

## **Antrag**

**der Abg. Daniel Karrais und Georg Heitlinger FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz**

### **Verbraucherschutz bei „Gigabit-Anschlüssen“**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie hoch die Take-up-Rate in Baden-Württemberg (Verhältnis der angeschlossenen Nutzer [Homes Connected] zu den geschlossenen Verträgen [Homes Activated]) in den jeweiligen Ausbaugebieten ist und wie sie sich seit 2017 entwickelt hat;
2. wie viele Haushalte in Baden-Württemberg noch nicht an einen Glasfaser-Anschluss (FTTB/H) angeschlossen sind und was die Gründe dafür sind;
3. welche Kabelnetzbetreiber in Baden-Württemberg tätig sind;
4. ob sie Kenntnis über missbräuchliche oder irreführende Verkaufstaktiken von Kabelnetzbetreibern hat (falsche Darstellung über Produkt, keine Widerrufsmöglichkeiten, Druckausübung beim Verkaufsgespräch etc.);
5. wie sie es bewertet, dass Hauseigentümer von Kabelnetzbetreibern zu Marketingzwecken angerufen werden, wobei im Gespräch die Aussage „Sie haben jetzt Glasfaserinternet“ genutzt wird, obwohl kein FTTB/H-Ausbau stattgefunden hat und das beworbene Produkt lediglich eine gigabitfähige Anbindung über Koaxialkabel ist;
6. wie sie insbesondere bewertet, dass Breitbandprodukte, die über Koaxialkabelnetze geliefert werden, von Breitbandanbietern als „Glasfaser“ beworben werden, obwohl es sich dabei um eine Kupferverkabelung handelt;

7. welche Kenntnisse ihr über die Qualität von Gigabitprodukten (FTTB/H bzw. Koaxialkabel) hinsichtlich der tatsächlich verfügbaren Bandbreiten im Up- und Download sowie der Latenzzeiten vorliegen;
8. ob Kommunen den Vertrieb von Breitbandanbietern beobachten bzw. Kenntnis davon erlangen, wenn ein eigenwirtschaftlich glasfaserausbauendes Unternehmen aufgrund von zu wenigen abgeschlossenen Vorverträgen nicht ausbaut;
9. wie der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Missbrauch beim Abschluss von telefonisch oder über Haustürvertriebsmethoden abgeschlossenen Verträgen gewährleistet wird;
10. welche Rolle die Verbraucherschutzzentrale Baden-Württemberg beim Schutz vor Missbrauch bei Internetverträgen spielt;
11. inwiefern Möglichkeiten bestehen, die Erstvertragslaufzeit zu befristen, wenn es um den Abschluss von Internetverträgen geht, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen;
12. wie viele Fälle von Betrug im Verbraucherschutz ihr (seit 2018) bekannt sind bzw. bei der Verbraucherschutzzentrale Baden-Württemberg gemeldet wurden;
13. wie Betrugsfälle im Verbraucherschutz geahndet werden (bitte auch mit Darstellung der Zuständigkeiten);
14. was sie unternimmt, um Verbraucherinnen und Verbraucher über irreführende Vertriebsmethoden zu informieren, insbesondere im Bereich der Internetanschlüsse;
15. ob ihr bekannt ist, wie oft Verbraucherinnen und Verbraucher seit 2019 beklagen, dass die tatsächliche Geschwindigkeit deutlich von der in ihrem Breitbandvertrag angekündigten Übertragungsrate abweicht und wie sie dies bewertet.

14.10.2022

Karrais, Heitlinger, Birnstock, Bonath, Brauer, Fischer, Haag, Haußmann, Hoher, Dr. Jung, Dr. Timm Kern, Reith, Dr. Schweickert, Trauschel FDP/DVP

### Begründung

Bei dem sich beschleunigenden Ausbau von gigabitfähigem Internet machen immer mehr Kunden negative Erfahrungen mit falschen Angaben und Haustürgeschäften. Um Kunden vom Glasfaserausbau zu überzeugen, gehen viele Unternehmen von Tür zu Tür und werben für ihr Angebot, teils mit illegalen Methoden oder auf Basis falscher Informationen.

Dabei kommt es mitunter dazu, dass Kabelnetzbetreiber im Windschatten des echten Glasfaserausbaus mit Marketingmaßnahmen versuchen, herkömmliche Koaxialkabelanschlüsse als „Glasfaser“-Internet zu verkaufen. Dabei wird potenziellen Kundinnen und Kunden ein Gigabitprodukt angeboten, das in der Qualität einem echten FTTB/H-Anschluss nachsteht.

Außerdem wird beobachtet, dass Trittbrettfahrer ihr Unwesen treiben und Verbraucherinnen und Verbraucher unter dem Deckmantel des Glasfaserausbaus diverse andere Internetverträge unterschieben wollen.

Dieser Antrag hinterfragt, inwieweit die Landesregierung über diese Praktiken Kenntnis hat und welche Maßnahmen sie zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern ergreift.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 9. November 2022 Nr. MLRZ-0141-1/6/1 nimmt das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

*1. wie hoch die Take-up-Rate in Baden-Württemberg (Verhältnis der angeschlossenen Nutzer [Homes Connected] zu den geschlossenen Verträgen [Homes Activated]) in den jeweiligen Ausbaubereichen ist und wie sie sich seit 2017 entwickelt hat;*

Zu 1.:

Der Landesregierung liegen keine Informationen über die Take-up-Raten für Baden-Württemberg vor. Der Bundesverband für Breitbandkommunikation e. V. (BREKO) gibt in seiner aktuellen Marktanalyse für das Jahr 2021 eine deutschlandweite durchschnittliche Take-up-Rate bei Glasfaseranschlüssen von 47 Prozent an. Für das Jahr 2020 gibt der BREKO eine Take-up-Rate von 43 Prozent an, für das Jahr 2019 eine Take-up-Rate von 42 Prozent und für das Jahr 2018 eine Take-up-Rate von 43 Prozent.

Tendenziell ist jedoch davon auszugehen, dass die Take-up-Rate in bisher schlecht versorgten Gebieten (weißen Flecken) höher ist als in jenen, die bisher über eine solide Datenrate verfügen.

*2. wie viele Haushalte in Baden-Württemberg noch nicht an einen Glasfaser-Anschluss (FTTB/H) angeschlossen sind und was die Gründe dafür sind;*

Zu 2.:

Der Breitbandatlas des Bundes gibt sämtliche Breitbandversorgungszahlen für Baden-Württemberg an. Demnach verfügen mit Stand Mitte 2021 7,4 Prozent der baden-württembergischen Haushalte über einen FTTB/H Anschluss.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den Neunzigerjahren die Versorgung von Verbrauchern mit Telekommunikationsdiensten dem freien Markt obliegt. Die Investitionsentscheidung, ob und wo der Glasfaserausbau stattfindet, unterliegt zu einem nicht unerheblichen Maße wirtschaftlichen Kriterien, die von den Unternehmen festgelegt werden.

3. welche Kabelnetzbetreiber in Baden-Württemberg tätig sind;

Zu 3.:

Der Landesregierung liegen hierzu keine vollständigen Informationen vor. Vodafone betreibt das größte Kabelnetz in Baden-Württemberg. Regional gibt es noch weitere, kleinere Kabelnetzbetreiber.

4. ob sie Kenntnis über missbräuchliche oder irreführende Verkaufstaktiken von Kabelnetzbetreibern hat (falsche Darstellung über Produkt, keine Widerrufsmöglichkeiten, Druckausübung beim Verkaufsgespräch etc.);

Zu 4.:

Der Landesregierung sind keine entsprechenden Fälle bekannt.

5. wie sie es bewertet, dass Hauseigentümer von Kabelnetzbetreibern zu Marketingzwecken angerufen werden, wobei im Gespräch die Aussage „Sie haben jetzt Glasfaserinternet“ genutzt wird, obwohl kein FTTB/H-Ausbau stattgefunden hat und das beworbene Produkt lediglich eine gigabitfähige Anbindung über Koaxialkabel ist;

6. wie sie insbesondere bewertet, dass Breitbandprodukte, die über Koaxialkabelnetze geliefert werden, von Breitbandanbietern als „Glasfaser“ beworben werden, obwohl es sich dabei um eine Kupferverkabelung handelt;

Zu 5. und 6.:

Aus technischer Sicht handelt es sich hierbei um irreführende Aussagen, da es sich bei Glasfaser- und Koaxialkabel um unterschiedliche Lösungen für schnelles Internet handelt. Echte Glasfaseranschlüsse enden im Gebäude (Fibre To The Building – FTTB) bzw. der Wohnung (Fibre To The Home – FTTH). Bei TV-Kabel-Anschlüssen handelt es sich nicht um Glasfaseranschlüsse, weil der Anschluss ab dem letzten Verteiler über Koaxialkabel realisiert wird. Glasfaser-Koaxialkabel-Netze sind auch gigabitfähig, können aber aus technischen Gründen mit Glasfaseranschlüssen nicht konkurrieren. Wenn ein Anbieter mit Glasfaser-Koaxial-Anschlüssen wirbt, verbirgt sich dahinter ein TV-Kabel-Anschluss. Inwiefern diese eine rechtliche Qualität im Sinne von Vertragsangeboten haben, hängt vom jeweiligen Gesprächsinhalt ab. Hinsichtlich der Informationspflichten, des Schutzes vor untergeschobenen Verträgen und der Rechtsdurchsetzung wird auf die Beantwortung zu Frage 9 und 13 verwiesen. Ergänzend wird auf die Pflicht zur Bereitstellung von Produktinformationsblättern hingewiesen. Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste müssen gem. § 1 Absatz 1 der Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TKTransparenzV) für alle Angebote, die gegenüber Verbrauchern vermarktet werden, ein Produktinformationsblatt gemäß Absatz 2 und § 2 Absatz 1 TKTransparenzV bereitstellen.

Dieses muss u. a. den Namen des Produkts und der darin enthaltenen Zugangsdienste, das Datum der Markteinführung des Produkts, die Vertragslaufzeit, die Voraussetzungen für die Verlängerung und Beendigung des Vertrages, die minimale, die normalerweise zur Verfügung stehende und die maximale Datenübertragungsraten für Download und Upload, die für die Nutzung der Zugangsdienste geltenden Preise und den Namen und die ladungsfähige Anschrift des Anbieters enthalten.

*7. welche Kenntnisse ihr über die Qualität von Gigabitprodukten (FTTB/H bzw. Koaxialkabel) hinsichtlich der tatsächlich verfügbaren Bandbreiten im Up- und Download sowie der Latenzzeiten vorliegen;*

Zu 7.:

Der Landesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Seit dem 1. Dezember 2021 hat der Gesetzgeber im Telekommunikationsgesetz (TKG) die Verbraucherrechte umfassend gestärkt. Bei nicht vertragskonformer Leistung kann nach § 57 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 TKG das vertraglich vereinbarte Entgelt gegenüber dem Datenanbieter gemindert oder außerordentlich gekündigt werden.

Voraussetzung dafür ist, dass zwischen tatsächlicher und vertraglich vereinbarter Leistung eine „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ vorliegt. Ab wann eine solche Abweichung vorliegt, hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) in einer Allgemeinverfügung (Verfügung Nr. 99/2021) gem. § 57 Absatz 5 TKG festgelegt.

*8. ob Kommunen den Vertrieb von Breitbandanbietern beobachten bzw. Kenntnis davon erlangen, wenn ein eigenwirtschaftlich glasfaserausbauendes Unternehmen aufgrund von zu wenigen abgeschlossenen Vorverträgen nicht ausbaut;*

Zu 8.:

Der Landesregierung liegen keine Informationen über die Vermarktungsstrategien der Telekommunikationsunternehmen vor.

*9. wie der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Missbrauch beim Abschluss von telefonisch oder über Haustürvertriebsmethoden abgeschlossenen Verträgen gewährleistet wird;*

Zu 9.:

Am 1. Dezember 2021 ist die Novelle des TKG in Kraft getreten. Damit haben sich die Rechte für Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich Telekommunikation verbessert.

Mit dem § 54 TKG wurde ein erweiterter Schutz vor von telefonisch oder über Haustürvertriebsmethoden abgeschlossenen Telekommunikations- und Internetverträgen eingeführt. So hat jetzt der Anbieter bei derlei Vertragsschlüssen am Telefon unverzüglich Informationen in Textform zur Verfügung zu stellen (z. B. eine PDF per E-Mail oder in ausgedruckter Form). Darin müssen ausdrücklich die Kontaktdaten des Anbieters, die wesentlichen Merkmale der zu erbringenden Dienste, die Aktivierungsgebühren, die Vertragslaufzeit sowie die Bedingungen für Verlängerung und Kündigung stehen. Solange der Telekommunikations- oder Internetvertrag nicht ausdrücklich von Verbraucherinnen und Verbraucher in Textform genehmigt wird, ist der Vertrag schwebend unwirksam (§ 54 Absatz 3 Satz 4 TKG). Darüber hinaus kann ein solcher am Telefon abgeschlossener Vertrag innerhalb von 14 Tagen widerrufen werden. Bei Haustürgeschäften steht Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenfalls nach § 312g Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ein Widerrufsrecht zu. Die Widerrufsfrist beginnt in beiden Fällen mit Vertragsschluss und beträgt gem. § 355 Absatz 2 BGB 14 Tage.

*10. welche Rolle die Verbraucherschutzzentrale Baden-Württemberg beim Schutz vor Missbrauch bei Internetverträgen spielt;*

Zu 10.:

Gestützt auf § 8 Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) und § 4 Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) nimmt die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg die Rechtsberatung der Verbraucherinnen und Verbraucher und die Durchsetzung der Verbraucherrechte ausschließlich im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher wahr. Aus beiden Regelungen geht hervor, dass den Verbraucherzentralen neben Aufsichtsbehörden und Verbraucherschlichtungsstellen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe im Verbraucherschutz zukommt.

In diesem Zusammenhang betreibt die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg umfassende Präventionsarbeit zum Schutz vor Missbrauch bei Internetverträgen. Neben ausführlichen Online-Informationen über die Problematik und kostenfreien Unterstützungsleistungen (Musterbriefe) stellt sie auch schriftliche Informationen kostenfrei zur Verfügung.

Daneben klärt die Verbraucherzentrale im Rahmen von Präsenzvorträgen und Online-Veranstaltungen Verbraucherinnen und Verbraucher zu dieser Problematik auf. Um den Minderungsanspruch bei zu geringer Bandbreite zu berechnen (vgl. Ziffer 7), stellt die Verbraucherzentrale ein kostenfreies Legaltech-Tool bereit: [www.vz-bw.de/node/73936](http://www.vz-bw.de/node/73936).

Zudem geht die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg im Rahmen ihres Verbandsklagerechts zivilrechtlich gegen Verstöße von Anbietern vor.

*11. inwiefern Möglichkeiten bestehen, die Erstvertragslaufzeit zu befristen, wenn es um den Abschluss von Internetverträgen geht, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen;*

Zu 11.:

Nach der am 1. Dezember 2021 in Kraft getretenen Novelle des TKG dürfen neue Verträge wie bisher mit einer Vertragslaufzeit von bis zu 24 Monaten abgeschlossen werden (§ 56 Absatz 1 Satz 1 TKG). Wenn sich der Vertrag nach dieser Laufzeit automatisch verlängert, können Verbraucherinnen und Verbraucher nach der Neuregelung den Vertrag jederzeit mit einer einmonatigen Frist kündigen (§ 56 Absatz 3 TKG). Falls der Anbieter unter bestimmten Bedingungen den Vertrag einseitig ändert, können Verbraucherinnen und Verbraucher fristlos kündigen (§ 57 Absatz 1 TKG).

*12. wie viele Fälle von Betrug im Verbraucherschutz ihr (seit 2018) bekannt sind bzw. bei der Verbraucherschutzzentrale Baden-Württemberg gemeldet wurden;*

Zu 12.:

An untergeschobenen Verträgen im Bereich Internet verzeichnet die Verbraucherzentrale im laufenden Jahr bisher 247 Beschwerden (Stand: 20. Oktober 2022). Auch in den Vorjahren war das Beschwerdevorkommen hoch (2021: 257; 2020: 289; 2019: 419).

*13. wie Betrugsfälle im Verbraucherschutz geahndet werden (bitte auch mit Darstellung der Zuständigkeiten);*

Zu 13.:

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg kann mittels ihrer Verbandsklagebefugnis auf Grundlage des UKlaG gegen Anbieter vorgehen, die Verbrauchern Verträge unterschieben: Sie mahnt dann, sofern der jeweilig betroffene Verbraucher sein Einverständnis erklärt hat, im Interesse aller Verbraucher den jeweiligen Anbieter anhand des zur Beschwerde vorgetragenen konkreten Falles ab.

Der Anbieter wird mit dieser Abmahnung aufgefordert, es künftig zu unterlassen, in der verbraucherrechtswidrigen Art und Weise Verbraucher anzusprechen. Um sicherzustellen, dass die Anbieter sich künftig an diese Verpflichtung halten, werden diese regelmäßig mit der Abmahnung aufgefordert, eine strafbewehrte Unterlassungserklärung abzugeben. Sofern eine solche Unterlassungserklärung nicht abgegeben wird, erhebt die Verbraucherzentrale beim zuständigen Landgericht Unterlassungsklage und strebt ein Urteil gegen den verbraucherrechtswidrig handelnden Anbieter an.

Bei strafrechtlich relevantem Bezug sind die Ermittlungsbehörden zuständig. Die Verbraucherzentrale weist in diesen Fällen anfragende Verbraucherinnen und Verbraucher zudem auf die Beschwerdemöglichkeit bei der BNetzA hin, die als Aufsichtsbehörde mittels ihrer hoheitlichen Eingriffsrechte unlauterem Verhalten der Anbieter Einhalt gebieten kann. Allerdings ist festzustellen, dass diese Verfahren sehr langwierig sind. Die BNetzA kann bei unerlaubter Telefonwerbung Bußgelder bis 300 000 Euro festsetzen. Unter Telefonwerbung zählt auch die Ankündigung, dass in naher Zukunft ein Vertreter des Anbieters vor Ort beim Kunden sein wird. Im Jahr 2021 verzeichnete die BNetzA 79 702 Beschwerden beim Thema unerlaubter Telefonwerbung. Dabei verhängte die BNetzA Bußgelder in Höhe von 1 435 000 Euro. Zu Vertrag und Rechnung erreichten die BNetzA 4 617 Beschwerden.

*14. was sie unternimmt, um Verbraucherinnen und Verbraucher über irreführende Vertriebsmethoden zu informieren, insbesondere im Bereich der Internetanschlüsse;*

Zu 14.:

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) informiert im Internet im Verbraucherportal Baden-Württemberg unter [www.verbraucherportal-bw.de/](http://www.verbraucherportal-bw.de/) Verbraucherinnen und Verbraucher über irreführende Vertriebsmethoden im Bereich Telekommunikation. Für die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg siehe Ziffer 10.

*15. ob ihr bekannt ist, wie oft Verbraucherinnen und Verbraucher seit 2019 be-  
anstanden haben, dass die tatsächliche Geschwindigkeit deutlich von der in  
ihrem Breitbandvertrag angekündigten Übertragungsrates abweicht und wie  
sie dies bewertet;*

Zu 15.:

Nach einer repräsentativen Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) aus dem Jahr 2019 hatte über die Hälfte der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher mit DSL-, Kabel- oder Glasfaserinternetanschluss in den vergangenen 24 Monaten eine Störung des Anschlusses (54 Prozent); bei 30 Prozent trat die Störung sogar mehrmals auf. Nach den Erhebungen der BNetzA ist der Anteil zufriedener Kundinnen und Kunden für den Zeitraum 2019/2020 im Vergleich zu den Vorjahren erneut leicht gesunken. Verbraucherinnen und Verbraucher können die Geschwindigkeit ihres Internetanschlusses mit einem Tool der BNetzA messen lassen. Die in den Jahresberichten veröffentlichten Ergebnisse auf der Webseite [www.breitbandmessung.de/](http://www.breitbandmessung.de/) können dort auch nach verschiedenen Kriterien gefiltert werden. Eine Auswertung dieser Daten durch den vzbv

zeigt, dass bei den vier größten Breitbandanbietern über verschiedene Bandbreitklassen hinweg zum Teil deutlich weniger als die vertraglich vorgesehene Download-Geschwindigkeit bereitgestellt wird. Dies betrifft sowohl niedrige als auch hohe Bandbreitklassen.

Eine schlechtere Internetgeschwindigkeit als vertraglich zugesichert bedeutet, dass betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig zu viel zahlen. Auf ein gesetzlich verankertes Minderungsrecht können sich Verbraucherinnen und Verbraucher im Falle von erheblichen oder regelmäßigen Abweichungen bei der Internetgeschwindigkeit zwischen der tatsächlichen und der vertraglich vereinbarten Leistung der Internetanbieter berufen. Im neuen TKG haben Verbraucherinnen und Verbraucher neben dem Recht auf außerordentliche Kündigung ohne Einhaltung einer Frist auch ein Minderungsrecht erhalten (s. a. Antwort zu Frage 7).

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg verzeichnet im laufenden Jahr (bis zum 20. Oktober 2022) 68 Beschwerden über die Internetgeschwindigkeit im Festnetzbereich. Auch in den Vorjahren konnten entsprechende Anfragen (2021: 164; 2020: 105; 2019: 115) verzeichnet werden.

Hauk

Minister für Ernährung, Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz