

REGELN ZUR MINDERUNG IM MOBILFUNK ENTTÄUSCHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zur Anhörung der Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Entwurf einer Handreichung sowie zum Konsultationsentwurf einer Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Mobilfunk

31. Juli 2024

Impressum

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

Digitales und Medien
digitales@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

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
I. ZUSAMMENFASSUNG	4
II. EINLEITUNG	5
III. POSITIONEN IM EINZELNEN	6
1. Übersicht zum geplanten Nachweisverfahren	6
2. Vorgaben für die Messung	6
3. Abschläge auf die geschätzte maximale Geschwindigkeit	7

VERBRAUCHERRELEVANZ

Mobile Breitbandanschlüsse gehören zum normalen Verbraucheralltag. Durch die Digitalisierung vieler Dienste ist die Nutzung des Mobiltelefons heutzutage essentiell und notwendig für eine hinreichende gesellschaftliche Teilhabe.

Umso wichtiger ist es also, dass Verbraucher:innen Zugang zu flächendeckender Mobilfunkversorgung haben. Häufig können Verbraucher:innen ihre gebuchte Bandbreite im Mobilfunk gar nicht vollumfänglich nutzen.

Laut der Breitbandmessung der Bundesnetzagentur, die seit 2017 jährlich veröffentlicht wird, sind die Abweichungen bei der Geschwindigkeit im Mobilfunk aus Verbrauchersicht bedeutend. Im Messzeitraum 2022/2023 erhielten 25,5 Prozent der Nutzer:innen über alle Bandbreitklassen und Anbieter hinweg mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Datenübertragungsrate. Nur bei 4,0 Prozent der Nutzer:innen wurde diese voll erreicht oder überschritten.¹ Gegenüber dem Vorjahr hatten sich die Werte immerhin etwas verbessert.

Seit Dezember 2021 gelten in Deutschland neue Minderungsregeln bei zu geringer Bandbreite im Festnetz und Mobilfunk. Verbraucher:innen können das vertraglich vereinbarte Entgelt demnach mindern oder ein Sonderkündigungsrecht in Anspruch nehmen, sofern es zu erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit kommt. Die Abweichungen müssen mit dem von der Bundesnetzagentur bereitgestellten Überwachungsmechanismus ermittelt werden. In der Theorie ist das Minderungsrecht im Mobilfunk ein klarer Zugewinn im Verbraucherschutz. Verbraucher:innen haben so zum ersten Mal die Möglichkeit, sich gegen Abweichungen der Bandbreite auch im Mobilfunk zur Wehr zu setzen. Messungen der Bandbreite sind bisher eher im Festnetz bekannt und müssen sich für den Mobilfunk erst etablieren.

¹ Bundesnetzagentur: Breitbandmessung Jahresbericht 2022/2023, Mobile Breitbandanschlüsse, 2023, https://download.breitbandmessung.de/bbm/Breitbandmessung_Jahresbericht_2022_2023_mobil.pdf, 16/07/2024.

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Anhörung der Bundesnetzagentur (BNetzA) zum Entwurf einer Handreichung sowie zum Konsultationsentwurf einer Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Mobilfunk. Zusammenfassend hat der vzbv folgende Positionen:

- ❖ Der vzbv sieht die Messung an drei Kalendertagen als ausreichend an. Eine Ausweitung der Messungen auf fünf Kalendertage ist aus Verbrauchersicht unverhältnismäßig.
- ❖ Der vzbv plädiert für die Einführung von automatischen Messungen, um die Bedienfreundlichkeit des Tools zu erhöhen und den Prozess im Ganzen schneller, effizienter und zugänglicher für Verbraucher:innen zu gestalten.
- ❖ Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen Abschläge von der geschätzten maximalen Geschwindigkeit als viel zu hoch. Der vzbv fordert, dass der prozentuale Abschlag von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit deshalb stark verringert wird. Wie beim Festnetz sollten auch im Mobilfunk mindestens 90 Prozent des geschätzten Maximalwertes erreicht werden, um eine vertragsgemäße Leistung feststellen zu können. Das bedeutet, der zulässige Abschlag darf 10 Prozent nicht übersteigen.
- ❖ Es dürfen keine regionalen Unterscheidungen bei den Abschlägen erfolgen. Diese Praxis benachteiligt Bürger:innen aufgrund ihres Aufenthaltsortes und verkennt die aktuelle Datenlage zur Verfügbarkeit von schnellen Datenübertragungsraten.

II. EINLEITUNG

Die Verbraucherrechte im Telekommunikationsmarkt wurden in den letzten Jahren stetig gestärkt. Mit dem § 57 Abs. 4 Telekommunikationsgesetz (TKG) wurde im Dezember 2021 ein Minderungs- und Sonderkündigungsrecht bei Abweichungen zwischen vertraglich zugesicherter und tatsächlicher Bandbreite im Mobilfunk und Festnetz geschaffen. Verbraucher:innen können diese Rechte geltend machen, sofern es zu erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstleistungsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung der Internetzugangsdienste und der vom Anbieter der Internetzugangsdienste gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a bis d der Verordnung (EU) 2015/2120 angegebenen Leistung kommt.

Die Bundesnetzagentur stellt dafür zum einen den Überwachungsmechanismus (Messtool) bereit und definiert die unbestimmten Rechtsbegriffe.

Im Festnetz können Verbraucher:innen seit 2018 Abweichungen ihrer Bandbreite im Festnetz über das Messtool der Bundesnetzagentur dokumentieren. Das Tool und die zugrundeliegenden Konkretisierungen der Rechtsgrundlage wurden mit der Novelle des TKG 2021 überarbeitet und verschärft.

Für den Mobilfunk hat die Bundesnetzagentur den Prozess 2022 mit einem Eckpunktepapier² begonnen. Zahlreiche Eingaben zur dazugehörigen Konsultation haben damals vor allem die hohen prozentualen Abschläge auf die geschätzte maximale Downloadgeschwindigkeit sowie die Differenzierung geografischer Bereiche kritisiert. Bedauerlicherweise hat sich im Vergleich zu den Vorschlägen aus 2022 an den nun zur Konsultation stehenden Konkretisierungen materiell nicht viel geändert. Fraglich ist weshalb nunmehr zwei Jahre zur Überarbeitung vergangen sind.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bundesnetzagentur die Vorgaben nicht zum Verbrauchervorteil anpassen wird. Als Konsequenz wird das Recht zur Minderung und Sonderkündigung bei Abweichungen der Geschwindigkeit im Mobilfunk für Verbraucher:innen in der Praxis nicht nutzbar. Zum einen sind die Abschläge so hoch, dass davon ausgegangen werden kann, dass wenige Messungen unter die Erheblichkeitsschwelle fallen. Zum anderen ist der Zeitaufwand so hoch, dass sich die Nutzung des Messtools nach Abwägung für die meisten Verbraucher:innen nicht lohnt. Letztendlich ist das Minderungsrecht im Mobilfunk in der Praxis nicht anwendbar und dient nur auf dem Papier der Stärkung der Verbraucherrechte im Telekommunikationsbereich.

² Bundesnetzagentur: Eckpunkte Nachweisverfahren Mobilfunk, 2022, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Eckpunkte2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 16/07/2024.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. ÜBERSICHT ZUM GEPLANTEN NACHWEISVERFAHREN

In ihrem Konsultationsentwurf schlägt die BNetzA für Ansprüche nach § 57 Abs. 4 TKG im Mobilfunk 30 Messungen vor, die auf fünf Kalendertage in 6er Messungen aufgeteilt werden müssen. Zwischen der dritten und vierten Messung soll eine dreistündige Pause eingelegt werden. Zwischen den restlichen Messungen ist eine fünfminütige Pause vorgesehen. Alle Messungen müssen in einem Zeitraum von 14 Kalendertagen erfolgen.

Eine erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit liegt im Mobilfunk dann vor, wenn nicht an mindestens drei von fünf Messtagen jeweils mindestens einmal folgende Werte erreicht werden:

- a) 25 Prozent der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Geschwindigkeit in Gebieten mit hoher Haushaltsdichte,
- b) 15 Prozent der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Geschwindigkeit in Gebieten mit mittlerer Haushaltsdichte oder
- c) 10 Prozent der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Geschwindigkeit in Gebieten mit geringer Haushaltsdichte.

Laut dem Speed Index von Ookla liegt die durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit im Mobilfunk in Deutschland 2024 bei rund 58 Mbit/s.³ Gemessen an einem praktischen Beispiel bei einem 50Mbit/s Mobilfunkvertrag. In Gebieten mit hoher Haushaltsdichte würde es bei dieser Downloadgeschwindigkeit reichen, wenn an drei von fünf Messtagen aus jeweils sechs Messungen einmal 14,5 Mbit/s gemessen wurden. Bei mittlerer Haushaltsdichte reichen 8,7 Mbit/s und bei geringer Haushaltsdichte 5,8 Mbit/s. Hinzu kommen weitere Einschränkungen: Alle Messungen müssen manuell erfolgen, Verbraucher:innen sollten möglichst im Freien messen, Messungen werden erst ab 4G zugelassen. Die Handreichung enthält weitere Vorgaben.

2. VORGABEN FÜR DIE MESSUNG

Der vzbv sieht den Aufwand zum Nachweis einer Geschwindigkeitsabweichung weiterhin als zu hoch an. Schon die drei Kalendertage für die Messung im Festnetz ist aus Verbrauchersicht eine hohe zeitliche Hürde, die den Aufwand, nach jetzigen Erkenntnissen zum Umgang der Anbieter mit dem Minderungs- und Sonderkündigungsrecht, kaum rechtfertigt.⁴ Fünf Kalendertage ist eine Arbeitswoche, in denen Endkund:innen mindestens 3 ½ Stunden Zeit zur Verfügung haben müssen, um die Messungen durchzuführen. Nicht eingerechnet werden hier Versuche, Messungen zu initiieren, die aber aufgrund der Vorgaben; wie zum Beispiel der Anbindung an 4G, durch das Messtool abgebrochen oder nicht gestartet werden.

Der erforderliche Zeitaufwand steht aus Verbrauchersicht in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Konkretisierung der Messergebnisse. Hier reichen, wie im Festnetz drei

³ Ookla: Speedtest Global Index, 2024, <https://www.speedtest.net/global-index>, 16/07/2024.

⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-12/221128_Evaluierung-neuer-TKG-Kundenschutz-rechte_final.pdf, 17/07/2024.

Kalendertage für einen rechtsicheren Nachweis aus, denn auch dieser wurde im Vergleich zu den Konkretisierungen von 2017 schon drastisch verschärft.

Im Vergleich zum Eckpunktepapier 2022 wurden auch hier die Messvorgaben weiter verschärft und nutzerunfreundlich gestaltet, indem ein Maximalzeitraum einer Messkampagne auf 14 Tage festgelegt wird. Auch dies lehnt der vzbv ab. Die BNetzA argumentiert einerseits, dass man beispielsweise den Tagesverlauf und die Nutzung in der Fläche besser abbilden möchte, insofern steht eine Begrenzung der Messungen auf einen Zeitraum von 14 Tagen damit im Widerspruch. Je weiter die Messungen verteilt sind, desto besser können unterschiedliche Nutzungsszenarien abgebildet werden.

Der vzbv plädiert für die Möglichkeit, dass die Messpunkte automatisch nacheinander gestartet werden können. Wenn Verbraucher:innen jeden Messpunkt händisch starten müssen und die Messung beispielsweise abbricht, kann der Prozess sich zeitlich stark in die Länge ziehen. Erfolgt die Messung automatisch, ist der Prozess im Ganzen schneller, effizienter und zugänglicher für Verbraucher:innen.

POSITION VZBV

Der vzbv sieht die Messung an drei Kalendertagen als ausreichend an. Eine Ausweitung der Messungen auf fünf Kalendertage ist aus Verbrauchersicht unverhältnismäßig.

Der vzbv plädiert für die Einführung von automatischen Messungen, um die Bedienfreundlichkeit des Tools zu erhöhen und den Prozess im Ganzen schneller, effizienter und zugänglicher für Verbraucher:innen zu gestalten.

3. ABSCHLÄGE AUF DIE GESCHÄTZTE MAXIMALE GESCHWINDIGKEIT

Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen prozentualen Abschläge auf die geschätzte maximale Geschwindigkeit (ausreichend sind laut BNetzA 10 Prozent bei geringer Haushaltsdichte, 15 Prozent bei mittlerer Haushaltsdichte, 25 Prozent bei hoher Haushaltsdichte). Die beworbenen Geschwindigkeiten in Mobilfunkverträgen müssen allerdings vertraglich vereinbart überall im Bundesgebiet erbracht werden.

Bei einem 100 Mbit/s-Vertrag müsste im für Verbraucher:innen schlechtesten Messszenario an drei Messtagen jeweils nur einmal 10Mbit/s im Download erreicht werden und das auch nur in mindestens 4G-fähigen Anbindungen. Im Umkehrschluss hieße das also, wenn Verbraucher:innen mit einem 100 Mbit/s Mobilfunkvertrag ab und zu 10 Mbit/s im Download erreichen, bekommen sie die vertraglich zugesicherte Leistung.

Der vzbv fordert, dass der prozentuale Abschlag von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit stark verringert wird. Der vzbv ist der Auffassung, dass wie beim Festnetz mindestens 90 Prozent des geschätzten Maximalwertes erreicht werden muss, um eine vertragsgemäße Leistung feststellen zu können. Das bedeutet, der zulässige Abschlag darf 10 Prozent nicht übersteigen. Darüber hinaus dürfen keine regionalen Unterscheidungen erfolgen.

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Geschwindigkeiten nur einmal (an drei Messtagen) erreicht werden müssen. Als Anhaltspunkt dienen der BNetzA die Leitlinien des Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), wonach die Maximalgeschwindigkeit im Festnetz als die Geschwindigkeit definiert ist, mit der ein:e Endnutzer:in zumindest zeitweise rechnen kann, zum Beispiel mindestens einmal am

Tag (BEREC-Leitlinien Rn. 145).⁵ Insofern sollte die geschätzte Maximalgeschwindigkeit laut BNetzA abzüglich eines Abschlages grundsätzlich zumindest einmal am Tag erreicht werden müssen. Für den Mobilfunkbereich greifen Rn. 153 – 155. Wie oft am Tag Nutzer:innen mit der Maximalgeschwindigkeit rechnen können, wird nicht spezifiziert. Insofern müssen nach Auffassung des vzbv alle Messungen die Erheblichkeitsschwelle erreichen, damit die Leistung als vertragsgemäß definiert werden kann.

Weiterhin führt die BNetzA an, dass die Datenübertragungsraten im Mobilfunk sehr unterschiedlich ausfallen können, je nachdem wo man sich in Deutschland aufhält. Es wird zwischen hoher, mittlerer und geringer Haushaltsdichte unterschieden. Dass es regionale Unterschiede bei der Bandbreite gibt, weil bestimmte Gebiete wirtschaftlich attraktiver im Ausbau sind, kann nicht noch weiter auf dem Rücken von Verbraucher:innen ausgetragen werden. In den Stellungnahmen zur aktuellen Frequenzvergabe wird von einem Netzbetreiber beispielsweise darauf hingewiesen, dass bereits 99 Prozent der Bevölkerung bundesweit mit 4G erreicht werden.⁶ Das Gigabitgrundbuch zeichnet ein ähnliches Bild.⁷ Die für Nutzer:innen öffentlich zugänglichen Informationen suggerieren eine nahezu flächendeckende Verfügbarkeit mit 4G. Vor diesem Hintergrund sind die hohen Abschläge noch weniger zu rechtfertigen, da laut Daten fast überall, auch in Gebieten mit geringer Haushaltsdichte, mindestens 4G verfügbar ist.

Mobilfunk heißt, sein Endgerät unterwegs und gerade nicht ortsgebunden nutzen zu können. Darüber hinaus zahlen alle Verbraucher:innen für einen bestimmten Vertrag den gleichen Preis. Ihnen aber unterschiedliche Minderleistungen auf die gleiche Vertragsleistung zu gewähren, ist rechtlich fragwürdig und gegenüber Verbraucher:innen nicht erklärbar.

POSITION VZBV

Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen Abschläge von der geschätzten maximalen Geschwindigkeit als viel zu hoch. Der vzbv fordert, dass der prozentuale Abschlag von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit deshalb stark verringert wird. Wie beim Festnetz sollten auch im Mobilfunk mindestens 90 Prozent des geschätzten Maximalwertes erreicht werden, um eine vertragsgemäße Leistung feststellen zu können. Das bedeutet, der zulässige Abschlag darf 10 Prozent nicht übersteigen.

Es dürfen keine regionalen Unterscheidungen bei den Abschlägen erfolgen. Diese Praxis benachteiligt Bürger:innen aufgrund ihres Aufenthaltsortes und verkennt die aktuelle Datenlage zur Verfügbarkeit von schnellen Datenübertragungsraten.

⁵ BEREC: BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, Specifying speeds for an IAS in case of fixed networks, 2022, S. 42.

⁶ Telefonica: Stellungnahme der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG zum Konsultationspapier der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur Bedarfsaktualisierung und Rahmenbedingungen einer Übergangsentscheidung für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen, 2023, S.37f..

⁷ Breitbandatlas: Aktueller Datenstand, 2024, <https://gigabitgrundbuch.bund.de/GIGA/DE/Breitbandatlas/Downloads/start.html>, 16/07/2024.