

**Stellungnahme der  
Telefónica Germany GmbH & Co. OHG  
vom 31.07.2024**

**zu den Entwürfen einer Allgemeinverfügung und einer Handreichung  
zur Minderung im Mobilfunk**

**Öffentliche Fassung**

Telefónica Germany dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nutzt diese wie folgt.

### **Präambel**

Den Diensteanbietern und Netzbetreibern ist es faktisch nicht möglich, individuell auf die Leistung gegenüber einem bestimmten Nutzer zu einer bestimmten Zeit Einfluss zu nehmen, da die beim Kunden ankommende Leistung von Parametern abhängt, die der Netzbetreiber oder Diensteanbieter nicht beeinflussen kann. Dazu gehören die Anzahl der gleichzeitig in einer Zelle aktiven Nutzer, die Position des Kunden und die Fähigkeiten des Endgerätes.

Trotz dieser Umstände wurden die Diensteanbieter verpflichtet, eine maximale Datenrate für den Download und Upload zu schätzen und diese Schätzung zum Gegenstand des Vertrages mit den Kunden werden zu lassen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, zu dem ein Minderungsanspruch oder ein Recht zur Kündigung, wie nun in § 57 (4) TKG vorgesehen, weder existierte noch absehbar war.

Die Bundesnetzagentur ist durch § 57 (5) TKG mit der Aufgabe betraut, die unbestimmten Rechtsbegriffe der erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen zu konkretisieren und die Details für einen Überwachungsmechanismus festzulegen. Bei Nichterreicherung bestimmter Werte soll der Kunde zur Minderung oder außerordentlichen Kündigung berechtigt sein.

Auch wenn nach der Veröffentlichung der Festlegungen und Handreichungen die Diensteanbieter die Möglichkeit haben, Neuverträge an die neuen Gegebenheiten anzupassen, können die Regelungen aber auch für Millionen von Bestandsverträgen gelten, bei deren Abschluss die Diensteanbieter noch nicht von einem zukünftig zu schaffenden Minderungsrecht wussten oder nicht klar war, welche Maßstäbe hierzu herangezogen werden. Die Diensteanbieter sehen sich also mit einer Rückwirkungssituation konfrontiert.

Die Bundesnetzagentur ist aufgerufen, weiter einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem vom Gesetzgeber etablierten Anspruch auf Minderung für die Kunden einerseits und den legitimen Interessen der Diensteanbieter und Netzbetreiber andererseits zu finden. Dies umfasst auch die geschilderte Rückwirkungssituation.

Dies vorweggeschickt, nehmen wir zum Entwurf der Allgemeinverfügung und der Handreichung wie folgt Stellung und nehmen Bezug auf die gemeinsame Verbände-Stellungnahme zum Nachweisverfahren im Mobilfunk nach § 57 Abs. 4 TKG des Bitkom und des VATM, die wir uns zu eigen machen.

## A. Zusammenfassung

### Allgemeinverfügung

- Übergangszeitraum

Es ist eine angemessene Übergangszeit vorzusehen, die es den Diensteanbietern und Netzbetreibern ermöglicht, ihre Infrastruktur und Verträge an die neue Situation anzupassen. Dies kann durch eine Freischaltung des Überwachungsmechanismus zunächst nur für neue Tarife erfolgen.

- Klarstellung: Vertragliche Kartenlösung zulässig

Die von der Bundesnetzagentur im Entwurf getätigten Erwägungen zum Kartemodell teilen wir nicht. Die festgestellte „Ablehnung des sog. Kartenmodells“ bedarf jedenfalls der Klarstellung. Sie kann nach unserer Auffassung nur bedeuten, dass die Behörde selbst die Diensteanbieter nicht zur Veröffentlichung einer bestimmten Art von Karte verpflichten will. Es wird aber nach unserem Verständnis weiterhin möglich sein, dass die Netzbetreiber im Rahmen der Vertragsfreiheit selbst Tarife entwickeln, denen eigene Karten mit dezidierten Bandbreiten zu Grunde liegen. Die rechtliche Möglichkeit hierzu hatte auch die Bundesnetzagentur bereits in den Eckpunkten dargelegt. Dies sollte in der Allgemeinverfügung erneut klargestellt werden.

### Handreichung

- Gestaffelte Verfügbarkeit des Überwachungsmechanismus

Um den Unternehmen die Möglichkeiten zu geben, ihre Prozesse an die Begehren der Kunden nach § 57 (4) TKG anzupassen und die eingangs geschilderte Bestandskundenproblematik zu adressieren, soll die Etablierung des Überwachungsmechanismus in zwei Stufen vorgesehen werden:

- 12 Monate nach Veröffentlichung der Allgemeinverfügung und der Handreichung soll der Überwachungsmechanismus bereitgestellt werden und zunächst nur die aktuell vermarkteten Tarife umfassen.
- 18 Monate später sollen dann sämtliche noch genutzten Altverträge in den Überwachungsmechanismus aufgenommen werden.

- Messprotokoll nur bei Feststellung der Abweichung

Es sollte nur dann ein zertifiziertes Messprotokoll ausgegeben werden, wenn die Messungen zu dem Ergebnis kommen, dass erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichungen bei der Geschwindigkeit vorliegen. Damit kann verhindert werden, dass sich Kunden an den Diensteanbieter wenden, obwohl die Messung ergeben hat, dass ein Recht zur Minderung oder Sonderkündigung nicht vorliegt.

- Messung nur bei geeigneter Messumgebung

Messungen im Überwachungsmechanismus sollten nicht möglich sein, wenn er Gegebenheiten ermittelt, die von vornherein die Nutzung der vollen, vom Netzbetreiber bereitgestellten Leistung ausschließen.

- Einführung eines Mindestpegels von -109 dBm

Die Messung soll gemäß dem derzeitigen Entwurf möglich sein, wenn sich die Endgeräte in das 4G und 5G Netz einbuchen können. Dies ist aber auch in Regionen möglich, für die weder die Diensteanbieter noch die Bundesnetzagentur eine Versorgung ausweisen. Die Folge wäre, dass Kunden durch die Messung an Orten auch ein Sonderkündigungsrecht oder ein Minderungsrecht erlangen, obwohl für diese Orte keine Versorgung ausgewiesen ist. Um dies zu verhindern, sollte ein Mindestpegel angenommen werden. Er sollte bei -109 dBm liegen. Dies ist auch der Wert, der beim Mobilfunkmonitoring und im Gigabit-Grundbuch zu Grunde gelegt wird.

## B. Stellungnahmen zu den Entwürfen

### 1. Stellungnahme zur Allgemeinverfügung

#### a) Zu Ziffer 1 lit. c) Späteres Inkrafttreten erforderlich

Telefónica Germany sieht weiterhin das Risiko, dass sich die Diensteanbieter mit Minderungsansprüchen oder Sonderkündigungen konfrontiert sehen, die sich aus dem Umstand ergeben, dass sie zu einem Zeitpunkt verpflichtet wurden, eine maximale Bandbreite zu schätzen und in die Verträge aufzunehmen, zu dem noch nicht klar war, dass oder unter welchen Umständen der Kunde zur Minderung berechtigt sein wird. Telefónica Germany hält es für geboten, dass die Diensteanbieter die Gelegenheit bekommen, ihre Verträge an die neuen Regelungen anzupassen. Zudem ist Zeit einzuräumen, um in internen Projekten Prozesse zu entwickeln und umzusetzen, damit sich die Diensteanbieter mit Minderungsbelangen der Kunden in der gebotenen Art und Weise auseinandersetzen können.

Folgende Maßnahmen sind absehbar:

- Vertragliche Vorbereitungen

Wir gehen davon aus, dass für die Analyse und die Anpassung des Produktportfolios mindestens sechs Monate ab Veröffentlichung der finalen Entscheidungen zu veranschlagen sind.

- Möglichkeit zur Umstellung der Bestandsverträge

Ab dem Zeitpunkt der Umstellung des Produktportfolios können die Bestandsverträge auf das neue Portfolio umgestellt werden. Entsprechend der Laufzeit der Verträge ist hierfür eine Dauer von bis zu 24 Monaten notwendig.

- Technische Umsetzung

Die Entwicklung und Umsetzung der Prozesse zur Bearbeitung der Minderungsbegehren wird voraussichtlich 12 Monate ab Veröffentlichung der finalen Entscheidungen in Anspruch nehmen. Es werden hier umfangreiche Vorbereitungs- und Entwicklungsmaßnahmen erwartet, um eine effiziente, qualifizierte und digitalisierte Befassung mit den Ansinnen der Kunden zu schaffen.

In der Zusammenschau bedeutet dies, dass die Messung erstmalig 12 Monate nach Veröffentlichung der Verfügung und der Handreichung möglich sein soll. Sie soll zunächst nur bereitstehen für Verträge aus dem neuen Produktportfolio. Die Einbindung der Altverträge soll erst erfolgen, wenn die Diensteanbieter die Möglichkeit zur Vertragsanpassung hatten.

Diese auf den ersten Blick komplexe Lösung lässt sich für die Behörde sehr einfach umsetzen: Sie lässt den Überwachungsmechanismus entwickeln und stellt ihn 12 Monate nach der Veröffentlichung der Allgemeinverfügung und der Handreichung online bereit. Zum Start werden nur die Verträge aus dem neuen Produktportfolio zur Auswahl gestellt. Weitere 18 Monate später (also 30 Monate nach der ursprünglichen Veröffentlichung) werden dann auch sämtliche Altverträge im Überwachungsmechanismus zur Verfügung gestellt.

## **b) Zu Ziffer 2. b) cc) (4) Ablehnung des sog. Kartenmodells**

Die Allgemeinverfügung orientiert sich bei der Zuordnung der Regionen zu den zu erreichenden Geschwindigkeiten an der Bevölkerungsdichte in den einzelnen Kacheln mit einer Seitenlänge von 300 m. Dies ist eine Verbesserung zum Ansatz aus den Eckpunkten und berücksichtigt mittelbar, dass sich die Dimensionierung von Mobilfunknetzen auch an der Anzahl der erreichbaren Kunden orientieren muss. Der Ansatz geht aber noch nicht konkret auf den Netzausbau der einzelnen Betreiber ein und legt damit im Ergebnis fest, dass in allen gleich dicht besiedelten Gebieten sofort die gleichen Bandbreiten erreicht werden müssen. Dies ignoriert die Realitäten, dass eben nicht überall gleichzeitig die gleichen Angebote geschaffen werden können, etwa weil keine geeigneten Standorte verfügbar sind. Es ist deshalb unabdingbar, dass perspektivisch der Netzbetreiber eigene Karten veröffentlichen können muss, in denen er selbst festlegt, welche Leistungen er wo

bereitstellt. Die von der Bundesnetzagentur im Entwurf festgestellte Abkehr von der dort beschriebenen Kartenlösung bedauern wir. Es geht aus den dort gewählten Formulierungen nicht mit hinreichender Klarheit hervor, dass die Behörde selbst keine Pflicht zur Veröffentlichung einer Karte durch die Diensteanbieter aussprechen will, sie es aber weiterhin für möglich hält, dass Diensteanbieter im Rahmen der Vertragsfreiheit selbst Tarife entwickeln, denen solche Karten zu Grunde liegen. Die rechtliche Möglichkeit hierzu hatte die Bundesnetzagentur bereits in den Eckpunkten dargelegt. Diese Klarstellung sollte in der finalen Fassung der Allgemeinverfügung aufgenommen werden.

## 2. Stellungnahme zur Handreichung

Es sollte so weit wie möglich vermieden werden, dass sich der Kunde mit unberechtigten Minderungsforderungen an die Netzbetreiber wendet. Dies frustriert die Kunden und verursacht Aufwände auf Seiten der Diensteanbieter.

### a) Kein Messprotokoll bei ordnungsgemäßer Leistung

Den Ansatz eines digital signierten und maschinenlesbaren Messprotokolls begrüßen wir. Es sollte aber nicht ausgegeben werden, wenn die Messungen zu dem Ergebnis kommen, dass keine erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit ermittelt wurden. (BuG).

### b) Keine Messung, wenn absehbar ist, dass die bereitgestellte Leistung nicht genutzt werden kann

Durch die Messung soll gemäß § 57 (4) TKG ermittelt werden, ob es erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichungen bei der Geschwindigkeit zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter der Internetzugangsdienste angegebenen Leistung gibt.

Wie dargestellt, haben die Netzbetreiber nur sehr geringe Möglichkeiten, Einfluss auf die Qualität der Verbindung der einzelnen Kunden zu nehmen. Diese ist allenfalls mittelbar möglich, durch Aufrüstung und Modernisierung der Netze. Dieser Netzausbau ist auch vom Gesetzgeber gewünscht, wie aus § 2 (2) Nr. 3 lit a) TKG („... breite Verfügbarkeit sowie den beschleunigten Ausbau von Netzen mit sehr hoher Kapazität ...“) ersichtlich ist. Diesen Anforderungen stellt sich Telefónica Germany als Netzbetreiber kontinuierlich. So wurde beispielsweise keine Technologie im Netz der Telefónica Germany schneller ausgerollt als die 5G-Technologie, die bereits jetzt 96% der Bevölkerung erreicht. Unmittelbare Folge ist, dass die bereitgestellten Leistungen des Netzes auch nur mit Endgeräten in Anspruch genommen werden können, die diese aktuellen Entwicklungen im Netz auch unterstützen. Endgeräte, die nicht über 5G verfügen, können deshalb die volle Leistungsfähigkeit des Netzes nicht nutzen. Messungen, die von einem solchen Endgerät gestartet würden, sind damit schon technisch nicht in der Lage, zu ermitteln, ob die tatsächliche Leistung der Internetzugangsdienste von der vereinbarten Leistung abweicht.

Das Messprotokoll sollte die Messung deshalb nicht starten, wenn die Voraussetzungen zur Ermittlung der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste nicht gegeben sind. Hierzu gehört neben den technischen Fähigkeiten des Endgeräts selbst (Hardware und Software) auch die geeignete Messumgebung. Letztere wäre zum Beispiel nicht gegeben, wenn die Messung in Gebäuden oder Fahrzeugen stattfindet oder das Gerät aufgrund von Überhitzung nicht in der Lage ist, korrekte Messungen durchzuführen.

## **b) Zu den einzelnen Parametern**

Hinsichtlich der einzelnen Regelungen fokussieren wir unsere Stellungnahme auf die folgenden Punkte und verweisen im Übrigen auf die gemeinsame Verbände-Stellungnahme zum Nachweisverfahren im Mobilfunk nach § 57 Abs. 4 TKG des Bitkom und des VATM. Dies gilt insbesondere für die technische Umsetzung der angeregten Lösungen.

Zu III Randziffer 8 (Download- und Upload-Geschwindigkeit bei mobilen Internetzugängen)

Im Rahmen der Messung werden nach unserem Verständnis mehrere Datenraten im Download und Upload ermittelt. Es sollte klargestellt werden, dass es je Messvorgang auf die höchste ermittelte Geschwindigkeit ankommt und nicht etwa auf den Durchschnitt der Geschwindigkeiten während einer Messung.

Zu IV Randziffer 20 (4G/5G-Anbindung (automatisiert erfassbar))

Gemäß § 52 (1) Nr. 6 TKG sind die Anbieter verpflichtet, die tatsächliche, standortbezogene Mobilfunknetzabdeckung, einschließlich einer Kartendarstellung zur aktuellen Netzabdeckung zu veröffentlichen. Gemäß § 103 (3) TKG (Mobilfunkmonitoring) und §§ 78, 80 TKG (Gigabit-Grundbuch) veröffentlicht die Bundesnetzagentur Versorgungskarten der Netzbetreiber. Dieser Umstand wird in der Handreichung nicht hinreichend berücksichtigt. Derzeit sieht die Handreichung vor, dass eine Messung ausgeschlossen sein soll, wenn sich der Kunde bezüglich des 4G- bzw. 5G-Netzes nicht in einem Funkloch befindet. Technisch übersetzt bedeutet dies, dass sich der Kunde in das Mobilfunknetz einbuchen können muss. Dies ist bereits bei einem niedrigen Pegel der Fall. Bei knapper Erreichung des Einbuchungspegels ist davon auszugehen, dass die geforderten Bandbreiten nicht sicher erreicht werden können. Der Einbuchungspegel ist zudem wesentlich geringer als der Pegel, den die Netzbetreiber bei der Erstellung ihrer eigenen Versorgungskarte im Sinne des § 52 (1) Nr. 6 TKG verwenden oder die von der Bundesnetzagentur im Rahmen des Mobilfunkmonitorings oder des Gigabit-Grundbuches verwendet werden. Dies würde zu dem widersinnigen Ergebnis führen, dass Kunden an Orten messen und ein Sonderkündigungsrecht oder Recht zur Minderung erhalten können, obwohl die Netzbetreiber aufgrund einer gesetzlichen Pflicht explizit darlegen, dass sie dort kein Netz zur Verfügung stellen und für die auch das Gigabit-Grundbuch und das Mobilfunkmonitoring keine Versorgung ausweisen. Dieser Umstand muss zwingend korrigiert werden. Aus diesem Grund halten wir es für angebracht, die Pegel auszulesen und eine Messung nur dann zuzulassen, wenn ein Empfangspegel von -109 dBm erreicht wird. Dieser Pegel wird derzeit auch beim Mobilfunkmonitoring angewendet.

Zu IV Randziffer 23 (Ortsfeste Messung (automatisiert erfassbar))

Die Handreichung sieht eine ortsfeste Messung vor. Gleichzeitig soll eine Geschwindigkeit von bis zu 10 m/s zulässig sein. Dies entspräche einer Geschwindigkeit von 36 km/h und damit einer Geschwindigkeit, die für Fußgänger unerreichbar sein dürfte, sondern die Nutzung eines Fahrzeugs nahelegt. Der Wert, ab dem Messungen automatisch unterbunden werden sollen, sollte deshalb bei 1 m/s (3,6 km/h) liegen.

Zu IV Nr 26f (Messungen im Freien)

Der Forderung, dass sich der Kunde im Freien aufhalten muss, ist zuzustimmen. Dies sollte aber automatisiert von der App ermittelt werden. Dies ist technisch darstellbar. Zu den technischen Details verweisen wir auf die gemeinsame Verbände-Stellungnahme zum Nachweisverfahren im Mobilfunk nach § 57 Abs. 4 TKG des Bitkom und des VATM.

Zu IV Randziffer 30 (Paralleler Datenverkehr und parallele Anwendungen)

Zu IV Randziffer 33 (VPN-Netz ausgeschaltet)

Zu IV Randziffer 34 (Parallele Mobilfunkverbindungen des Endgerätes)

Wir halten es für nicht ausreichend, wenn der Kunde darauf hingewiesen wird, dass die dort beschriebenen Anwendungen Einfluss auf die Messergebnisse haben können. Die App sollte entweder diese Arten der Nutzung von Ressourcen unterbinden oder keine Messung starten, solange Ressourcen derart belegt sind. Zu den technischen Details verweisen wir auf die gemeinsame Verbände-Stellungnahme zum Nachweisverfahren im Mobilfunk nach § 57 Abs. 4 TKG des Bitkom und des VATM.

Zu IV Randziffer 36 (Energiesparmodi deaktivieren)

Hier gilt das Vorgesagte entsprechend. Einen Hinweis halten wir nicht für ausreichend. Im Falle eines aktivierten Energiesparmodus sollte die Messung nicht stattfinden. Zu den technischen Details verweisen wir auf die gemeinsame Verbände-Stellungnahme zum Nachweisverfahren im Mobilfunk nach § 57 Abs. 4 TKG des Bitkom und des VATM.

Zu IV Randziffer 38 (Ausreichendes Datenvolumen)

Wir erachten die Aufforderung an den Kunden, im Falle eines etwaig aufgebrauchten Datenvolumens keine Messung durchzuführen, nicht für ausreichend. Sofern sich die Messergebnisse in einem Bereich befinden, der nahe legt, dass es sich um eine Messung nach Verbrauch des High-Speed-Datenvolumens handelt, sollte dies dem Kunden mitgeteilt und die Messung im Zuge dessen verworfen werden.