

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Bundesministerium der Finanzen
Referat VII A 3
(Zahlungsverkehr, Geldwäscheprävention)
Herr Jürgen Bayer
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Ansprechpartner	E-Mail	Fax	Telefon	Datum
Dr. Frederic Ufer	fu@vatm.de	0221 / 3767726	0221 / 3767725	02.07.2015

Umsetzung der ZDR2: Negative Auswirkungen auf den deutschen TK-Markt im Bereich der Sprachtelefonie

Sehr geehrter Herr Bayer,

eingangs möchten wir uns dafür bedanken, dass Sie sich in der Nachfolge von Frau Dietze dazu bereit erklären, das aus Sicht der VATM-Mitgliedsunternehmen äußerst kritische Thema der Rechnungstellung von Sprachtelefonieleistungen durch Telekommunikationsunternehmen vor dem Hintergrund der PSD2 mit uns zu erörtern.

Nachfolgend möchten wir im Nachgang zu unserem bereits mit Herrn Findeisen und Frau Dietze geführten Gespräch vom 13.01.2015 nochmals darstellen, warum aus Sicht des VATM (und auch der Telekom Deutschland GmbH) die herkömmliche Rechnungstellung von Sprachtelefonie durch Teilnehmernetzbetreiber keinesfalls unter die PSD2 (Art. 3l der Richtlinie) subsumiert werden darf.

I. Einleitung

Sollte die PSD2 in der nunmehr vorliegenden Fassung in nationales Recht umgesetzt werden, hätte dies zur Folge, dass Sprachtelefonieleistungen Dritter vom Teilnehmernetzbetreiber ohne eine Zahlungsdienstlizenz nicht mehr über die Telefonrechnung abgerechnet werden dürfen. Dies hätte in Deutschland zur Folge, dass ganze Teilbereiche der Festnetztelefonie ohne eine Kontrolle durch die nationale Finanzaufsicht nicht mehr gegenüber dem Teilnehmer abgerechnet werden könnten. Dies würde in Deutschland die Abrechnung und damit auch die Erbringung von zahlreichen innovativen und kostengünstigen Leistungen im Bereich der Sprachtelefonie insbesondere im Festnetz faktisch unmöglich machen.

Hinzu kämen negative Folgen für Innovation und Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten, auch würde eine solche Vorgabe in der Folge zu höheren Endkundenpreisen führen.

Eine restriktive Auslegung der PSD2-Vorgaben, welche auch die Rechnungstellung von Sprachtelefonie der Finanzaufsicht unterstellt, wäre aus mehreren Gründen aus Sicht der Telekommunikations- und Auskunftsanbieter nicht nachvollziehbar. Zum einen stellen die hier betroffenen Abrechnungssysteme die verbraucherfreundlichste und transparenteste Form der Rechnungstellung gegenüber dem Teilnehmer dar. Der Anrufer erfährt sowohl seinen Vertragspartner bzw. kann unmittelbar erfahren wer sein Vertragspartner ist und hat das Recht ihm gegenüber die Zahlung unmittelbar zu verweigern (hierzu nachfolgend).

Zum anderen würde dies zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen, da fremde Leistungen nicht mehr durch den nationalen Incumbent abgerechnet werden könnten und würden. Hierzu gehören neben den Auskunfts- und Servicrufnummern insbesondere auch die Leistung Call-by-Call, welche national in vielen Bereichen und Kundengruppen immer noch das einzige wettbewerbliche Konkurrenzprodukt zur marktbeherrschenden Telekom Deutschland GmbH darstellt. Insbesondere viele ältere Menschen und weite Teile der Bevölkerung mit internationalem Hintergrund nutzen diese Call-by-Call-Leistungen für günstige Gespräche in ihre Heimatländer mit deutlichen Preisvorteilen. So kostet bspw. ein 1-Minuten-Gespräch (Festnetz) in EU Länder im Standardtarif des Marktbeherrschers Telekom Deutschland GmbH zwischen 2,9 und 99 Cent, bei den günstigsten Call-by-Call Anbietern hingegen unter 1 Cent.

Wir möchten an dieser Stelle betonen, dass es vorliegend um die Rechnungstellung von Sprachtelefonieleistungen wie Call-by-Call, Auskunfts- und Servicrufnummern (118xy-Rufnummern, Kurzwahlsprachdienste etc.) geht, bei denen die Leistung mittels Sprache während der Verbindung erbracht wird. Die Fakturierung dieser Leistungen durch die Telekom Deutschland GmbH und die alternativen Teilnehmernetzbetreiber im hier betroffenen so genannten Offline-Billing-Verfahren (hierzu nachfolgend) wurde in einer Jahre dauernden Konsensfindung zwischen allen betroffenen Marktteilnehmern definiert und eingeführt. Im Zuge dessen wurden die betroffenen Dienstleistungen national auch gesetzlich definiert (§ 3 Nr. 25 TKG). Anderweitige Bezahlfunktionalitäten mittels Telekommunikationsendgeräten, die ggf. im Zuge eines Gesprächs ausgelöst und abgerechnet werden, sind nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme (Micropayment durch WAP-Billing, Premium-SMS etc.). Die hier vorgebrachten Bedenken betreffen lediglich Telefonate, die zu anderen Kosten abgerechnet werden, als Telefonate zu Ortsnetz- und Mobilfunkrufnummern des Vertragspartners des Teilnehmers.

Die Telekom Deutschland GmbH hat bereits angekündigt, dass sie die Rechnungstellung für alle oben genannten Sprachtelefonleistungen Dritter gegenüber ihren Kunden einstellen wird, wenn das Gesetz auf die Rechnungstellung für Sprachtelefonie Anwendung finden sollte.

Das Gesetz würde nicht nur die Telekom Deutschland GmbH als rechnungsstellendes Unternehmen treffen, sondern auch alle anderen nationalen Teilnehmernetzbetreiber. Deren Zahl liegt derzeit bei ca. 150, Tendenz aufgrund des Glasfaserausbaus steigend. Auch diese Unternehmen müssten sich in Deutschland der Finanzaufsicht unterstellen, nur um für Teilbereiche des Festnetzes wie Auskunft- und Servicrufnummern ihren Kunden eine Rechnung stellen zu dürfen. Die ökonomischen und prozesstechnischen Hürden sind so signifikant hoch, dass keines dieser kleinen und mittleren Unternehmen diese Dienste weiter gegenüber den eigenen Kunden in Rechnung stellen wird. Dies hat eine erste Tendenzumfrage bei den beiden größten nationalen Verbänden VATM und BREKO ergeben. Daher würden auch hier die Angebote der Wettbewerber nicht mehr erreichbar sein mit signifikanten qualitativen und ökonomischen Nachteilen für den Endkunden. Auch wäre hierdurch die sog. Any-to-Any-Erreichbarkeitsgarantie als telekommunikationsrechtliches Ziel verletzt (vgl. Art. 5 der Zugangs-RL 2002/19/EG).

Nachfolgend stellen wir kurz unter den betreffenden Überschriften dar,

- warum das Thema unter der PSD1 nicht virulent war.
- warum das Thema so spät im Rahmen der PSD2 adressiert wurde.
- warum eine Umsetzung im nationalen Markt nicht möglich ist.
- welche wettbewerblichen Implikationen zu Gunsten des marktbeherrschenden Unternehmens drohen.
- dass es sich bei den betroffenen Abrechnungssystemen um die verbraucherfreundlichsten Fakturierungsarten handelt.

II. Einführung und Umsetzung der Richtlinie – Etwaige Implikationen auf dem nationalen Markt

1. Warum ist das Thema erst spät adressiert worden?

Unter der PSD1 waren Telekommunikationsnetzbetreiber bei der Rechnungstellung von Telefonieleistungen noch durch die Richtlinie und deren nationale Umsetzung privilegiert.

So hieß es in Art. 3I (Negative Scope) der DIRECTIVE 2007/64/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC:

This Directive shall apply to none of the following [...] payment transactions executed by means of any telecommunication, digital or IT device, where the goods or services purchased are delivered to and are to be used through a telecommunication, digital or IT device, provided that the telecommunication, digital or IT operator does not act only as an intermediary between the payment service user and the supplier of the goods and services;

Mithin waren Telekommunikationsnetzbetreiber aufgrund deren vorhandener Infrastruktur durch die PSD1 privilegiert und aus dem Anwendungsbereich zu Recht ausdrücklich ausgeschlossen und bedurften keiner Zahlungsdienstlizenz. Dies betraf auch die Abrechnung im Wege des Offline-Billing-Abrechnungsverfahrens. Im Rahmen des Offline-Billing werden die Verbindungen erst nach Ende des Gesprächs durch den die Rufnummer realisierenden Verbindungsnetzbetreiber einem Preis zugeordnet. Der so generierte Verbindungsdatensatz (CDR) wird dann über einen gesonderten Datenweg der Telekom Deutschland GmbH bzw. dem jeweiligen Teilnehmernetzbetreiber zum Zwecke der Abrechnung bereitgestellt.

Die Rechnungstellung von Sprachtelefonie war aufgrund der Tatsache, dass das Abrechnungssystem des so genannten Offline-Billing die gesonderte Verpreisung der Verbindungen sowie das Vorhalten zusätzlicher Datenbanken erfordert und dass bei so genannten telekommunikationsgestützten Diensten (national definiert in § 3 Nr. 25 TKG) die Leistung mittels Sprache während der Verbindung erbracht werden muss, mithin unter der PSD1 privilegiert und bedurfte keiner Zahlungsdienstlizenz.

Dieses Vorgehen wurde auch mit den nationalen Finanzaufsichtsbehörden entsprechend abgestimmt und vor dem Hintergrund der PSD1 als nicht genehmigungsbedürftig eingestuft.

Wie die nationalen Festnetzunternehmen haben aber auch die Mobilfunkunternehmen die Thematik zunächst unter den Begriff „payment transaction“ subsumiert und damit gerade nicht als eine Vorgabe, die sich auf Sprachtelefonie bezieht beziehungsweise auf diesen Bereich abzielt. Daher sind sowohl die nationalen Festnetzunternehmen als auch die Mobilfunkunternehmen zunächst davon ausgegangen, dass sich die Vorgaben nicht auf Sprachtelefonie beziehen.

Erst durch die späte Neufassung des Art. 3l der Richtlinie sind nach enger Wortlautauslegung auch Sprachdienste im Bereich des Mobilfunks betroffen, insbesondere die so genannten Premium-Voice-Dienste. Dieser Punkt wurde seitens der nationalen Mobilfunkunternehmen auch adressiert, welche aufgrund der späten Einfügung aber erst zu einem sehr fortgeschrittenen Zeitpunkt im Rahmen des Trilogs versucht hat, eine entsprechende Klarstellung in Bezug auf diesen Punkt zu erreichen. Aus politischen Gründen war man hier aber nicht mehr bereit, an der Formulierung der betreffenden Vorschrift Änderungen vorzunehmen. Aufgrund der Tatsache, dass erstmalig der sehr späte Einschub des Begriffs „voice-services“ auch zu einem Problem im Bereich des Mobilfunks führte, erfolgte zu einem vorhergehenden Zeitpunkt keine Intervention.

An dieser Stelle möchten wir ergänzen, dass es rein sprachlich auch jetzt aus unserer Sicht nicht stringent ist, das Führen eines Telefongesprächs unter den Begriff „payment transaction“ zu subsumieren. Es wäre daher zu überlegen, ob mit dem Begriff der „voice-services“ überhaupt Telefongespräche im herkömmlichen Sinne gemeint waren oder nicht eher Bezahltransaktionen, welche während eines Telefongesprächs ausgeführt werden.

2. Keine Kostenkontrolle durch rechnungsstellenden Teilnehmernetzbetreiber möglich

Der in Art. 3l geregelte Ausnahmetatbestand bei Einhaltung von Preisgrenzen ist bei den beschriebenen Sprachtelefonieleistungen bedingt durch die Ausgestaltung der Abrechnungssysteme nicht zu kontrollieren. Zudem ist die Einbeziehung von Sprachtelefonie unter Art. 3l aus Sicht des VATM auch äußerst kritisch zu sehen, da es letztlich vom Zufall abhängt, ob die Dienste einer Zahlungsdienstlizenz bedürften oder nicht. Denn viele Servicenummern fallen aufgrund der Anwendung der Tatsache, dass der TNB die Leistungen als eigene einkauft, von vorneherein nicht unter die Regelung, obwohl letztlich die gleichen inhaltlichen Leistungen abgerechnet und von den gleichen TNB den Endkunden in Rechnung gestellt werden.

Das deutsche Abrechnungssystem des Offline-Billing, welches äußerst verbraucherfreundlich ausgestaltet ist und zudem durch unterschiedlichste Verbraucherschutzrechtliche Normen flankiert wird, ist mit den Vorgaben der PSD2 nicht kompatibel. So werden im Bereich des so genannten Offline-Billing die Anrufe der Kunden nicht durch den Teilnehmernetzbetreiber, sondern durch den Diensteanbieter bepreist. Diese Information über die entstandenen Gesprächskosten liegt damit dem TNB erst vor, wenn er diese über die Abrechnungsschnittstelle (nicht Intercarrierbilling) vom Diensteanbieter erhält.

Sofern der TNB eigene Telefonieleistungen für den Endkunden erbringt oder diese wie im Fall des Online-Billings als Vorleistung, erfolgt die Berechnung anhand der an der eigenen Teilnehmervermittlungsstelle (Class 5) anfallenden Gesprächsdatensätze (Call Detail Records – „CDR“). Diese CDRs enthalten neben Zeitstempeln für Verbindungsbeginn und Verbindungs-ende die Ursprungs-(A) und Ziel-(B)-Rufnummer. Die CDRs werden mit dem für den spezifischen Endkunden (A-Nummer) im Abrechnungssystem hinterlegten Tarif für die entsprechende B-Rufnummer verarbeitet („Rating“) und dann auf dem entsprechenden Kundenkonto für die Rechnungserstellung und den weiteren Rechnungsprozess hinterlegt. Sofern der TNB die anfallenden CDRs sofort „rated“, kann er für die eigenen Leistungen Obergrenzen für Entgelte einführen („Hot-Billing“ wie im Falle von Pre-Paid). Im Regelfall erfolgt für Post-Paid-Kunden aufgrund der höheren Kosten des Hot-Billings eine Rechnungstellung erst zu den vereinbarten Zeitpunkten.

Die Abrechnung zwischen den Netzbetreibern (Intercarrier-Billing) erfolgt auf Basis der CDRs der Vermittlungsstellen mit Zusammenschaltungsfunktion (Class 4). Je nach Richtung der Leistungserbringung werden diese CDRs mit den in der Zusammenschaltungsvereinbarung festgelegten Preisen gerated und dann entweder der Zusammenschaltungsrechnung (eigene Leistung) oder der Rechnungsprüfung (Leistungen des Partners) zugeführt. Wichtig ist hier festzuhalten, dass in der Intercarrierabrechnung zwischen den Parteien die CDRs mit den Preisen bewertet werden, die für die entsprechenden Zusammenschaltungsleistungen vereinbart wurden – nicht mit Endkundenpreisen.

Nimmt der Endkunde des Teilnehmernetzbetreibers (TNB) nun eine Leistung eines unabhängigen Service-Providers (VNB/SP) in Anspruch, welche im Offline-Billing abgerechnet wird (z. B. 0900, Auskunftsdienst, Call-by-Call), so wird das Bild etwas komplexer. Natürlich muss auch diese Verbindung über Netzgrenzen zustande kommen, so dass im Intercarrier-

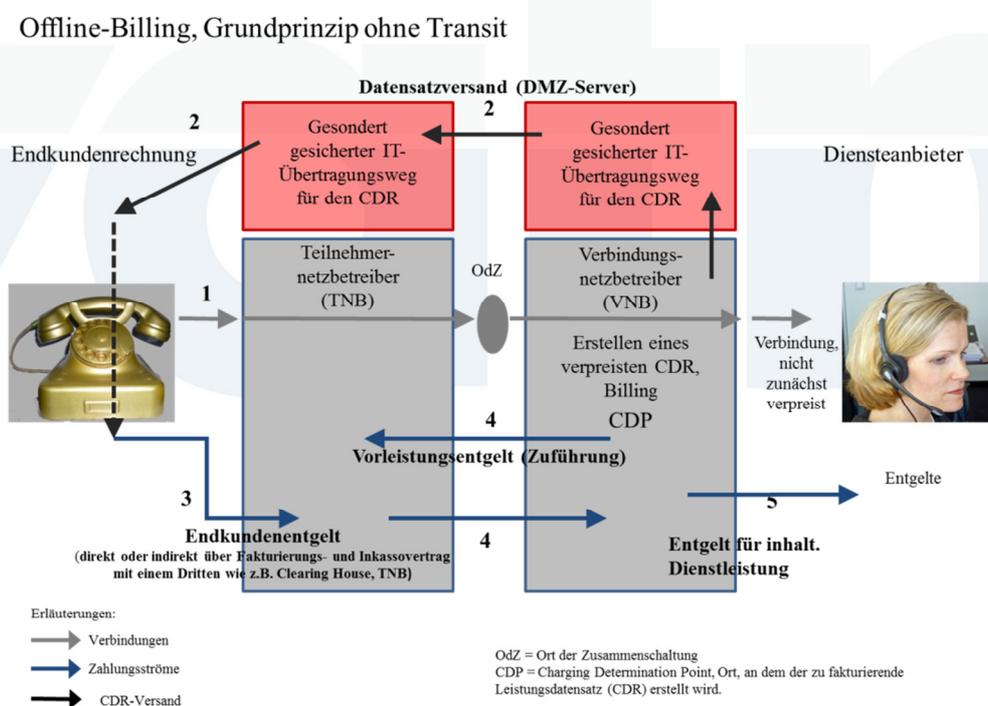
Verhältnis Leistungen ausgetauscht werden. Im Regelfall wird hier durch den TNB eine Zuführungsleistung zu der entsprechenden Diensterufnummer (bzw. Carriercode bei Call-by-Call) erbracht. Diese wird vom TNB (z. B. Deutsche Telekom) dem Diensteanbieter (VNB/SP) mit dem vereinbarten Zuführungspreis auf Basis der CDRs der Class 4-Vermittlungsstelle in Rechnung gestellt. Dieser Zuführungspreis ist unabhängig vom Endkundenpreis des entsprechenden Dienstes und soll dem TNB nur die entsprechenden Netzkosten der Zuführung entgelten.

Der VNB/SP, auf dessen Netz sich die angewählte Rufnummer befindet, prüft nun anhand der A-Rufnummer (Identifikation des Anschlusskunden), ob er mit dem TNB des Anschlusskunden eine Vereinbarung über die Abrechnung der Endkundenleistung (Fakturierung und Inkasso; F&I) hat. Im positiven Fall lässt er die Verbindung zu. Nach Abschluss der Verbindung steht dem VNB/SP ein CDR seiner Vermittlungsstelle zur Verfügung, den er nun mit Hilfe der von ihm vorher veröffentlichten und transparenten Endkundenpreise bewertet (Rating). Diesen bewerteten CDR teilt er nun – unabhängig vom Intercarrier-Billing – dem TNB des Endkunden über die vertraglich vereinbarte F&I-Schnittstelle mit. Der TNB nimmt nun diesen bereits bewerteten CDR und verarbeitet ihn in der eigenen Rechnungserstellung, wo er in einer eigenen Rubrik getrennt von den eigenen Leistungen des TNB auf der Endkundenrechnung erscheint. Der Endkunde bezahlt dann in einer Rechnungssumme an seinen TNB die Leistungen des TNB und der anderen VNB/SP. Im Falle von Nichtzahlung oder Reklamationen werden die entsprechenden Rechnungspositionen zwischen TNB und VNB/SP rückabgewickelt und der VNB kümmert sich dann selbst um die Beitreibung. Erst dann stehen ihm aber die Stammdaten (Name, Adresse etc.) des entsprechenden Anschlusskunden des TNB zur Verfügung. Solange der Anschlusskunde des TNB verschiedene Dienste nutzt, aber seine Rechnungen ordnungsgemäß bezahlt, wird seine Identität gegenüber dem VNB/SP nicht offengelegt.

Während des Gesprächs sind daher dem rechnungstellenden Teilnehmernetzbetreiber die **Kosten der Verbindung nicht bekannt**. Der rechnungstellende Teilnehmernetzbetreiber hat somit überhaupt keine Möglichkeit, die Verbindungskosten bezogen auf den Teilnehmer zu kontrollieren. Dafür hat der Verbraucher jederzeit das Recht, Leistungen Dritter, die er für ungerechtfertigt hält, zu beanstanden und gegenüber dem **tatsächlichen Anbieter rückzubelasten**. Denn ausschließlich im hier gegenständlichen Offline-Billing und im Bereich Premium-Voice werden die tatsächlichen Leistungserbringer (Verbindungsnetzbetreiber und ggf. Auskunftsdienstleister und Call-by-Call-Anbieter) auf der Rechnung benannt und somit Transparenz für den Verbraucher geschaffen.

Die verbraucherschützenden Ziele der PSD2 werden in Deutschland mit dem aktuellen System bereits erreicht, wenn nicht übertrifft. Zudem werden etwaige Nichtzahlungen von Verbrauchern an die tatsächlichen Diensteanbieter rückbelastet und verbleiben nicht bei den rechnungsstellenden Teilnehmernetzbetreibern.

Die nachfolgende Skizze illustriert die Systematik dieses Abrechnungssystems, bei dem der Vertragspartner als Dritter transparent auf der Rechnung des Teilnehmers sichtbar wird:



3. Mögliche Modifikation der Abrechnungssysteme wurde bereits 2001 verworfen

Einer der wenigen Nachteile dieses Abrechnungssystems ist die fehlende Echtzeittarifinformation. Die Einführung einer Angabe des tatsächlichen Preises bei welchem auch für den Bereich des Offline-Billing die Preise in Echtzeit mit übertragen werden, wurde bereits im Jahre 2000/2001 in den nationalen technischen Arbeitskreisen (AKNN – nationaler Arbeitskreis für Nummerierung und Netzzusammenschaltung) unter der Einbeziehung der Bundesnetzagentur umfassend erörtert und nach einer intensiven Prüfungsphase als letztlich nicht mit vertretbarem Aufwand realisierbar verworfen. Diese kommerzielle Bewertung erfolgte zu einer Zeit als diese Dienstleistungen noch ein signifikantes Wachstum aufwiesen.

Der technische Aufwand der Implementierung stünde aktuell mehr denn je in keinem Verhältnis zu den Umsätzen, die heute in diesem Teilbereich des Festnetzes generiert werden.

Heute muss der Markt als zwar weiterhin als sehr wichtig eingestuft werden, aber auch als ein Markt, der sich nicht mehr in der Wachstumsphase befindet (hierzu **Anlage 1**).

Insbesondere für die Finanzierung von Zukunftsprojekten wie dem Breitbandausbau haben die finanziellen Einnahmen aus diesem Markt indessen noch eine erhebliche Bedeutung.

Letztlich ist die Frage der technischen Realisierbarkeit aber auch zweitrangig, da der nationale Incumbent bereits jetzt angekündigt hat, das F&I-Verfahren im Falle verschärfter Vorgaben nicht weiter zu unterstützen. Die Telekom Deutschland GmbH wird sich aufgrund der mit einer deutschen Compliance verbundenen signifikant hohen Kosten und des Aufwandes unter keinen Umständen einer Zahlungsdienstlizenz unterwerfen und auch keine Änderung an den bestehenden Systemen vornehmen. So wird sie das Verfahren schlicht einstellen, da sie die Vorgaben aus Art. 3I der PSD2 nicht erfüllen kann. Da die Telekom Deutschland in dieser Systematik als Teilnehmernetzbetreiber (TNB) und Transitverteiler aber unabdingbar ist, hieße dies, dass eine Rechnungstellung der betreffenden Leistungen nicht mehr möglich wäre. Auch die weiteren TNB werden diese Vorgaben nicht erfüllen können, so dass auch die Kunden der alternativen TNB dann zukünftig keine unabhängigen Dienste mehr in Anspruch nehmen können.

4. Warum treten die Probleme in erster Linie in Deutschland auf?

In anderen EU-Staaten kommt es ganz überwiegend nicht zur Anwendung dieses so genannten Offline-Billing-Verfahrens (**Anlage 2**, Studie von SBR). Vielmehr wird dort das sog. Online-Billing-Verfahren zur Anwendung gebracht. Im Rahmen dieser Rechnungstellung, die im Übrigen auch in Deutschland für unterschiedliche Servicenummern (z. B. der Gassen 0137, 0180 etc.) durchgeführt wird, kauft der rechnungsstellende Teilnehmernetzbetreiber die Forderungen als eigene Vorleistungen ein und verkauft sie dann als eigene Leistungen gegenüber seinem Kunden. Dies führt einerseits zu einer hohen Intransparenz auf der Rechnung (dem Anrufer wird nicht ersichtlich, mit welchem inhaltlichen Anbieter er telefoniert hat) und der rechnungsstellende Teilnehmernetzbetreiber kann zu der Forderung – obwohl es seine eigene ist – keine inhaltliche Aussage treffen. Ihm ist nicht einmal bekannt,

in welchem Telekommunikationsnetz die Rufnummer realisiert wird. Des Weiteren engt diese Abrechnungsform den Tarifierungs- und damit den Innovationsspielraum der Leistung bereitstellenden Anbieter ein. Während beim Offline-Billing die Abrechnung der tatsächlichen Leistung unabhängig von der Intercarrier-Abrechnung erfolgt, müssen im Rahmen des Online-Billings für jeden neuen Endkundenpreis erst vertragliche Vereinbarungen zwischen ALLEN Netzbetreibern getroffen und in den Abrechnungssystemen umgesetzt sein. Dies führt zu hohen Innovationshürden.

5. Keine Umstellung des Abrechnungssystems durch das marktbeherrschende Unternehmen

Aufgrund der vorgenannten Punkte, insbesondere aufgrund der erheblichen Kosten und Aufwände, welche mit einer Umstellung verbunden wären, hat die Telekom Deutschland GmbH – wie geschildert – bereits jetzt angekündigt, dass sie diese Dienstleistungen die im Wege des Offline-Billing fakturiert werden, nicht mehr abrechnen werde, wenn die Rechnungstellung in der bisherigen Form nicht aufrecht erhalten werden kann.

Dies ist sogar nachvollziehbar, da die Telekom Deutschland GmbH (und die anderen aTNB) im Offline-Billing keine Möglichkeit hat, die Preisgrenzen in Bezug auf ihren Teilnehmer zu kontrollieren. Wie dargestellt sieht die Telekom Deutschland GmbH in ihrem Netz zwar die Verbindung, ihr ist aber zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt, wie das jeweilige Telefonat tarifiert wird. Erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt werden ihr die bepreisten Abrechnungssätze durch die jeweils realisierenden Netzbetreiber auf einem Datenbankserver zur Verfügung gestellt. Zu diesem Zeitpunkt kann der Kunde aber bereits mehr Kosten verursacht haben, als in der PSD2 vorgesehen.

6. Verbraucherfreundlichstes Abrechnungssystem

Das in Deutschland implementierte System ist technologisch äußerst komplex – bietet aber für alle Beteiligten (Diensteanbieter und Verbraucher) ein Optimum an Flexibilität, Transparenz und Kundenfreundlichkeit. Die anderen Abrechnungssysteme (z. B. das so genannte Online-Billing im Mobilfunk und Teilen des Festnetzes) schaffen hingegen erheblich höhere Intransparenz für die Verbraucher.

Zudem ist das Abrechnungsverfahren etabliert, steht unter der Aufsicht der nationalen Regulierungsbehörde und wird von umfassenden Vorgaben der nationalen Zuteilungsregelungen und gesetzlichen Verbraucherschutzbestimmungen geschützt.

In den letzten 10 Jahren wurde der Schutz des Verbrauchers hinsichtlich der hier in Rede stehenden Sprachtelefoniedienste stetig verbessert. Heute kommt der Verbraucher in diesem Bereich in den Genuss umfassender Bestimmungen mit Schutzfunktion. Letztlich beziehen sich eine Vielzahl nationaler Vorschriften ausschließlich auf Call-by-Call, Auskunft- und Servicrufnummern. Dies betrifft insbesondere auch die Höhe der Entgelte pro Minute, als auch die Länge des Gesprächs, welche auf eine Stunde begrenzt ist (gilt nicht für Call-by-Call). Um dies zu illustrieren haben wir eine diesbezügliche Anlage beigefügt, welche aufzeigt, dass diese Sprachtelefonieleistungen in erheblichem Maße zu Gunsten des Verbrauchers gesetzlich normiert wurden (**Anlage 3**).

6.1. Teilnehmernetzbetreiber hat kein eigenes Beitreibungsinteresse

Zahlt der Kunde im Offline-Billing-Verfahren nicht, so belastet dies ausschließlich den tatsächlichen Vertragspartner (Auskunftsdiensteanbieter, Call-by-Call-Anbieter etc.), nicht aber den Teilnehmernetzbetreiber. Auch hierin liegt ein wesentlicher Vorteil dieses Abrechnungssystems. Der Teilnehmernetzbetreiber hat kein eigenes Interesse diese Forderungen geltend zu machen und mahnt sie auch selbst nicht an. Ausschließlich der direkte Vertragspartner kann nach Rückbelastung durch den Teilnehmer die Forderungen gegenüber dem Teilnehmer geltend machen. So besteht insbesondere auch nicht die Gefahr, dass der Teilnehmernetzbetreiber im Falle der Nichtzahlung mit einer Anschlussperre oder anderen Repressalien droht.

Dies ist im Bereich des Vorleistungseinkaufs anders, da es sich dort um eine Forderung des Teilnehmernetzbetreibers handelt (Online-Billing). Da in diesem Bereich die Forderungen (die im Übrigen nicht von der PSD2 umfasst sind) wirtschaftlich dem Teilnehmernetzbetreiber zuzuordnen sind, hat dieser ein signifikantes Eigeninteresse die Forderungen gegenüber seinem Kunden auch beizutreiben. Denn der wirtschaftliche Verlust trifft nicht den inhaltlichen Anbieter, sondern den Teilnehmernetzbetreiber selbst.

Der Teilnehmernetzbetreiber hat somit kein Interesse, seine „Anschlussmacht“ gegenüber dem Teilnehmer im Falle der Nichtzahlung auszuspielen. Vielmehr wird eine nicht gezahlte Forderung rückbelastet und muss von dem tatsächlichen Anbieter (z. B. Auskunftsdiensteanbieter) geltend gemacht werden. Dieser kann aber z. B. nicht mit der Sperre des Anschlusses drohen.

6.2. Regulatorische Aufsicht durch das Missbrauchsreferat der BNetzA

Das deutsche Offline-Billing-System wird zudem durch die Aufsicht der BNetzA kontrolliert und überwacht, bspw. durch Maßnahmen nach § 67 TKG. So hat die BNetzA eigens für den Zweck des Rufnummernmissbrauchs ein Referat eingerichtet, welches im Falle von Zuwiderhandlungen gegenüber dem rechtswidrig agierenden Anbieter der Rufnummer tätig wird. Die Behörde kann Anordnungen treffen über die sofortige Abschaltung von Nummern, Inkasoverboten, Bußgeldern etc. und verfügt damit über einen umfassenden Sanktionskatalog.

Es lässt sich daher festhalten, dass aus Sicht des Verbrauchers als auch aus Sicht der behördlichen Aufsicht ein spezifisch reguliertes System existiert, welches die Anforderungen, die im Rahmen der PSD 2 eingeführt werden sollen, in weiten Teilen übernimmt. Es gibt daher aus nationalen Gesichtspunkten keinen Grund, die allgemeinen Regelungen der PSD2 zu implementieren – diese werden bereits im deutschen Markt gewährleistet.

7. Sprachtelefonie ist kein Abrechnungsinstrument / kein Wachstumsmarkt

Aus finanztechnischer Sicht ist zudem herauszuheben, dass die genannten Dienste in keinem Konkurrenzverhältnis zu anderen „payment-transaction“-Angeboten stehen. Durch diese Art der Abrechnung wird immer nur das Telefongespräch abgerechnet.

Daher eignet sich diese Art der Dienstleistungen in keiner Weise dazu sonstige Leistungen abzurechnen außer das Telefonat selbst. Vielmehr können und dürfen über Auskunftsrufnummern oder mittels Call-by-Call keine anderen als die regulatorisch vorgesehenen Leistungen gegenüber dem Kunden erbracht werden.

Bereits vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, warum diese Leistungen (partiell und nur auf das Festnetz bezogen) der Finanzaufsicht unterstellt werden sollen.

Wie sich aus der beiliegenden Anlage zum Umfang des betroffenen Marktes ergibt, möchten wir nochmals feststellen, dass es sich um keinen Wachstumsmarkt handelt. Der Markt hat zwar immer noch große Bedeutung insbesondere auch für die Refinanzierung anderer investitionsintensiver Bereiche (z. B. für den Breitbandausbau). Allerdings zeigt sich anhand der beigefügten Zahlen, dass es sich gerade um keinen Wachstumsmarkt handelt (**Anlage 1**). Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Einbeziehung dieses Bereichs in die PSD2 nach unserem Dafürhalten nicht gerechtfertigt.

8. Anwendung auf Sprachtelefonie führt zu asymmetrischer Finanzregulierung

Sofern der Art 31 auf die Rechnungstellung von Sprachtelefonie Anwendung finden würde, führt dies national zu kaum erklärbaren Wertungswidersprüchen. Denn die gleiche Leistung, welche im Festnetz unter die Finanzaufsicht zu stellen wäre (z. B. die 11880 der telegate) unterstünde im Bereich des Mobilfunks für die gleiche aber deutlich teurere Inanspruchnahme nicht der Beaufsichtigung durch die nationale Finanzregulierung. Denn während die 11880 aus dem günstigeren Festnetz im verbraucherfreundlichen Offline-Billing abgerechnet wird, erfolgt die Rechnungstellung im Mobilfunk als eigene Leistung der Mobilfunknetzbetreiber, da diese die Leistung als Vorleistungsprodukt einkaufen (so genanntes Online-Billing).

Systematisch ist es nicht nachzuvollziehen, warum der für den Verbraucher transparentere und günstigere Teil unter Art. 31 zu subsumieren ist, während dies für die gleiche inhaltliche, aber intransparentere und teurere Rechnungstellungsmethode nicht gilt.

9. Wettbewerbliche Implikationen im Falle der Einbeziehung von Sprachtelefonie

9.1. Wettbewerbsvorteile für den Incumbent

Im Falle einer Einstellung der Abrechnung der vorgenannten Leistungen würde dies zu signifikanten Wettbewerbsnachteilen der Wettbewerber der TDG führen. Die TDG hätte einen nachvollziehbaren Grund, warum sie die Leistungen der unabhängigen Wettbewerber nicht mehr fakturieren müsste. Im Bereich Call-by-Call hätte dies zudem erheblich nachteilige Auswirkungen für Privat- und kleinere sowie mittlere Geschäftskunden, da ihnen in vielen Bereichen kein Alternativprodukt zu den wesentlich teureren Verbindungsleistungen (insbesondere zu Mobilfunk- oder Auslandsdestinationen) der Telekom Deutschland GmbH mehr zur Verfügung steht.

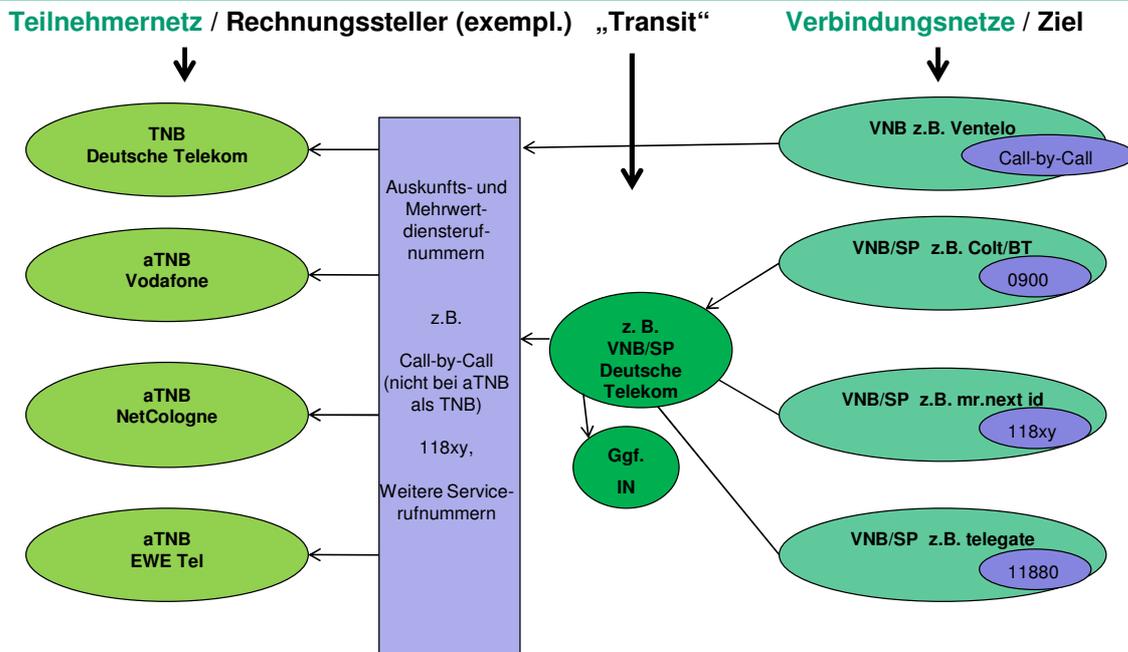
Im Ergebnis wären alle langwierigen Verhandlungen und Konsensfindungen im Rahmen der EU-Märkteempfehlung für den verbraucherfreundlichen Bereich Netzbetreiberauswahl hinfällig. Durch die Änderungen der technischen Anforderungen durch PSD2 (u. a. 300 € Cap), welche technisch nicht umsetzbar sind, würde Call-by-Call faktisch untersagt, da die Telekom Deutschland GmbH nicht zu etwas verpflichtet werden kann, dessen Umsetzung ihr unmöglich ist.

Sie würde bildlich gesprochen durch die Hintertür ihrer Verpflichtungen aus der Regulierungsverfügung zu Markt 1 mit der Folge entledigt, dass z. B. im Auskunftsbereich die Teilnehmer der Telekom Deutschland GmbH nicht mehr auf Leistungen der unabhängigen Wettbewerber zugreifen könnten. Denn auch der größte Wettbewerber in diesem Bereich – die telegate (11880) – wäre nicht in der Lage, ihre Leistungen gegenüber den Endkunden der Telekom Deutschland GmbH in Rechnung zu stellen. Somit stände Endkunden der Telekom Deutschland nur noch der eigene, von Telekom Deutschland selbst betriebene Auskunftsdienst zur Verfügung. Ähnlich sähe es dann bei den anderen Teilnehmernetzbetreibern aus. Auch diese könnten ihren Endkunden nur noch die eigenen Auskunftsdienste anbieten. Für Innovation und Wettbewerb im Dienstebereich wäre damit kein Platz mehr.

Die Telekom hätte durch eine Anwendung von Art. 3I somit den spezifischen Vorteil, die eigenen Dienste gegenüber dem eigenen Kunden protegieren zu können. Neben den Auskunfts- und Mehrwertdiensten sind dies auch – darauf sollte nochmals hingewiesen werden – die eigenen Verbindungsleistungen. Der Kunde hätte KEINE Möglichkeit mehr, ein wettbewerbliches, preislich und inhaltlich innovatives Konkurrenzangebot zu nutzen.

Anhand der nachfolgenden Grafik lässt sich ersehen, dass die Telekom Deutschland GmbH in diesem Verfahren „als Spinne im Netz“ unabdingbarer Teilnehmer im Rahmen der Rechnungstellung ist.

Ursprung – Transit – Ziel - Rechnungstellung im Offline-Billing Abrechnung im „Transit“ von Call-by-Call sowie Auskunft- und Mehrwertdiensten



9.2. Over The Top-Anbieter (OTT)

Mit die Sprachtelefoniedienste einschließenden Vorgaben würde zudem das Ziel der Schaffung eines Level Playing Field mit den sog. OTTs konterkariert. Während die heute von nationalen oder europäischen Anbietern erbrachten Dienste auf Basis von Auskunfts- oder Mehrwertdienstenummern durch immer neue technische Vorgaben unmöglich gemacht werden, unterliegen internationale OTTs weiterhin keinen Anforderungen. Damit wird Wertschöpfung und Innovationspotential auf europäischer Ebene bewusst und sehend (Kollateralschaden), aber unnötig vernichtet. Zudem würde der Datenschutz leiden, da die Angebote der OTTs anders als die genannten Sprachtelefonieleistungen regelmäßig nicht den strengen Vorgaben des europäischen Datenschutzes unterliegen.

10. Sichtweise Telekom Deutschland GmbH

Als letzter Punkt ist zu ergänzen, dass selbst die Telekom Deutschland GmbH sich eindeutig gegen eine Regulierung der Rechnungstellung von Sprachtelefoniediensten im Finanzbereich ausspricht. Denn letztlich würde sich die TDG im Festnetzbereich zwar gegebenenfalls

einen deutlichen Wettbewerbsvorteil verschaffen; in Bezug auf andere Produkte, wie z. B. Sprachmehrwertdienste im Mobilfunk, hätte auch sie Einbußen hinzunehmen.

III. Fazit

Wäre die Rechnungstellung von Sprachtelefonie von der PSD2 umfasst, hätte dies signifikant nachteilige Auswirkungen auf den nationalen TK-Markt. Zum einen würde sich die Telekom Deutschland GmbH einen erheblichen Wettbewerbsvorteil verschaffen, da sie Leistungen wie Call-by-Call nicht mehr abrechnen könnte (und würde).

Zudem würde das mit viel Aufwand geschaffene verbraucherfreundliche und transparente Abrechnungssystem des Offline-Billings im Ergebnis vom Markt verschwinden und mit ihm die diesbezüglichen Produkte; allen voran sind hier Call-by-Call und Auskunftsdienste zu nennen.

Letztlich möchten wir ergänzen, dass es rein sprachlich auch jetzt aus unserer Sicht nicht stringent ist, das Führen eines Telefongesprächs unter den Begriff „payment transaction“ zu subsumieren. Es wäre daher zu überlegen, ob mit dem Begriff der „voice-services“ überhaupt Telefongespräche im herkömmlichen Sinne gemeint waren oder nicht eher Bezahltransaktionen, welche während eines Telefongesprächs ausgeführt werden.

Wir bitten daher nachdrücklich darum, Sprachtelefonie nicht unter „voices-services“ zu subsumieren, sondern solche Bezahlfunktionalitäten, die mittels eines Sprachanrufs ausgelöst oder in Gang gesetzt werden. Daher regen wir an, im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie klarzustellen, dass die Rechnungstellung von Call-by-Call sowie Auskunft- und Servicrufnummern (Premium-Voice, Shared-Cost etc.) durch einen Teilnehmernetzbetreiber nicht unter Art. 3l zu subsumieren ist, auch wenn die Rechnungstellung formal für einen Dritten erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Grützner
Geschäftsführer

Anhänge: Anlage 1 – Umsatzstudie zu den betroffenen Diensten ; Anlage 2 – Betroffenheitsstudie SBR; Anlage 3 – Gesetzliche Verbraucherschutzbestimmungen für den Bereich Call-by-Call, Auskunft- und Servicetelefonie (Sprache)