

# CHANCE FÜR MEHR VERBRAUCHERSCHUTZ IM TK-MARKT NUTZEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestages „TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz“ am Mittwoch, 16. Oktober 2024

11. Oktober 2024

## VORBEMERKUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Einladung, an der Anhörung zum Telekommunikation-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz<sup>1</sup> (TK-Nabeg) als Sachverständige teilzunehmen. Bei der Auswahl der Beantwortung der Fragen liegt der Fokus auf der Perspektive der Verbraucher:innen.

## FRAGENKATALOG

**3) Halten Sie die neue Regelung zur pauschalen Minderung zielführend und ausreichend, um das Minderungsrecht des Verbrauchers zu stärken und welche gesetzlichen Möglichkeiten gibt es darüber hinaus, das Minderungsrecht des Verbrauchers in der praktischen Umsetzung zu stärken?**

Der Regierungsentwurf des TK-Nabeg sieht eine Änderung des Minderungsrechts vor, sodass mit der Ergänzung in § 57 Absatz 4 Satz 2 Telekommunikationsgesetz (TKG) ein Minderungsbetrag in Höhe von mindestens 10% des vertraglich vereinbarten Entgelts eingeführt werden soll.

Aus Verbrauchersicht ist dieser Vorschlag unzureichend und nicht dazu geeignet das Minderungsrecht zu stärken und die derzeitigen Probleme zu lösen, die nachfolgend erläutert werden.

## UNTERSCHIEDLICHE BERECHNUNG DER MINDERUNGSHÖHE

Der Gesetzgeber schlägt mit dem Minderungsbetrag von mindestens 10 Prozent eine prozentuale Untergrenze vor, die nicht unterschritten werden darf. Das bedeutet die Abschläge können prozentual auch höher sein. Je nachdem wie groß die Abweichung zwischen tatsächlicher und vertraglich festgelegter Bandbreite laut Messprotokoll ist. **In der Praxis stellt sich dann aber weiterhin die Frage, auf**

---

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus von Telekommunikationsnetzen, 2024, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-des-ausbaus-von-telekommunikationsnetzen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/entwurf-eines-gesetzes-zur-beschleunigung-des-ausbaus-von-telekommunikationsnetzen.pdf?__blob=publicationFile), 10.10.2024.

**welcher Grundlage der prozentuale Anteil der Minderung berechnet wird.** Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Eine Verbraucherin hat einen Festnetzvertrag über 100 Mbit/s im Download und 40 Mbit/s im Upload und zahlt dafür monatlich durchschnittlich 40 Euro.<sup>2</sup> Nach Abschluss der Messungen über den Überwachungsmechanismus der Bundesnetzagentur wird eine "erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung der Geschwindigkeit" von Festnetz-Internetzugängen i.S.v. § 57 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 TKG entsprechend der Allgemeinverfügung 99/2021 der Bundesnetzagentur festgestellt. Hier ein Auszug aus dem Messprotokoll, dass die Bundesnetzagentur Verbraucher:innen nach Abschluss einer Messkampagne zur Verfügung stellt:

### Überblick der Messungen im Download

Nr.	Datum	Uhrzeit	gemessene DÜR	Minimal	Normalerweise	90% Maximal
1	01.02.2022	11:20	50,30 Mbit/s	✓	✗	✗
2	01.02.2022	11:26	51,13 Mbit/s	✓	✗	✗
3	01.02.2022	11:46	50,38 Mbit/s	✓	✗	✗
4	01.02.2022	11:54	44,41 Mbit/s	✗	✗	✗
5	01.02.2022	12:29	50,27 Mbit/s	✓	✗	✗
6	01.02.2022	17:22	50,55 Mbit/s	✓	✗	✗
7	01.02.2022	17:30	50,34 Mbit/s	✓	✗	✗
8	01.02.2022	18:02	50,43 Mbit/s	✓	✗	✗
9	01.02.2022	18:14	50,55 Mbit/s	✓	✗	✗
10	01.02.2022	18:42	50,42 Mbit/s	✓	✗	✗
11	03.02.2022	08:59	43,33 Mbit/s	✗	✗	✗
12	03.02.2022	09:05	51,21 Mbit/s	✓	✗	✗
13	03.02.2022	09:11	51,21 Mbit/s	✓	✗	✗
14	03.02.2022	09:20	51,33 Mbit/s	✓	✗	✗
15	03.02.2022	09:27	51,57 Mbit/s	✓	✗	✗

### Überblick der Messungen im Upload

Nr.	Datum	Uhrzeit	gemessene DÜR	Minimal	Normalerweise	90% Maximal
1	01.02.2022	11:20	28,50 Mbit/s	✓	✗	✗
2	01.02.2022	11:26	29,11 Mbit/s	✓	✗	✗
3	01.02.2022	11:46	28,48 Mbit/s	✓	✗	✗
4	01.02.2022	11:54	28,48 Mbit/s	✓	✗	✗
5	01.02.2022	12:29	29,87 Mbit/s	✓	✗	✗
6	01.02.2022	17:22	28,90 Mbit/s	✓	✗	✗
7	01.02.2022	17:30	28,94 Mbit/s	✓	✗	✗
8	01.02.2022	18:02	28,46 Mbit/s	✓	✗	✗
9	01.02.2022	18:14	28,78 Mbit/s	✓	✗	✗
10	01.02.2022	18:42	28,40 Mbit/s	✓	✗	✗
11	03.02.2022	08:59	27,96 Mbit/s	✓	✗	✗
12	03.02.2022	09:05	28,50 Mbit/s	✓	✗	✗
13	03.02.2022	09:11	28,47 Mbit/s	✓	✗	✗
14	03.02.2022	09:20	28,38 Mbit/s	✓	✗	✗
15	03.02.2022	09:27	28,93 Mbit/s	✓	✗	✗

Zur Platzersparnis werden hier nur die ersten 15 Messungen angezeigt, insgesamt verlangt die Messkampagne das 30 Messungen durchgeführt werden. Man könnte nun alle Messpunkte zusammenzählen und die durchschnittliche Abweichung berechnen, auch möglich ist die jeweils höchste oder geringste Abweichung einer

<sup>2</sup> Angelehnt an diesen Tarif: [https://static2.o9.de/resource/blob/1528776/6219225b590dfe4d09f2b22f903555a4/o2-home-m-100\\_20231115-download-data.pdf](https://static2.o9.de/resource/blob/1528776/6219225b590dfe4d09f2b22f903555a4/o2-home-m-100_20231115-download-data.pdf), 10.10.2024.

Messung als Grundlage für den prozentualen Abschlag zu nehmen. Fraglich ist, ob die Abweichung auf die beworbene (maximale) Geschwindigkeit berechnet wird oder auf die normalerweise zur Verfügung stehende Geschwindigkeit. An diesem Beispiel wird deutlich, dass der derzeitige Vorschlag im Regierungsentwurf das Problem der unterschiedlichen Berechnung nicht lösen wird.

Seit Einführung des Minderungsrechts, welches in der Theorie ein wichtiges Instrument für mehr Verbraucherschutz im Telekommunikationsmarkt darstellt, gibt es unterschiedliche und intransparente Berechnungsmodelle der Anbieter für die Höhe der Minderung des Tarifpreises. **Bis heute gibt es kein einheitliches Berechnungsmodell.** Für Verbraucher:innen ist oft unklar, wie die festgesetzte Minderungshöhe zustande kommt. Auch auf konkrete Nachfragen, wie die Minderungshöhe berechnet wird, bekamen Verbraucher:innen nur generelle Aussagen von ihrem Telekommunikationsanbieter, dass alle Leistungsbestandteile wie Telefonie, Download- und Uploadparameter berücksichtigt werden.<sup>3</sup> Zunächst ist also unklar, welche Parameter die einzelnen Anbieter für die Berechnung der Minderung heranziehen. Ein Anbieter nimmt beispielsweise im Down- und Upload jeweils die Mindestgeschwindigkeit als Ausgangspunkt und gewährt keinerlei Minderung, solange diese erreicht wird. Ein anderer Anbieter hat einen Pauschalbetrag festgelegt, der jedoch derzeit nach § 57 Abs. 4 TKG nicht vorgesehen ist.<sup>4</sup> Bei einem anderen Anbieter bleiben zur Ermittlung des Minderungsbetrags die Preisbestandteile aller Leistungsanteile unberücksichtigt, welche vertragskonform erbracht worden sind. Weitere Beispiele für Verbraucherbeschwerden finden sich in den erwähnten Evaluierungsberichten der Marktbeobachtung Digitales des vzbv.

Mitte des Jahres 2022 veröffentlichten Telekommunikationsverbände auf der Seite der Bundesnetzagentur gemeinsame Informationen zur Berechnung der Minderungshöhe.<sup>5</sup> Dies ist ein erster Schritt für mehr Transparenz, allerdings sind die Informationen vor allem für die Verbraucherzentralen und den vzbv interessant, da zum ersten Mal einige Berechnungsmodelle veröffentlicht wurden. Einzelnen Verbraucher:innen hilft die Information wenig, da sie nicht nach Anbieter aufgeschlüsselt sind, und ohne tiefere Kenntnis der Begrifflichkeiten nicht verständlich sind. Nimmt man das Beispiel von oben ergeben sich nach den auf der Webseite vorgeschlagenen ersten beiden Modellen derzeit Minderungen von erstens 5 Euro oder zweitens 7,80 Euro (je weniger Tarifbestandteile also Internet, Telefonie, TV etc., desto höher der Abschlag).

Um Verbraucher:innen praktische Hilfe anzubieten, hat die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen einen Minderungsrechner veröffentlicht. Hier können Verbraucher:innen mit den Werten des Messprotokolls der Bundesnetzagentur ihre individuelle Minderungshöhe errechnen. Zudem erstellt der Generator ein Anschreiben, mit dem Verbraucher:innen sich an ihren Anbieter wenden können, um ihren monatlichen Tarifpreis zu mindern oder dem Anbieter eine Frist zum Liefern der vertraglich vereinbarten Leistung setzen zu können.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Kundenschutz im Telekommunikationsgesetz, Umsetzung der neuen TKG-Regelungen, 1. Evaluierungsbericht, 2022, S. 3f., [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-05/vzbv\\_Kurzpapier\\_TKG-Kundenschutzrechte.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-05/vzbv_Kurzpapier_TKG-Kundenschutzrechte.pdf), 10.10.2024.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Bundesnetzagentur: Minderungshöhe, <https://www.bundesnetzagentur.de/DEVportal/TK/InternetTelefon/Stoerung/Minderungshoehe/artikel.html>, 10.10.2024.

<sup>6</sup> Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Internet-Bandbreite unterschritten: Minderung berechnen und einfordern, <https://www.verbraucherzentrale.de/digitale-welt/internetbandbreite-unterschritten-minderung-berechnen-und-einfordern-73936>, 02.10.2024.

Sofern das Minderungsrecht nicht dahingehend reformiert wird, dass eine feste Entschädigung eingeführt wird und man an prozentualen Abschlägen festhält, sollte **zumindest die Bundesnetzagentur dazu ermächtigt werden eine Berechnungsart der Minderungshöhe festlegen zu können**, damit das Verfahren für alle Messkampagnen gleich ist. So hätten Verbraucher:innen Rechtssicherheit bei der einheitlichen Berechnung der Minderungshöhe.

### VZBV POSITION

Sofern die Minderung mit prozentualen Abschlägen bestehen bleibt, sollte die Bundesnetzagentur ermächtigt werden, ein einheitliches Verfahren zur Berechnung der Minderungshöhe festlegen zu können.

## BÜNDELPRODUKTE UND ENTGELT

Erfreulich ist, dass der Gesetzentwurf im besonderen Teil ausdrücklich darauf hinweist, dass das „vertraglich vereinbarte Entgelt“ das Entgelt für den gesamten Telekommunikationsdienst umfasst, dies schließt auch Bündelverträge ein. So soll verhindert werden, dass die Minderung nur auf den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil angewandt wird. Dies ist, wie oben gezeigt, derzeit gängige Praxis bei vielen Anbietern, obwohl bereits unter BT Drs. 19/28865, Seite 388, ausgeführt wurde, dass nicht nur das Entgelt für den nicht vertragskonform geleisteten Vertragsbestandteil, sondern das Entgelt für den gesamten Telekommunikationsdienst zu mindern ist.

Darüber hinaus muss die Definition der Bündelprodukte berücksichtigt werden. Mit Bündelprodukten werden Verbraucher:innen mehrere Dienste gemeinsam verkauft. Bei der reinen Bündelung können Verbraucher:innen die Dienste des Produktbündels von dem jeweiligen Anbieter nicht einzeln erwerben. Eine gemischte Bündelung liegt vor, wenn die Dienste des Produktbündels auch einzeln erworben werden können. In der Praxis können neben diesen Grundformen der Bündelung noch differenziertere Fälle auftreten.<sup>7</sup> **Insofern kann wieder hinterfragt werden, auf welche Bestandteile die Minderung angerechnet werden kann.**

## MODERNISIERUNG DES § 57 ABS. 4 TKG MIT FESTER ENTSCHÄDIGUNGSSUMME

Der vzbv schlägt eine Änderung des Minderungsrechts vor. Angelehnt an die Entschädigungsregeln des § 58 TKG bei Internetausfällen, könnte auch bei Abweichungen der **Bandbreite eine feste Entschädigungssumme eingeführt werden**. Der Koalitionsvertrag enthält diesbezüglich eine Absichtserklärung zu festen Beträgen.<sup>8</sup>

Der klare Vorteil wäre, dass die unterschiedliche, intransparente Berechnung und Festsetzung der Minderungshöhe wegfiel. Dies erspart auch Anbietern Arbeit. Verbraucher:innen ermitteln ihren Anspruch nach § 57 Abs. 4 TKG weiterhin über den Überwachungsmechanismus der Bundesnetzagentur. Wenn über das Messtool ein Anspruch festgestellt wird, wenden sich Verbraucher:innen an ihren Anbieter, der dann einen pauschalen Betrag vom monatlichen Entgelt abzieht, bis die vereinbarte Geschwindigkeit erbracht wird und der Anbieter dies nachweist.

<sup>7</sup> Geppert/Schütz/Schütz/Neumann, 5. Aufl. 2023, TKG § 37 Rn. 237.

<sup>8</sup> SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, FDP: Koalitionsvertrag 2021-2025, 2021, S. 13, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), 02.08.2024.

**Der vzbv sieht 15 Euro als monatliche Entschädigungssumme als angemessen.** Das Sonderkündigungsrecht sollte unverändert beibehalten werden.

Eine feste Entschädigungssumme ist in der Regel einfacher anzuwenden als eine Entgeltminderung, die auf einer Prozentsatzregelung basiert. Verbraucher:innen und Anbieter müssten keine komplizierten Berechnungen anstellen, um zu ermitteln, wie hoch die Minderung sein sollte. Ein festgelegter Betrag schafft Klarheit und Transparenz für alle Beteiligten.

Feste Entschädigungsregeln sind in anderen Bereichen, wie zum Beispiel bei den Fluggastrechten oder bei Bahnverspätungen- und ausfällen bereits etabliert. Die Entschädigungen dienen hier zum einen als Ausgleich für die „Schlechtleistung“, sollen aber auch dazu dienen Flugfahrt- und Bahnunternehmen dazu anzuhalten bessere Leistungen zu erbringen. In diesem Fall unter anderem weniger Verspätungen und Ausfälle.

### VZBV POSITION

Der vzbv fordert eine Anpassung des § 57 Abs. 4 TKG in Form einer festen Entschädigungssumme in Höhe von 15 Euro monatlich. Das Sonderkündigungsrecht soll unverändert beibehalten werden.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 57 Abs. 4 TKG neu vor:

(4) Im Falle von [...]

„ist der Verbraucher unbeschadet sonstiger Rechtsbehelfe berechtigt, ~~das vertraglich vereinbarte Entgelt zu mindern oder~~ den Vertrag außerordentlich ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zu kündigen **oder den Anspruch auf Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 15 Euro zu fordern.** ~~Bei der Minderung ist das vertraglich vereinbarte Entgelt in dem Verhältnis herabzusetzen, in welchem die tatsächliche Leistung von der vertraglich vereinbarten Leistung abweicht.~~ Ist der Eintritt der Voraussetzungen von Satz 1 Nummer 1 oder 2 unstrittig oder vom Verbraucher nachgewiesen worden, besteht ~~das Recht der~~ **Anspruch** des Verbrauchers ~~zur Minderung auf Zahlung einer monatlichen Entschädigung von 15 Euro~~ so lange fort, bis der Anbieter den Nachweis erbringt, dass er die vertraglich vereinbarte Leistung ordnungsgemäß erbringt. Im Falle des vollständigen Ausfalls eines Dienstes **greift ist eine erhaltene Entschädigung nach** § 58 Absatz 3 ~~auf die Minderung anzurechnen.~~ Für eine Kündigung nach Satz 1 ist § 314 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Für die Entschädigung des Anbieters im Falle einer Kündigung nach Satz 1 gilt § 56 Absatz 4 Satz 2 bis 4 entsprechend.“

**4) In welchen Bereichen des Verbraucherschutzes im Telekommunikationssektor bestehen aktuell noch Durchsetzungsschwierigkeiten oder rechtliche Unklarheiten? Wie können die Verbraucherrechte und die Nachhaltigkeit im Telekommunikationssektor gezielt und effektiv gestärkt werden, um zu einer hohen Kundenzufriedenheit und einer nachhaltigen Nutzung beizutragen?**

## 1. § 60 UMZUG

Derzeit gibt es immer noch Probleme, wenn Verbraucher:innen zusammenziehen und der Zugezogene einen laufenden Internetvertrag geschlossen hat. Verbraucher:innen müssen den Vertrag nach derzeitigem Rechtsstand bis zum Ende der Vertragslaufzeit weiterlaufen lassen und das monatliche Entgelt bezahlen, ohne dass eine Leistung erfolgt. Der vzbv setzt sich hier für eine verbraucherfreundliche Ausgestaltung ein.

Ähnlich wie bei Energielieferverträgen (§ 41b Abs. 5 Energiewirtschaftsgesetz) könnte man auch im Telekommunikationsbereich ein **Sonderkündigungsrecht** einführen, **sofern am neuen Wohnort bereits ein Internetvertrag besteht**. Im Energiebereich haben Verbraucher:innen ein Sonderkündigungsrecht, wenn die Belieferung an dem neuen Wohnsitz nicht möglich ist, zum Beispiel, weil dort bereits ein Energieliefervertrag besteht oder der Lieferant dort nicht tätig ist.<sup>9</sup>

### VZBV POSITION

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 60 Abs. 2 TKG neu vor:

(2) Wird die vertraglich geschuldete Leistung am neuen Wohnsitz nicht angeboten **oder ist eine Belieferung nicht möglich**, kann der Verbraucher den Vertrag unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündigen. Die Kündigung kann mit Wirkung zum Zeitpunkt des Auszugs oder mit Wirkung zu einem späteren Zeitpunkt erklärt werden.

## 2. RECHT AUF VERSORGUNG MIT TELEKOMMUNIKATIONSDIENSTEN

Derzeit läuft die Überarbeitung der Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TK-Mindestversorgungsverordnung - TKMV). Die Bundesregierung hatte sich im Sommer 2024 darauf geeinigt, die Mindestbandbreiten von 10 Mbit/s im Download auf 15 Mbit/s und im Upload von 1,7 Mbit/s auf 5 Mbit/s anzuheben. Die Änderung ist noch nicht rechtskräftig.

Der vzbv sieht darüber hinaus weiteren Anpassungsbedarf im TKG. Bisher konnten, wenn überhaupt, nur wenige Bürger:innen ihr Recht auf Versorgung durchsetzen.

### Mindestbandbreite muss nur bis zur Hauswand geliefert werden

Entscheidend für die Frage der Unterversorgung ist nach Verfügung der Bundesnetzagentur die „Outdoor-Situation“. Im Gesetz heißt es in § 156 Abs. 1 TKG, Endnutzer:innen haben einen Anspruch auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten „an ihrer Hauptwohnung“. Nach Auslegung der Bundesnetzagentur ist also

---

<sup>9</sup> Bundesnetzagentur: Kündigung und Widerruf bei Energielieferverträgen, 2024, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/KuendigungLieferantenwechsel/Kuendigung/start.html>, 10.10.2024.

nicht auf die **Versorgungsqualität im Haus oder der Wohnung abzustellen, sondern auf die Versorgungsqualität am Gebäude außen.**<sup>10</sup>

Der vzbv kann die Argumentation der Bundesnetzagentur auf der Ebene der sprachlichen Genauigkeit nachvollziehen. Allerdings muss bedacht werden, dass Regulierung keinen von der Gesellschaft losgelösten Selbstzweck erfüllt, sondern dafür gedacht ist, das Zusammenleben in der Gemeinschaft sinnvoll zu regeln. Wenn man die Auslegung der Bundesnetzagentur nun in die Praxis überführt, heißt das, Bürger:innen müssen gegebenenfalls vor ihre Haustür treten, um ihren 10 Mbit/s Internetanschluss angemessen nutzen zu können. Dies ist aus Sicht von Verbraucher:innen kein praktikabler Ansatz.

Der vzbv fordert die Anpassung des § 156 Abs. 1 TKG, um Unionsrecht zu entsprechen. Der § 156 TKG dient der Umsetzung von Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 86 Richtlinie (EU) 2018/1972. Beide Artikel erwähnen nicht die Versorgung „an“ dem Hauptwohnsitz. Im Erwägungsgrund 230 heißt es lediglich „Die Mitgliedstaaten sollten Universaldienstverpflichtungen zur Unterstützung der Verfügbarkeit eines angemessenen Breitbandinternetzugangsdienstes auf den Hauptsitz oder Hauptwohnsitz des Endnutzers beschränken können.“ Die Einschränkung, dass die Mindestversorgungsqualität nur „an“ dem Hauptwohnsitz geleistet werden muss, ist demnach eine Einschränkung auf nationaler Ebene, die nicht den Vorgaben des „Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) entspricht.

## VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des § 156 Abs. 1 TKG, um den europarechtlichen Vorgaben auch auf nationaler Ebene zu entsprechen, in dem klargestellt werden muss, dass der Breitbandzugang über den Universaldienst in der Wohnung/Haus gegeben sein muss.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 156 Abs. 1 TKG vor:

„(1) Endnutzer haben gegenüber Unternehmen, die durch die Bundesnetzagentur nach § 161 Absatz 1, 2 oder 3 verpflichtet worden sind (Diensteverpflichtete), einen Anspruch auf Versorgung mit den von der Verpflichtung umfassten Telekommunikationsdiensten nach § 157 Absatz 2, einschließlich des hierfür notwendigen Anschlusses an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, ~~an~~ **in** ihrer Hauptwohnung oder ~~an~~ ihrem Geschäftsort, soweit diese sich in dem von der Verpflichtung umfassten Gebiet befinden. Der Diensteverpflichtete hat die Versorgung innerhalb der von der Bundesnetzagentur festgelegten Frist des § 161 Absatz 2 Satz 4 nach Geltendmachung durch den Endnutzer sicherzustellen.“

<sup>10</sup> Bundesnetzagentur: Allgemeinverfügung nach § 160 Abs. 1 und Abs. 2 TKG zur Feststellung der Unterversorgung sowie zur Ankündigung eines Vorgehens nach §161 Abs. 2 TKG, Vorgangsnummer: 2022-06-13-0002, 2023.

## Verfügbarkeit der Mindestbandbreite

Dieser Punkt betrifft zwar die Änderung der TKMV, soll hier aber auch kurz erwähnt werden, da die Anpassungen der TKMV Hand in Hand mit Anpassungen des TKG gehen.

Gemäß § 157 Abs. 3 S. 3 TKG muss der Internetzugangsdienst stets und somit immer „*mindestens die in Anhang V der Richtlinie (EU) 2018/1972 in der jeweils gültigen Fassung aufgeführten Dienste, Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren im üblichen Umfang und eine für Verbraucher marktübliche Nutzung von Online-Inhaltediensten ermöglichen*“.

Das Dienstekriterium definiert in § 157 Abs. 3 S. 3 TKG die minimalen Vorgaben für das Recht auf Versorgung. Laut TKMV muss der Dienst allerdings nur regelmäßig geliefert werden. Hier bedarf es einer Richtigstellung, um dem Wortlaut des TKG auch in der TKMV zu entsprechen.

**Die derzeit in § 2 eingeführte Einschränkung, dass der Dienst nur regelmäßig, die unter Nummer 1 und 2 definierten Qualitätsparameter zu erfüllen hat, stellt aus Sicht des vzbv eine Öffnungsklausel dar, um weitergehende Abweichungen von Mindestanforderungen zu ermöglichen.** Aus Sicht des vzbv verfügt diese Einschränkung in der Rechtsverordnung nicht über eine gesetzliche Grundlage. Das TKG legt in § 157 Abs. 3 TKG fest, dass im Anhang zur zugrundeliegenden Richtlinie aufgenommene Dienste plus Teleheimarbeit einschließlich Verschlüsselungsverfahren stets anwendbar sein müssen.

Die Auferlegung einer Versorgungsverpflichtung ist eine verwaltungsrechtliche Einzelfallentscheidung. Im Rahmen dieser Einzelfallentscheidungen muss die BNetzA auch Erwägungen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit vornehmen. Dies kann dazu führen, dass es im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung gegebenenfalls in sehr eng definierten Einzelfällen zu einer Abweichung von den vorgegebenen Mindestanforderungen kommen könnte. Genau dies entspricht auch der in § 157 Abs. 3 S. 4 TKG enthaltenen Möglichkeit, von der Uploadrate/Latenz abzuweichen, wenn tatsächlich nachgewiesen ist, dass die definierten Dienste auch bei geringeren Qualitätsparameter funktionieren. Dieser tatsächliche Nachweis ist nur im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Einzelfallentscheidung der Bundesnetzagentur möglich.

Darüber hinaus besteht gegenüber dem im TKG gewählten Begriff „stets“ bei dem in der TKMV gewählten Begriff „regelmäßig“ Interpretationsspielraum. Die Begründung zur Rechtsverordnung nennt keinerlei Kriterien, wann ein Dienst „regelmäßig“ die Anforderungen erfüllt. Anhaltspunkte ergeben sich lediglich daraus, dass es nur in Einzelfällen zu Abweichungen in geringfügigem Umfang kommen soll. Wann ist eine Abweichung gerechtfertigt? Was ist mit geringfügigem Umfang gemeint? Diese Fragen lässt der Verordnungsentwurf offen. So wird die Verordnung rechtsunsicher und bietet Raum, jede Einzelfallentscheidung der Bundesnetzagentur zu Versorgungsauflagen rechtlich anzugreifen.

Das Handbuch der Rechtsförmlichkeit sieht unter den Randnummern 69-70 vor, dass Wörter treffend sein und logisch richtig verwendet werden müssen. Zudem

soll das gewählte Wort das Gemeinte so genau wie möglich wiedergeben.<sup>11</sup> Im Duden ist „stets“ als [an]dauernd, fortdauernd, fortgesetzt, fortlaufend beschrieben.<sup>12</sup> Laut Duden entspricht „regelmäßig“ einer bestimmten festen Ordnung, Regelung (die besonders durch zeitlich stets gleiche Wiederkehr, gleichmäßige Aufeinanderfolge gekennzeichnet ist).<sup>13</sup> „Stets“ beschreibt eine Handlung oder einen Zustand, der kontinuierlich und ohne Unterbrechung auftritt. „Regelmäßig“ kann als „wiederholt nach einem bestimmten Muster oder Plan“ verstanden werden. Es bezieht sich auf eine Handlung, die in festen Intervallen oder nach einem bestimmten Rhythmus stattfindet. „Regelmäßig“ deutet auf eine Wiederholung in bestimmten Zeitabständen hin, aber es lässt Raum für Pausen oder Unterbrechungen zwischen den Handlungen, wohingegen „stets“ die konstante und ununterbrochene Natur einer Handlung oder eines Zustands beschreibt.

## FORDERUNG VZBV

Der vzbv fordert, dass der Begriff „regelmäßig“ in § 2 TKMV gestrichen und durch den im TKG gewählten Begriff „stets“ ersetzt wird.

### Prozentuale Größenverhältnisse bei der Berechnung der Mindestbandbreite

Da die Novelle genutzt wird, um auch Änderungen am § 157 Abs. 3 TKG vorzunehmen, möchte der vzbv zum wiederholten Male<sup>14</sup> auf **den inhaltlich falschen Verweis in § 157 Abs. 3 S. 2 TKG hinweisen**: Die Regelung, dass die von mindestens 80 Prozent der Verbraucher:innen genutzte Mindestbandbreite als Anforderung zur Festlegung der qualitativen Ausgestaltung des Universaldienstes herangezogen wird, fußt auf einem Kriterienkatalog des europäischen Kommunikationsausschusses (COCOM) aus dem Jahr 2011. Der Einzug ins Gesetz wird im Regierungsentwurf zur TKG-Novelle in der Gesetzesbegründung erläutert.<sup>15</sup> 2011 hat COCOM 80 Prozent als die „Mehrzahl der Teilnehmer:innen“ definiert.<sup>16 17</sup>

Problematisch ist hierbei, dass sich die nun im TKG festgeschriebene 80-Prozent-Regelung an der **Universaldienstrichtlinie von 2002 orientiert**, die bekanntermaßen vielfach novelliert wurde und deren überarbeitete Regelungen in den E-ECC übergegangen sind.

Man hatte sich im COCOM-Papier 2011 am Erwägungsgrund 25 der Universalienstrichtlinie aus dem Jahr 2002 orientiert. Hier wird noch von einer „substantial majority of the population“<sup>18</sup> gesprochen, also einer überwiegenden Mehrheit, die eine 80-Prozent-Hürde durchaus rechtfertigt. Im Papier selbst wird sogar erwähnt,

<sup>11</sup> Bundesministerium der Justiz: Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, 2022, Rn. 69f..

<sup>12</sup> Duden: Begriff „stets“, 2024, <https://www.duden.de/rechtschreibung/stets>, 02.09.2024.

<sup>13</sup> Duden: Begriff „regelmäßig“, 2024, <https://www.duden.de/rechtschreibung/regelmaeszig>, 02.09.2024.

<sup>14</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Stellungnahme zum Regierungsentwurf der TKG-Novelle 2021, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/28/21-01-20\\_stellungnahme\\_vzbv\\_tkmog-regierungs-entwurf.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/28/21-01-20_stellungnahme_vzbv_tkmog-regierungs-entwurf.pdf), 09.08.2024.

<sup>15</sup> Deutscher Bundestag: Drucksache 19/26108, S. 351.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5306: Breitband für alle – Digitale Infrastruktur flächendeckend ausbauen, 2018, S.7.

<sup>17</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0795:FIN:EN:PDF>, 29.09.2023.

<sup>18</sup> Richtlinie 2002/22/EG: Erwägungsgrund 25.

dass die Befragungen aus dem Jahr 2008 stammen und deshalb die Regelungen der novellierten Universaldienstrichtlinie 2009 nicht in das COCOM-Papier einbezogen wurden.<sup>19</sup> Denn bereits diese Novellierung der Universaldienstrichtlinie aus dem Jahr 2009 spricht in Art. 4 und in Erwägungsgrund 5 von „majority of subscribers“.<sup>20</sup> Dies wurde ähnlich in Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 des E-ECC mit „majority of consumers“ übernommen. Folgerichtig kann „Mehrheit der Verbraucher:innen“ nur als einfache Mehrheit (mehr als 50 Prozent) verstanden werden.

### VZBV POSITION

Der vzbv fordert die Änderung des § 157 Abs. 3 S. 2 TKG, damit bei der Festlegung der Anforderungen an einen Internetzugangsdienst die Schwelle einer einfachen Mehrheit von mindestens 50 Prozent der Verbraucher:innen zugrunde gelegt wird.

Der vzbv schlägt daher die folgende Formulierung für den § 157 Abs. 3 S. 2 TKG

vor:

(3) [...]

„Bei der Festlegung der Anforderungen an den Internetzugangsdienst nach Satz 1 werden insbesondere die von mindestens ~~80~~ **50** Prozent der Verbraucher im Bundesgebiet genutzte Mindestbandbreite, Uploadrate und Latenz sowie weitere nationale Gegebenheiten, wie die Auswirkungen der festgelegten Qualität auf Anreize zum privatwirtschaftlichen Breitbandausbau und zu Breitbandfördermaßnahmen, berücksichtigt.“

### **5) Ist eine gesetzliche Regelung im Telekommunikationsgesetz erforderlich und sinnvoll, um den Prozess der Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze für die Bundesnetzagentur zu vereinfachen, zu beschleunigen und wettbewerbskonform sowie verbraucherfreundlich auszugestalten und wie könnte eine solche Regelung europarechts- und grundgesetzkonform ausgestaltet werden?**

Nach Plänen der letzten Europäischen Kommission wird eine Abschaltung der Kupfernetze für große Teile der Europäischen Union (EU) bis 2028 vorgeschlagen. Für die verbleibenden 20 Prozent sieht das in diesem Jahr veröffentlichte Weißbuch zur Novellierung des europäischen Telekommunikationsmarktes das Jahr

---

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the region: Universal service in e-communications: report on the outcome of the public consultation and the third periodic review of the scope in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, 2011, S.2.

<sup>20</sup> Richtlinie 2009/136/EC: Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 5. Die Richtlinie spricht in der deutschen Übersetzung fälschlicherweise im Erwägungsgrund 5 noch von „überwiegenden Mehrheit der Nutzer:innen“. Als Grundlage sollte jedoch die zwischen Mitgliedstaaten abgestimmte englische Version genutzt werden. Darüber hinaus spricht aber der EECC in richtiger Übersetzung im Art. 84 Abs. 3 i.V.m. Erwägungsgrund 215 von „Mehrheit der Verbraucher:innen“.

2030 als angemessenes Abschaltdatum an.<sup>21</sup> Für den deutschen Markt sind diese Termine nicht realisierbar. Hierzulande sind noch rund 24 Millionen Breitbandanschlüsse über Kupfer aktiv.<sup>22</sup>

Aus Verbrauchersicht ist es nicht akzeptabel, in eine Situation zu geraten, in der der Zugang zum Internet nicht garantiert ist. Teil dieser Debatte muss die Frage sein, wie Glasfaser erschwinglich und zugänglich gemacht werden kann, damit schlussendlich auch die Take-up-Rate steigt. In der von Verivox in Auftrag gegebenen repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2023 gaben mehr als 30 Prozent der Befragten an, dass sie kein Interesse an einem Glasfaseranschluss haben, weil er nicht benötigt wird, noch zu teuer ist oder weil die Befragten ihre Wohnung nur gemietet haben und nicht selbst entscheiden können, da sie die Zustimmung des Eigentümers benötigen.

### VZBV POSITION

Verhindert werden müssen Zwangsmigrationen und Situationen in denen Verbraucher:innen entweder gar keinen Zugang zum Internet haben, weil die Glasfaseranschlüsse noch nicht ausgebaut sind, ihr Vermieter einem Ausbau nicht zustimmt oder nur teure Verträge zur Verfügung stehen.

#### **6) Welche Gründe sprechen dafür, mit dem Gigabitgrundbuch eine Rechtsgrundlage weiterzuentwickeln und für eine verlässliche Datenbasis zu sorgen, und können dadurch Verbesserungen in der Markttransparenz und einem effizienteren Ausbau realisiert werden?**

Im Bereich der Verbraucherrechte sind verlässliche Datengrundlagen wichtig und hilfreich zur Stärkung des Kundenschutzes. Die TKMV ist ein gutes Beispiel, wie wichtig eine gute Datenbasis für evidenzbasierte Regulierung sein kann. Auf Grundlage vieler Studien konnten Qualitätsanforderungen für die Mindestversorgung festgelegt werden. Ein weiteres Beispiel sind die Messstudien der Bundesnetzagentur im Rahmen der Breitbandmessung. Diese haben über die Jahre gezeigt, wie groß die Abweichungen zwischen vertraglich und tatsächlicher Bandbreite sein können. Die Studien haben mit dazu beigetragen, dass Verbraucherrechte mit der Einführung des Minderungsrechts zumindest in der Theorie gestärkt wurden.

#### **15) Bieten die Verbraucherrechte des Telekommunikationsrechts bei Minderleistungen ein vergleichbares Schutzniveau für alle Anwender:innen unabhängig von**

**a. ihrem Standort (Stadt oder Land) und**

**b. ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Premiumtarife oder Discountangebote)**

**und**

---

<sup>21</sup> Europäische Kommission: Weißbuch – Wie kann der Bedarf an digitalen Infrastrukturen in Europa bewältigt werden?, 2024, S. 31f., <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/white-paper-how-master-europes-digital-infrastructure-needs>, 10.10.2024.

<sup>22</sup> Bundesnetzagentur: Bundesnetzagentur: Jahresbericht Telekommunikation 2023, 2024, p. 12f., [https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2023/240515\\_JB\\_TK\\_23\\_web.pdf](https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Berichte/2023/240515_JB_TK_23_web.pdf), 10.10.2024.

**c. als Nutzende von Festnetz oder Mobilfunktarifen, oder werden bestimmte Verbraucher:innen innerhalb dieser Rechte unter Berücksichtigung der aktuellen Fassung der dafür vorgesehenen Allgemeinverfügung der Bundesnetzagentur (Vgl. [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung\\_neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Allgemeinverfuegung_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1)) unverhältnismäßig benachteiligt?**

Im Festnetz können Verbraucher:innen seit 2018 Abweichungen ihrer Bandbreite 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 Eckpunktepapier<sup>23</sup> 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. Im Juni 2024 wurde der leicht überarbeitete Entwurf zur Konsultation gestellt.

Derzeit gibt es zwar ein Messtool im Festnetz auf deren Grundlage Verbraucher:innen ihr Recht nach § 57 Abs. 4 durchsetzen können, gleiches gilt aber noch nicht für den Mobilfunk.

Mit Blick auf den Festnetzbereich gibt es bei den Konkretisierungen, die dem Messtool zugrunde liegen keine Parameter zu regionalen Unterscheidungen. Bei den Vorschlägen zum Messtool im Mobilfunk ist dies anders. Laut dem Konsultationsentwurf einer Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Mobilfunk<sup>24</sup> schlägt die Bundesnetzagentur Abschlagshöhen fest, wonach eine „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßige Abweichung der Geschwindigkeit“ im Sinne des § 57 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 TKG im Mobilfunk erst dann vorliegt, wenn bei den Messungen weniger als 10, 15 oder 25 Prozent der vertraglich vereinbarten Maximalgeschwindigkeit erreicht wird. Dabei unterscheidet die Bundesnetzagentur geografisch und differenziert die Abschlagshöhen wie folgt: „städtisch“ (75%), „halbstädtisch“ (85%) und „ländlich“ (90%).<sup>25</sup>

Die **geplante Differenzierung bei den Abschlägen führt dazu**, dass Verbraucher:innen aufgrund ihres Wohnortes und Orten, an dem Sie sich regelmäßig aufhalten **benachteiligt werden können** (Wohnung, Arbeit, Schule, Vereine, etc.), wenn es zu regionalen Unterschieden bei den Abschlägen zur Mobilfunkminderung kommt.

Die geografische Einteilung widerspricht zudem, dem in § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG festgelegten Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Regionen zu gewährleisten. Eine verringerte Datenübertragungsgeschwindigkeit stellt einen erheblichen Nachteil für den ländlichen Raum dar.

---

<sup>23</sup> Bundesnetzagentur: Eckpunkte Nachweisverfahren Mobilfunk, 2022, [https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Eckpunkte2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Eckpunkte2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1), 16/07/2024.

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur: Konsultation einer Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Mobilfunk, 2024, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html>, 10.10.2024.

<sup>25</sup> Ebenda.

**Nach Ansicht des vzbv ist es nicht gerechtfertigt, Menschen in weniger dicht besiedelten Gebieten nur eine reduzierte vertragliche Leistung zuzugestehen** und somit auch ihr Minderungsrecht einzuschränken, weil sich die Nutzer:in mit ihrem Endgerät in einem bestimmten regionalen Bereich aufhält. Eine regionale Differenzierung ist heute erfreulicherweise kein Bestandteil von Mobilfunkverträgen. Für alle Kunden:innen muss derselbe Maßstab für eine Minderung gelten, unabhängig davon, wo sie sich aufhalten.

Mit Blick auf die technische Ebene kann argumentiert werden, dass die Frequentierung einer Mobilfunkzelle und die Nutzungsweise auch berücksichtigt werden sollten. Eine wenig frequentierte Zelle mit Low-Band-Frequenzen im ländlichen Raum kann bei geringerer Auslastung auch hohe oder höhere maximale Datenübertragungsraten bereitstellen wie eine Zelle in der Stadt mit starker Frequentierung und einer höheren Kapazität. Auch können Netzbetreiber die maximale Kapazität ihrer Mobilfunkstandorte an die erwartete oder gemessene Frequentierung anpassen.<sup>26</sup>

Der vzbv geht davon aus, 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.

## VZBV POSITION

Die Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ gemäß § 57 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 S. 1 Nr. 1 TKG bei Mobilfunk-Internetzugängen sollte keine regionalen Unterscheidungen bei den Abschlägen beinhalten. Diese Praxis benachteiligt Bürger:innen aufgrund ihres Aufenthaltsortes.

**16) Kann das im TKG verankerte Verbraucherrecht bei Minderleistung der Telekommunikationsanbieter in Verbindung mit dem Recht auf Mindestinternetversorgung ausreichend gewährleisten, dass alle Verbraucher:innen ausreichend am Leben in einer digitalen Gesellschaft teilhaben können, oder ist durch die Kombination von geringen Bandbreiten mit einer Schlechtleistungstoleranz bis zu 90% (z.B. bei Mobilfunk in ländlichen Regionen) in der Praxis die Einhaltung des Teilhabeminimums nicht sichergestellt und mit welchen Anpassungen im TKG könnte man ggf. das Teilhabeminimum besser absichern?**

Hier handelt es sich um verschiedene Verbraucherrechte mit unterschiedlichen Funktionen. Zum einen gibt es mit dem § 57 Abs. 4 TKG ein Minderungs- und Sonderkündigungsrecht bei Abweichungen zwischen vertraglich zugesicherter und tatsächlicher Bandbreite im Mobilfunk und Festnetz. Verbraucher:innen können

---

<sup>26</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Konsultationsentwurf der Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ gemäß § 57 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 S. 1 Nr. 1 TKG bei Mobilfunk-Internetzugängen, 2024, <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/Stellungnahmen2024/BMEL.pdf>, 10.10.2024.

über das Messtool der Bundesnetzagentur eine Abweichung feststellen lassen, um eine Minderung oder Sonderkündigung für ihren Vertrag in Anspruch zu nehmen. Zum anderen gibt es das Recht auf Versorgung nach § 156ff. TKG. Das Recht auf Versorgung ist ein individueller Rechtsanspruch, der gegenüber der Bundesnetzagentur geltend gemacht werden kann. In der TKMV sind die qualitativen Anforderungen an den Internetzugangsdienst festgeschrieben. Die Mindestbandbreite liegt derzeit bei 10 Mbit/s im Download und 1,7 Mbit/s im Upload.

Die Frage verbindet nun beide Konzepte mit Blick auf den Konsultationsentwurf der Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung bei der Geschwindigkeit“ gemäß § 57 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 S. 1 Nr. 1 TKG bei Mobilfunk-Internetzugängen der Bundesnetzagentur, der im Juni 2024 veröffentlicht wurde.<sup>27</sup>

Laut dem Speed Index von Ookla liegt die durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit im Mobilfunk in Deutschland 2024 bei rund 58 Mbit/s.<sup>28</sup> 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. Hinzukommen weitere Einschränkungen: Alle Messungen müssen manuell erfolgen, Verbraucher:innen sollten möglichst im Freien messen, Messungen werden erst ab 4G zugelassen.

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 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.<sup>29</sup> Das Gigabitgrundbuch zeichnet ein ähnliches Bild.<sup>30</sup> 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.

Es gibt derzeit im Handel noch einige Verträge mit weniger als 50 Mbit/s als maximale Datenübertragungsraten. Bei den vorgeschlagenen Abschlägen der Bundesnetzagentur würden Bandbreiten als vertragsgemäß gelten, die sogar noch geringer sind als die derzeitige Mindestbandbreite beim Recht auf Versorgung. Wie oben gesagt, handelt es sich um unterschiedliche Konzepte, allerdings ist es bezeichnend, dass die Abschläge zur Mobilfunkminderung so hoch ausfallen, dass

---

<sup>27</sup> Konsultation einer Allgemeinverfügung zur Konkretisierung der unbestimmten Begriffe im Mobilfunk, 2024, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Breitband/Breitbandgeschwindigkeiten/start.html>, 10.10.2024.

<sup>28</sup> Ookla: Speedtest Global Index, 2024, <https://www.speedtest.net/global-index>, 16/07/2024.

<sup>29</sup> Telefonica: Stellungnahme der Telefónica Germany GmbH & Co. OHG zum Konsultationspapier der Präsidentenkommission der Bundesnetzagentur Bedarfsaktualisierung und Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung 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..

<sup>30</sup> Breitbandatlas: Aktueller Datenstand, 2024, <https://gigabitgrundbuch.bund.de/GIGA/DE/Breitbandatlas/Downloads/start.html>, 16/07/2024.

vertragsmäßige Leistungen unter der Mindestbandbreite liegen könnten. Immerhin wird diese auch gerne als Sicherungsnetz bezeichnet.

**Ein schneller und funktionsfähiger Breitbandanschluss als flächendeckende Grundversorgung ist, wie bereits 2013 der Bundesgerichtshof urteilte, ein essenzieller Bestandteil der eigenwirtschaftlichen Lebensführung.**<sup>31</sup> Der Zugang zur digitalen Infrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe von Bürger:innen aller Altersgruppen. Eine ausreichende und flächendeckende Breitbandgrundversorgung daher unerlässlich.

## VZBV POSITION

Zum Verfahren der Konkretisierung zu unbestimmten Rechtsbegriffen des § 57 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 S. 1 Nr. 1 TKG bei Mobilfunk-Internetzugängen hat der vzbv zu den oben genannten noch die weiteren Forderungen:

Der vzbv sieht die Messung an drei Kalendertagen, wie im Festnetz 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. Die Erheblichkeitsschwelle ist bereits erreicht, wenn 10-25 Prozent der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Geschwindigkeit in nur zehn Prozent der Messungen (3 von 30) erreicht wird. Der vzbv fordert, dass der prozentuale Abschlag von der geschätzten Maximalgeschwindigkeit deshalb stark verringert wird.

Weiterhin muss das Tool technologieneutral ausgestaltet sein, damit auch Verbraucher:innen, deren Leistung schlechter als LTE ist, das Tool nutzen können.

---

<sup>31</sup> BGH III ZR 98/12.

## **Kontakt**

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

*Team digitales und Medien*

*[Digitales@vzbv.de](mailto: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](#).*