breitbandatlas/Downloads/bba_12_2024.xlsx, 16.06.2025.

[6] Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen, 2024, https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-des-ausbaus-von-telekommunikationsnetzen.pdf?__blob=publicationFile, 16.06.2025.

II. POSITIONEN IM DETAIL

1. PAUSCHALIERTER SCHADENSERSATZ STATT UNBESTIMMTES MINDERUNGSRECHT

Das in § 57 Abs. 4 Satz 2 TKG vorgesehene Minderungsrecht ermöglicht Verbraucher:innen keine effektive Durchsetzung ihres vertraglichen Anspruchs auf Bereitstellung der vereinbarten Bandbreite. Es sollte deshalb in einen pauschalen Schadensersatzanspruch umgewandelt werden. Der vzbv sieht 15 Euro als pauschalen Schadensersatz als angemessen an. Das Sonderkündigungsrecht sollte unverändert beibehalten werden.

Der vzbv hat in einer Stellungnahme zu einem früheren Referentenentwurf zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes die vielfältigen Probleme bei der praktischen Durchsetzbarkeit des Minderungsrechts ausführlich dargelegt.[7] Insbesondere erfolgt die Berechnung der konkreten Minderungshöhe von Anbieter zu Anbieter unterschiedlich und für die Kund:innen intransparent. Zudem weigern sich einige Anbieter auch weiterhin entsprechende Erstattungen vorzunehmen. Verbraucher:innen scheuen sich häufig vor dem Prozessrisiko und sehen deshalb von einer Durchsetzung ihrer Ansprüche ab.

Anbieter sind stets in der besseren Verhandlungsposition, denn in den meisten Fällen können Verbraucher:innen nicht auf ihren Internetanschluss verzichten, um einen Rechtsstreit eskalieren zu lassen.

Die bisherigen Maßnahmen, insbesondere die Informationen zur Berechnung der Minderung durch die Anbieter auf der Webseite der Bundesnetzagentur und der Minderungsrechner der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen scheinen für eine Verbesserung der Situation nicht auszureichen. Verbindliche Leitlinien für die Berechnung des Minderungsanspruchs sind nicht in Sicht.

Der vzbv fordert deshalb die Änderung des Minderungsrechts in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz. Der klare Vorteil wäre, dass die unterschiedliche, intransparente Berechnung und Festsetzung der Minderungshöhe wegfiele. Dies erspart auch Anbietern Arbeit. Verbraucher:innen ermitteln ihren Anspruch nach § 57 Abs. 4 TKG weiterhin über den Überwachungsmechanismus der Bundesnetzagentur. Wenn über das Messtool ein Anspruch festgestellt wird, wenden sich Verbraucher:innen an ihren Anbieter, der dann einen pauschalen Betrag vom monatlichen Entgelt abzieht, bis die vereinbarte Geschwindigkeit erbracht wird und der Anbieter dies nachweist. Der vzbv sieht 15 Euro als pauschalen Schadensersatz als angemessen an. Das Sonderkündigungsrecht sollte unverändert beibehalten werden.

Ein pauschaler Schadensersatz ist in der Regel einfacher anzuwenden als eine Entgeltminderung, die auf einer Prozentsatzregelung basiert. Verbraucher:innen müssten keine komplizierten Berechnungen anstellen, um zu ermitteln, wie hoch die Minderung sein sollte. Ein festgelegter Betrag schafft für alle Beteiligten Klarheit und Transparenz.

[7] Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsmarkt stetig verbessern, 2023, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/gesetz-beschleunigung-ausbau-telekommunikationsnetze-stellungnahme-30.pdf?__blob=publicationFile, 18.06.2025.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des Minderungsrechts nach § 57 Abs. 4 TKG in einen pauschalierten Anspruch auf Schadensersatz in Höhe von 15 Euro monatlich. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 57 Abs. 4 TKG neu vor:

(4) Im Falle von […]
„ist der Verbraucher unbeschadet sonstiger Rechtsbehelfe nach seiner Wahl berechtigt, das vertraglich vereinbarte Entgelt zu mindern, den Vertrag außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen oder den Anspruch auf Zahlung einer Entschädigungspauschale in Höhe von 15 Euro zu fordern. Bei der Minderung ist das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht. Ist der Eintritt der Voraussetzungen von Satz 1 Nummer 1 oder 2 unstreitig oder vom Verbraucher nachgewiesen worden, besteht der Anspruch des Verbrauchers zur Minderung auf Zahlung einer monatlichen Pauschale von 15 Euro so lange fort, bis der Anbieter den Nachweis erbringt, dass er die vertraglich vereinbarte Leistung ordnungsgemäß erbringt. Im Falle des vollständigen Ausfalls eines Dienstes ist eine erhaltene Entschädigung nach § 58 Absatz 3 auf die Pauschale anzurechnen. Für eine Kündigung nach Satz 1 ist § 314 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Für die Entschädigung des Anbieters im Falle einer Kündigung nach Satz 1 gilt § 56 Absatz 4 Satz 2 bis 4 entsprechend.“

2. VERBRAUCHERGERECHTE GESTALTUNG DER KUPFER-GLASFASER-MIGRATION

Um Versorgungskontinuität sicherzustellen, darf das Kupfernetz erst dann abgeschaltet werden, wenn tatsächlich ein gleichwertiger Breitbandanschluss am jeweiligen Standort verfügbar und die Dienstqualität mindestens gleichwertig ist. Nach § 34 Abs. 4 S. 4 Telekommunikationsgesetz (TKG) müssen die „Bedingungen der alternativen Zugangsprodukte, einschließlich Qualität, Geschwindigkeit und Endnutzerreichweite, […] jedenfalls vergleichbar zu den Bedingungen der zuvor verfügbaren Zugangsprodukte sein.“

Die Deutsche Telekom entscheidet als marktmächtiges Unternehmen unilateral für welche Gebiete sie die Außerbetriebnahme oder die Ersetzung der Netze anzeigen möchte. Die Bundesnetzagentur sollte nur dann eine Abschaltung genehmigen, wenn der vorgelegte Migrationsplan die Rechte und Interessen der Verbraucher:innen hinreichend wahrt.

Um den Übergang von Kupfer auf Glasfaser aktiv zu gestalten, wurden von der Bundesnetzagentur 2024 erste Pilotprojekte durchgeführt. Im Rahmen des Gigabitforums starteten im Februar 2024 in drei Gebieten (Thüringen und Hessen) Pilotversuche zur Abschaltung von DSL und Migration der Kund:innen auf neue Glasfasernetze. Diese Pilotprojekte sind inzwischen abgeschlossen. Der Abschlussbericht ist auch aus Verbrauchersicht aufschlussreich, da er viele potenzielle Engpässe und Probleme für Verbraucher:innen identifiziert. So kann beispielsweise angenommen werden, dass die Migration zum Glasfaseranschluss durch Wartezeiten erschwert wird, wenn es sich um

Homes Passed-Anschlüsse handelt.[8] Dies macht Sinn, denn Homes Passed bedeutet, dass das Glasfasernetz bis zum Haus verlegt sein kann, aber der eigentliche Anschluss ins Haus (Homes Connected) noch nicht durchgeführt wurde. Eine verfrühte Abschaltung ohne ausgebautes Ersatznetz birgt das gravierende Risiko einer Unterversorgung von Haushalten die bisher einen adäquaten Internetanschluss hatten.

Unklar ist, inwieweit Planungen vorgesehen sind, Gebiete zu migrieren, die noch nicht komplett mit Glasfaser ausgebaut sind (Homes Conntected). Bereits heute gibt es die Problematik, dass Verbraucher:innen mitunter viele Jahre auf ihren Glasfaseranschluss warten und hier auch schon Verträge abgeschlossen haben.[9] Verschärft ist dieses Problem selbstverständlich, wenn bei der Kupferabschaltung gar keine Versorgung am festen Standort gesichert werden kann.

Es gibt Empfehlungen im Markt, nach derer bei Antragstellung nach § 34 TKG eine hohe Glasfaserverfügbarkeit von zum Beispiel 75 Prozent erreicht sein sollte, damit bis zur endgültigen Abschaltung eine Nachverdichtung realistisch möglich ist.[10] Darüber hinaus gibt es Vorschläge, dass Verbraucher:innen bei der Kupferabschaltung alternativ auf Mobilfunk- oder Satellitentechnologie wechseln, sofern ein Wechsel auf Glasfaser nicht gewünscht[11] oder möglich ist. Hier muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass auf Verbraucher:innen in diesem Fall Extrakosten durch die Anschaffung von neuer Hardware (Satellitenschüssel, mobile Router etc.) zukommen können. Auch ist bei diesen Anschlusstechniken im Gegensatz zum Festnetz ein bestimmtes Datenvolumen in Verträgen festgelegt, welches das Preis/Leitungsverhältnis weiter verschlechtern kann. Auch bei diesen Anschlusstechniken gibt es Versorgungsprobleme und Versorgungslücken, sodass eine adäquate Internetleistung möglicherweise nicht sichergestellt werden kann.[12]

Außerdem muss verhindert werden, dass begrenzte finanzielle Mittel in Privathaushalten zum Hindernis des Glasfaserausbaus werden. Um die Akzeptanz unter Verbraucher:innen für den Technologiewechsel schrittweise zu erhöhen und die freiwillige Migration zu fördern, müssen Preissteigerungen vermieden werden. Es besteht zudem das Risiko, dass es bei der finalen Kupferabschaltung zu neuen Versorgungslücken kommt, falls Kund:innen gar keinen Anschluss in Anspruch nehmen. Der vzbv spricht sich klar dafür aus, dass Telekommunikationsunternehmen bei der Außerbetriebnahme des Kupfernetzes ein Angebot für glasfaserbasierte Tarife mit den gleichen, niedrigen Übertragungsraten und den entsprechenden Preisen anbieten sollten, die Verbraucher:innen vor der Migration genutzt haben.

---

[8] WIK: Abschlussbericht zur Evaluierung des Pilotprojekts Kupfer-Glas-Migration Telekom Deutschland, 2024, S. 18.

[9] Verbraucherzentrale NWR: Mindestvertragslaufzeit darf bei Glasfaserverträgen zwei Jahre nicht überschreiten, 2025, https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemeldungen/digitale-welt/mindestvertragslaufzeit-darf-bei-glasfaservertraegen-zwei-jahre-nicht-ueberschreiten-102978, 05.05.2025.

[10] VATM: Position des VATM zur Migration von Kupfer auf Glasfaser, 2024, S. 7.

[11] Ebenda: S. 4.

[12] Die Flächenversorgung mit 4G lag bei der Deutschen Telekom im Januar 2025 bei 92 Prozent, Vodafone erreichte 91,4 Prozent, Telefonica 87,2 Prozent und 1&1 erreichte 0,8 Prozent. Gigabitgrundbuch: Mobilfunkstatistik nach Netzbetreiber, 2025, https://gigabitgrundbuch.bund.de/GIGA/DE/Downloads_Suche/aktuell/Auswertung_Bund_anbieter-spezifisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 18.06.2025.

Entscheidend für das Gelingen einer verbraucherfreundlichen Kupfer-Glas-Migration ist, dass Verbraucher:innen frühzeitig, klar und nachvollziehbar über Ablauf, Rechte und Pflichten informiert werden.[13]

POSITION VZBV

Um Versorgungskontinuität zu gewährleisten, darf die Abschaltung von Kupferanschlüssen erst erfolgen, wenn Verbraucher:innen am jeweiligen Standort Zugang zu einer gleichwertigen Internetanbindung haben.

Viele Verbraucher:innen nutzen heute kostengünstige Anschlüsse mit begrenzter Bandbreite. Nach der Migration auf Glasfaser dürfen diese Nutzergruppen nicht gezwungen sein, teurere Glasfaseranschlüsse buchen zu müssen.

Es bedarf einer breit angelegten Informationskampagne, die Verbraucher:innen frühzeitig, klar und nachvollziehbar über Ablauf der Kupfer-Glas-Migration informiert. Anbieter müssen transparent über Preise- und Leistungen Verbraucher:innen in Kenntnis setzen.

3. ERWEITERUNG DES SONDERKÜNDIGUNGSRECHTS BEI UMZUG IN § 60 ABS. 2 TKG

Der vzbv begrüßt, dass Verbraucher:innen ein Sonderkündigungsrecht zusteht, wenn sie Umziehen und ihr Telekommunikationsanbieter die vereinbarte Leistung am neuen Wohnsitz nicht anbietet. Praktische Probleme entstehen jedoch weiterhin, wenn Kund:innen in einen bestehenden Haushalt einziehen und für diesen bereits ein Telekommunikationsvertrag abgeschlossen wurde. In diesem Fall kann der bestehende Vertrag praktisch nicht mitgenommen werden. Kund:innen müssen das vertraglich vereinbarte Entgelt bis zum Ende der Vertragslaufzeit weiter zahlen, ohne dafür Leistungen in Anspruch zu nehmen. Sie zahlen also doppelt – für den auslaufenden Vertrag am alten Wohnsitz und für den bestehenden Vertrag am neuen Wohnsitz.

Deshalb schlägt der vzbv vor, das in § 60 Abs. 2 S. 1 Telekommunikationsgesetz vorgesehene Sonderkündigungsrecht auf den Fall zu erweitern, dass bei Umzug am Ort des neuen Wohnsitzes bereits ein Bestandsvertrag vorhanden ist. Eine vergleichbare Regelung gibt es bereits in § 41b Abs. 5 Energiewirtschaftsgesetz für die Sonderkündigung von Energielieferungsverträgen.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Ausweitung des bestehenden Sonderkündigungsrechts auf den Fall, dass am neuen Wohnort bereits ein entsprechender Versorgungsvertrag besteht.

4. RECHT AUF VERSORGUNG MIT TELEKOMMUNIKATIONSDIENSTEN BIS IN DIE INNENRÄUME ERWEITERN

[13] Weitere Einzelheiten zur verbrauchergerechten Regulierung der Kupfer-Glasfaser-Migration sind hier nachlesbar: vzbv, Kupfer-Glasfaser-Migration verbrauchergerecht gestalten, 2025, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2025-06/25-06-23_Stellungnahme_vzbv_BNetzA_Kupfer_Glas_Migration_final.pdf, 19.06.2025.

Eines der wichtigsten Verbraucherrechte im Telekommunikationsbereich ist das Recht auf Versorgung. Im Gesetz heißt es dazu konkret in § 156 Abs. 1 TKG, Endnutzer:innen haben einen Anspruch auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten „an ihrer Hauptwohnung“. Nach Auslegung der Bundesnetzagentur ist dabei nicht auf die Versorgungsqualität im Haus oder der Wohnung abzustellen, sondern auf die Versorgungsqualität an dem Gebäude außen.[14]

Der vzbv kann die Argumentation der Bundesnetzagentur auf der Ebene der sprachlichen Genauigkeit nachvollziehen. Allerdings muss bedacht werden, dass Regulierung keinen von der Gesellschaft losgelösten Selbstzweck erfüllt, sondern dafür gedacht ist, das Zusammenleben in der Gemeinschaft sinnvoll zu regeln. Wenn man die Auslegung der Bundesnetzagentur nun in die Praxis überführt, heißt das, Bürger:innen müssen gegebenenfalls vor ihre Haustür treten, um ihren 15 Mbit/s Internetanschluss angemessen nutzen zu können. Dies ist aus Sicht von Verbraucher:innen kein praktikabler Ansatz.

Der vzbv fordert deshalb die Anpassung des § 156 Abs. 1 TKG. Dies nicht zuletzt im Sinne einer einheitlichen Anwendung des Europarechts. Der § 156 TKG dient der Umsetzung von Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 86 Richtlinie (EU) 2018/1972. Beide Artikel erwähnen nicht die Versorgung „an“ dem Hauptwohnsitz. Im Erwägungsgrund 230 heißt es lediglich „Die Mitgliedstaaten sollten Universaldienstverpflichtungen zur Unterstützung der Verfügbarkeit eines angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes auf den Hauptsitz oder Hauptwohnsitz des Endnutzers beschränken können.“ Die Einschränkung, dass die Mindestversorgungsqualität nur „an“ dem Hauptwohnsitz geleistet werden muss, ist demnach eine Einschränkung auf nationaler Ebene, die nicht europarechtlich vorgesehen ist.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert im Sinne einer einheitlichen Anwendung des Europarechts die Änderung des § 156 Abs. 1 TKG, mit der klargestellt wird, dass der Breitbandzugang über den Universaldienst in der Wohnung/Haus verfügbar sein muss.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 156 Abs. 1 TKG vor:

„(1) Endnutzer haben gegenüber Unternehmen, die durch die Bundesnetzagentur nach § 161 Absatz 1, 2 oder 3 verpflichtet worden sind (Diensteverpflichtete), einen Anspruch auf Versorgung mit den von der Verpflichtung umfassten Telekommunikationsdiensten nach § 157 Absatz 2, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, an ihrer Hauptwohnung oder an ihrem Geschäftsort, soweit diese sich in dem von der Verpflichtung umfassten Gebiet befinden. Der Diensteverpflichtete hat die Versorgung innerhalb der von der Bundesnetzagentur festgelegten Frist des § 161 Absatz 2 Satz 4 nach Geltendmachung durch den Endnutzer sicherzustellen.“

5. KORREKTUR DER BERECHNUNGSGRUNDLAGE FÜR DIE ERMITTLUNG DER MINDESTBANDBREITE

[14] Bundesnetzagentur: Allgemeinverfügung nach § 160 Abs. 1 und Abs. 2 TKG zur Feststellung der Unterversorgung sowie zur Ankündigung eines Vorgehens nach §161 Abs. 2 TKG, Vorgangsnummer: 2022-06-13-0002, 2023.

Der vzbv weist zum wiederholten Male auf den inhaltlich falschen Verweis in § 157 Abs. 3 S. 2 TKG hin: Die Regelung, dass die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher:innen genutzte Mindestbandbreite als Anforderung zur Festlegung der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen wird, fußt auf einem Kriterienkatalog des europäischen Kommunikationsausschusses (COCOM) aus dem Jahr 2011. Der Einzug ins Gesetz wird im Regierungsentwurf zur TKG-Novelle in der Gesetzesbegründung erläutert. 2011 hat COCOM 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer:innen" definiert.

Problematisch ist hierbei, dass sich die nun im TKG festgeschriebene 80-Prozent-Regelung an der veralteten Universaldienstrichtlinie von 2002 orientiert, die bekanntermaßen vielfach novelliert wurde und deren überarbeitete Regelungen in den EECC übergegangen sind.

Man hatte sich im COCOM-Papier 2011 am Erwägungsgrund 25 der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „substantial majority of the population" gesprochen, also einer überwiegenden Mehrheit, die eine 80-Prozent-Hürde durchaus rechtfertigt. Im Papier selbst wird sogar erwähnt, dass die Befragungen aus dem Jahr 2008 stammen und deshalb die Regelungen der novellierten Universaldienstrichtlinie 2009 nicht in das COCOM-Papier einbezogen wurden. Denn bereits diese Novellierung der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „majority of subscribers". Dies wurde ähnlich in Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des EECC mit „majority of consumers" übernommen. Folgerichtig kann „Mehrheit der Verbraucher:innen" nur als einfache Mehrheit (mehr als 50 Prozent) verstanden werden.

VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des § 157 Abs. 3 S. 2 TKG, damit europarechtskonform bei der Festlegung der Anforderungen an einen Internetzugangsdienst die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt wird.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 157 Abs. 3 S. 2 TKG neu vor:

(3) […]

„Bei der Festlegung der Anforderungen an den Internetzugangsdienst nach Satz 1 werden insbesondere die von mindestens ~~80~~ 50 Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite, Uploadrate und Latenz sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und zu Breitbandfördermaßnahmen, berücksichtigt."

6. EVALUIERUNG DER MINDESTBANDBREITE

Der vzbv weist daraufhin, dass § 157 Abs. 4 S. 2 des TKG eine jährliche Überprüfung der Anforderungen an die Mindestversorgung nach Absatz 2 vorsieht. Die zur Konkretisierung der Anforderungen erlassene Rechtsverordnung (Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten) wurde zuletzt im Dezember 2024 geändert. Im Zuge dessen wurden die in § 2 festgelegten Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit des Internetzugangsdienstes auf Mindestbandbreiten von 10 Mbit/s im Download auf 15 Mbit/s und im Upload von 1,7 Mbit/s auf 5 Mbit/s angehoben.

Aufgrund der rasant weiter voranschreitenden Digitalisierung unserer Gesellschaft wird sich auch die für eine gesellschaftliche Teilhabe notwendige Mindestbandbreite weiter erhöhen. Der vzbv weist deshalb bereits jetzt auf die Notwendigkeit der Überprüfung der Mindestbandbreite noch in diesem Jahr hin.

VZBV POSITION

Die Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung der Anforderungen an die Mindestversorgung in § 157 Abs. 4 S. 2 TKG ist einzuhalten. Danach ist eine erneute Überprüfung noch in 2025 angezeigt.