

Sicherstellung von etablierten Rechtsnormen (Zivilrecht) in einem dynamischen und innovativen Telekommunikationsmarkt

Dieser Gesichtspunkt wurde innerhalb einer Arbeitsgruppe ENTGELTE in mehreren protokollierten Sitzungen zwischen Vertretern von Beteiligten und Betroffenen erörtert. Die Erfahrungen aus Kundensicht mit der aktuell gültigen gesetzlichen Grundlage (TKG 2004 und TKV 1997) und im Hinblick auf die schon erkennbare TKG-Novellierung 2005 geben Veranlassung zu gesetzlich noch eindeutiger zu formulierenden Rahmenbedingungen.

Die derzeitige Konstruktion des TKG wird den Anforderung einer modernen, sich rasant weiter entwickelnden Telekommunikation nicht gerecht. Weiterhin offene Rechtsgrundlagen beeinträchtigen die Akzeptanz einer breiten Nachfrage von innovativen Dienstleistungen über öffentliche Telekommunikationsnetze durch eine zunehmende Skepsis gegenüber undurchschaubaren (Verknüpfung mehrerer AGB's), kaum geregelten oder möglicherweise missbräulich ausgenutzten Verfahrens- oder Zuständigkeitsabläufen.

Die bisher von TK-Anbietern einzuhaltenden Rahmenbedingungen (§ 5 TKV) für die Entgeltermittlung gegenüber TK-Kunden beschränken sich nur auf leitungsvermittelte Verbindungen (Telefonnetz) und müssen weiter gefasst werden.

Die gesetzlich einzuhaltenden Vorgaben sind auf sämtliche Tarifsysteme und Entgeltermittlungsverfahren von TK-Anbietern auszudehnen, die in klassischen Teilnehmerrechnungen (i.d.R. für Telefonanschlüsse oder Mobilfunkkarten) zur Anwendung kommen. Dazu zählen insbesondere Abrechnungsformen für Volumen (Datenmenge), Ereignis- oder Blocktarife, aber auch die Berechnung (incl. OFFLINE) von Mehrwertdiensten und Dienste mit Zusatznutzen im Rahmen des TKG.

Zur Erreichung einer minimalen Rechtssicherheit sind innerhalb öffentlicher Telekommunikationsnetze die anbieterinternen Verfahren zur Entgeltermittlung gegenüber TK-Endkunden einer regelmäßigen Kontrolle bis zur Rechnungserstellung zu unterwerfen, die sich auf objektivierbare und ggf. dem technischen Fortschritt anzupassende Maßstäbe bezieht.

Die bisher zulässigen Nachweisoptionen (§ 5 TKV) sind weiterhin über exakt beschriebene Durchführungsalternativen festzulegen, wobei die jährlich zu wiederholende Testierung in jedem Fall von externen, d.h. vom TK-Anbieter wirtschaftlich unabhängigen Sachverständigen oder akkreditierten Zertifizierungseinrichtungen vorzunehmen ist.

Die Maßstab für solche Testierungen ist für alle Angebotsformen durch die RegTP im Form von rechtsverbindlichen Verfügungen vorzugeben und fortlaufend der zukünftigen technischen Entwicklung anzupassen. Mangelhafte oder im Sinne des RegTP-Maßstabs nicht vollständige Testierungen müssen bis zur Abhilfe mit Sanktionen belegt werden können. Im Gegensatz zur prozeduralen Auditierung beschäftigen sich nur regulatorisch festzulegende Maßstäbe mit objektivierbaren Detailvoraussetzungen.

Das grundsätzlich eingeräumte Recht für TK-Endkunden, bei gerechtfertigten Entgeltbeanstandungen gegenüber Verbindungsentgelten (§ 16 TKV) eine technische Prüfung beim TK-Anbieter initiieren zu dürfen, wobei das Ergebnis der Nachprüfung ihm schriftlich mitzuteilen ist, muss in öffentlichen Telekommunikationsnetzen (auf Basis des TKG) für alle Entgeltformen gesetzlich sichergestellt werden.

Eine Relativierung dieses gesetzlichen Anspruches ist in jeder alternativ formulierten Art und Weise abzulehnen (TKG_E, § 45 i; in der mit ihm vereinbarten Form! -> AGB). Bei Entgeltaspekten findet in der jetzigen TKG-/TKV-Konstruktion eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den technisch bestimmenden Sachverhalten zur Entgeltermittlung weder bei der jährlichen Zertifizierung im Zuge einer Sachverständigenprüfung bzw. QM-Audits, noch innerhalb eines ggf. vorgeschalteten Schlichtungsverfahrens gegenüber der RegTP statt. Eine vorgangsbezogene Tatsachenerhebung erfolgt erst (im Rechtsstreit) vor Gericht im Rahmen einer zivilrechtlich abzuhandelnden Klage!

Nachprüfungen auf Grund von Entgeltbeanstandungen könnten auf Basis eines allgemein über die RegTP verfügbaren Testierungsmaßstabes (für die jährliche Anbietererklärung) praktikabel gestaltet und dadurch wesentlich vereinfacht werden; ohne an juristischer Klarheit zu verlieren. Außerdem wird die Nachprüfung von Entgeltvorgängen so viel einfacher, wenn im abrechnungstechnisch beanstandeten Vorgang mehrere unabhängige TK-Anbieter verantwortlich beteiligt waren.

Aus den jährlich der RegTP vorzulegenden Testierungsberichten kann diese in Verbindung mit den nur einzureichenden Nachprüfungsberichten bezüglich einzelner Entgeltbeanstandungen in eigenem Ermessen abschätzen, ob und wie der aktuell verfügbare Entgeltermittlungsmaßstab einer Anpassung unterzogen werden müsste.

Unabhängig von der marktrelevanten (wirtschaftlich regulatorischen) Aufgabenstellung für die RegTP sind die Entgeltermittlungstätigkeiten, z.B. zur Einhaltung von selbst vorgegebenen, evtl. technisch orientierten Kontrollen, rechtssicherer auszuformulieren.

Der Telekommunikationsmarkt kann nur bundeseinheitlich betrachtet werden. Eine Regionalisierung von Prüfungen, vergleichbar mit Tätigkeiten der Eichämter oder der Gewerbeaufsicht, ist nicht zielführend.

In einem Markt mit überwiegend flüchtigen und schwer zu belegenden Leistungen, ohne sachbezogene Warenbewegungen oder beleggebundenen Verfahrensschritten, nur auf ausschließlich anbieter eigene Prüf- und Kontrollmaßnahmen zu setzen, wird kaum den sich rasant ändernden Angeboten, Diensten, Netzen oder Technologien gerecht. Hier ist die RegTP noch eindeutiger zwar in eigenem Ermessen, aber mit einem zweifelsfreien Erhebungs-, Bewertungs- und Exekutivrecht zu versehen, welches gerade bei Entgeltfragen keine verfahrenstechnischen Zweifel aufkommen lässt.

Wird an einer Ausweitung von innovativen Mehrwertdiensten festgehalten, die aufgrund von Leistungen öffentlicher Telekommunikationsnetze über den Teilnehmervertrag direkt (monatliche Telefonrechnung) oder indirekt (nur Adressangaben) abrechenbar bleiben, so sind die spezifischen Angebots- und Tarifierungsgrundlagen einer gesetzlich geregelten Transparenz (eindeutige Tarifbedingungen bei Leistungen über bestimmte Rufnummerngassen oder Kurzwahldienste) und Offenbarungspflicht (Preisangaben, Preisansagen) zu unterwerfen.

Diesbezügliche Entgeltaspekte in öffentlichen TK-Netzen dürfen sich nicht auf einzelne Darreichungsformen (Premium-Dienste) oder Technologieoptionen (ohne Mobilfunk oder IP-Netzwerke) beschränken. Eingeführte MWD-Optionen sind intensiver zu katalogisieren bzw. sollten bei Bedarf im Detail präventiv oder über ein nachrangiges Verfügungsrecht der RegTP kanalisiert werden dürfen. Erst bei einer klaren Verantwortung für die RegTP, z.B. auch für die formale Bestimmungsgrundlage für Entgelteinheiten, wird eine gesetzlich später zulässige Veränderung von Preishöchstgrenzen durchsetzbar.

Bei der Einführung von neuen Sachverhalten direkt im TKG; z.B. R-Gespräche, sind gleichzeitig die dabei einzuhaltenden Rahmenbedingungen auszuformulieren. Besonders dann, wenn neuartige Abrechnungsformen (entgeltrelevante Aktivitäten erfolgen für den zahlungspflichtigen Kunden jetzt alleine aus Richtung des TK-Anbieters!) eingeführt werden sollen, die es rechtlich vorher so nicht gab.

Bei ständig noch weiter ansteigenden Entgelthöchstgrenzen (jetzt 3 € pro Minute, max. 60 Minuten oder 30 € pro Anruf; gefordert werden 50 €) ist zur Feststellung der Vertragspartner ein Identifizierungsverfahren für die eigentlich nachfragenden Nutzer vorzuschreiben. Sonst entwickelt sich jeder Telefonanschluß zur eCash- oder EC-Karte; allerdings ohne integrierte PIN-Authentifizierung.

Erläuterungen

Bisherige Entwicklung

Vor der Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts existierte nur ein Diensteanbieter. Es wurden leitungsvermittelte Telefongespräche angeboten, die auf Zeit- und Entfernungsbasis abrechnet wurden. Da eine andere Nutzung nicht vorgesehen war, konnte jeder TK-Kunde die Rechnungshöhe durch sein Verhalten einfach steuern und kontrollieren, bzw. im Grundsatz nachvollziehen. Die Rechtsgrundlagen und die jeweilige Berechnungsgrundlage war eindeutig und unterlag zudem über ein eigenes Bundesministerium (BMPT) einer öffentlich geregelten und damit jederzeit transparenten Kontrolle

Situation nach der Liberalisierung im TK-Markt (TKG2004, TKV 1997)

Nach dem Markteintritt von alternativen TK-Netzbetreibern erfolgte eine expansive Ausweitung der klassischen Telefonnutzung durch neue Diensteanbieter und spezielle Service-Provider. Der übliche Zugang zu solchen wesentlich teureren MWD-Optionen erfolgt über den normalen Teilnehmeranschluss, wodurch in einem einzigen entgeltrelevanten Vorgang i.d.R. mehrere rechtlich unabhängige TK-Anbieter mit unterschiedlich gestalteten AGB's involviert werden.

Die Abrechnung solcher Leistungen gegenüber dem Teilnehmer erfolgt entweder analog zur genutzten Verbindungsdauer (telekommunikationsgestützt) oder Ereignisabhängig (OFFLINE, auf Basis einer Fakturierungs- und Inkassovereinbarung -F&I- zwischen dem eigentlichen MWD-Anbieter und dem Teilnehmernetzbetreiber –TNB-). Trotz der tarifbestimmenden Funktion des TNB -*sein Tarif gilt*- ist für die Leistungserbringung der MWD-Anbieter verantwortlich! Allerdings behält der TNB / VNB einen Teil der eingezogenen Entgelte für seine Bemühungen (Fakturierung, Verbindungszuführung) direkt ein, die allerdings um ein vielfaches höher liegen als der übliche Interconnectionanteil bei Telefonverbindungen.

Zu dieser Situation wurde von der Reg TP schon in der Vfg. 18/2000 (Amtsblatt der Reg TP 4/2000 vom **23.02.2000**) festgestellt:

„Dem Kunden ist es bei der Problematik der Entgeltforderung der TK-Anbieter nicht möglich, die betriebsinternen Vorgänge dahin zu überprüfen, ob die Ermittlung der Verbindungsentgelte ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit den vertraglichen Regelungen erfolgt.“

Deswegen sind die Telekommunikationsanbieter nach TKV § 5 verpflichtet, der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) einmal jährlich durch unabhängige Dritte (Sachverständigengutachten, QM-Systeme) Nachweise über die Richtigkeit der Entgeltermittlungssysteme vorzulegen.

Gegenstand von § 5 TKV sind alle zeit- und/oder entfernungsabhängig tarifierten Verbindungen von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit.

Die technischen Anforderungen an Entgeltermittlungssysteme wurden im Amtsblatt 23/1999 der Reg TP durch die Vfg. 168/1999 festgelegt.

In den Sachverständigengutachten müssen eindeutige Aussagen zur Einhaltung folgender Anforderungen getroffen werden:

- Erfassung der Verbindungszeitpunkte
- Abweichung der Systemuhr vom amtlichen Zeitnormal
- Entfernungserfassung zwischen den an einer Verbindung beteiligten Anschlüssen
- Genauigkeit der Entgeltberechnung bei kontinuierlicher Zeiterfassung und bei der Erfassung von Zeitintervallen
- Abrechnung von Rabatten und Zuschlägen
- Abrechnung einzelner Kommunikationsfälle auf Guthabenbasis
- Datenübertragung von Kommunikationsdatensätzen von der Datenerfassung zur Datennachverarbeitung
- Protokollierung von entgeltbeeinflussenden Maßnahmen

Im neuen TKG Regierungsentwurf 2005 ist beabsichtigt:

1. Jährlicher Nachweis durch unabhängige Dritte ?

Hierbei wurde der nicht mehr zeitgemäße § 5 TKV-1997 als § 45 g im TKG-E 2005 verwässert übernommen.

Nun soll es ausreichen, dass der TK-Anbieter die Abrechnungsgenauigkeit und Entgelt-richtigkeit nur durch selbst zu treffende Vorkehrungen sicher zu stellen braucht.

Es gibt dazu auch keine weiteren verfahrensrelevanten oder operativ einzuhaltende Vorgaben. Ein Nachweis durch unabhängige Dritte (QM-Systeme, öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige) wäre nicht mehr notwendig.

Wie soll aber ein betroffener Endkunde z.B. die in Rechnung gestellte Leistung überprüfen können, ob er z.B. vor 30 Monaten (Rechnungsstellung innerhalb von 36 Monaten laut BGB! erlaubt) die Auskunft für 10 Stunden zu 1194,- EUR angerufen hat?

Bei den reinen Verbindungstarifen existiert meist nur ein Angebot auf der Homepage-seite des Call-By-Call Providers (CbC). Es gibt keine sachlich objektivierbare Warenbewegung. Die Prüfung, ob die in Rechnung gestellte Leistung tatsächlich (einwandfrei) erbracht wurde, ist extrem schwierig; eine Nachbesserung, Wandlung, Annahmeverweigerung oder Rückgabe ist nicht möglich. Diesbezügliche Reklamationen führen meist zu keinem messbaren Ergebnis.

Bisher hatte die jährliche Testierung der Entgelterermittlungssysteme durch unabhängige Dritte den Zweck den im Verbraucherrecht schon bekannten Status einer offiziellen „Eichung“ (vgl. Eichgesetz und Eichordnung) abzubilden, wie es beim Benzin an der Zapfsäule, bei der Waage im Supermarkt, bei Taxametern,... gelebte Praxis ist. Jetzt soll nur noch der Maßstab von TK-Anbietern gelten, die gleichzeitig hinter jeder Entgeltforderung stehen?

In der täglichen Praxis ist bedauerlicher Weise festzustellen, dass die Versuchung zur ungerechtfertigten Bereicherung seitens einiger unseriöser Anbieter sehr groß ist. Anbieter scheuen aufwendige Plausibilitäts- und Verifikationsverfahren bei der Entgeltermittlung, um sich im direkten Wettbewerb markante Vorteile zu verschaffen. Teilnehmer scheuen juristisch aufwendige Auseinandersetzungen um zweifelhafte Rechnungen, da es im Einzelfall nur um geringe Beträge geht.

2. Der TKG-Entwurf 2005 berücksichtigt keine neuen TK-Dienstleistungsformen

Er beabsichtigt (§ 45 g) den veralteten TKV-Ansatz, der nur die zeit- und/oder entfernungsabhängig tarifierten Verbindungen betrachtet, direkt in das Gesetz zu übernehmen. Für Dienste mit Zusatznutzen (TKG § 3, Nr. 5; OFFLINE-Abrechnung) oder innovative Dienstleistungsformen, ggf. auch in anderen TK-Technologieumgebungen, sind keine Regelungen vorhanden oder angedacht.

Der Telekommunikationskunde hätte vom TK-Recht her keinen Anspruch auf eine nachprüfbar und genaue Erfassung sowie richtige Rechnungsstellung für folgende MWD-Angebote, die allerdings über seine Teilnehmerrechnung eingezogen werden sollen:

- Abrechnung auf Volumenbasis: IP-Traffic (Internet), VoIP, MMS, ...
- Abrechnung von entgeltrelevanten TK-Vorgängen außerhalb von Flatrates
- Abrechnung auf Eventbasis: SMS
- Abrechnung von Block- und Ereignistarifen:
z.B. Gewinnspiele, Video on Demand, . . .
- Erfassung von Rufweiterleitungen bei Auskunftsdiensten

- Abrechnung von innovativen Mehrwertdiensten:
Bezahlung von Parkgebühren, Bahnfahrkarten, Pizza, Software, Abonnements, Klingeltöne,... , aber auch sonstiger Zusatzleistungen (z.B. Zusendung von Infos)
- Dem Angerufenen werden von ihm nicht veranlasste Leistungen berechnet
- Die Verbindungsversuch wird berechnet (Es klingelt beim anderen) und nicht die Verbindung (Er hat abgehoben).

3. Schutz des Telekommunikationsteilnehmers (Privater oder gewerblicher Endkunde)

Im TKG-E2005 sind keine praktikablen Regelungen enthalten, wie Endkunden sich vor ungerechtfertigten Forderungen jetzt etablierter oder künftig neu entstehender MWD-Dienste zuverlässig schützen können:

➤ z.B. R-Call (der Angerufene muss zahlen):

Wer ist der Nutzer? (Minderjähriges Kind? Firmenangestellter? Besucher?)

Präventive Sperrung bei jedem bekannten R-Call Provider realisierbar (Aufwand, Sperrung bei neuen Anbietern oder Forderung aus Ausland)?

Sperrliste bei der RegTP (Legitimierung bei Eintrag/Löschung in Zentralliste, Bestätigung bei Eintrag? Aktivierungsdauer; bzw. wirksamer Zeitpunkt wenn über den Teilnehmernetzbetreiber eingeleitet?)

Legitimierung des Auslösenden (Wie bei Kreditkarte z.B. durch PIN)?

Identitätsfeststellungsregelung vor Kostenübernahme, bzw. welcher Tarif gilt?

4. Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Abrechnungsgrundlagen (Maßstab?)

Künftig haben abrechnende TK-Anbieter noch weniger Konsequenzen zu fürchten, wenn es noch nicht einmal Vorgaben für die Tarifierung traditioneller Verbindungen geben wird. Gemäß TKG-Regierungsentwurf 2005 fällt selbst das Zwangsgeld in Höhe von 1000 EUR weg, das heute bei Nichterfüllung der Vorgaben aus § 5 TKV-1997 etwa alle 8 Wochen erhoben werden könnte.

Derartige Beträge sind von den Diensteanbietern zu verschmerzen, wenn durch eine genauere Abrechnung gegenüber seinen TK-Endkunden die verbleibende Entgeltsumme in der Größenordnung von mehreren 100.000,- EUR geringer ausfallen wird.

Fazit

Werden für eine Einschätzung zusätzlich die immer noch ansteigenden Entgeltbeschwerden gegenüber der RegTP herangezogen (vgl. dazu auch Jahresbericht 2004), wird auch von dort ableitbar, dass die hier geforderten Mindestgrundlagen ihre Berechtigung haben.

Der Gesetzgeber ist also gefordert, im Sinne einer ausgeprägteren Rechtssicherheit für TK-Kunden diesbezüglich gesetzliche Grundlagen noch eindeutiger und zwingender auszuformulieren. Dies könnte über eine Berücksichtigung der vorgeschlagenen Aspekte erreicht werden, wobei im Falle des beabsichtigten § 45 g TKG-E2005 ein konkreter Gestaltungsvorschlag beigefügt ist.

Praxisgerechter Formulierungsvorschlag für den §45g TKG-E 2005

§45g (Richtigkeit und Genauigkeit der Entgeltabrechnung)

(1) Die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit haben Vorkehrungen zur Genauigkeit und Richtigkeit der Entgeltabrechnungen zu treffen. Dazu werden von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post technische Mindestanforderungen an Entgeltermittlungssysteme festgelegt. Diese Anforderungen reichen von der richtigen und genauen Erfassung von telekommunikationsspezifischen Nutzungsdaten, z.B. Verbindungsdaten, bis zu deren Nachverarbeitung zwecks Erstellung kundenbezogener Telekommunikationsrechnungen.

(2) Die technischen Mindestanforderungen an Entgeltermittlungssysteme sind anzuwenden auf Telekommunikationsleistungen, deren teilnehmerrelevanten Entgelte in Abhängigkeit von einer oder mehrerer der Tarifierungsmerkmale

- Zeit; u.a Dauer, Tageszeit und/oder Wochentag der Nutzung,
- Entfernung; u.a. nationale, internationale und interkontinentale Entfernungszonen,
- Volumen übertragener Daten;
- Dienst oder besondere Tarifierung, u.a Mehrwertdienste, Dienste mit besonderen Netz- und/oder Dienstkennzahlen/Vorwahlen und/oder Ereignis- und/oder Block-Tarife sowie deren Kombinationen

ermittelt werden.

(3) Die Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit haben der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

- entweder durch das Gutachten eines von den Industrie- und Handelskammern öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen
- oder die Zertifizierung eines angewandten Qualitätssicherungssystems, welches die technischen Mindest-Anforderungen einbezieht,

einmal jährlich nachzuweisen, dass die jeweils getroffenen Vorkehrungen zur Genauigkeit und Richtigkeit der Entgeltabrechnung den technischen Mindestanforderungen gemäss (1) und (2) entsprechen.

(4) Zur Durchsetzung der Anordnungen nach Absatz 1 und 3 kann nach Maßgabe des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes ein Zwangsgeld bis zu 500 000 Euro festgesetzt werden. § 126 bleibt unberührt.

Zur Information

Ähnliche Formulierungen finden sich im § 29 Abs. 4, § 49 Abs. 4, § 64 Abs. 2, § 66 Abs.3, § 115 Abs. 2, § 126 Abs. 5, § 127 Abs. 10, sowie mit Grenze auf 1 Mio. € im § 25 Abs. 6.