

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Renate Künast,
Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/10478 –**

Durchsetzung von Verbraucherrechten beim Telefonanbieterwechsel

Vorbemerkung der Fragesteller

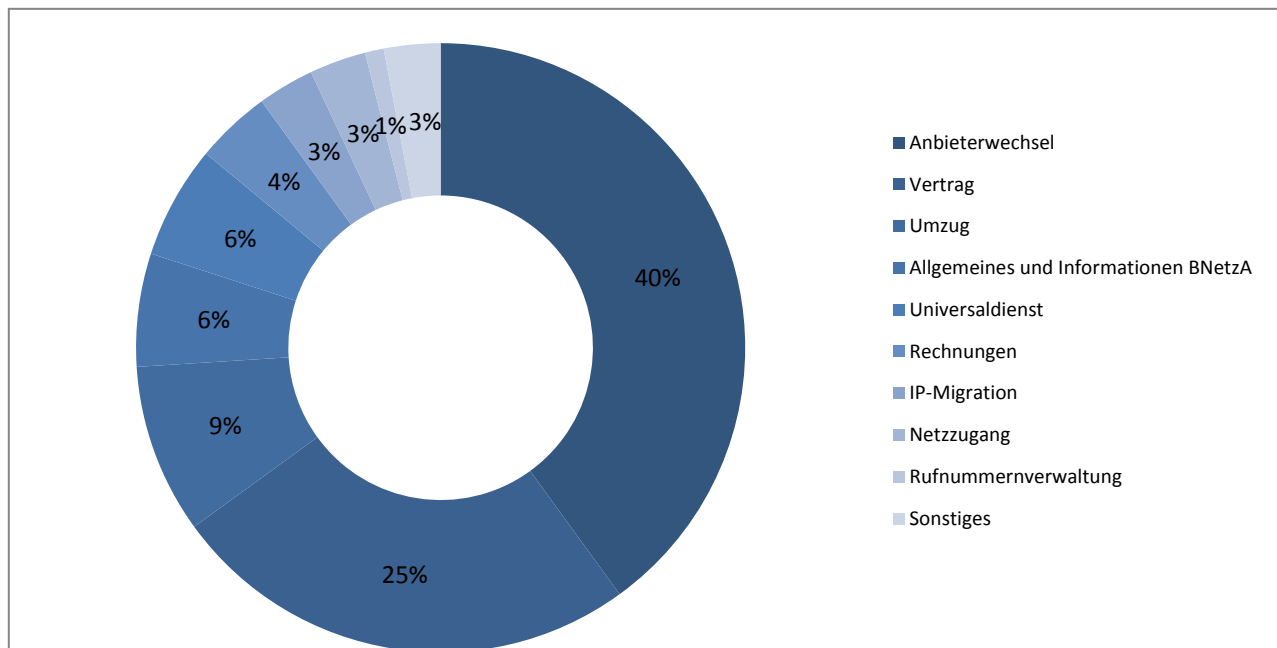
Immer wieder treten beim Telefonanbieterwechsel Probleme auf. Statt des gesetzlich vorgeschriebenen Wechsels innerhalb eines Tages und im Notfall der Weiterversorgung durch den Altanbieter, kommt es immer wieder zu Wechselzeiten von mehr als zehn Tagen und zwischenzeitlich zu einer mehrtägigen kompletten Kappung der Verbindungen (siehe www.zdf.de/politik/frontal-21/probleme-beim-providerwechsel-kein-anschluss-unter-dieser-100.html). Bei Verzögerungen können sich Verbraucherinnen und Verbraucher an die Bundesnetzagentur wenden, die bei den Anbietern auf die Behebung der Probleme drängen kann. Wechselseitige Schuldzuschreibungen durch den alten und den neuen Anbieter folgen, die der Verbraucherin oder dem Verbraucher jedoch nicht weiterhelfen und auch eine Schadensersatzdurchsetzung ist oft schwierig oder wird erst gar nicht weiterverfolgt. Zudem fallen die Sanktionen, die den Anbietern von der Bundesnetzagentur auferlegt werden, sehr gering aus (siehe www.derwesten.de/panorama/von-wegen-problemlos-wechseln-id11002121.html).

Auch im Zuge von automatischen Vertragsverlängerungen agieren einige Unternehmen nicht im Sinne des Verbraucherschutzes, da sich Verträge gleich um mehrere Monate verlängern oder auch nur bei geringen Vertragsänderungen die komplette Mindestvertragslaufzeit von neuem beginnt. Im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und der TK-Transparenzverordnung sind dabei aus Sicht der Fragesteller aktuell keine wirklichen Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher erkennbar.

1. Welche sind die Hauptgründe für Beschwerden von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Telekommunikationsbereich bei der Bundesnetzagentur neben dem Telefonanbieterwechsel und Forderungen von Drittanbietern (bitte Antwort möglichst genau anhand von Zahlenmaterial ausführen)?

Im Jahr 2015 erreichten rund 74 000 Anfragen und Beschwerden den Verbraucherservice der Bundesnetzagentur. 61 Prozent aller Anfragen wurden per E-Mail sowie 15 Prozent über Briefpost und Fax gestellt. Etwa ein Viertel der Anfragen konnte telefonisch geklärt werden.

Inhaltlich lagen die Schwerpunkte auf den Themen Anbieterwechsel, Verträge, Umzug und allgemeine Informationen zur Bundesnetzagentur.



Grafik 1: Inhaltliche Themenschwerpunkte der Anfragen und Beschwerden im Telekommunikationsbereich (Jahresbericht der Bundesnetzagentur, 2015)

2. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung einen signifikanten Anstieg von Beschwerden in gewissen Bereichen?

Wenn ja, um welche Bereiche handelt es sich?

Inhaltlich lagen die Schwerpunkte im Jahr 2016 – wie in den Vorjahren – auf den Themen Anbieterwechsel, Verträge, Umzug und allgemeine Informationen zur Bundesnetzagentur.

3. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den in Frage 1 erfragten Daten, bzw. was tut die Bundesregierung konkret, um den Verbraucherschutz in diesen Bereichen zu stärken?

Die Bundesregierung beobachtet diesen sich sehr dynamisch entwickelnden Sektor sehr sorgfältig und hat in der Vergangenheit den Rechtsrahmen mit Blick auf neue Geschäftspraktiken mehrfach optimiert. Gestärkt wurde auch die behördliche Aufsicht.

Zu Problemen beim Telefonanbieterwechsel

4. Wie viele Beschwerden hat die Bundesnetzagentur in diesem Jahr im Rahmen eines Telefonanbieterwechsels bereits erhalten (bitte, soweit möglich, zwischen Mobilfunk und Festnetz unterscheiden)?

Welche Anbieter sind davon besonders betroffen (bitte Anbieter jeweils für Mobilfunk und Festnetz einzeln auflisten, soweit dies möglich ist; andernfalls bitte Mobilfunk und Festnetz zusammenfassen)?

Im Jahr 2016 (bis 30. November 2016) hat der Verbraucherservice der Bundesnetzagentur im Rahmen des Telefonanbieterwechsels rund 16 600 schriftliche Beschwerden und Nachfragen erhalten.

Von den eingegangenen Beschwerden hat die Bundesnetzagentur in diesem Zeitraum 2 661 Beschwerden an die beteiligten Anbieter eskaliert. 84 Prozent davon betrafen Festnetzanschlüsse und 16 Prozent davon Mobilfunkanschlüsse.

Aus den Zahlen zu dem Eskalationsverfahren lassen sich pauschal keine Rückschlüsse über die jeweilige Verantwortlichkeit der Anbieter ziehen. Die bloße Tatsache, dass ein Anbieter an dem Eskalationsverfahren beteiligt wurde, bedeutet somit nicht, dass der Anbieter einen Verstoß gegen das TKG zu verantworten hat. So ist beispielsweise die Telekom aufgrund ihrer Rolle als Vorleister (Netzbetreiber) regelmäßig an einem Eskalationsverfahren zu beteiligen. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Telekom in jedem Fall in ihrer Rolle als Vorleister gegen § 46 Telekommunikationsgesetz (TKG) verstoßen hat. Es ergibt sich zusammenfassend das Bild, dass sämtliche Teilnehmer am Anbieterwechselprozess, also aufnehmendes und abgebendes Unternehmen, allerdings auch der Kunde selbst zu Problemen beim Wechselprozess beitragen können.

5. Wie ist die Entwicklung der Beschwerden über die vergangenen zwei Jahre im Vergleichszeitraum (bitte die Zahlen für die einzelnen Jahre ausführen und ggf. sich abzeichnende Entwicklungen kommentieren)?

Welche Anbieter sind davon besonders betroffen?

Hatte sich die Bundesnetzagentur in 2014 rund 28 000 Fällen (einschließlich erneuter Nachfragen) für die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher beim Wechsel ihres Anbieters eingesetzt, waren es im Jahr 2015 rund 30 000 Fälle.

Die Anzahl der durch die Bundesnetzagentur im Rahmen des Anbieterwechsels eingeleiteten Eskalationen ist 2015 im Vergleich zum Jahr 2014 mit rund 5 300 Fällen konstant geblieben. Seit der zweiten Jahreshälfte 2015 zeigen sich marktweite Verbesserungen der Wechselprozesse, die zu sinkenden Beschwerdezahlen führen. Durch nachdrückliches Hinwirken insbesondere auf die vier großen Anbieter konnten deutliche Verbesserungen der Wechselprozesse erreicht werden. Diese positive Entwicklung hat sich im Jahr 2016 fortgesetzt (siehe hierzu Antwort zu Frage 4).

6. Wie lange braucht die Bundesnetzagentur im Durchschnitt, um einer Beschwerde in diesem Bereich erstmals nachzugehen?

Wie lange braucht die Bundesnetzagentur im Durchschnitt für eine Lösungsfindung?

Entsprechen diese Zahlen nach Ansicht der Bundesregierung den sich selbst mit dem Telekommunikationsgesetz 2012 gesteckten verbraucherpolitischen Zielen?

Die Bearbeitung der Beschwerden rund um den Anbieterwechsel an einer zentralen Stelle ermöglicht der Bundesnetzagentur, Verbrauchern schnell zu helfen.

Sobald eine Beschwerde zum Anbieterwechsel bei der Bundesnetzagentur eintrifft, kümmert sie sich unverzüglich um das Anliegen.

Wenn der Bundesnetzagentur seitens des Verbrauchers alle für die Bearbeitung notwendigen Informationen vorliegen, gelingt die Bearbeitung innerhalb eines Tages, meistens noch am selben Tag. Dazu gehört auch, auf die im Einzelfall betroffenen Unternehmen zuzugehen.

7. Wie ist die Entwicklung bei den durch die Bundesnetzagentur angestoßenen Verfahren und erlassenen Sanktionen?

Wer wurde in welcher Höhe sanktioniert (bitte über die vergangenen drei Jahre auflisten)?

Nachdem bereits im Jahr 2014 gegen drei große Unternehmen, die in besonderer Weise den Pflichten zum Anbieterwechsel zuwidergehandelt haben, Bußgeldverfahren durchgeführt wurden, ist im Februar 2015 ein weiteres Bußgeldverfahren abgeschlossen worden. Die Bundesnetzagentur hat gegen die betroffenen Unternehmen Bußgelder in Höhe von insgesamt 300 000 Euro verhängt. Insgesamt entfallen auf die vier betroffenen Anbieter rund 70 Prozent des Beschwerdeaufkommens zum Anbieterwechsel. Über die von zwei Unternehmen gegen die Bescheide eingelegten Einsprüche entscheidet das Amtsgericht Bonn.

Die Bundesregierung macht darüber hinaus keine Angaben über die Betroffenen von Bußgeldverfahren.

8. Sieht die Bundesregierung die Höhe der Sanktionen über maximal 100 000 Euro als ausreichend an (Antwort bitte begründen)?

Würde nach Meinung der Bundesregierung eine Orientierung der Sanktionshöhe am Umsatz/Gewinn des jeweiligen Unternehmens nicht einen höheren Anreiz für die Unternehmen schaffen, einen Anbieterwechsel fristgerecht durchzuführen?

Die Bundesregierung betrachtet die derzeitige Regelung der Bußgeldhöhe als ausreichend, da sie in jedem Einzelfall einer Versorgungsunterbrechung verhängt werden kann. Derzeit sind hierzu auch noch Klagen vor dem Amtsgericht Bonn anhängig, die sich u. a. mit der Verantwortlichkeit der Geschäftsführung einer juristischen Person befassen.

9. In wie vielen Fällen und in jeweils welcher Höhe haben Verbraucherinnen und Verbraucher nach Kenntnis der Bundesregierung Schadensersatz im Rahmen des Anbieterwechsels erhalten?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob Verbraucherinnen und Verbraucher Schadensersatzleistungen im Rahmen des Anbieterwechsels gefordert und erhalten haben.

10. Ist es für die Bundesregierung vorstellbar, dass die Möglichkeit von Gruppenverfahren auf Schadensersatz im Rahmen des Anbieterwechsels einge-räumt wird (bitte Antwort begründen)?

Nach Auffassung der Bundesregierung können bestehende Ansprüche auf Schadensersatz im Rahmen eines Anbieterwechsels durch den Anspruchsinhaber bereits nach geltendem Recht mit gerichtlicher Hilfe durchgesetzt werden. Beruhen die Ansprüche mehrerer Betroffener auf demselben tatsächlichen und rechtlichen Grund oder sind diese gleichartig und beruhen auf einem im Wesentlichen gleichartigen tatsächlichen und rechtlichen Grund, kommt eine gemeinschaftliche Geltendmachung im Wege der Streitgenossenschaft nach den §§ 59, 60 der Zivilprozessordnung (ZPO) in Betracht. Darüber hinaus können sich Verbraucherinnen und Verbraucher nach § 79 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 ZPO von Verbraucherzentralen und anderen mit öffentlichen Mitteln geförderten Verbraucherverbänden bei der Einziehung von Forderungen vertreten lassen, wenn dies im Rahmen des Aufgabenbereichs der Verbraucherzentrale oder des Verbandes liegt.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz plant die Einführung des Rechtsinstituts der Musterfeststellungsklage. Ziel des Vorhabens ist es, die zivilprozessuale Rechtsdurchsetzung insbesondere für Verbraucherinnen und Verbraucher in Fällen mit Breitenwirkung weiter zu vereinfachen. Die Einführung eines Gruppenverfahrens zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen ist dagegen nicht geplant.

11. Ist die Umsetzung des Telekommunikationsgesetzes hinsichtlich des Anbieterwechsels aus Sicht der Bundesregierung erfolgreich (Antwort bitte begründen)?

Wo sieht die Bundesregierung ggf. Handlungsbedarf?

Die Bundesregierung hat mit der europarechtlichen Vorgabe zur Dauer des Anbieterwechsels und der Vorgabe, im Falle einer Versorgungsunterbrechung die Weiterversorgung durch den abgebenden Anbieter vorzuschreiben eine Verbesserung erwartet. Nach den derzeitigen Mitteilungen der BNetzA sind dabei nach längeren Anlaufschwierigkeiten nun erste Erfolge wahrnehmbar. Die Bundesregierung glaubt zudem, dass mit einem weiteren Ausschöpfen des Bußgeldrahmens – ggf. für jeden einzelnen gescheiterten Anbieterwechsel – die derzeitige Regelung als ausreichend anzusehen ist (siehe auch Antwort zu Frage 8).

12. Welche Probleme sind der Bundesregierung bekannt, die zu Verzögerungen beim Anbieterwechsel führen?

Ist der Bundesregierung bekannt, inwieweit es sich hierbei um technische Probleme handelt oder um Verzögerungen durch mangelnden Kundenservice der Unternehmen, zum Beispiel schlechte Erreichbarkeit, lange Wartezeiten für erforderliche Termine, mangelnde Informationen?

Plant die Bundesregierung konkrete Maßnahmen, um gegen diese Probleme vorzugehen?

Wenn ja, welche, und mit welchem Zeitplan?

Gemäß § 46 Absatz 1 Satz 1 TKG müssen die Anbieter von öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdiensten und die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze bei einem Anbieterwechsel sicherstellen, dass die Leistung des abgebenden Unternehmens gegenüber dem Teilnehmer nicht unterbrochen wird, bevor die vertraglichen und technischen Voraussetzungen für einen Anbieterwechsel vorliegen, es sei denn, der Teilnehmer verlangt dieses.

Die Bundesnetzagentur leitet Verbraucherbeschwerden gezielt an die im Einzelfall betroffenen Unternehmen weiter, wenn es bei einem Anbieterwechsel trotz der gesetzlichen Regelung zu einer Versorgungsunterbrechung gekommen ist, die länger als einen Kalendertag andauert (Eskalation). Die Unternehmen sollen den Einzelfall gemeinsam untersuchen und innerhalb einer kurzen Frist zu einem erfolgreichen Abschluss bringen.

Die Bundesregierung sieht keine gesetzliche Befugnis in die reinen internen Geschäftsabläufe der Unternehmen einzugreifen und z. B. spezifische Produkte für den Austausch von Kundendaten vorzugeben. Außerdem hat es sich – nach Auffassung der Bundesregierung – bewährt, dass die Unternehmen sich in eigener Verantwortung um die Ausgestaltung von Anbieterwechsel und Rufnummernportierung verständigen. Dabei sind technische Lösungen immer auf einem aktuellen technischen Standard zu erwarten, anders als in einem langwierigen Gesetzes- oder Verordnungsverfahren.

13. Aus welchen Gründen scheitert aus Sicht der Bundesregierung in einigen Fällen die Pflichtversorgung durch die Altanbieter?

Die Gründe für das Scheitern der Weiterversorgung können vielfältiger Natur sein. Diese sind nur im Rahmen einer Einzelfallüberprüfung feststellbar, sodass hier keine pauschale Aussage getroffen werden kann. Es muss berücksichtigt werden, dass sämtliche Teilnehmer am Anbieterwechselprozess, also aufnehmendes und abgebendes Unternehmen (ggf. auch der Vorleistungsgeber), allerdings auch der Kunde selbst zu Problemen beim Wechselprozess beitragen können.

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wie sich die Wartezeiten bei Telekommunikationsanbietern in den letzten Jahren entwickelt haben (Antwort bitte ausführen)?

Wie viele Beschwerden gibt es bezüglich der Wartezeit absolut und relativ gesehen für die einzelnen Anbieter?

Wie ist die Entwicklung in den vergangenen fünf Jahren?

Die Bundesnetzagentur wertet lediglich die bei ihr eskalierten Beschwerdefälle aus, sodass hier keine Aussage dazu getroffen werden kann, wie sich die Wartezeit bei einem Anbieterwechsel marktweit entwickelt haben.

Bei den eskalierten Fällen ist die Wartezeit auf den Anbieterwechsel seit 2012 konstant, wenngleich eine erhöhte Wartezeit im Frühjahr/Sommer 2014 zu verzeichnen ist.

Seit der zweiten Jahreshälfte 2015 zeigen sich marktweite Verbesserungen der Wechselprozesse, die zu sinkenden Beschwerdezahlen führen. Diese positive Entwicklung hat sich im Jahr 2016 fortgesetzt.

Der Bundesregierung liegen zu der Entwicklung über den Zeitraum der vergangenen fünf Jahre keine weiteren Erkenntnisse vor.

15. Hält die Bundesregierung die Möglichkeit, Telekommunikationsverträge anzubieten, die frühestens nach 24 Monaten gekündigt werden können und sich anschließend bei keiner fristgerechten Kündigung direkt um weitere zwölf Monate verlängern, vor dem Hintergrund, dass zunehmend Bundle-Verträge abgeschlossen werden (Telefon, Internet, TV/Radio, ggf. Mobiltelefon), deren Bestandteile häufig nicht einzeln gekündigt werden können, noch für zeitgemäß, oder sieht sie die Notwendigkeit, der Gefahr langfristiger Vertragsbindungen (sog. Lock-in-Effekte) auch angesichts der raschen technischen Entwicklungen entgegenzuwirken?

Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesregierung erfüllen die derzeitigen Angebote in Bezug auf die Mindestvertragslaufzeit und die Verlängerungsoptionen die zivilrechtlichen Regelungen. Ebenso gibt es bisher keine europarechtliche Vorgabe, dass die Ausgestaltung dieser Vertragsverhältnisse spezialgesetzlich und abweichend vom nationalen Vertragsrecht zu regeln sei.

Allerdings werden in dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission (European Electronic Communication Code) die auf Bundle-Verträge bzw. Angebotspakete anwendbaren Regelungen umfassend adressiert. Die Bundesregierung wird diese Vorschläge im weiteren europäischen Konsultationsprozess prüfen.

16. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der in der TK-Transparenzverordnung vorgesehene Hinweis auf Kündigungsmöglichkeiten auf der – bei Flatrate-Tarifen stets gleichbleibenden – Rechnung der Verbraucherinnen und Verbraucher angesichts der vermutlich geringen Kenntnisnahme der Rechnung die Transparenz für die Verbraucher tatsächlich erhöht (Antwort bitte begründen)?

Die Bundesregierung sieht in der neuen Regelung eine erhebliche Verbesserung der Transparenz. Die Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten erstmalig einen Rechtsanspruch darauf, aktuelle Kenntnisse über die Kündigungsmöglichkeiten und die noch bestehenden Vertragslaufzeiten vom Anbieter zu erhalten. Ob die Verbraucherinnen und Verbraucher diese tatsächlich zur Kenntnis nehmen (z. B. bei Rechnungen mit gleichbleibendem Rechnungsbetrag) kann durch keine gesetzliche Regelung garantiert werden.

Darüber hinaus hat gerade der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. eine entsprechende Regelung gefordert, die dann mit allen Marktbeteiligten in Gesprächen als sinnvoll erachtet wurde.

Vorbemerkung der Bundesregierung zu den Fragen 17 und 18

Aus Sicht der Bundesregierung liegen zahlreiche unterschiedliche Ausgestaltungen bei den Vertragslaufzeiten, den Vertragsoptionen, den Verlängerungsoptionen oder sonstigen Vertragsinhalten vor. Die Auswahl des geeigneten Produkts müssen die Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch unter Zugrundelegung ihres Bedarfs treffen. Bei der Festlegung des eigenen Bedarfs müssen auch die Verbraucherinnen und Verbraucher die gebotene Sorgfalt walten lassen.

17. Hält die Bundesregierung die Praxis, dass Vertragslaufzeiten nach der Mindestlaufzeit von zwei Jahren automatisch noch einmal um zwölf Monate verlängert werden, für verbraucherfreundlich?

Wie bewertet sie die Möglichkeit, diese Praxis zu unterbinden, indem Verträge nach Ablauf der Mindestlaufzeit generell kurzfristig kündbar sein müssen?

Die von den Anbietern angebotenen Laufzeiten im Falle einer Nichtkündigung oder einer nicht fristgerechten Kündigung, unterliegen – wie alle Dauerschuldverhältnisse – den zivilrechtlichen Regelungen und Maßstäben. Hierzu liegen, nach Auffassung der Bundesregierung, ausreichende Entscheidungen aus der ober- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung vor, die sich mit der Frage befassen, ob die Verbraucherinnen und Verbraucher durch entsprechende Klauseln in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen unangemessen benachteiligt oder überrascht wurden. Nach Kenntnis der Bundesregierung werden keine Verträge angeboten, die gegen die geltenden Kriterien verstoßen oder mit dem europäischen Rechtsrahmen unvereinbar wären.

Im Übrigen werden Vertragsausgestaltungen bereitgehalten, die kurze Kündigungsfristen ermöglichen und keine Mindestvertragslaufzeit aufweisen. Diese Angebote werden allerdings nur von wenigen Verbraucherinnen und Verbrauchern nachgefragt, da die sogenannten Kundengewinnungskosten – betriebswirtschaftlich nachvollziehbar – in die Basispreise eingerechnet werden und nicht über eine längere, garantierte Vertragslaufzeit (z. B. 24 Monate) verteilbar und refinanzierbar sind.

Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, im Zuge der Neufassung des EU-Telekommunikationsrechts zu regeln, dass Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen nach Ablauf der Mindestvertragslaufzeit monatlich kündbar sein müssen. Die Bundesregierung wird diese Vorschläge im weiteren europäischen Konsultationsprozess prüfen.

18. Ist es aus Sicht der Bundesregierung angemessen, dass selbst im Fall einer minimalen Vertragsänderung oftmals eine komplett neue Vertragsbindung von zwei Jahren entsteht, obwohl es bereits eine langjährige Kundenbeziehung gibt (Antwort bitte begründen)?

Die Ausgestaltung von Vertragsmodellen, dazu zählt auch die Verlängerung im Falle einer Vertragsveränderung, ist grundsätzlich ein Kriterium, welches die Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Auswahl eines Anbieters hinzuziehen und nach ihrem eigenen Maßstab in die Bewertung der Angebote berücksichtigen können. Zudem liegt es in der Abwägung der Unternehmen, ob sie bei bereits langjährigen Kundenbeziehungen eine minimale Anpassung als neue Vertragsbindung mit entsprechenden Laufzeiten und Kündigungsfristen werten oder ob sie die „Kundentreue“ im Rahmen der bestehenden Vertragsautonomie zusätzlich berücksichtigen.

19. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass im Bereich der Telekommunikation zunehmend Probleme durch prämienbasierte Bezahlungen der Angestellten entstehen (Anzahl der Krankheitsfälle, Beschwerden der Kundschaft über eine nicht bedarfsgerechte Beratung etc.)?

Wenn ja, welche?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass im Bereich der Telekommunikation zunehmend Probleme durch prämienbasierte Bezahlungen der Beschäftigten bestehen.

Sofern die Tarifpartner im Rahmen der ihnen verfassungsrechtlich garantierten Tarifautonomie solche Bestandteile der Entlohnung vereinbaren, hat die Bundesregierung hiergegen keine Einwände.

Die Vorschriften zum Mindestlohn sind dabei zu beachten.

