

Rundfunk- und Telekom
Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien
konsultationen@rtr.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
RTR v 25.11.2011

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Rp 476.0001/2012/WP/VR
Dr. Winfried Pöcherstorfer

Durchwahl


Datum
12.1.2012

Entwurf einer Verordnung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, mit der Einrichtungen zur Kostenkontrolle und Kostenbeschränkung für Teilnehmer bei Nutzung von Telekommunikationsdiensten vorgeschrieben werden (Kostenbeschränkungsverordnung - KobeV) - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich bedankt sich für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Konsultation zum Entwurf der Verordnung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, mit der Einrichtungen zur Kostenkontrolle und Kostenbeschränkung für Teilnehmer bei Nutzung von Telekommunikationsdiensten vorgeschrieben werden (Kostenbeschränkungsverordnung - KobeV) und nimmt hiezu wie folgt Stellung:

A. Allgemein zum Anwendungsbereich der KobeV

Wir begrüßen, dass sich der Verordnungsgeber bei der Definition des Anwendungsbereiches der Kostenbeschränkungsverordnung (KobeV) grundsätzlich vom Verhältnismäßigkeitsgedanken leiten hat lassen und nur Mobilfunkdienste in diese einbezieht, während leitungsgebundene Dienste von dem vorgeschlagenen Rechtsakt nicht erfasst werden sollen.

Dennoch empfinden wir auch den vorgeschlagenen Anwendungsbereich der KobeV noch als zu weit gefasst und unverhältnismäßig. Für den Bereich der mobilen Sprachdienste und SMS ist insbesondere auf Grund der vergleichsweise geringen Bedeutung von Überschreitungskosten ein Bedürfnis der Teilnehmer und damit das Vorliegen der Voraussetzungen zur Erlassung der Verordnung deutlich zu verneinen.

Die im allgemeinen Teil der Erläuterungen erwähnte Studie zeigt klar auf, dass Probleme im mobilen Sprachbereich und bei SMS fast ausschließlich auf Mehrwertdienste zurückzuführen sind. Gerade zur Eindämmung dieser Probleme wurden in der aktuellen Novellierung des TKG entsprechende Regelungen eingeführt, um Teilnehmer vor zu hohen Kosten zu schützen (§§ 24a und 91a TKG 2003). Im Übrigen bestehen in diesem Zusammenhang keinerlei Unterschiede hinsichtlich der Zugangstechnologien.

B. Zur Voraussetzung des Vorliegens eines Bedürfnisses der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz

§ 25a TKG setzt für den Erlass einer Verordnung voraus, dass ein Bedürfnis der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz festgestellt werden kann. Die Erläuterungen zu § 25a TKG konkretisieren diese Voraussetzung dahingehend, dass *generell* im Sinne *einer Durchschnittsbetrachtung* ein Bedürfnis der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz erforderlich ist.

Ein solches Schutzbedürfnis ist schon deshalb nicht gegeben, weil zum einen mit den diversen Prepaid-Angeboten Produkte auf dem Markt sind, die eine völlig hinreichende Kostenkontrolle gestatten, und zum anderen die Betreiber auch für Vertragskunden unterschiedliche Möglichkeiten anbieten, die eine einfache und zuverlässige Kostenkontrolle ermöglichen (zB Guthabensabfragen über Servicecenter, Webportale und Apps, Warnmechanismen mittels SMS, „Schutzengel Manfred“ etc). Außerdem gibt es einen massiven Trend hin zu Flat-Tarifen, wie sie im Festnetzbereich bereits seit geraumer Zeit der Regelfall sind.

Angesichts der in Österreich besonders hohen Penetration von Mobilfunknutzungen mit weiter steigender Tendenz (12,5 Millionen SIM-Karten, Anteil der mobilen Breitbandanschlüsse 57% von 4,88 Millionen Breitbandanschlüssen insgesamt; Stand Mitte 2011 gemäß RTR Telekom Monitor 4/2011) sind die bei der RTR GmbH aufgelaufenen Streitschlichtungsfälle von vergleichsweise geringem Umfang.

Seitens der Verbraucherschutzeinrichtungen wird vorgebracht, dass die Nutzer mobiler Anwendungen oft nicht wüssten, dass bestimmte Funktionen Datenverkehr verursachen. Unzureichendes Verständnis der Nutzer ist ein Phänomen, das man bei rascher Verbreitung einer neuen Technik grundsätzlich beobachten kann und das bei einer rasanten Marktentwicklung relativ stärker kumuliert als bei Techniken, die den Markt langsamer durchdringen. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass wenn diese neuen Produkte zu einem Massenprodukt werden, die anfangs auftretenden Probleme bald durch den routinierteren Umgang mit diesen Angeboten wieder abnehmen. Um dies zu fördern, haben die Betreiber zahlreiche Anstrengungen unternommen, und so dürfte heute kaum ein Mobilfunkkunde nicht wissen, wie er seinen Datenverbrauch kontrollieren kann und auch, dass diese Services der Betreiber kostenlos angeboten werden.

Zur von der RTR in Auftrag gegebenen Befragung von Endnutzern sei angemerkt, dass wir grundsätzlich die bekanntgegebenen Ergebnisse nicht in Frage stellen, aber dennoch einiges zu bedenken geben möchten. Recht trivial ist die Frage nach der Wichtigkeit des Schutzes durch ein Kostenlimit. Schon allein der Zweiklang Schutz und Kosten löst bei den meisten reflexartige Zustimmung aus. Das wäre bei der gleichen Frage zum Thema Miete, Lebensmittelpreise, Benzin-kosten nicht anders - die Reihe ließe sich beliebig fortsetzen. Einen verwertbaren Erkenntnisgewinn sehen wir mit den Antworten auf diese Frage nicht verbunden.

Da 68% der Befragten angaben, über die Möglichkeiten der Kostenkontrolle informiert zu sein, stellt sich die Frage, aus welchem Grund das bei 32% der Befragten nicht der Fall ist. Dafür gibt es zahlreiche mögliche Erklärungen, angefangen damit, dass es sich um Teilnehmer handeln kann, deren Vermögenssituation eine Kostenbeachtung generell nicht erfordert (hier gilt das gleiche wie beim Kauf von Autos, Bekleidung, Immobilien etc), oder um Teilnehmer, deren Telefonkosten der Arbeitgeber übernimmt, oder aber auch um Teilnehmer, deren Nutzungsverhalten keine nennenswerten Kosten verursacht (Gelegenheitsnutzer, Zweit- und Drittgerätenutzer). Da generell Endnutzer befragt wurden, dürften wohl auch diese Gruppen im Sample vertreten sein.

Daher liegt die Annahme nahe, dass so gut wie alle, für die dies auch tatsächlich relevant ist, über Kostenkontrollmöglichkeiten informiert sind. Wir nehmen dies mit Zufriedenheit zur Kenntnis, zeigt es doch, dass die Maßnahmen der Betreiber, wie sie im „Branchenkodex mobile Datendienste“ festgehalten sind, greifen, und dieser Kodex somit als effektiv bezeichnet werden kann.

Bei der Frage nach den Gründen für eine angebliche Unzufriedenheit mit den angebotenen Kostenkontrollsystemen fällt auf, dass „Anderes“ fast zu zwei Dritteln genannt wird, was den Rückschluss zulässt, dass hier keine substantiierten Gründe vorliegen und viele Nutzer schnell eine Unzufriedenheit anführen, wenn sie bloß geringste Maßnahmen zur Informationsbeschaffung setzen müssen (Aufruf einer Website oder App), nach dem Motto „Besser geht immer“.

C. Zur Voraussetzung der nicht ausreichenden Verfügbarkeit entsprechender Einrichtungen auf dem Markt

Als weitere Voraussetzung für den Erlass einer Verordnung setzt § 25a TKG voraus, dass solche Kostenkontrollinrichtungen nicht in ausreichendem Maße auf dem Markt angeboten werden.

Zur Eindämmung der aufgetretenen Probleme, haben die Mobilfunkbetreiber unter Koordinierung des Fachverbandes im März 2011 neben den ohnehin bereits bestehenden Maßnahmen zum Schutz vor „Bill Shocks“ den bereits erwähnten Selbstverpflichtungskodex betreffend mobile Datendienste veröffentlicht, worin sie sich ausdrücklich zu Kostenkontroll- und Kostenbeschränkungsmaßnahmen verpflichten und auf diese Weise ein Signal gesetzt haben, möglichst viel Kostensicherheit für ihre Kunden zu gewährleisten. Dem hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er in den Erläuterungen zu § 25a TKG anmerkt, dass solche Kodizes bei der Frage, ob eine Verordnung erlassen werden kann, zu berücksichtigen sind. Wiewohl der Evaluierungszeitraum von nicht einmal einem Jahr eigentlich zu kurz ist, um abschließende Aussagen zur Effektivität der getroffenen Maßnahmen machen zu können, zeigt die Umfrage der RTR bereits jetzt deutlich, dass der „Branchenkodex mobile Datendienste“ effektiv ist.

Für die Beurteilung der Wirksamkeit des Kodex möchten wir außerdem anmerken, dass die von der RTR angeführte Zahl von Beschwerdefällen bei Datendiensten, die gemäß den Erläuterungen nach Inkrafttreten des Kodex ungefähr gleich geblieben ist, isoliert betrachtet wenig aussagekräftig ist. Dies deshalb, weil in diesem Zeitraum eine enorm gestiegenen Nutzung von Datendiensten mittels Smartphones (Mitte 2011 nutzten bereits 33% der Haushalte Smartphonetarife gemäß RTR Telekom Monitor 4/2011; die aktuellen Zahlen dürften weitaus höher liegen - zwei Jahre zuvor waren es weniger als ein Zehntel davon) zu verzeichnen ist und auch die anderen mobilen Datennutzungen auf hohem Niveau weiter wachsen. Dieser Trend hält weiter an. Stellt man diese Entwicklung der gleichgebliebenen Zahl von Beschwerdefällen gegenüber, dann ergibt sich in Relation eine deutliche Senkung der Beschwerdequote.

Die Erarbeitung und Umsetzung des „Kodex mobile Datendienste“ hat auch gezeigt, dass die Branche den Anregungen der Schlichtungsstelle der RTR und der Konsumentenschutzinstitutionen stets aufgeschlossen gegenüber gestanden ist und auch weiterhin die Bereitschaft zum konstruktiven Dialog und zur Erarbeitung von Maßnahmen hat, die Beschwerdefälle vermeiden können.

Als wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang noch festzuhalten, dass kein Betreiber in irgendeiner Weise davon profitiert, wenn seine Kunden mit überraschend hohen Rechnungen konfrontiert sind. Nur zufriedene Kunden bleiben langfristig bei ihrem Anbieter (und können dadurch die Kosten für Akquisition und Rückgewinnungen auf Anbieterseite verringern helfen).

D. Zwischenergebnis: mangelnde Voraussetzungen für Verordnungserlassung

In Anbetracht der dargelegten Gründe sehen wir die gesetzlich normierten Voraussetzungen für die Vorschreibung entsprechender Schutzmechanismen für mobile Datendienste, mobile Sprachdienste und SMS als nicht gegeben an.

Nichtsdestotrotz besteht anbieterseitig die Bereitschaft, im Bereich der mobilen Datennutzung in einem sinnvollen und vor allem technisch unter vernünftigen Aufwand realisierbaren Umfang Vorgaben für die Transparenz und Kontrollierbarkeit von Kosten zu akzeptieren.

Hinsichtlich der weiteren gesetzlichen Vorgaben und der technischen Machbarkeit der Umsetzung der Vorgaben der KoboV verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen sowie die mit Vertretern der Regulierungsbehörde bereits geführten konstruktiven Gespräche, die wir gerne fortsetzen würden.

E. Zur Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen

1. „Opt Out“ widerspricht § 25a Abs 1 TKG

Wenn man, wie die Regulierungsbehörde, davon ausgeht, dass die Voraussetzungen des § 25a Abs 1 TKG grundsätzlich vorliegen, dh ein Schutzbedürfnis besteht und entsprechende Einrichtungen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, so sieht § 25a TKG vor, dass die Betreiber entsprechende Schutzeinrichtungen zur Verfügung zu stellen haben.

Die Betreiber haben demnach ihren Teilnehmern ein Angebot entsprechender Schutzmechanismen zu machen, das die Teilnehmer, falls gewünscht, annehmen können. Dies entspricht einer klassischen „Opt In“-Lösung.

Die KoboV sieht jedoch in Widerspruch zu § 25a TKG eine „Opt Out“-Variante vor (vgl § 8 KoboV). Da gemäß § 25a Abs. 1 TKG „Einrichtungen zur Verfügung zu stellen sind“, sollten die Regelungen der VO nicht wie vorgesehen als „Opt Out“ konzipiert sein, sondern gesetzeskonform als „Opt In“. Die Betreiber können in diesem Zusammenhang ergänzend dazu verpflichtet werden, ihre Teilnehmer über die Möglichkeit dieses „Opt In“ zu informieren.

2. Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten

§ 25a Abs 2 TKG konkretisiert in Folge die Verordnungsermächtigung des § 25a Abs 1 TKG. Die Regulierungsbehörde hat bei VO-Erlassung jedenfalls 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 geschützt werden können.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten verweist die Regulierungsbehörde in Punkt 5 des Allgemeinen Teils der Erläuternden Bemerkungen darauf, dass die technische Machbarkeit im Rahmen einer Expertise von technischen Amtssachverständigen der RTR-GmbH überprüft worden sei. Technische Hindernisse stünden der Einführung entsprechender Einrichtungen nicht im Wege. Zudem wird auf die Systeme zur Einhaltung der RoamingVO verwiesen.

Richtig ist, dass technisch grundsätzlich alles machbar ist. Die Frage ist jedoch, ob der damit verbundene personelle und finanzielle Aufwand in einem sinnvollen Verhältnis zu dem gewünschten Zweck der Verordnung steht.

Die KobeV in ihrer aktuellen Form, insbesondere § 5 KobeV, erfordert entgegen den Erläuternden Bemerkungen bereits die Einführung von Real Time Billing, was aus unserer Sicht mit unverhältnismäßigen Aufwendungen verbunden wäre. Nach einer vorläufigen Einschätzung ist davon auszugehen, dass eine Umsetzung der KobeV in der aktuellen Form mit Implementierungsaufwendungen im *zweistelligen Euro Millionen-Bereich* verbunden ist. Der für die Umsetzung benötigte Zeitraum würde je nach Anwendungsbereich zwischen *12 und 24 Monaten* betragen.

Die für die RoamingVO implementierten Systeme sind von ihrer Funktionalität und Kapazität mit den durch die KobeV benötigten Systemen nicht zu vergleichen: Die Umsetzung der RoamingVO war möglich, da Data Roaming ein standardisiertes Produkt mit standardisierten Prozessen ist. National ist die historische Produkt- und Tarifvielfalt wesentlich komplexer. Die bestehenden Systeme sind zudem nicht dimensioniert, um die Daten von mehreren Millionen Postpaid-Kunden zeitgleich und sekundengenau verarbeiten zu können. Die kompletten IT-, CRM- und Billing-Landschaften der Betreiber müssten von Grund auf neu implementiert werden, um die Funktionalität der KobeV umsetzen zu können. Die Lösung für die RoamingVO kann nicht übernommen werden. Das gleiche gilt auch für die Verrechnungssysteme der Prepaid-Produkte.

3. Die weiteren Problembereiche der KobeV

a) Real Time Billing

Der Entwurf der KobeV sieht in § 4 Abs 2 eine Aktualität von maximal 15 Minuten der den Teilnehmern angezeigten Daten vor. Um eine derartige Aktualität zu gewährleisten, müssten Betreiber ihr gesamtes Abrechnungssystem auf ein sogenanntes Real-Time-Billing System umstellen, was mit den bereits erwähnten enorm hohen Aufwendungen und Vorlaufzeiten verbunden wäre. Gleiches gilt für die Versendung eines Warnhinweises iSd § 5, wenn dies auch innerhalb laufender Sessions geschehen soll.

b) Umstellung auf Tarife ohne Kostenrisiko

Tarife ohne verbrauchsabhängige Verrechnung nach Verbrauch etwaiger Pauschaleinheiten sind von der KobeV nicht betroffen, da die Verordnung nur für Tarife mit verbrauchsabhängiger Verrechnung gilt. Umstellungen auf derartige Tarife bzw die Einführung von Speed Step Down bei bestehenden Tarifen könnten aber trotz dieser an sich vorteilhaften Änderung unter Umständen zu einem außerordentlichen Kündigungsrecht der Kunden führen.

c) Wahl des Teilnehmers über den Rechnungslauf hinaus

Sollte die RTR-GmbH das „Opt out“ trotz der fehlenden Deckung im Gesetz beibehalten, dann wäre es zu begrüßen, wenn allfällige „Opt-outs“ der Teilnehmer solange gelten, bis sich der Teilnehmer wieder für eine Sperre entscheidet.

d) Abgrenzung Verbraucher/ Unternehmer

§§ 5 und 6 der KobeV sollen keine Anwendung auf Teilnehmerverhältnisse finden, die mehr als zehn Anschlüsse umfassen, außer der Teilnehmer verlangt schriftlich deren zukünftige Anwendung.

Da die Betreiber in ihren Anmeldeprozessen und Systemen nicht nach der Anzahl der Anschlüsse unterscheiden sondern einzig der Verbraucherstatus iSd KSchG ausschlaggebend ist, liegt eine

Anwendung der VO in genau diesem Sinne nahe. Die Schwelle von zehn Anschlüssen stellt jedenfalls keine praktikable Abgrenzung von Verbrauchern und Unternehmern dar.

e) Keine Authentifizierung erforderlich

Es sollte keiner Authentifizierung bedürfen, um eine Weiternutzung im Fall einer Sperre zu ermöglichen.

f) Umsetzungsfristen

Gemäß § 10 KobeV soll die Verordnung mit 15.04.2012 und § 6 Abs 2 mit 1.7.2012 in Kraft treten.

Die vorgesehene Umsetzungsfrist ist allerdings viel zu kurz. Nach ersten Schätzungen gehen die Mobilfunkbetreiber für die Implementierung der Kostenkontrollmechanismen bei mobilen Datendiensten von einer realistischen Umsetzungsfrist von zwischen 12 und 15 Monaten aus.

g) Nicht konsumierte Volumina

Wir regen an klarzustellen, dass im Falle einer Sperre etwaige nicht konsumierte Inklusiv-Volumina nicht mehr in Anspruch genommen werden können.

Ebenso ist aus technischen Gründen festzulegen, dass im Falle eines Tarifwechsels, der innerhalb eines Rechnungslaufes wirksam wird, die jeweiligen Beträge innerhalb des Rechnungslaufes nicht zu addieren sind, dh die für die Verordnung relevanten Volumina fangen von Neuem zu laufen an.

F. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass die Umsetzung der KobeV in der vorliegenden Form mit enormen finanziellen und personellen Aufwendungen verbunden ist, die aus unserer Sicht in keinem sinnvollen Verhältnis zur Anzahl der Streitschlichtungsfälle stehen. Bereits jetzt sind Produkte auf dem Markt, die die ausreichenden Schutz vor unerwartet hohen Rechnungen bieten. Zudem haben die Betreiber durch den „Branchenkodex mobile Datendienste“ bereits zusätzliche Mechanismen und Informationspflichten eingeführt. Die auf der Grundlage der Entwicklung der Streitschlichtungsfälle seitens der Regulierungsbehörde gewonnene Ansicht, wonach die seitens der Industrie ergriffenen Maßnahmen nicht effektiv seien, ist unter Beachtung der Relation zu den stark gestiegenen Smartphone-Nutzungen und anderer mobiler Datennutzungen sowie unter Berücksichtigung des viel zu kurzen Beobachtungszeitraums nicht haltbar. Sollte in Anbetracht dieser Tatsachen nicht doch noch von der Erlassung einer Verordnung Abstand genommen werden, so sollte speziell mit Blick auf die angesprochenen Themenbereiche doch zumindest nach einer maßvollen Ausgestaltung des Rechtsaktes getrachtet werden.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Überlegungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Dr. Rosemarie Schön
Abteilungsleiterin