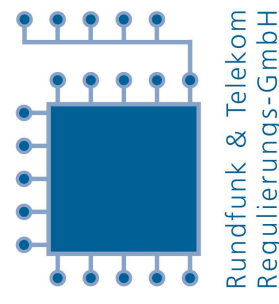


Erläuternde Bemerkungen zur Kostenbeschränkungsverordnung (KobeV) BGBl. II Nr. ~~XXX/201X~~



RTR

Entwurf

1. Abschnitt: Allgemeiner Teil

1.	EINLEITUNG	1
2.	RECHTLICHE AUSGANGSSITUATION	2
3.	AUSGANGSSITUATION	3
3.1.	ANALYSE IN FRAGE KOMMENDER DIENSTE	3
3.1.1.	Mobile Datendienste	3
3.1.2.	Leitungsgebundene Datendienste (Coax, xDSL, FTTH, etc.)	7
3.1.3.	Leitungsgebundene Sprachdienste	7
3.1.4.	Mobile Sprachdienste & SMS	8
3.2.	ERGEBNIS DER ANALYSE	9
4.	EVALUIERUNG DER IST-SITUATION AUS NUTZERSICHT	10
4.1.	EINLEITUNG	10
4.2.	DIE ERGEBNISSE DER UMFRAGE	10
4.2.1.	grundsätzliche Statistik	10
4.2.2.	mobile Datendienste	10
4.2.3.	sonstige mobile Dienste (mobile Sprachdienste & SMS)	12
4.2.4.	Festnetzdienste (leitungsgebundene Sprachdienste)	15
5.	TECHNISCHE MACHBARKEIT	15
6.	DATENSCHUTZASPEKTE	15
7.	ENDERGEBNIS – ANZUORDNENDE EINRICHTUNGEN	16
7.1.	KOSTENKONTROLLEINRICHTUNGEN	16
7.2.	WARNEINRICHTUNGEN	17
7.3.	SPERREINRICHTUNGEN	17
7.4.	WEITERE BESTIMMUNGEN	17

1. Einleitung

Mit der am 22.11.2011 in Kraft getretenen Novelle des Telekommunikationsgesetzes 2003 (BGBl. I Nr. 70/2003 in der Fassung BGBl. I Nr. 102/2011, TKG 2003) wurde mit der Bestimmung des § 25a TKG 2003 eine Verordnungsermächtigung zugunsten der Regulierungsbehörde (nach § 115 Abs. 1 TKG 2003 die RTR-GmbH) vorgesehen, Betreibern von Kommunikationsdiensten mit Verordnung Verpflichtungen hinsichtlich des Anbots von Warn- bzw. Kostenkontroll- und Kostenbeschränkungseinrichtungen aufzuerlegen.

Voraussetzung zur Erlassung einer Verordnung nach dieser Bestimmung ist einerseits die Feststellung, dass auf Seiten der Teilnehmer ein Bedürfnis nach erhöhter Kostentransparenz festgestellt werden kann und andererseits die Feststellung, dass Einrichtungen, um die laufenden Kosten zu kontrollieren oder zum Kostenschutz in für die Teilnehmer nicht ausreichendem Maße angeboten werden. Hierbei ist nach § 25a Abs. 2 leg. cit. auf die Art des Teilnehmerverhältnisses, des Dienstes, die technischen Möglichkeiten, den Schutz personenbezogener Daten sowie auf eine zuverlässige Ausgabensteuerung für den Teilnehmer Rücksicht zu nehmen. Dieser Allgemeine Teil der Erläuternden Bemerkungen soll daher der Evaluierung der derzeitigen Situation im Hinblick auf Angebot und Zuverlässigkeit der für Teilnehmer angebotenen Kontroll- und Schutzeinrichtungen und vor allem der Erhebung eines eventuellen erhöhten Bedürfnisses der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz dienen. In Folge sollen die eventuell notwendigen und in Form der Verordnung zu ergreifenden Maßnahmen behandelt werden.

Soweit in diesem Text der Begriff „Endnutzer“ verwendet wird, konsumiert dieser auch den Teilnehmerbegriff des § 3 Z 19 TKG 2003.

2. Rechtliche Ausgangssituation

§ 25a TKG 2003 lautet:

„§ 25a. (1) Die Regulierungsbehörde kann mit Verordnung den Betreibern die Verpflichtung auferlegen, ihren Teilnehmern Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, um die laufenden Kosten kontrollieren zu können, sofern solche Einrichtungen nicht in ausreichendem Maße auf dem Markt angeboten werden und sofern ein Bedürfnis der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz festgestellt werden kann.

(2) Die Regulierungsbehörde kann in dieser Verordnung den Detaillierungsgrad und die Form der Einrichtungen gemäß Abs. 1, sowie Schwellenwerte zur Kostenbeschränkung festlegen, ab denen Maßnahmen zu ergreifen sind. Sie kann anordnen, dass der Nutzer spezifische Einrichtungen zur Kostenkontrolle, wie unentgeltliche Warnhinweise, oder das Einrichten kostenfreier Dienstesperren im Falle eines ungewöhnlichen oder übermäßigen Verbraucherverhaltens in Anspruch nehmen kann. Sie hat dabei auf die Art des Teilnehmerverhältnisses und des Dienstes, die technischen Möglichkeiten, auf den Schutz personenbezogener Daten sowie darauf Bedacht zu nehmen, dass Teilnehmer ihre Ausgaben steuern und vor übermäßigem Entgeltanfall zuverlässig geschützt werden können.“

Die erläuternden Bemerkungen (RV 1389 GP XXIV) zu § 25a TKG 2003 lauten:

„Mit § 25a werden die Vorschriften von Art. 10 und 29 der UniversaldienstRL iVm dem Anhang I, Teil A lit. g umgesetzt.

Die Regulierungsbehörde kann nunmehr mit Verordnung Betreiber zur Bereitstellung von Kostenkontrollenrichtungen verpflichten. Dabei hat die Regulierungsbehörde von einer Durchschnittsbetrachtung auszugehen und nur dann eine Verordnung zu erlassen, wenn generell ein Schutzbedürfnis der Nutzer festzustellen ist. Dabei sind allfällige

Selbstverpflichtungserklärungen (wie z.B. ein Branchenkodex) zu berücksichtigen, soweit diese effektiv sind. Bloße Einzelfälle von Beschwerden über überhöhte Rechnungen können nicht als Schutzbedürfnis angesehen werden. Die UniversaldienstRL sieht jedenfalls Warnungen bei Telefondiensten vor. Dies wird in Österreich auf Grund der Problemstellung bei verbrauchsabhängig verrechneten Datendiensten (vgl. Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, jährliche Tätigkeitsberichte der Schlichtungsstelle von 2007 bis 2010) auf Datendienste erweitert. Für das Jahr 2011 sind nach Mitteilung der RTR-GmbH die entsprechenden Beschwerden weiterhin im Steigen und machen mittlerweile mehr als 50% der Schlichtungsverfahren bei der RTR-GmbH aus, wobei die Gesamtzahl der Beschwerden weiterhin im Steigen ist. Von den entsprechenden Verfahren im Jahr 2010 lag der durchschnittliche Streitwert bei mobilen Datendiensten knapp über 600 Euro.

Der Abs. 2 spezifiziert nunmehr näher, welche Arten von Kostenkontrolleinrichtungen oder Warnhinweisen anzubieten sind. Abs. 2 sieht auch die Möglichkeit vor, in der Verordnung unentgeltliche Warnhinweise oder das Einrichten kostenfreier Dienstesperren im Falle eines ungewöhnlichen Verbraucherverhaltens vorzusehen. Damit werden bereits für den Roamingkunden auf Grund der Roamingverordnung verbindlich geltende Schutzbestimmungen für Inlandskunden nachgezogen.“

3. Ausgangssituation

3.1. Analyse in Frage kommender Dienste

3.1.1. Mobile Datendienste

Im Rahmen der permanenten Marktbeobachtung und vor allem im Rahmen der Führung von Streitschlichtungsverfahren nach § 122 TKG 2003 verfügt die RTR-GmbH über ausreichende Erfahrungen und auch valides Datenmaterial zur Beurteilung der Notwendigkeit der Einführung von Warn- bzw. Kostenkontroll- und Kostenbeschränkungseinrichtungen im Verordnungsweg. In concreto zeigt die seit Jahren steigende Zahl der Streitschlichtungsverfahren (vgl. jährliche Tätigkeitsberichte der Schlichtungsstelle¹) einen Trend zu immer höheren Streitwerten, wobei ein Großteil der anfallenden Verfahren Entgeltstreitigkeiten betreffen, die durch die Inanspruchnahme von mobilen Datendiensten entstanden sind. In den letzten Monaten häufen sich hierbei auch Fälle mit teilweise sehr hohen Streitwerten. Einer Erhebung der Bundesarbeiterkammer zu Folge lag der Durchschnittsstreitwert der von ihr betreuten Streitfälle wegen überhöhter Telekommunikationsrechnungen aufgrund mobiler Datendienste bei 740,- Euro.²

Mobile Datendienste stellen den Schwerpunkt bei den Schlichtungsverfahren nach § 122 TKG 2003 dar. So konnten 2010 diesbezüglich 963 Verfahren verzeichnet werden. 2011 stieg diese Zahl weiter an. Mit Anfang November 2011 waren bereits 1983 Verfahren zu diesem Thema zu verzeichnen. Auch der durchschnittliche Streitwert ist mit 633,- Euro als überaus hoch zu bezeichnen, Verfahren mit mehr als 1000,- Euro sind keine Seltenheit.

Freiwillige Kontrolleinrichtungen, die von manchen Betreibern angeboten werden, existieren zwar; diese können jedoch vor allem im Lichte der steigenden Verfahrenszahlen im Bereich der Streitschlichtung nicht als ausreichend effektiv beurteilt werden, um dem Risiko überhöhter Rechnungen abzuwehren.

Ein weiterer Aspekt, der die Effizienz der derzeit für Endnutzer angebotenen Kontrollmechanismen stark einschränkt, ist einerseits deren Unverbindlichkeit für den Betreiber (Betreiber argumentieren, die angezeigten Werte für verbleibende Pauschalvolumina bzw. die bereits entstandenen Kosten seien „unverbindliche Richtwerte“), als auch deren teils erhebliche Unzuverlässigkeit (im Rahmen von Schlichtungsverfahren

¹ <http://www.rtr.at/de/komp/alleBerichte>

² Schreiben der Bundesarbeiterkammer an die RTR-GmbH vom 05.10.2011

konnte festgestellt werden, dass z.B. Webanwendungen zur Kontrolle des verbrauchten Datenvolumens mancher Betreiber mehrere Stunden (bis zu 12 Stunden) lang um mehrere Gigabyte zu geringe Werte auswiesen). Die derzeit freiwillig am Markt angebotenen Kontrolleinrichtungen erlauben den Endnutzern daher derzeit keine zuverlässige und vor allem verbindliche - und somit rechtssichere – Kontrolle ihrer genutzten Pauschalvolumina und somit auch ihrer laufenden Kosten.

Zu den freiwillig angebotenen Warneinrichtungen ist festzuhalten, dass manche Betreiber solche Einrichtungen auch bereits vor dem Abschluss des „Branchen-Kodex Mobilfunk“ (in Folge kurz „Kodex“) vom 14.03.2011 angeboten haben. Hierzu muss jedoch das bereits zu den Kontrolleinrichtungen Gesagte wiederholt werden: Auch in diesem Fall zeigt sich keine allgemeine Schutzwirkung zugunsten der Endnutzer, da einerseits die Zuverlässigkeit dieser Einrichtungen (Warn-SMS werden manchmal verspätet oder gar nicht verschickt) in Zweifel zu ziehen ist und andererseits, dass bei Versagen dieser Einrichtungen Betreiber sich auf deren rechtliche Unverbindlichkeit berufen und die angefallenen Entgelte trotzdem in Rechnung stellen.

In rechtlicher Hinsicht handelt es sich bei den von den Betreibern angebotenen freiwilligen Kontroll- und Warneinrichtungen lediglich um „freiwillig“ angebotene Leistungen, die weder in den AGB oder Leistungsbeschreibungen noch in anderen Vertragsdokumenten konkret geregelt sind. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass auf das korrekte Funktionieren und die Erbringung dieser Services ein rechtsverbindlicher vertraglicher Anspruch des Teilnehmers besteht. Der Endnutzer ist daher im Falle des Versagens bzw. der Fehlfunktion der Kontrolleinrichtungen mangels Vertrauensschutz (die Angaben der Einrichtungen sind als Wissenserklärung zu werten) rechtlich nur wenig geschützt.

Auch sind vom Kodex lediglich „Konsumenten“ (wohl richtig gemeint: Verbraucher) iSd Konsumentenschutzgesetzes erfasst. Speziell Einzelunternehmer sowie KMU nutzen jedoch oftmals auch Tarife, die für „Privatkunden“ geschaffen wurden, sind jedoch aufgrund der genannten Ausnahme gänzlich ungeschützt.

Zum Branchenkodex „Mobilfunk“:

Der Branchen-Kodex „Mobilfunk“ vom 14.03.2011, der auf der Plattform der Wirtschaftskammer Österreich von allen Mobilfunkanbietern unterzeichnet wurde, konnte bei Betrachtung der korrespondierenden Beschwerde- und Streitschlichtungsstatistik der RTR-GmbH keine Trendwende herbeiführen. De facto kann in statistischer Hinsicht keine konkrete Effektivität des Kodex auf das Problem überhöhter Rechnungen bei mobilen Datendiensten erkannt werden. So sind z.B. Tarife, die gar keine pauschalen Datenvolumina enthalten und bei denen unmittelbar eine teure Einzelvergebührung erfolgt (z.B. im medial kolportierten Fall des „Vorarlberger Skilehrers“ (Rechnungsbetrag: 25.000 Euro), dieser war auch als Streitschlichtungsfall nach § 122 TKG 2003 von der RTR-GmbH zu behandeln), nicht vom Kodex abgedeckt.

Weiters gibt es auch bei den dem Kodex unterliegenden Tarifen eine Reihe von Ausnahmen: So ist die immer weiter verbreitete Nutzung von mobilen Datendiensten via UMTS-Router beispielsweise nicht abgedeckt, da hierbei Warn-SMS nicht angezeigt werden können.

Der Kodex sieht zwei Varianten vor, nämlich dass der Nutzer entweder bei Erreichen von 70 % – 80 % des inkludierten Volumens, sowie nochmals bei Aufbrauch des Volumens per SMS (alternativ bei manchen Produkten: E-Mail) informiert wird oder dass der Nutzer bei Erreichen eines mit ihm vereinbarten Kostenlimits (60 Euro sind als Limit jedenfalls anzubieten) per SMS informiert wird.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Information über den drohenden Aufbrauch des inkludierten Paketvolumens bzw. über die angefallenen Kosten aus technischen Gründen meist nur wenig wahrgenommen werden. So zeigt sich bei der von den Betreibern bereitgestellten Verbindungssoftware oftmals, dass die Menüs zur Anzeige dieser SMS nicht

leicht auffindbar sind. Oft wird die Zustellung dieser SMS auch nur kurz durch eine Benachrichtigung angezeigt; befindet sich der Nutzer zu diesem Zeitpunkt nicht vor seinem Gerät, so nimmt er auch den Eingang der SMS nicht wahr. Weiters sind der RTR-GmbH aus ihrer Tätigkeit als Schlichtungsstelle nach § 122 TKG 2003 ebenfalls mehrere Fälle bekannt, in denen diese Warn-SMS zu spät oder gar nicht verschickt wurden.

Größter Schwachpunkt der im Kodex vorgesehenen Warnmaßnahmen ist jedoch, dass der Verbrauch der aktuellen Datensession, also der aktuell gerade bestehenden Verbindung bis zum Ende eben dieser Datensession bei Auslösung der Warn-SMS nicht eingerechnet wird. Dies führt bei (in zeitlicher Hinsicht) langen Verbindungen, in Zusammenhang mit dem Stand der Technik an hohen Übertragungsgeschwindigkeiten und Überschreitungstarifen, die teilweise bis zu 0,50 Euro je MB an Überschreitungsdatenverbrauch festlegen, nach wie vor binnen kürzester Zeit zu überhaus hohen Rechnungsbeträgen, ohne dass eine Warnung erfolgt wäre. Beschwerdeführer berichten in Schlichtungsverfahren von mehreren gleichzeitig einlangenden Warn-SMS, die unmittelbar nach Ende der Datenverbindung zugestellt worden wären. Zu diesem Zeitpunkt waren aber oftmals bereits mehrere hundert Euro an Überschreitungsentgelten angefallen und die Warnung daher nutzlos.

Die diesbezügliche Feststellung im Kodex, dass ein solches Echtzeit- bzw. „fast“ Echtzeit-Billing-System technisch nicht möglich sei, ist bei einer objektiven technischen Betrachtung der einschlägigen technischen Standards in Mobilfunknetzen nicht nachvollziehbar. Wie im Rahmen der Untersuchung und auch im Rahmen der technischen Expertise festgestellt werden konnte, haben bereits die Schutzbestimmungen für Datenroaming iSd. Verordnung (EG) Nr. 544/2009 (erweiterte „EU-RoamingVO“) die Implementierung solcher Systeme bei allen Mobilfunkanbietern notwendig gemacht, da diese VO die Sperre von Datenroamingdiensten bei Erreichen eines Kostenwertes für Datenroamingverbindungen von 50,00 Euro (+ USt., in Österreich daher 60,00 Euro) vorsieht. Es bedeutet daher einen geringeren Implementierungsaufwand, diese Systeme auch auf Inlandsdatenverbindungen auszudehnen. Weiters sind solche Systeme auch bereits im Bereich von Prepaid-Angeboten für mobiles Internet bzw. mobile Datendienste im Einsatz, da auch hier bei Guthabensaufbrauch die Verbindung unterbrochen werden muss.

Die im Kodex angeführten Bestimmungen zu Kontrolleinrichtungen (Webinterface) zur Kontrolle verbrauchter Einheiten bzw. des Kostenstandes hat ebenfalls zu keiner wahrnehmbaren Verbesserung der angebotenen Kontrolleinrichtungen geführt, da der Kodex zwar Bestimmungen zur Aktualität der angezeigten Daten enthält, diese aber nur besagen, dass dem Endnutzer mitgeteilt werden muss, welche Verbindungen bereits in der Anzeige berücksichtigt sind. Da jedoch nicht festgelegt wird, wie oft die Aktualisierung dieser Anzeige zu erfolgen hat und auch kein maximaler Rahmen für die Aktualität der Daten normiert ist, kann diese Kontrolleinrichtung nicht als effizient beurteilt werden. Dies führt nämlich dazu, dass der Nutzer zwar weiß, dass die angezeigten Daten mehrere Stunden alt sind, jedoch seinen gerade aktuellen Verbrauch in einem angemessenen Zeitfenster trotzdem nicht ermitteln kann.

Somit können auch die im Lichte des Kodex angebotenen Kontrolleinrichtungen der Betreiber keinen wirksamen Schutz vor überhöhten Rechnungen bieten. Dem Nutzer bleibt nur die Wahl, entweder die Zahlung von Überschreitungsentgelten zu riskieren oder seine Dienstenutzung schon prophylaktisch zu einem früheren Zeitpunkt einzustellen und somit die mit dem Grundentgelt bereits bezahlten Pauschalvolumina nicht vollständig nutzen zu können.

Zur rechtlichen Qualität des Kodex ist festzuhalten, dass dieser grundsätzlich nur mit Innenwirkung zwischen den Mobilfunkbetreibern abgeschlossen wurde. Als Vertrag mit Schutzwirkung zugunsten Dritter (der Endnutzer) kann dieser nicht ohne Weiteres angesehen werden, da auch im Hinblick auf die Bindung an AGB bzw. ein konkretes Vertragswerk (§ 69 Abs. 1 TKG 2003) hierfür eine explizite Vereinbarung im jeweiligen Kundenvertrag notwendig wäre. Selbst in dem Fall, dass die Warnrichtungen iSd. Kodex

versagen, kann daher der Endnutzer hieraus nicht unmittelbar seine Befreiung von der Entgeltzahlungspflicht für die Überschreitungsentgelte argumentieren. Auch gilt der Kodex nur für Verbraucher iSv § 1 KSchG. Da jedoch auch zunehmend Einzelunternehmer bzw. Klein- und Mittelbetriebe betroffen sind, lässt auch in dieser Hinsicht der Kodex eine Schutzlücke offen.

Der Branchenkodex brachte damit keine signifikante Verbesserung für Endnutzer. Dies betrifft sowohl die Anzahl der Verfahren als auch die Streitwerte. Eine Analyse der Schlichtungsverfahren mit Stichtag 15.04.2011 (Anmerkung: da der Kodex nicht unmittelbar wirksam wird und der Rechnungslauf üblicherweise 30 Tage umfasst, wurde dieses Stichtatum gewählt) ergibt Folgendes:

Der monatliche Durchschnitt von knapp 200 Verfahren betreffend Datendienste blieb sowohl vor als auch nach Wirksamwerden des Branchenkodex fast gleich. Selbiges gilt für die Streitwerte. Diese sanken nur geringfügig von rund 640,- Euro auf 610,- Euro. Eine spürbare Verbesserung der Situation der Nutzer von Datendiensten konnte daher unmittelbar und auch im weiteren Verlauf nicht festgestellt werden.

Zusammengefasst zeigt sich durch obige Statistik, dass die im Kodex vorgesehenen Maßnahmen bedingt durch ihre mangelnde Datenaktualität und der Tatsache, dass keine Sperrmaßnahmen angeboten werden, keinen hinreichenden Schutz bei der Nutzung von mobilen Datendiensten bieten. Wie oben bereits statistisch dargelegt, sind sowohl die absolute Anzahl an Streitfällen, als auch die Streitwerte bei Streitschlichtungsanträgen nach § 122 TKG 2003 nach Inkrafttreten des Kodex nicht signifikant gesunken. Auch die mediale Rezeption geht von der mangelnden Effektivität der im Kodex gebotenen Maßnahmen aus, da insbesondere die Warnungen, die nach dem Kodex vorgesehen sind, dem Teilnehmer auf eine Art und Weise zugestellt werden, sodass dieser sie manchmal nicht wahrnimmt.³

Abgesehen von den im Kodex genannten Einrichtungen existieren teilweise noch andere, ähnliche Einrichtungen. Als Beispiel kann der Mobilfunkbetreiber Orange genannt werden, der seit kurzem als Vertragsinhalt bzw. „Zusatzfeature“ ein Produkt mit Namen „Schutzengel Manfred“⁴ anbietet. Dieses bietet (um den Preis von 1,50 Euro je Monat für ältere Tarife) zumindest für den Bereich mobiler Datendienste dahingehend einen Schutz vor dem Anfall hoher Entgelte für Datenverbindungen, als bei Aktivierung des Paketes nach Verbrauch der Datenpauschale ohne Zusatzverrechnung die Geschwindigkeit gedrosselt wird. Zu erwähnen ist allerdings, dass dies nur für mobile Datendienste und nicht für Sprach- oder SMS-Pauschalvolumina bzw. für andere Freieinheiten gilt. Für sonstige Pauschalvolumina ist wiederum nur eine Warnung per SMS vor Aufbrauch der Pauschalen, jedoch keine Sperre vorgesehen. Weiters ist das Paket (teilweise) kostenpflichtig und muss aktiv vom Nutzer aktiviert werden. Entscheidet sich ein Teilnehmer (aus welchen Gründen auch immer) dazu, dieses Paket nicht zu aktivieren, so ist er weiterhin dem Risiko hoher Kosten für Datendienste ausgesetzt.

Als weiteres Risikopotenzial kann die technische Entwicklung in den Mobilfunknetzen gesehen werden. Mehrere Betreiber haben bereits mit dem „Roll-out“ von LTE (4G Netzen) in einigen Ballungsräumen begonnen. Durch diese technische Entwicklung werden immer höhere Übertragungskapazitäten ermöglicht, die jedoch gleichzeitig auch das Potenzial in sich tragen, bei verbrauchsabhängigen Verrechnungsmodellen binnen kürzerer Zeit größere Datenmengen und somit auch höhere Entgelte zu akkumulieren. Auch im Hinblick hierauf erscheint die Implementierung von entsprechenden Schutzeinrichtungen für die Teilnehmer derzeit ohne Alternative.

³ <http://futurezone.at/digitallife/5356-mobilfunk-falle-600-euro-fuer-6-gigabyte.php>, abgerufen am 12.10.2011

⁴ <http://www.orange.at/Content.Node/mehr-als-telefonieren/mobile-organisation/kostenkontrolle/>, abgerufen am 12.10.2011

Fazit:

In Bezug auf mobile Datendienste kann jedenfalls ein dringender Bedarf nach erhöhter Kostentransparenz iSv § 25a Abs 1 TKG 2003 festgestellt werden. Die Notwendigkeit der Anordnung von Kontroll-, Warn- und auch Sperreinrichtungen ist daher aus Sicht der RTR-GmbH jedenfalls gegeben und wird diese Notwendigkeit auch durch die Beschwerde- und Streitschlichtungsstatistik sowie durch die diesbezüglich mediale Rezeption belegt. In diesem Zusammenhang ist ergänzend festzuhalten, dass auch die EB zu § 25a Abs 1 TKG 2003 bereits von einer diesbezüglichen Notwendigkeit ausgehen.

Freiwillig von den Betreibern derzeit angebotene Warneinrichtungen, wie beispielsweise jene des Branchenkodex Mobilfunk, sind zu begrüßen; diese haben jedoch durch ihre einschränkende Ausgestaltung systemimmanente Schwächen, die in der praktischen Anwendung zur ihrer mangelnden Effektivität führen. Auch die Tatsache, dass manche Einrichtungen nur gegen zusätzliches Entgelt angeboten werden, trägt nicht zu deren Akzeptanz bei. Die derzeit angebotenen Einrichtungen der Betreiber sind daher im Sinne einer Durchschnittsbetrachtung nicht in der Lage, das bestehende Bedürfnis der Teilnehmer nach Kostentransparenz hinreichend zu erfüllen. Bei Anordnung spezifischer Sperrmaßnahmen nach Vorbild der EU-Roaming VO⁵ muss sichergestellt sein, dass die Fortsetzung der Nutzung aktiv vom Teilnehmer zu bestätigen ist.

Kein Handlungsbedarf besteht bei den in letzter Zeit häufiger auftretenden Tarifen ohne Zusatzverrechnung bei Überschreiten der inkludierten Datenpauschalvolumina (z.B. mit Drosselung der Übertragungskapazität), da hierbei keine Kostennachteile für den Nutzer anfallen können.

3.1.2. Leitungsgebundene Datendienste (Coax, xDSL, FTTH, etc.)

Im Hinblick auf drahtgebundene Datendienste kann festgehalten werden, dass sich seit mehreren Jahren Flat-Rate Tarife durchgesetzt haben, die keine verbrauchsabhängige Verrechnung mehr beinhalten. Da die in Rede stehenden Maßnahmen der KobeV auf die Kostentransparenz und -beschränkung abzielen, sind Pauschaltarife, bei denen entweder unbeschränkte Volumina (echte Flat-Rate Tarife) vereinbart sind oder bei denen beschränkte Volumina, jedoch ohne Zusatzverrechnung bei Überschreitung (z.B. Reduzierung der verfügbaren Bandbreite bei Ausschöpfen des Datenvolumens) vorgesehen sind, aus dem Anwendungsbereich der KobeV auszunehmen. In diesem Segment müssen daher derzeit keine Maßnahmen implementiert werden.

3.1.3. Leitungsgebundene Sprachdienste

Nach einem zwischenzeitig konstanten Sinken des Beschwerdevolumens im Hinblick auf leitungsgebundene Sprachdienste bezüglich überhöhter Rechnungen, muss besonders das seit Kurzem bestehende Problem des PBX-Hacking (va. bei VoIP PBX) angesprochen werden. Während Probleme mit hohen Rechnungen für Sprachtelefonie im Inland die Ausnahme sind, hat die immer weitere Verbreitung von VoIP-Telefonanlagen bzw. von Telefonanlagen mit Fernwartungszugang auch im KMU-Bereich zu einem Anstieg von Streitschlichtungsfällen bezüglich Auslandsverbindungen geführt. Konkret werden hierbei die Fernwartungszugänge der Anlagen dazu benutzt, um Rufumleitungen auf teure Auslandsdestinationen einzurichten. Hierzu wird die Telefonanlage entweder „gehackt“ (das Passwort für den Fernwartungszugang wird per „brute-force“ geknackt) oder es wird (wesentlich häufiger) schlicht das vom Telefonanlagenhersteller vorgegebene Standardpasswort für den Fernwartungszugang genutzt, das bedauerlicherweise oftmals vom Besitzer/ Administrator der Telefonanlage nicht geändert wird. Diese Attacken finden

⁵ Verordnung (EG) Nr. 717/2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft idF VO (EG) Nr. 544/2009.

regelmäßig an Feiertagen und Wochenenden statt, da zu diesem Zeitpunkt niemand den Missbrauch beim Nutzer selbst bemerkt.

Nach Auswertung der entsprechenden Beschwerdestatistiken zeigt sich - abseits der genannten Einzelfälle - jedoch, dass diese Beschwerden nur noch einen kleinen Teil des Gesamtvolumens ausmachen. Auch die Streitwerte bei leitungsgebundenen Sprachdiensten gehen – nimmt man obige Fallkonstellationen aus – zurück.

Fazit:

In Bezug auf leitungsgebundene Sprachdienste kann, abgesehen von vereinzelten speziellen Problemen mit dem Hacken von Nebenstellenanlagen, daher derzeit kein konkreter und allgemeiner Bedarf nach erhöhter Kostentransparenz festgestellt werden. Die diesbezüglichen Entwicklungen sind jedoch genau zu beobachten und regelmäßig zu evaluieren, um auf etwaige Änderungen oder beim Auftreten allgemeiner Probleme im Hinblick auf dieses Dienstesegment schnell reagieren zu können.

3.1.4. Mobile Sprachdienste & SMS

In diesem Segment zeigt sich ein anhaltend hohes Gefahrenpotenzial von Mehrwertdiensten bei jenen Teilnehmern, die bewusst Mehrwertdienste nutzen. Dieses Gefahrenmoment vermögen auch die Bestimmungen der KEM-V nicht vollständig abzudecken. Die konkrete Gefahr ergibt sich aus dem Umstand, dass Nutzer im Bereich von Mehrwertnummern in der Rufnummerngasse „0930“ in sehr vielen Beschwerdefällen vom jeweiligen Diensteanbieter der Mehrwertnummern zum sog. „Makeln“ der Verbindung aufgefordert werden. Hierbei wird auf Andringen bzw. „Überreden“ des Diensteanbieters (bzw. dessen „Erfüllungsgehilfen/innen“), vom Nutzer im Rahmen der vom OGH (OGH v. 12.06.2003, 2 Ob 23/03a) zu diesen Diensten postulierten „verdünnten Willensfreiheit“ auf dem zweiten Gesprächskanal eine weitere Verbindung zu derselben oder zu einer anderen Mehrwertnummer hergestellt. Die erste Verbindung wird bis Ablauf der Zeitbeschränkungen des § 122 KEM-V 2009 gehalten und erst dann getrennt. Nähert sich die zweite Verbindung des Nutzers dem Ablauf der Zeitbeschränkung, so wird dieser erneut „animiert“ zu makeln. Im Rahmen von Beschwerdefällen konnten so stundenlange Parallelverbindungen zu Gunsten der Diensteanbieter entstehen, die zu einem überaus hohen Entgeltstand beim Teilnehmer führen können.

Bei SMS-Diensten führen einerseits analog zu Datendiensten Überschreitungen von Pauschalvolumina, andererseits teilweise bereits „überholt“ wirkende Dienste zu Beschwerden. So sind in Pauschalvolumina oftmals SMS-Sendebestätigungsdienste nicht enthalten, die jedoch noch von einer auffallend hohen Anzahl von Endkunden genutzt werden. SMS werden oftmals mit eingestellter Sendebestätigung in dem Glauben verschickt, dass ohnehin keine verbrauchsabhängigen Kosten entstehen könnten, solange das SMS-Pauschalvolumen nicht verbraucht sei. Im Gegenteil entstehen hierdurch jedoch oft hohe Kosten, da die Sendebestätigungen oftmals zum Preis einer SMS nach Verbrauch der Pauschale vergibt werden (zw. 10,00 – 50,00 Eurocent). Sind nun beispielsweise 1.000 SMS in einem Pauschaltarif enthalten, birgt dies oftmals bis zur Kenntnis des Endkunden über die Tatsache, dass die Sendebestätigungen nicht im Pauschaltarif enthalten sind, ein Kostenrisiko von 250,00 – 500,00 Euro. Begünstigt wird dieser Trend durch die Tatsache, dass einige Betreiber, die früher diese Dienste in das Pauschalvolumen eingerechnet haben, diese nun gesondert verrechnen (z.B. Änderung der Entgeltbestimmungen der T-Mobile Austria GmbH nach § 25 Abs. 3 TKG 2003 im Juli 2010, nun Punkt 10.1 in den allg. Entgeltbestimmungen).

Auch die nach wie vor problematische Situation bei Mehrwert-SMS ist hier zu erwähnen. Zahlreiche Content-Dienste bis hin zu sozialen Netzen (z.B. Spiele auf Facebook) erlauben es Teilnehmern, per Mehrwert-SMS Guthaben oder Extras für ihre Spiele / Dienste zu

erwerben. Dabei zeigt sich aus den Beschwerdefällen, dass die Bestimmungen der KEM-V 2009 nicht immer eingehalten werden. So sind oft die bei „Abo-Diensten“ gemäß § 123 Abs. 2 Z 1 KEM-V 2009 in 10,00 Euro Schritten zu versendenden Warnhinweise nicht dokumentiert. Auch stellt sich hier das Problem, dass Minderjährige diese Dienste nutzen und hierbei (oft auch bedingt durch einen gewissen „sozialen Druck“) zu wenig auf die entstehenden Kosten achten.

Im Rahmen der Schlichtungsverfahren kann somit auch für sonstige von einem Mobiltelefon nutzbare Dienste Handlungsbedarf festgestellt werden. So können bis Anfang November 2011 folgende Zahlen festgestellt werden: 100 Verfahren mit einem durchschnittlichen Streitwert von 615,- Euro mussten wegen bestrittener Sprachmehrwertdienste eingeleitet werden. Bei Mehrwert-SMS liegt der Streitwert zwar nur bei rund 210,- Euro, deren Anzahl jedoch bei 150. Selbst bei den Verfahren, die nur die Verrechnung von normalen Mehrwert-SMS betreffen, liegt der durchschnittliche Streitwert bei ca. 240,- Euro und es wurden immerhin 80 Verfahren diesbezüglich eingeleitet. Zu beachten ist natürlich auch in diesem Zusammenhang, dass die Anzahl der bei der Schlichtungsstelle einlangenden Beschwerden nur eine Indikatorwirkung hat und die tatsächlichen Fälle mit überhöhten Rechnungen wesentlich höher sind. Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass nur ein Bruchteil der betroffenen Kunden den Weg zur Schlichtungsstelle einschlägt.

Aus diesem Grund ist auch in diesem Segment ein Gefährdungspotential für die Ausgabensteuerung der Endnutzer und für die Kostentransparenz gegeben, dem nur durch Kontroll-, Warn- und Sperreinrichtungen begegnet werden kann, da einerseits die Zeitbeschränkungen der KEM-V 2009 teilweise umgangen werden können und andererseits auch bezüglich SMS-Dienste bzw. SMS-Mehrwertdienste nach wie vor ein erhebliches Kostenrisiko besteht.

3.2. Ergebnis der Analyse

Vor dem Hintergrund der dargestellten Daten- und Informationslage destilliert sich aus den zahlreichen Gefährdungsszenarien in den untersuchten Dienstesegmenten ein Bild der abstrakten Gefährlichkeit der untersuchten Telekommunikationsdienste im Mobilfunkbereich. Mit Ausnahme von leitungsgebundenen Diensten bzw. Diensten mit festem Netzabschlusspunkt konnten in jedem der untersuchten Dienstesegmente teilweise erhebliche Gefahrenpotenziale bei der Nutzung von Telekommunikationsdiensten im Hinblick auf Kostensicherheit, Kostentransparenz und Ausgabensteuerung identifiziert werden.

Nach Auswertung der einschlägigen Beschwerdestatistiken und Analyse der Situation vor und nach bestimmten Selbstregulierungsversuchen (z.B. der „Kodex Mobilfunk“) zeigt sich, dass die diesbezüglichen Versuche des Marktes zwar Schritte in die richtige Richtung waren, diese jedoch nicht ausreichend waren, um den aufgezeigten Gefährdungspotenzialen zu begegnen. Teilweise ergibt sich sogar das Bild, dass die Anzahl und auch die Streitwerte der an die Regulierungsbehörde nach § 122 TKG 2003 herangetragenen Beschwerdefälle nach Einführung derartiger Maßnahmen ungehindert weiter angestiegen sind. Auch in der medialen Rezeption zeigt sich, dass mit den bisher vom Markt getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung überhöhter Rechnungen für Telekommunikationsdienste nicht das Auslangen gefunden werden kann.

Es besteht daher ein erhöhtes Bedürfnis nach Kostentransparenz und Ausgabensteuerung der Teilnehmer, dem durch die Erlassung einer Kostenbeschränkungsverordnung mit entsprechenden Kostenkontroll-, Warn-, und Sperreinrichtungen zielführend abgeholfen werden kann.

4. Evaluierung der IST-Situation aus Nutzersicht

4.1. Einleitung

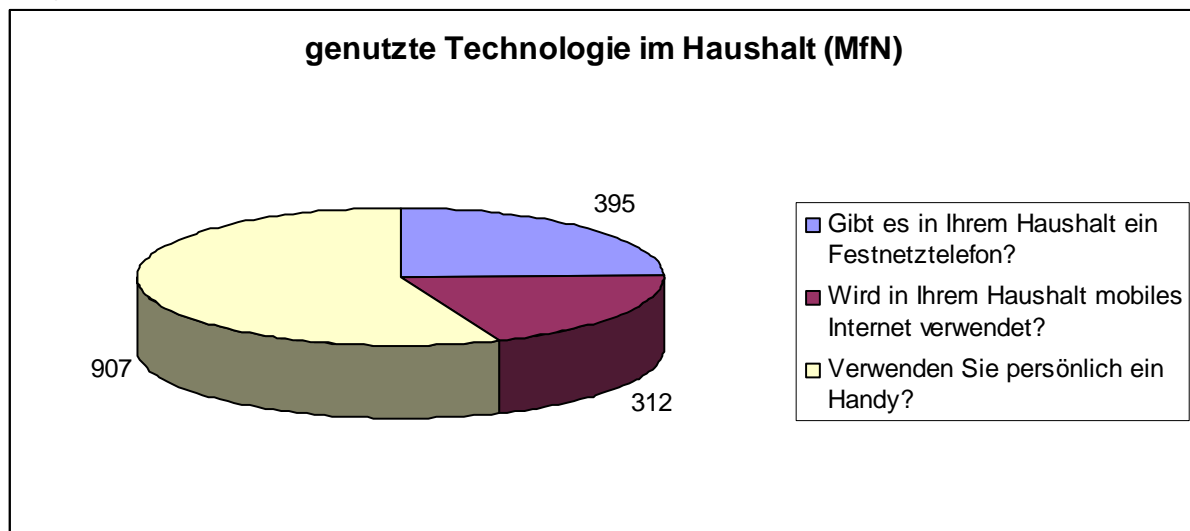
Zentrales Anliegen des § 25a TKG 2003 ist die Implementierung zuverlässiger und rechtssicherer Kontroll- und Warneinrichtungen, die Nutzern einerseits das tatsächliche Nutzen ihrer tarifmäßig vereinbarten Pauschalvolumina ermöglichen, jedoch andererseits auch konkrete Schutzmaßnahmen im Fall unüblich hohen Entgelts anbieten sollen. Hierbei ist zur Feststellung eines konkreten Schutzbedürfnisses bzw. eines Bedürfnisses nach erhöhter Kostentransparenz vor allem die Sicht bzw. das individuelle Schutzbedürfnis jener Zielgruppe entscheidend, die durch die Verordnung maßgeblich geschützt werden sollen: die Teilnehmer.

Um eben diese konkreten Warn- und Schutzmaßnahmen zielführend und effektiv ausgestalten zu können, ist es jedoch notwendig, die Ist-Situation bzw. die objektive Erwartungshaltungen an derartige Einrichtungen derer zu erheben, zu deren Schutz die angedachten Maßnahmen ergriffen werden sollen. Zur Bewertung der konkreten Notwendigkeit und zur Erhebung sinnvoller Erwartungshaltungen an entsprechende Kostenschutzeinrichtungen wurde von der RTR-GmbH daher bei IFES - Institut für empirische Sozialforschung GmbH eine repräsentative Umfrage (Sample = 1.000) in Auftrag gegeben, um das Schutzbedürfnis der Endnutzer in Bezug auf Telekommunikationsdienste zu erheben.

4.2. Die Ergebnisse der Umfrage

4.2.1. Grundsätzliche Statistik

Die Umfrage wurde vom IFES Institut mit einer Stichprobe von 1.000 Haushalten als computergestützte persönliche Interviews (CAPI) durchgeführt. Bei den befragten 1.000 Haushalten zeigt sich folgende Verteilung der genutzten Technologien (Mehrfachnennung – MfN):

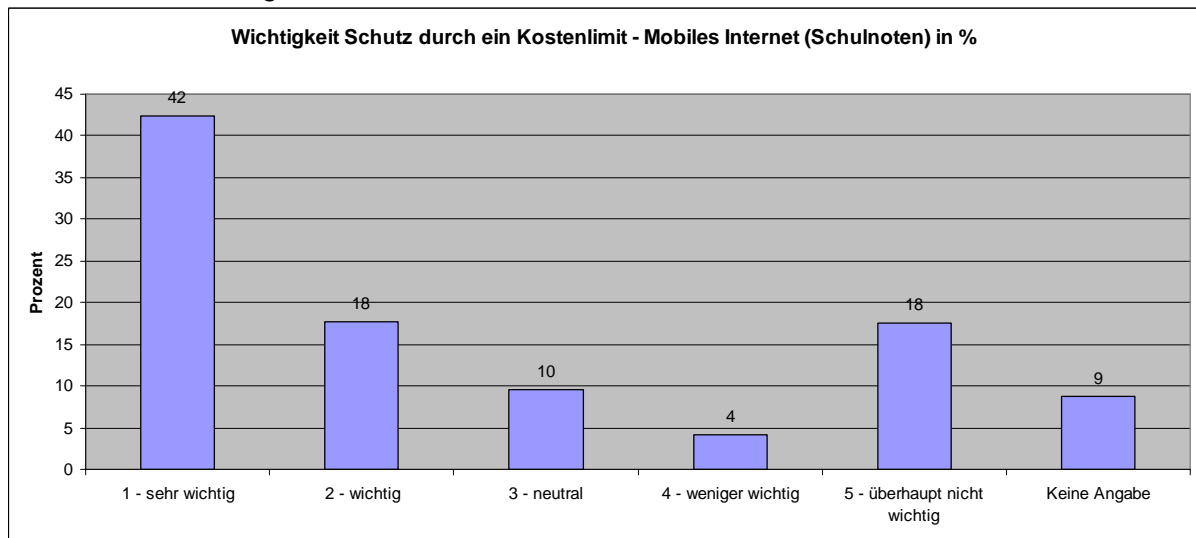


Trotz der Möglichkeit zur Mehrfachnennung zeigt sich daher ein klarer Trend zur Nutzung des Mobiltelefons als Hauptkommunikationsmittel. Mit insgesamt 312 Nennungen zeigt sich jedoch auch die Wichtigkeit von mobilen Breitbandzugängen.

4.2.2. Mobile Datendienste

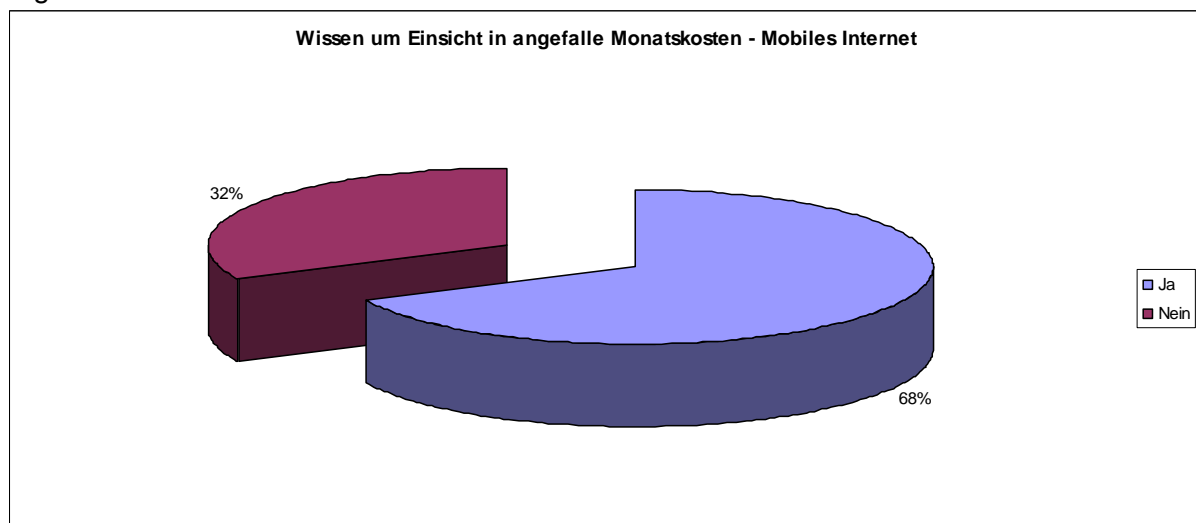
Weiters wurde nach der subjektiven Wichtigkeit einer Kostenbeschränkungsfunktion im Sinne einer betragsmäßigen Sperre gefragt, die Bewertung der Wichtigkeit einer solchen

Funktion wurde nach dem Schulnotensystem vorgenommen. Hierbei ergab sich für mobile Breitbanddienste folgendes Bild:

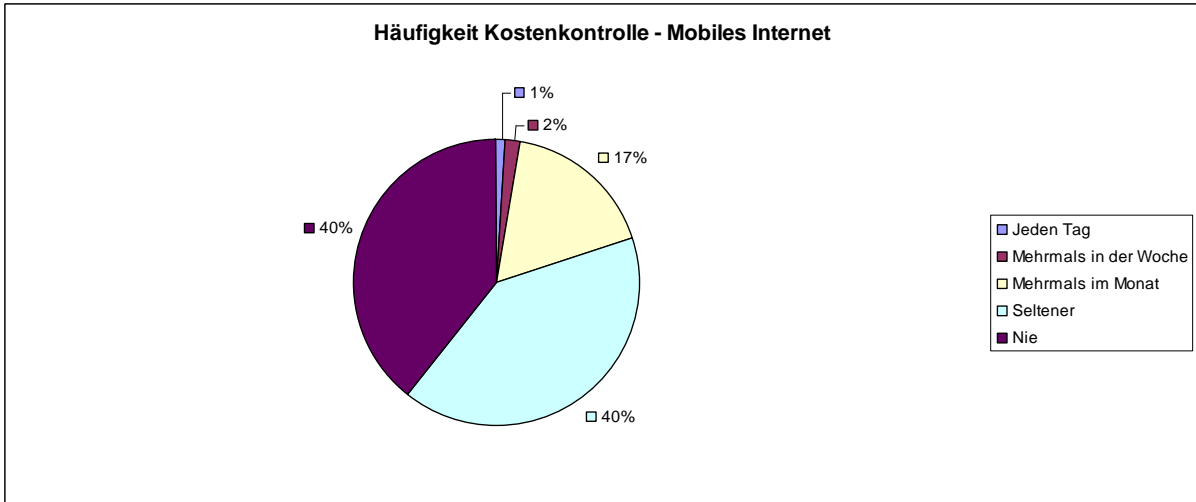


Die Statistik zeigt daher, dass im Bereich von mobilen Breitbanddiensten auch aus Nutzersicht ein dringendes Bedürfnis nach Kostentransparenz und Kostenschutz besteht. Diese Angaben decken sich jedenfalls mit den von der RTR-GmbH aus den Beschwerdestatistiken beobachteten Angaben.

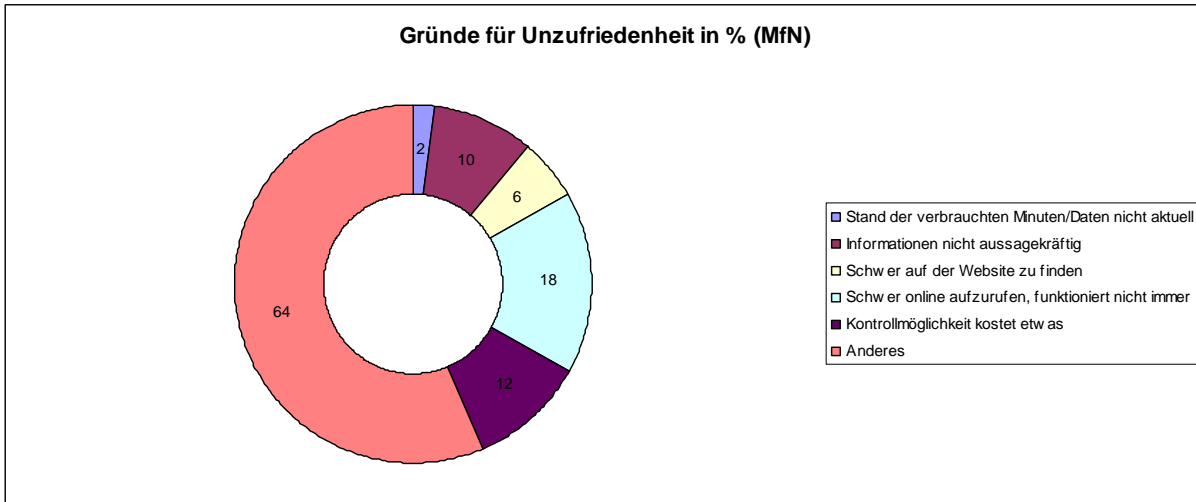
Weiters wurde auch das Wissen um die Möglichkeit der Kostenkontrolle (z.B. über die Website des Betreibers oä.) erhoben. Hierbei zeigten sich für mobile Breitbanddienste folgende Antworten:



Der Anteil der Teilnehmer, die über die Möglichkeit der Kostenkontrolle informiert ist, ist daher im Bereich mobiler Breitbanddienste relativ hoch. Auch die Frage nach der Häufigkeit der Einsichtnahme in die bereits angefallenen Dienste zeigte durchaus, dass die Teilnehmer zur Selbstkontrolle bereit sind bzw. eine solche als notwendig erachten.



Auf etwaige Unzufriedenheiten mit Kostenkontrollsystemen angesprochen zeigte sich folgendes Stimmungsbild:



Die Ausschläge bei den Kategorien „nicht aussagekräftige Information“ und „schwer aufzurufen, funktioniert nicht immer“ bestätigt die Ansicht, dass auch die angebotenen Kontrolleinrichtungen der Betreiber grundsätzlich funktionieren, jedoch im Bereich der Aktualität / Aussagekraft und Funktionalität verbesserungswürdig sind.

Fazit:

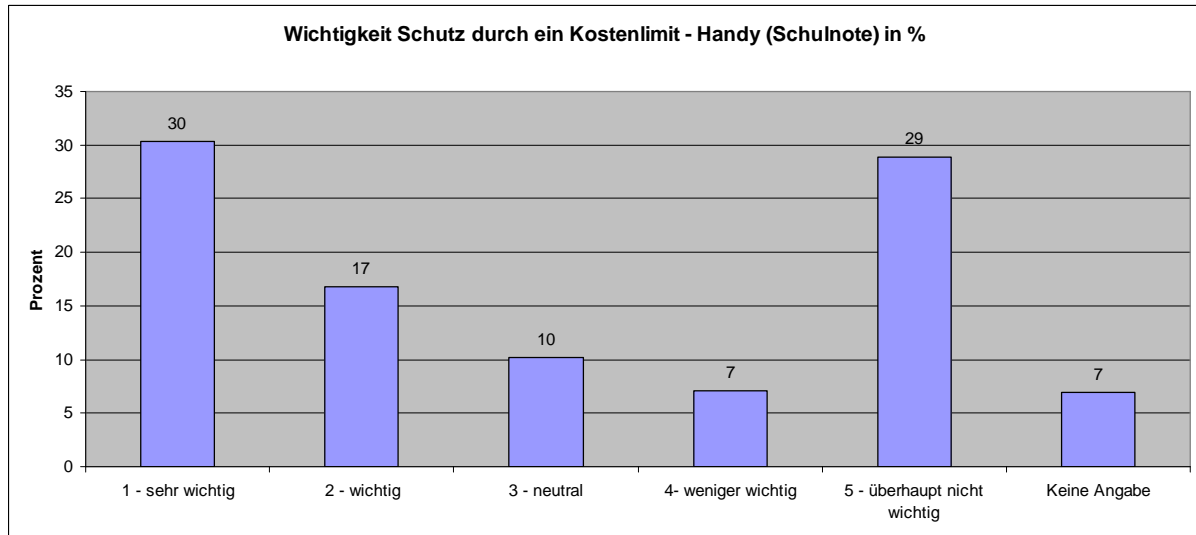
Die Umfragewerte entsprechen den Prognosen, die sich bereits aus der Beschwerde- und Streitschlichtungsstatistik ergeben. Ein Bedürfnis nach erhöhter Kostentransparenz und nach einem zuverlässigen Ausgabenschutz ist aus Sicht der Teilnehmer vorhanden.

4.2.3. Sonstige mobile Dienste (mobile Sprachdienste & SMS)

Ähnlich wie bei mobilen Datendiensten zeigt sich auch bei der Nutzung anderer mobiler Dienste, dass (wenn auch mit geringerer Signifikanz) auch in diesem Segment ein Bedürfnis nach Sperreinrichtungen besteht. Der überwiegende Anteil der Befragten hält auch in diesem Segment eine Kostenbeschränkung durch eine automatische Sperre für „sehr wichtig“ oder zumindest „wichtig“ (47 %), während ein gewisser Teil (36%) die Notwendigkeit mit „weniger wichtig“ oder „überhaupt nicht wichtig“ einstuft. Der Grund für diese Diskrepanz gegenüber mobilen Datendiensten dürfte zum Einen in der breiteren Fächerung der Kostengefahrscenarien liegen, da im Gegensatz zu mobilem Internet, bei dem letztendlich nur die sog. „Excess Charge“, also Überschreitungsentgelte zu hohen Rechnungen führen,

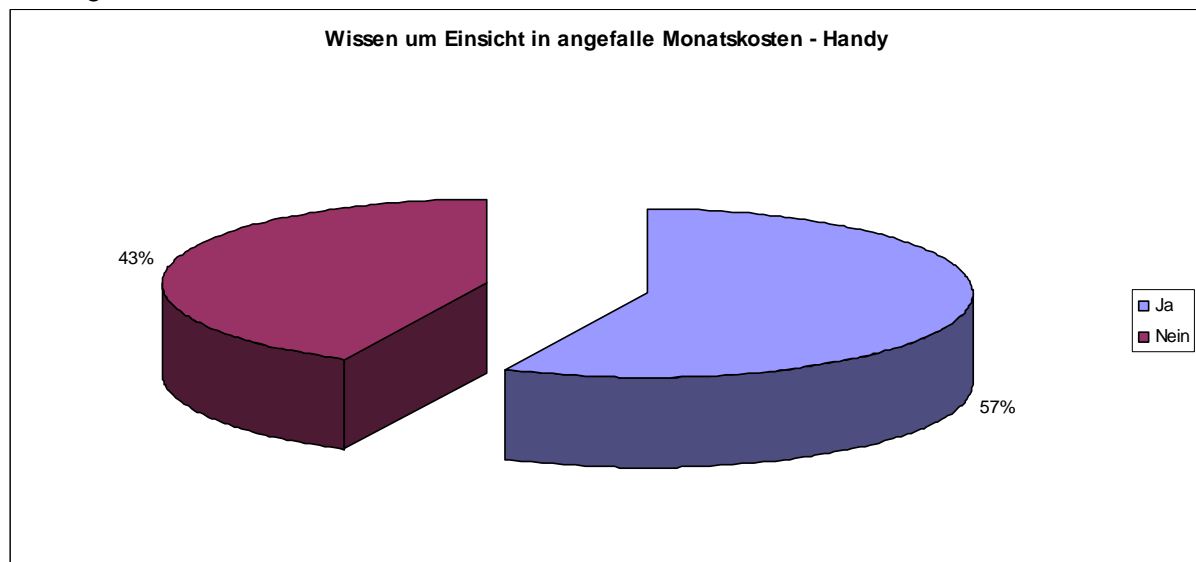
bei anderen mobilen Diensten eine Vielzahl von Faktoren zu überhöhten Rechnungen führen kann, die der Allgemeinheit nicht in derselben Deutlichkeit wie Überschreitungstarife bei mobilem Internet bekannt sind. Zum Anderen bezieht sich die mediale Rezeption in letzter Zeit auch hauptsächlich auf mobile Datendienste bzw. deren Überschreitungstarife, was auch zu einer Verschiebung der „Awareness“ der Teilnehmer zu diesem Thema und weg von der allgemeinen „Handynutzung“ führt.

Die Verteilung im Detail:

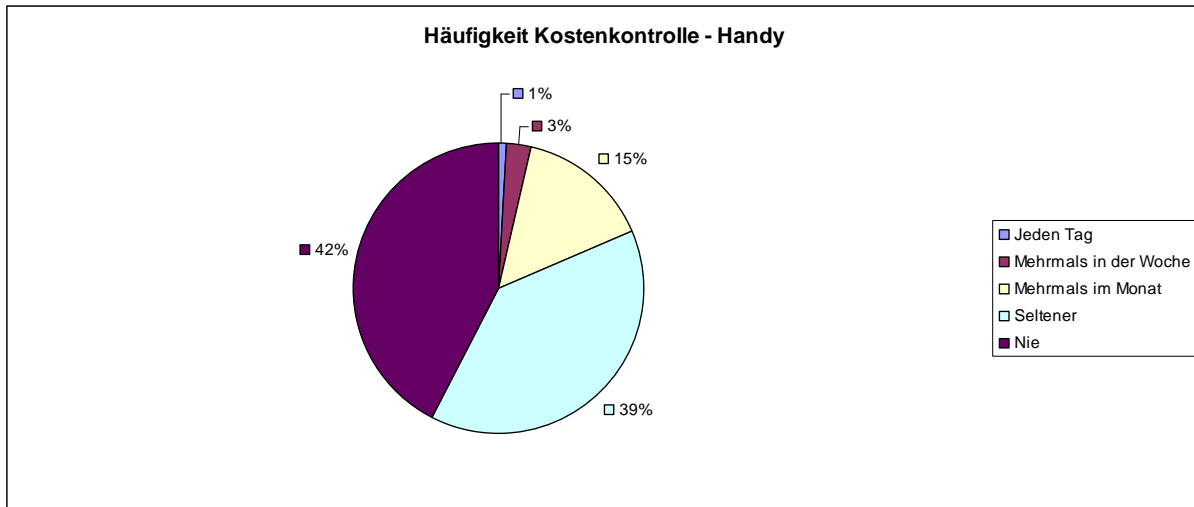


Unter Einbeziehung dieser Überlegungen ist aufgrund des klaren Überwiegens der Einschätzungen der Kostenbeschränkung als „wichtig“ bzw. „sehr wichtig“ von einem Bedürfnis nach Kostentransparenz und Ausgabensteuerung auszugehen.

Das Wissen um die Möglichkeit zur Kostenkontrolle ist bei den sonstigen mobilen Diensten wie folgt verteilt:

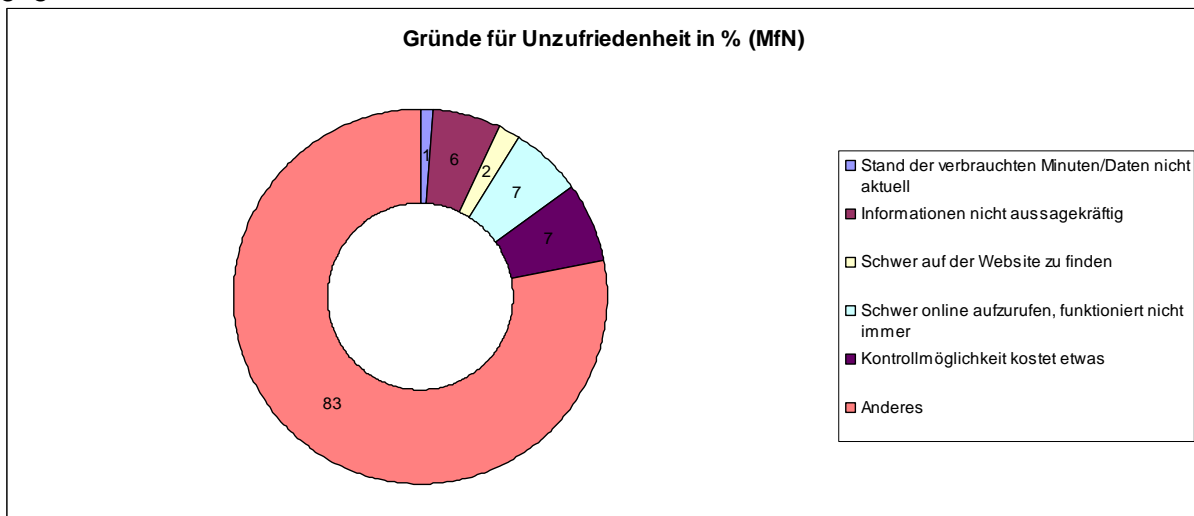


Die Häufigkeit der Kostenkontrolle im Bereich sonstiger mobiler Dienste zeigt durchaus Parallelen zu jener von mobilem Internet:



Auch hier könnte der Anteil jener Teilnehmer, die ihre Kosten über Kostenkontrollleinrichtungen kontrollieren, sicherlich erhöht werden, wenn im Hinblick auf die Genauigkeit und Verlässlichkeit der bereits angebotenen Kontrollleinrichtungen eine Verbesserung stattfinden würde.

Zur Unzufriedenheit mit bestehenden Kontrollmöglichkeiten wurden folgende Antworten gegeben:

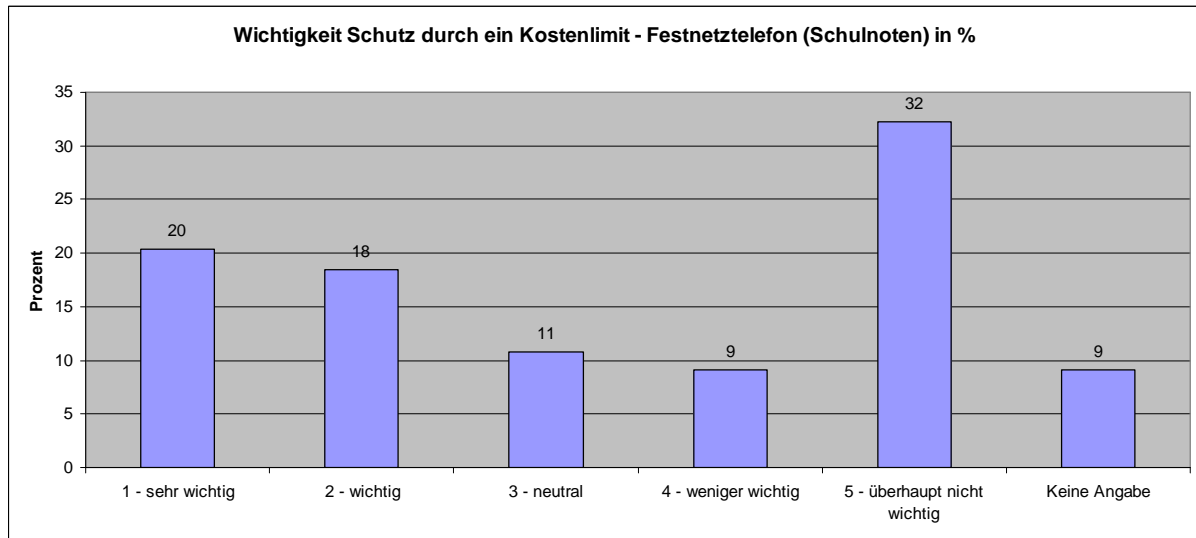


Fazit:

Die Umfragewerte entsprechen auch in diesem Bereich den Prognosen, die sich bereits aus der Beschwerde- und Streitschlichtungsstatistik ergeben. Die Signifikanz der Werte ist nicht so ausgeprägt wie bei mobilen Breitbanddiensten; dies dürfte aber auf die oben bezeichneten Umstände in der „Nutzerwahrnehmung“ bei Problemen mit überhöhten Rechnungen für TK-Dienste zurückzuführen sein. Ein Bedürfnis nach erhöhter Kostentransparenz und nach einem zuverlässigen Ausgabenschutz ist unter Einbeziehung dieser Umstände auch in diesem Segment aus Sicht der Teilnehmer vorhanden.

4.2.4. Festnetzdienste (leitungsgebundene Sprachdienste)

In Übereinstimmung mit den Zahlen zu Festnetzbeschwerden der RTR-GmbH, zeigt sich im Festnetzbereich eine deutlich geringere Bewertung der Wichtigkeit von Kostenbeschränkungsmaßnahmen aus Nutzersicht:



Es kann daher derzeit aus Nutzersicht in diesem Segment nicht von einem allgemein erhöhten Bedürfnis nach Kostentransparenz bzw. Kostenbeschränkung ausgegangen werden. Dies deckt sich – mit Ausnahme der in Punkt 3.1.3 genannten Spezialfälle - auch mit der Datenlage der RTR-GmbH im Hinblick auf die eingebrachten Beschwerden.

Fazit:

Die weitere Untersuchung des Festnetzsegmentes erübrigt sich nach dieser Datenlage bereits, da derzeit kein allgemein erhöhtes Bedürfnis nach Kostentransparenz bzw. nach einer Kostenbeschränkungsfunktion aus Nutzersicht festgestellt werden kann. Mittels laufender Evaluierung wird sichergestellt, dass bei deutlichen Veränderungen der Beschwerdezahlen bzw. dem auftreten „neuer“ Problemkreise diese Notwendigkeit bzw. das geänderte Bedürfnis der Endnutzer erhoben werden kann.

5. Technische Machbarkeit

Die technische Machbarkeit von Kostenkontroll-, Warn- und Sperreinrichtungen wurde im Rahmen einer Expertise von technischen Amtssachverständigen der RTR-GmbH überprüft. Der technischen Machbarkeit der in Punkt 7 in Aussicht genommenen Einrichtungen stehen nach dieser Expertise ausgehend von den aktuellen technischen Standards im Mobilfunkbereich keine technischen Hindernisse entgegen. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass bei den Betreibern entsprechende Systeme zur Kostenkontrolle im Roamingbereich bereits im Einsatz sind, um die Einhaltung der Bestimmungen der EU-RoamingVO zu gewährleisten.

6. Datenschutzaspekte

Die Anordnung von Kostenkontroll-, Warn- bzw. Sperreinrichtungen steht nicht in Widerspruch mit den Datenschutzbestimmungen des TKG 2003. Zur Erfüllung der Verpflichtungen der intendierten Maßnahmen ist lediglich die Verarbeitung bestimmter Verkehrsdaten erforderlich, die aufgrund der Bestimmung des § 99 Abs. 2 TKG 2003 als verrechnungsrelevante Verkehrsdaten ohnehin drei Monate gespeichert werden dürfen. Etwaige Dokumentationspflichten werden so ausgestaltet, dass sie eine von § 99 Abs. 2 leg. cit. abweichende Speicherung nicht notwendig machen.

7. Endergebnis – anzuordnende Einrichtungen

Basierend auf der Analyse zur IST-Situation auf den betreffenden Endnutzermärkten in den jeweiligen Dienstesegmenten, sowohl aus Sicht der Regulierungsbehörde, als auch aus Sicht der betroffenen Endnutzer, zeigt sich ein konkret erhöhtes Gefahrenpotenzial sowohl für die Bereiche der Kostensicherheit als auch der Kostentransparenz bei allen verbrauchsabhängig verrechneten mobilen Diensten. Es konnte daher festgestellt werden, dass bei mobilen Datendiensten als auch bei mobilen Sprach- und SMS-Diensten ein erhöhtes Bedürfnis der Teilnehmer nach Kostentransparenz und Ausgabenschutz besteht. Die am Markt in diesen beiden Dienstesegmenten angebotenen Kontroll- und Warneinrichtungen (die Existenz von Sperreinrichtungen konnte nicht festgestellt werden), sind aufgrund ihrer analysierten Schwächen nicht ausreichend, um dieses erhöhte Bedürfnis zu befriedigen.

Aufgrund dieses Ergebnisses erscheinen die im Folgenden dargestellten Maßnahmen geeignet, zweckmäßig und auch verhältnismäßig um den identifizierten Missständen abzuhelpfen, Teilnehmer vor übermäßigem Entgeltanfall zu schützen und diesen eine zuverlässige Ausgabensteuerung zu ermöglichen. Die technischen Möglichkeiten, diese Maßnahmen zu implementieren, sind gegeben. Es bestehen - aufgrund der Bestimmungen des § 99 TKG 2003 – keine datenschutzrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Einführung dieser Einrichtungen.

7.1. Kostenkontrollleinrichtungen

Die Mobilfunkbetreiber sollten verpflichtet werden, leicht zugängliche und übersichtliche Kostenkontrollleinrichtungen z.B. via Webinterface (Kundenbereich auf der Betreiberhomepage) kostenlos bereitzustellen, die zumindest folgende Informationen beinhalten:

- 1) Informationen über den zur Anwendung gelangenden laufenden Rechnungszeitraum,
- 2) Informationen über die seit Beginn des Rechnungszeitraums angefallenen verbrauchsabhängigen Entgelte (ohne Grund- und Paketentgelte),
- 3) bei Pauschaltarifen⁶: die bereits verbrauchten und bis zum Ende des Rechnungszeitraums noch verbleibenden Pauschalvolumina.

Die Aktualität der in Punkt 2) und 3) angezeigten Werte darf dabei bei jeder Abfrage einen gewissen in Minuten ausgedrückten Wert nicht überschreiten, um sicherzustellen, dass bezahlte Pauschalvolumina auch tatsächlich ausgenutzt werden können. Findet bei Pauschaltarifen für bestimmte Dienste (z.B. Datendienste) keine gesonderte Verrechnung von Entgelten bei Überschreitung des Pauschalvolumens statt, so kann die Information nach Punkt 3) für diesen Dienst entfallen.

Diese Maßnahme rechtfertigt sich aus dem allgemeinen Bedürfnis nach erhöhter Kostentransparenz im Mobilfunksektor. Derartige Systeme befinden sich auch derzeit bei allen Betreibern im Einsatz. Durch Aufnahme in die Verordnung wird aber einerseits durch die Verbindlichkeit für den Betreiber tatsächliche Rechtssicherheit für den Endnutzer herbeigeführt und andererseits wird dem Endnutzer durch die Datenaktualität (ausgedrückt in Minuten) ein brauchbares Instrument zur Ausgabenselbststeuerung in die Hand gegeben. Kontrolleinrichtungen der Betreiber, die teilweise mehrere Stunden alte Werte anzeigen oder vom Teilnehmer überhaupt nur alle 12 Stunden aktualisiert werden können, sollen hierdurch abgeschafft werden.

⁶ ein Vertrag (Tarif) mit dem Teilnehmer, der im Grund- oder Paketentgelt beschränkte Pauschalvolumina (Sprachminuten, SMS, Datenvolumen o.ä.) enthält

7.2. Warneinrichtungen

Es muss sichergestellt sein, dass Teilnehmer bei Erreichen bestimmter Schwellenwerte an verbrauchsabhängigen Entgelten zuverlässig gewarnt werden. Hierfür sollten kostenlose Warneinrichtung vorgesehen werden, die – da nur Mobilfunknetze betroffen sind – per SMS oder auf andere geeignete Art und Weise den Teilnehmer warnen und ihm den derzeitigen Entgeltstand mitteilen. Frei wählbare oder fixe Einzelzielwerte würden in diesen Zusammenhang ebenso wie bei Sperrmaßnahmen den effizientesten Effekt im Hinblick auf die Kostensicherheit bieten. Da diese technisch jedoch nur schwer bzw. mit sehr hohem Aufwand zu implementieren sind, da hierfür ein tatsächliches „Echtzeit-Billing“ notwendig wäre, sollten auch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit lediglich Wertbereiche in Euro vorgesehen werden, innerhalb derer die Warnung zu übermitteln ist. Um eine Ablenkung von dem wichtigen Inhalt der Warnmitteilung zu verhindern, sollte weiters die Inkludierung von Werbebotschaften oder Aufforderungen auf Einrichtungen zu verzichten unzulässig sein.

Zur konsequenten Umsetzung einer Warneinrichtung, die dem Teilnehmer die Möglichkeit geben soll, sein Verbrauchsverhalten rechtzeitig vor Aktivierung einer Sperre zu ändern, ist es jedenfalls aber auch notwendig, enge Wertbereiche festzulegen, um eine rechtzeitige Warnung zu sicherzustellen, bevor eine Sperre Platz greift.

7.3. Sperreinrichtungen

Da die Analyse gezeigt hat, dass Warnungen allein nicht ausreichende Sicherheit im Hinblick auf die Ausgabensteuerung bewirken, sollten automatische Sperren bei Erreichen gewisser Wertebereiche an verbrauchsabhängigen Entgelten eingeführt werden. Die Sperrwertbereiche sollten dabei für mobile Datendienste und alle anderen mobilen Dienste unterschiedlich sein, da in letzteren unterschiedliche Faktoren zu hohen Kosten führen können. Bei Überschreiten des Sperrwertes für Datendienste sollten nur diese Dienste gesperrt werden, bei Überschreiten des Schwellenwertes für alle anderen Dienste sollte der Anschluss komplett für jede Aktivnutzung (unabhängig von verbleibenden Pauschalvolumina) bis zum Ende des Abrechnungszeitraumes gesperrt werden, um Kostensicherheit auch im Falle des Diebstahles sicherzustellen. Nach Information über die Sperre und entsprechender Authentifizierung, sollte diese durch den Teilnehmer auch wieder aufgehoben werden können. Die Erreichbarkeit von Betreiberhotlines, und vor allem von Notrufnummern ist sicherzustellen.

Zu den Sperrwerten selbst ist das in Punkt 7.2. Ausgeführte nochmals zu wiederholen: Vom Teilnehmer frei wählbare bzw. fixe Einzelsperrwerte würden zweifelsohne den größten Effizienzeffekt für die Ausgabensteuerung der Teilnehmer bedeuten. Da diese jedoch in technischer Hinsicht unverhältnismäßig hohe Investitionen in die Netzinfrastruktur der Betreiber bedeuten würden, kann im Zuge der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme nur von Wertebereichen ausgegangen werden, die – wie auch in der technischen Expertise festgehalten - einen geringeren Implementierungsaufwand erfordern.

7.4. Weitere Bestimmungen

Dokumentationspflichten sollten jedenfalls vorgesehen werden, um die Einrichtung der Warn- und Sperreinrichtungen selbst, als auch die jeweils ergriffenen Maßnahmen im Einzelfall zuverlässig nachvollziehen zu können.

Zur Absicherung des effizienten Schutzes vor hohen Ausgaben für TK-Dienste sollten die Möglichkeiten, auf die Warn- oder Sperreinrichtungen zu verzichten, gewissen Einschränkungen unterworfen werden, um voreilig, unbewusst (AGB, LB, Formblätter) oder gegen Gewährung von Vorteilen abgegebene Verzichtserklärungen zu verhindern. Der

Verzicht sollte je Einrichtung analog zu den Bestimmungen des § 29 TKG 2003 zumindest einmal pro Jahr kostenlos sein; die Reaktivierung sollte immer kostenfrei erfolgen. Als Steuerungseffekt könnten Betreiber diesfalls ab dem zweiten Verzicht p.a. auf eine Einrichtung ein Entgelt verrechnen.

Die Übergangsfristen sollten so ausgestaltet sein, dass sie den Betreibern ausreichend Zeit zur Anpassung ihrer Billingsysteme bieten.