

BREITBANDMESSUNG IM MOBIL- FUNK

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V. (vzbv) zu Eckpunkten der Bundesnetzagentur zu den Minderungsregelungen für Mobilfunk-Internetzugänge

5. Oktober 2022

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e. V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. EINZELNE ECKPUNKTE	5
1. Mobilfunkaspekte	5
1.1 Netzseitige Parameter.....	5
1.2 Endkundenseitige Parameter	5
1.3 Geschätzter Maximalwert.....	6
2. Überwachungsmechnismus im Mobilfunk.....	6
3. Konkretisierung Minderleistung	7
3.1 Messaufbau	7
3.2 Minderleistung.....	7
4. Implikationen Überwachungsmechanismus.....	9

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Stellungnahme kommentiert die von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Eckpunkte¹ zu den Minderungsregelungen für Mobilfunk-Internetzugänge. Aus Verbrauchersicht sind zusammenfassend die nachfolgenden Punkte relevant:

- Der vzbv sieht die Messung an drei Kalendertagen als ausreichend an. Eine Ausweitung der Messungen auf fünf Kalendertage ist aus Verbrauchersicht unverhältnismäßig.
- Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen Abschläge von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit als viel zu hoch. 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.
- Es dürfen keine regionalen Unterscheidungen bei den Abschlägen erfolgen. Diese Praxis benachteiligt Bürger:innen aufgrund ihres Wohnsitzes.
- Nach Auffassung des vzbv müssen alle Messungen die Erheblichkeitsschwelle erreichen, damit die Leistung als vertragsgemäß definiert werden kann. Die BEREC-Leitlinien geben hier keine Einschränkung vor.
- Der vzbv lehnt regionale Unterscheidungen der Geschwindigkeiten und deren mögliche, wenn auch zukünftige Berücksichtigung im Messverfahren für den Mobilfunk ab.
- Der geschätzte Maximalwert ist mit der beworbenen Geschwindigkeit gleichzusetzen. Im Down- und Upload dienen die Geschwindigkeitsparameter für das Nachweisverfahren im Mobilfunk.
- 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.
- Das Tool muss unabhängig von Standort der Verbraucher:innen nutzbar sein.
- Der vzbv hält es für sinnvoll, Verbraucher:innen auch eine Feststellung im Nachweisverfahren zu ermöglichen, wenn ihr Mobilfunkanschluss nicht nutzbar ist.

¹ Bundesnetzagentur: Eckpunkte, Nachweisverfahren Mobilfunk, 2022, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html>, 05.10.2022.

II. EINLEITUNG

Abweichungen zwischen vertraglich zugesicherter und tatsächlicher Bandbreite sind im Telekommunikationsbereich ein seit Jahren bestehendes Verbraucherärgernis. In den letzten Jahren hat sich viel bewegt, um Durchsetzungsrechte für Verbraucher:innen zu verbessern. Die Bundesnetzagentur trägt daran einen großen Anteil.

Seit 2018 können Verbraucher:innen Abweichungen ihrer Bandbreite im Festnetz über das Messtool der Bundesnetzagentur dokumentieren. Das Tool und die zugrundeliegenden Konkretisierungen der Rechtsgrundlage wurden mit der Novelle des Telekommunikationsgesetzes 2021 (im Folgenden TKG) überarbeitet, sodass das aktualisierte Messtool für den Festnetzbereich im Dezember 2021 an den Start gehen konnte.

Die in § 57 Abs. 4 TKG neu eingeführten Minderungs- und Kündigungsrechte, sofern es zu erheblichen, kontinuierlichen oder regelmäßig wiederkehrenden Abweichungen bei der vertraglich vereinbarten Bandbreite kommt, schaffen zusammen mit dem Messtool der Bundesnetzagentur die Möglichkeit, Minderungs- und Sonderkündigungsansprüche im Festnetz gegenüber Telekommunikationsanbietern durchzusetzen.

Die Bundesnetzagentur hat nun den umfangreichen Prozess zur Einführung eines Messtools für den Mobilfunkbereich begonnen. Dieser umfasst neben der Entwicklung des eigentlichen Tools auch eine Allgemeinverfügung, die die unbestimmten Rechtsbegriffe definieren soll. Der vzbv bedankt sich für den transparenten Prozess und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für Verbraucher:innen bedeutet das Messtool im Mobilfunkbereich ein Zugewinn an Rechtssicherheit. Sie haben dann zum ersten Mal die Möglichkeit, sich gegen Abweichungen der Bandbreite auch im Mobilfunk zur Wehr setzen zu können.

III. EINZELNE ECKPUNKTE

1. MOBILFUNKASPEKTE

Die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass eine pauschale Übernahme der bestehenden Regelungen des Messtools und der Allgemeinverfügung für den Festnetzbereich nicht sinnvoll erscheint, teilt der vzbv in einigen Aspekten. Neben den Konkretisierungen der unbestimmten Rechtsbegriffe sollte bei der Ausgestaltung des Messtools auch darauf geachtet werden, dass sich dieses in der Handhabung nicht deutlich von dem Messtool im Festnetz unterscheidet. Der Messvorgang im Festnetz ist für Verbraucher:innen bereits sehr aufwändig geworden und nimmt viel Zeit in Anspruch. Es muss darauf geachtet werden, einen fairen Ausgleich zwischen Nutzen und Handhabbarkeit des Tools zu schaffen, damit es in Zukunft auch eine für Verbraucher:innen sinnvolle Grundlage für Feststellungen von Abweichungen der Bandbreite im Mobilfunk darstellen kann.

1.1 Netzseitige Parameter

Laut Bundesnetzagentur ist eine Feststellung der tatsächlichen Geschwindigkeit nur in Gebieten mit Versorgung möglich. Aus Verbrauchersicht ist dieser Ansatz bedauerlich, denn oft genug haben sie das Problem schlechten oder gar keinen Empfang zu haben. Sollte dies in ihrer normalen Lebensführung regelmäßig ein Problem sein, können Verbraucher:innen das zukünftige Messtool in diesem Fall nicht nutzen. Es wäre wünschenswert, wenn es auch in diesem Fall eine Möglichkeit zur Feststellung für Verbraucher:innen gäbe.

Die Bundesnetzagentur führt weiter aus, dass die Datenübertragungsraten im Mobilfunk sehr unterschiedlich ausfallen können, je nachdem wo man sich in Deutschland aufhält. In den Eckpunkten wird daher zwischen ländlichen, halbstädtischen und städtischen Gebieten unterschieden. Darüber hinaus werden weitere netzseitige Parameter genannt, die die Leistungsfähigkeit des Mobilfunknetzes beeinflussen und dazu führen können, dass die Bandbreiten und die Erreichbarkeit variieren können.

Man kann sicher festhalten, dass gerade die teilweise schlechte mobile Erreichbarkeit auf dem Land und in halbstädtischen Gebieten allgemein bekannt ist. Blickt man auf die Erfüllung der Versorgungsaufgaben, der 2015 versteigerten Frequenzen, zeichnet sich theoretisch ein besseres Bild ab, denn schon 2020 wurden die Auflagen zur Versorgung der Haushalte erfüllt. Insgesamt wurden laut Bundesnetzagentur in jedem Bundesland 97 Prozent der Haushalte und 98 Prozent bundesweit von jedem der drei Mobilfunknetzbetreiber mit mobilem Breitband versorgt. Dies gilt auch für Hauptverkehrswege.² Allerdings gelten die Versorgungsaufgaben nicht in die Fläche, sondern für Haushalte, was bedeutet, dass dennoch viele Gebiete auch in Zukunft nicht versorgt werden. Die Nutzung des Messtools für den Mobilfunk könnte hier zumindest problematisch werden.

1.2 Endkundenseitige Parameter

Es sollte keine Rolle für die Messung spielen, ob sich Verbraucher:innen bei der Nutzung ihres mobilen Anschlusses in Gebäuden, im Freien oder in Fortbewegungsmitteln befinden. Die jeweilige Nutzungssituation und der Standort haben Einfluss auf den

² Bundesnetzagentur: Deutliche Fortschritte bei Mobilfunkversorgung auf Hauptverkehrswegen, 2021, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20211129_Versorgungsaufgabe.html, 27.09.2022.

Empfang und die Datenübertragungsrate. Dennoch handelt es sich hier explizit um ein mobiles Produkt, was dem Sinn nach fast überall genutzt werden kann und so ja auch stets von den Mobilfunkanbietern mit angepriesenen schnellen Geschwindigkeiten beworben wird. Bestimmte Orte und Nutzungsszenarien schließen sich schon von selbst aus, wenn das Messtool nicht genutzt werden kann, da der Empfang zu schlecht ist.

1.3 Geschätzter Maximalwert

Der vzbv unterstützt den Vorschlag der Bundesnetzagentur, dass die geschätzte maximale Geschwindigkeit mit der beworbenen Geschwindigkeit gleichzusetzen ist. Dem trägt sowohl die Verordnung zur Förderung der Transparenz auf dem Telekommunikationsmarkt (TransparenV), als auch die Vertragszusammenfassung nach § 54 Abs. 3 TKG Rechnung. Das Nachweisverfahren im Mobilfunk stützt sich somit auf die im Vertrag angegebene geschätzte maximale Downloadgeschwindigkeit und die geschätzte maximale Uploadgeschwindigkeit.

POSITIONEN VZBV

Der geschätzte Maximalwert ist mit der beworbenen Geschwindigkeit gleichzusetzen. Im Down- und Upload dienen die Geschwindigkeitsparameter für das Nachweisverfahren im Mobilfunk.

Der vzbv hält es für sinnvoll, Verbraucher:innen auch eine Feststellung im Nachweisverfahren zu ermöglichen, wenn ihr Mobilfunkanschluss nicht nutzbar ist.

Für die Messung muss irrelevant sein, ob sich Verbraucher:innen bei der Nutzung ihres mobilen Anschlusses in Gebäuden, im Freien oder in Fortbewegungsmitteln befinden.

2. ÜBERWACHUNGSMECHANISMUS IM MOBILFUNK

Bei der Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe für die Mobilfunkmessung plant die Bundesnetzagentur eine nachvollziehbare Differenzierung nach inhaltlichem (erhebliche Abweichung) und zeitlichem Faktor (kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung). Zugrunde gelegt wird der Messung dabei die geschätzte maximale Down- und Uploadgeschwindigkeit. Die Bundesnetzagentur geht in diesem Abschnitt zudem darauf ein, dass dieser Wert anbieterübergreifend bundesweit in Deutschland einheitlich ist. Das heißt, Verbraucher:innen aus Hamburg können den gleichen 100Mbit/s LTE-Vertrag bestellen, wie Kund:innen in kleineren, ländlichen Orten in Bayern. Alles andere wäre ein Rückschritt, da es dem Mobilfunk als mobile Internetversorgung inhärent ist, überall empfangbar sein zu können. Aus Verbrauchersicht wäre es ein großer Rückschritt, wenn Anbieter, anstatt die Netze weiter auszubauen, plötzlich regionale Unterscheidungen in ihren Verträgen vornehmen würden.

Die Überlegung, geschätzte maximale Geschwindigkeiten in Rasterzellen aufzuteilen und diese dann als Grundlage für die Messung zu nutzen, würde bedeuten, dass Kund:innen zum einen nur in diesem Rasterfeld ihre Leistung verlangen könnten und zum anderen die Messung dann auch in diesem Rasterfeld erfolgen müsste. Allerdings buchen Kund:innen ihren Mobilfunkanschluss nicht, um diesen dann nur in einem Be-

wegungsfeld von 100x100 Metern nutzen zu können. Mobilität und damit auch eine digitale mobile Teilhabe sollten in Zukunft weiter gesteigert und nicht eingeschränkt werden.

Der vzbv lehnt regionale Unterscheidungen der Geschwindigkeiten und deren Berücksichtigung im Messverfahren aus dem oben genannten Gründen ab.

POSITION VZBV

Der vzbv lehnt regionale Unterscheidungen der Geschwindigkeiten und deren mögliche, wenn auch zukünftige Berücksichtigung im Messverfahren für den Mobilfunk ab.

3. KONKRETISIERUNG MINDERLEISTUNG

3.1 Messaufbau

Für den konkreten Messaufbau schlägt die Bundesnetzagentur, wie bei beim Festnetz, 30 Messungen vor. Im Unterschied zur Messung im Festnetz, die 10 Messungen an drei Kalendertagen vorsieht, sollen die Messungen im Mobilfunk auf fünf Kalendertage aufgeteilt werden. Zwar muss bei den fünf Messtagen kein Kalendertag Pause eingelegt werden, dennoch soll an allen fünf Tagen zwischen der dritten und vierten Messung eine dreistündige Pause eingelegt werden. Zwischen den restlichen Messungen ist eine fünfminütige Pause vorgesehen.

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.³ fünf Kalendertage ist eine Arbeitswoche, in denen Endkund:innen mindestens 3 ½ Stunden Zeit zur Verfügung haben müssen, um die Messungen durchzuführen. Das bedeutet für Verbraucher:innen, dass sie ihre gesamte Arbeits- und Freizeit an 6 Tagen nach der Messung ausrichten müssen, damit die Messungen zählen und nicht verfallen. Auch Endkund:innen mit Behinderungen oder bestimmten Krankheiten werden bislang in den Eckpunkten nicht berücksichtigt.

Der erforderliche Zeitaufwand steht aus Verbrauchersicht in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Konkretisierung der Messergebnisse. Hier reichen, wie im Festnetz drei Kalendertage für einen rechtsicheren Nachweis aus, denn auch dieser wurde im Vergleich zu den Konkretisierungen von 2017 schon drastisch verschärft.

3.2 Minderleistung

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, dass eine „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßige Abweichung bei der Geschwindigkeit“ im Mobilfunk gegeben ist, wenn nicht an drei von fünf Messtagen jeweils mindestens einmal in städtischen Bereichen 25 Prozent, in halbstädtischen 15 Prozent oder in ländlichen 10 Prozent der vertraglich vereinbarten geschätzten Maximalgeschwindigkeit erreicht würden.

³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikationsmarkt: Umsetzung einiger Kundenschutzrechte noch unzureichend, 2022, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/telekommunikationsmarkt-umsetzung-einiger-kundenschutzrechte-noch-unzureichend>, 27.09.2022.

Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen prozentualen Abweichungen. Es ist nicht verständlich, warum es nun doch eine Ortsbindung geben soll. Die beworbenen Geschwindigkeiten in Mobilfunkverträgen müssen vertraglich vereinbart überall erbracht werden. 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. Mobilfunk heißt, sein Endgerät unterwegs und gerade nicht ortsgebunden nutzen zu können. Darüber hinaus zahlen alle Verbraucher:innen für Vertrag XY den gleichen Preis. Ihnen aber unterschiedliche Minderleistungen auf die gleiche Vertragsleistung zu gewähren, ist rechtlich fragwürdig und gegenüber Verbraucher:innen nicht erklärbar.

Darüber hinaus sind die gewählten Abschläge viel zu hoch angesetzt. 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 (das Gleiche im Upload), damit die vertraglichen Leistungen erfüllt sind. 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. Vor Verbraucher:innen ist dieses Ergebnis und damit die gewährten Abschläge nicht zu rechtfertigen. 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. Die Anwendung einer Erheblichkeitsschwelle von zehn Prozent ist nachvollziehbar, da hier nur zwei Werte, nämlich die maximale Down- und Uploadrate gemessen werden und nicht wie im Festnetz noch weitere Parameter einfließen.

Nicht nachvollziehbar ist, weshalb die Geschwindigkeiten nur einmal (an drei Messtagen) erreicht werden müssen. Die Bundesnetzagentur argumentiert hier mit den Leitlinien des Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), wonach die Maximalgeschwindigkeit als die Geschwindigkeit definiert ist, mit der ein Endnutzer zumindest zeitweise rechnen kann, zum Beispiel mindestens einmal am Tag (BEREC-Leitlinien Rn. 145). Insofern sollte die geschätzte Maximalgeschwindigkeit laut Bundesnetzagentur abzüglich eines Abschlages grundsätzlich zumindest einmal am Tag erreicht werden müssen. Die hier zitierten BEREC-Guidelines beziehen sich jedoch auf die Konkretisierungen für Geschwindigkeiten im Festnetz.⁴ 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.

POSITION VZBV

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

⁴ BEREC: BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, Specifying speeds for an IAS in case of fixed networks, 2022, S. 42.

Der vzbv kritisiert die vorgeschlagenen Abschläge von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit als viel zu hoch. 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.

Es dürfen keine regionalen Unterscheidungen bei den Abschlägen erfolgen. Diese Praxis benachteiligt Bürger:innen aufgrund ihres Wohnsitzes.

Nach Auffassung des vzbv müssen alle Messungen die Erheblichkeitsschwelle erreichen, damit die Leistung als vertragsgemäß definiert werden kann. Die BEREC-Leitlinien geben hier keine Einschränkung vor.

4. IMPLIKATIONEN ÜBERWACHUNGSMECHANISMUS

Wie auch für die Messung im Festnetz plädiert der vzbv hier für die Möglichkeit, dass die Messpunkte automatisch nacheinander gestartet werden. 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.

Aufgrund der Art des zu überprüfenden Produktes sollte es, wie oben bereits angemerkt, keine Rolle spielen, wo sich Verbraucher:innen bei der Messung befinden. Man sollte grundsätzlich im Jahr 2022 in der Lage sein, sein Mobiltelefon leistungskonform zum Beispiel auch in der Bahn oder in ländlichen Regionen nutzen zu können.

POSITION VZBV

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

Das Tool muss unabhängig von Standort der Verbraucher:innen nutzbar sein.