

ABWEICHUNGEN BEI BREITBAND- GESCHWINDIGKEITEN IM FEST- NETZ

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) für die öffentliche Anhörung der Bundesnetzagentur zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe nach Artikel 4 Abs. 4 der EU-Verordnung 2015/2120

10. Mai 2017

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Digitales und Medien

Markgrafenstraße 66
10969 Berlin

Digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. ANMERKUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Maximale Geschwindigkeit	4
2. Normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit	4
3. Minimale Geschwindigkeit	5
4. Mindestzahl an Messungen	5
5. Messungen an unterschiedlichen Tagen.....	5
6. Art der Anbindung.....	6
7. Installierbare Version	6
8. Empfehlungen an den Endnutzer.....	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ haben regelmäßig das Problem, das zwischen vertraglich vereinbarter und tatsächlich gelieferter Datenübertragungsrate eine deutliche Abweichung besteht. Die von der Bundesnetzagentur durchgeführten Messkampagnen aus den Jahren 2012, 2013 und 2016 bestätigen dieses Bild.² Erhebliche Geschwindigkeitsunterschreitungen sind in Zeiten eines steigenden Bedarfs an hohen Bandbreiten ein wachsendes Ärgernis, gerade wenn kostenpflichtige Dienste nicht einwandfrei genutzt werden können. Verbraucher benötigen hier rechtliche wie auch technische Sicherheiten.

Die am 30. April 2016 in Deutschland in Kraft getretene EU-Verordnung 2015/2120 legt gemäß Artikel 4 Abs. 4 fest, dass jede erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit oder bei anderen Dienstqualitätsparametern zwischen der tatsächlichen Leistung und der vertraglich angegebenen Leistung als nicht vertragskonforme Leistung eingestuft wird.

Bei Artikel 4 Abs. 4 EU-Verordnung 2015/2120 handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung bedürfen. Zu diesem Zweck hat die Bundesnetzagentur einen Entwurf vorgelegt, der zum einen die inhaltlichen Aspekte der unbestimmten Rechtsbegriffe konkretisiert und zum anderen Vorgaben zum Nachweisverfahren mittels Breitbandmessung enthält.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) kritisiert grundsätzlich, dass der Gesetzgeber in der kürzlich verabschiedeten Dritten Änderung des Telekommunikationsgesetzes keine sektorspezifischen Regelungen bei Abweichungen von der vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate geschaffen hat. Perspektivisch bleibt Verbrauchern auch weiterhin nur die Möglichkeit, sich über Gerichtsverfahren ihre vertraglich vereinbarte Leistung zu erstreiten oder auf die Kulanz ihres Anbieters zu hoffen. Umso wichtiger ist nun das von der Bundesnetzagentur eingeleitete Verfahren zur Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe des Artikels 4 Abs. 4 EU-Verordnung 2015/2120.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und empfiehlt nachfolgend Anpassungen des Entwurfs aus verbraucherrechtlicher Perspektive.

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Bundesnetzagentur, Breitbandmessung 2016, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Breitbandmessung/Breitbandmessung-node.html>, 05.05.2017.

II. ANMERKUNGEN IM EINZELNEN

1. MAXIMALE GESCHWINDIGKEIT

Gemäß der BEREC-Leitlinien zur Umsetzung der europäischen Netzneutralitätsregeln durch die nationalen Regulierungsbehörden ist die Maximalgeschwindigkeit die Geschwindigkeit, mit der ein Endnutzer zumindest zeitweise rechnen kann. Die Bundesnetzagentur kann dabei Anforderungen zur Festlegung von Maximalgeschwindigkeiten vorschreiben.³ Laut Entwurf der Bundesnetzagentur muss die im Vertrag angegebene maximale Geschwindigkeit zumindest einmal innerhalb eines angemessenen Messzeitraums erreicht werden. Wird die Maximalgeschwindigkeit im Messzeitraum nicht erreicht, ist diese Abweichung erst bei mehr als zehn Prozent erheblich. Das heißt, wenn nicht mindestens einmal innerhalb des Messzeitraums mindestens 90 Prozent der vertraglich vereinbarten Maximalgeschwindigkeit erreicht wird, ist die Abweichung erheblich.

Die Anwendung einer Erheblichkeitsschwelle von zehn Prozent ist nicht nachvollziehbar. Gerade auch weil Verbraucher mit der Maximalgeschwindigkeit ohnehin nur zeitweise, mindestens aber einmal am Tag, rechnen können. Die Erheblichkeit der Abweichung ergibt sich so bereits im Umkehrschluss aus den Anforderungen an die Maximalgeschwindigkeit. Wird diese im Messzeitraum nicht mindestens einmal erreicht, hat der Verbraucher auch keinen zeitweisen Zugang zur Maximalgeschwindigkeit. Eine zusätzliche Erheblichkeitsschwelle ist zudem irreführend, wenn im Zusammenhang mit der Messung nicht mehr die maximale Datenübertragungsrate erreicht werden muss, sondern nur 90 Prozent der vertraglich vereinbarten Maximalgeschwindigkeit. Gerade auch weil die Maximalgeschwindigkeit regelmäßig diejenige Geschwindigkeit ist, die von Telekommunikationsanbietern beworben wird.

2. NORMALERWEISE ZUR VERFÜGUNG STEHENDE GESCHWINDIGKEIT

Die normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit sollte im Regelfall für den Verbraucher verfügbar sein und darüber hinaus in einem angemessenen Verhältnis zur Maximalgeschwindigkeit stehen. Der Verbraucher sollte sich darauf verlassen können, dass diese Geschwindigkeit im Normalfall zur Verfügung steht. Der vzbv begrüßt die Konkretisierung der Bundesnetzagentur, dass jede Abweichung als erheblich angesehen wird. Auch die Konkretisierung, nach der eine „kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung“ vorliegt, wenn mindestens zehn Prozent der Messungen die normalerweise verfügbare Datenübertragungsrate unterstreiten, unterstützt der vzbv. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass dem Verbraucher freistehen muss, zu welchen Zeiten und in welchen Abständen gemessen wird. Des Weiteren sollten die Qualitätsparameter nur Anwendung finden, sofern die normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit in einem angemessenen Verhältnis zur Maximalgeschwindigkeit steht. Es ist davon auszugehen, dass Telekommunikationsanbieter ihre Verträge auch in Zukunft mit den Maximalgeschwindigkeiten bewerben werden. Für die Nutzung des Inter-

³ BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, 2016, http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-b_0.pdf, 05.05.2017.

netanschlusses ist für den Verbraucher jedoch die normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite von größerem Interesse. Auch wenn die ab Juni 2017 geltende Transparenzverordnung für Verbraucher eine bessere Übersicht und Vergleichbarkeit der Produkte schafft, können Anbieter die Geschwindigkeit, die normalerweise geliefert werden muss, selbst festlegen und sind hier nicht an ein angemessenes Verhältnis zur Maximalgeschwindigkeit gebunden. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die Konkretisierung der Bundesnetzagentur dies nicht außer Acht lässt. Die Qualitätsparameter sollten nur Anwendung finden, wenn die normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite mindestens 85 Prozent der Maximalgeschwindigkeit beträgt. Beträgt die normalerweise zur Verfügung stehende Bandbreite weniger als 85 Prozent der Maximalgeschwindigkeit, sollten die gemessenen Werte darunter ohne Erheblichkeitsschwelle als Abweichung gelten.

3. MINIMALE GESCHWINDIGKEIT

Da es Telekommunikationsanbietern frei steht, alle drei Geschwindigkeitskategorien selbst festzulegen, begrüßt der vzbv, dass die minimale Geschwindigkeit nicht unterschritten werden darf. Die minimale Geschwindigkeit sollte jedoch in einem angemessenen Verhältnis zur normalerweise verfügbaren Geschwindigkeit stehen, da sie sonst als Qualitätsparameter unbrauchbar ist. Hat der Verbraucher beispielsweise eine Mindestbandbreite von 1 Mbit/s bei einer vertraglich zugesicherten Maximalgeschwindigkeit von 50 Mbit/s, wäre dies aus Sicht des vzbv unverhältnismäßig. Anbieter können demnach die festgelegten Qualitätsparameter der Bundesnetzagentur durch die selbst gewählte Festlegung der Geschwindigkeitskategorien beeinflussen. Damit die Regelungen für die minimale Geschwindigkeit anwendbar und verhältnismäßig bleiben, sollte hier festgelegt werden, dass die Messergebnisse nur zu berücksichtigen sind, sofern die Minimalgeschwindigkeit mindestens ein Drittel der Maximalgeschwindigkeit beträgt.

4. MINDESTZAHL AN MESSUNGEN

Die Mindestanforderung von 20 Messungen ist aus Sicht des vzbv hinreichend begründet, sofern folgende Voraussetzungen vorliegen: Das Messtool der Bundesnetzagentur weist den Verbraucher hervorgehoben und leicht verständlich auf die Anforderungen für eine nicht vertragskonforme Leistung hin. Darunter fällt auch die Vorgabe der mindestens 20 Messungen. Dem Verbraucher sollte es weiterhin freistehen, in welchen Abständen er auf den Tag verteilt misst. Hier darf nicht verlangt werden, Peak- und Off-Peak-Zeiten zu berücksichtigen, da die Messungen sonst kaum mehr handhabbar sind und überdurchschnittlichen Aufwand abverlangen.

Der vzbv begrüßt, dass darüber hinaus auch eine höhere Zahl von Messungen möglich ist.

5. MESSUNGEN AN UNTERSCHIEDLICHEN TAGEN

Die Messungen an zwei unterschiedlichen Tagen vorzunehmen, hält der vzbv für gerechtfertigt. Dass diese nicht aufeinander folgen müssen, begrüßt der vzbv. Hier sollte allerdings konkretisiert werden, ob es hinsichtlich des maximalen Messzeitraums eine

Einschränkung gibt (beispielsweise in einer Zeit von vier Wochen). Nach jetziger Ausgestaltung ist nicht ersichtlich, wie weit die beiden Tage auseinander liegen dürfen, um als einheitliche Messung die Mindestzahl an Messungen zu erfüllen. Auch hier sollte der Verbraucher darauf hingewiesen werden, dass die Messungen gleich auf beide Tage verteilt sein sollten. Auch muss sichergestellt werden, dass Verbraucher hinsichtlich der Anforderungen an die Maximalgeschwindigkeit aufgrund der Messungen an unterschiedlichen Tagen nicht schlechter gestellt werden. Das heißt die maximale Datenübertragungsrate muss im Messzeitraum zumindest zweimal erreicht werden. Gemäß den BEREC-Leitlinien sollte die maximale Geschwindigkeit mindestens einmal am Tag erreicht werden. Sind Messungen an zwei Tagen vorgeschrieben, sollten die Vorgaben von BEREC für jeden Messtag gelten. Wird die Maximalgeschwindigkeit also nur einmal erreicht, ist die Bedingung der Erheblichkeit (unter Punkt 1 Maximale Geschwindigkeit) erfüllt.

6. ART DER ANBINDUNG

Den zwingenden Nachweis einer LAN-Verbindung lehnt der vzbv ab. Verbraucher die kein passendes Endgerät nutzen, (zum Beispiel Tablets oder Notebooks ohne LAN-Anschluss) werden hierdurch schlechter gestellt. Entweder können sie das Messtool für einen verbindlichen Nachweis zu Abweichungen der vertraglich zugesicherten Leistungen überhaupt nicht nutzen oder müssen zusätzliche Hardware kaufen, die eine LAN-Verbindung ermöglicht. Hier sollte die Bundesnetzagentur alternative Messanforderungen festlegen (beispielsweise eine höhere Mindestzahl an Messungen), um auch Messungen ohne LAN-Verbindung als gerechtfertigten Anspruch bei Leistungsverstößen geltend machen zu können.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit zur Nutzung messfähiger Router mit entsprechender Software erwähnt werden. Die Messung über den Router hat für Verbraucher den Vorteil, dass die Messungen im Hintergrund selbstständig laufen könnten und zudem stabile Messergebnisse liefern. Die Bundesnetzagentur könnte zu diesem Zweck vorhandene oder zukünftige Routersoftware zertifizieren⁴ und somit die Messung via Router als Option innerhalb des Messtools anerkennen.

7. INSTALLIERBARE VERSION

Der vzbv begrüßt das Vorhaben der Bundesnetzagentur eine installierbare Version des Messtools zur Verfügung zu stellen. So können Verbraucher jederzeit auf das Tool zugreifen, die Messungen dokumentieren und diese gegenüber dem Anbieter oder Dritten leichter nachweisen.

Die einzelnen Anforderungen an etwaige vertragliche Leistungsverstöße sollten dem Verbraucher dabei in übersichtlicher Form, beispielsweise anhand einer Checkliste angezeigt werden. Es sollte klar verständlich sein, ob die objektiven Anforderungen, also Anzahl der Messungen, zwei Messtage etc. erfüllt wurden und ob Messungen einen Leis-

⁴ Eine Zertifizierung verringert die Gefahr, dass Telekommunikationsanbieter dieses Messtool beeinflussen könnten, wenn sie diejenigen sind, die die Routersoftware bereitstellen. Aus diesem Grunde müsste sichergestellt werden, dass die entsprechende Routersoftware nicht zugunsten der Anbieter misst.

tungsverstoß begründen oder nicht. Das Messtool sollte also in der Lage sein automatisch zu errechnen, ob eine erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung vorliegt.

8. EMPFEHLUNGEN AN DEN ENDNUTZER

Nach Sicht des vzbv sollten die Empfehlungen keinen verbindlichen Charakter haben. Wie unter Punkt 4 bereits angemerkt, sollte es dem Verbraucher freistehen, zu welchen Zeiten er misst und wie kurz oder lang die Abstände zwischen den einzelnen Messungen sind. Peak- und Off-Peak-Zeiten zu berücksichtigen, sollte im Ermessen des Verbrauchers liegen, aber nicht zwingend erforderlich sein. Auch im Hinblick auf die Werbeversprechen der Anbieter sollten Maximalgeschwindigkeiten nicht nur außerhalb der Peak-Zeiten zur Verfügung stehen, sondern zumindest auch zeitweise zu normalen Nutzungszeiten.