

Evaluierungsbericht zur Kostenbeschränkungsverordnung (KostbeV)

RTR-GmbH

Stand: Jänner 2013

1 Einleitung

Auf Basis der Ergebnisse der Untersuchung der Endkundenmärkte im österreichischen Telekommunikationssektor und den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage wurde von der RTR-GmbH aufgrund des § 25a TKG 2003 (idF BGBl. I Nr. 102/2011) die Kostenbeschränkungsverordnung (KostbeV) erlassen und am 20.02.2012 im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung wurde mit 01.05.2012 festgelegt.

Hauptanliegen der Verordnung ist die Implementierung konkreter und effektiver Kostenschutzmaßnahmen für Teilnehmer zur Verhinderung des Anfalls überhöhter Entgelte für Telekommunikationsdienste. Als für die Verordnung relevante Segmente in den betreffenden Endkundenmärkten konnten im Rahmen der umfangreichen Untersuchung das Segment „mobile Datendienste“ und „mobile Voice-/SMS-Dienste“ festgestellt werden. Der Anwendungsbereich der KostbeV schließt daher die genannten Segmente ein und erstreckt sich auf mobile Sprach-/SMS-/Datendienste mit verbrauchsabhängiger Verrechnung im Inland (zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs vgl. §§ 1, 2 KostbeV).

Hinsichtlich mobiler Datendienste (§ 4 KostbeV) wurden sowohl Warnverpflichtungen als auch eine Verpflichtung zur automatischen Sperre bei Erreichen eines Betrags von 60,- Euro an verbrauchsabhängigen Entgelten normiert.

Hinsichtlich des Segments mobile Voice-/SMS-Dienste zeigte sich nach Abschluss der weiteren Untersuchung ein ambivalentes Bild, als zum einen zwar eine gewisse statistische Relevanz in den Beschwerdezahlen zu diesem Segment wahrnehmbar war, zum anderen diese Signifikanz jedoch deutlich schwächer ausgeprägt ist als hinsichtlich des Segments der mobilen Datendienste. Weiters war zu berücksichtigen, dass ein Großteil der Beschwerden im Voice-/SMS-Segment auf Mehrwertdienste zurückzuführen ist. Im Hinblick auf die mit der Novelle zum TKG 2003 idF BGBl. I Nr. 102/2011 neu geschaffenen Kompetenzen der Telekom-Control-Kommission (§ 24a TKG 2003 idgF) zur Verhängung eines Auszahlungsstopps bei Mehrwertdienstmissbrauch war daher eine weitere Evaluierung notwendig, um die praktische Auswirkung von § 24a TKG 2003 berücksichtigen zu können.

Um hinsichtlich des eventuellen Bedürfnisses der Teilnehmer nach erhöhter Kostentransparenz im Segment mobile Voice-/SMS-Dienste auf verlässliche Daten zurückgreifen zu können, wurde sowohl mit Unterstützung der Bundesarbeiterkammer und des Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) als auch der Mobilfunkbetreiber eine viermonatige Evaluierung zu den relevanten Beschwerde-/Einspruchszahlen von April bis August 2012 durchgeführt. Hinsichtlich der Zahl der beeinspruchten Rechnungen war gemäß § 71 Abs. 1a TKG 2003 die nunmehr dreimonatige Einspruchsfrist bei den Datenlieferungen zu berücksichtigen. Die entsprechenden Ergebnisse der Evaluierung sind in Punkt 3 dieses Berichtes dargestellt.

2 Mobile Datendienste

Im Segment der mobilen Datendienste lassen sich anhand der Zahlen aus Streitbeilegungsverfahren nach § 122 TKG 2003 erste Rückschlüsse auf die Effektivität der KostbeV ziehen. Wie die Abbildung unten zeigt, ist die absolute Anzahl an eingebrachten Streitbeilegungsanträgen seit Mai 2012 gesunken. Ins Kalkül zu ziehen ist hierbei jedoch auch, dass es bei manchen Betreibern teilweise Anlaufschwierigkeiten bei der Implementierung der Sperreinrichtungen gegeben hat, was wiederum zu einem kurzzeitigen Anstieg geführt hat.¹ Letztendlich wurden diese Probleme allerdings im Laufe des Sommers

¹ Vgl. Bescheid der RTR-GmbH im Aufsichtsverfahren zur GZ RAUF 1/12, abrufbar unter https://www.rtr.at/de/tk/RAUF_1_12.

behalten und es sind die Antragszahlen in Streitschlichtungsverfahren seitdem im Sinken begriffen:

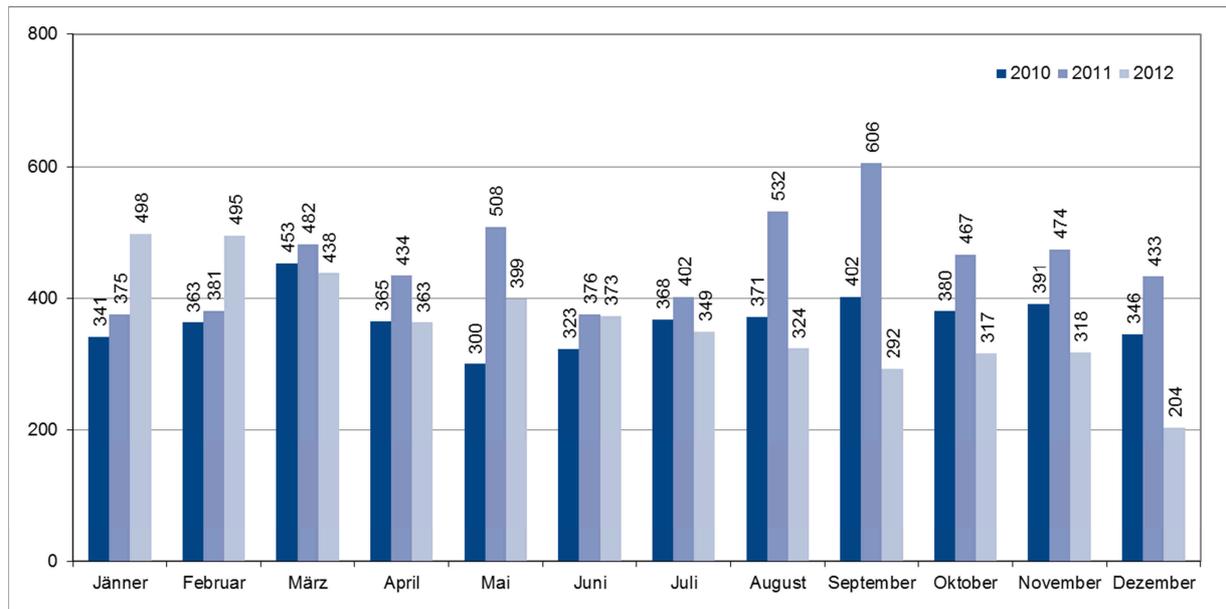


Abbildung 1: Eingebraachte Verfahren 2012 pro Monat

Die Statistik zu den einzelnen eingebrachten Schlichtungsanträgen im Jahr 2012 verteilt auf den Gegenstand der Beschwerde zeigt folgendes Bild:

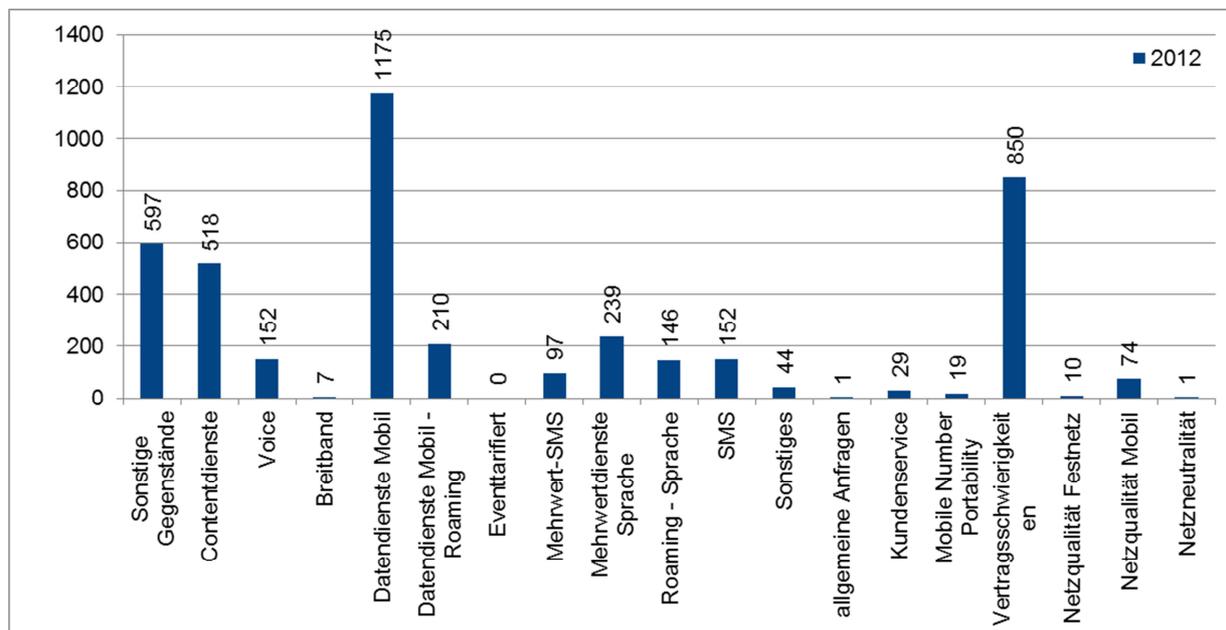


Abbildung 2: Eingebraachte Anträge 2012 nach Gegenstand (fest und mobil)

Hieraus lässt sich ableiten, dass das Segment der Datendienste Mobil auch im Jahr 2012 (noch) der „Hotspot“ der Beschwerdezahlen ist. Um die Effektivität der KostbeV beurteilen zu können, ist darüber hinaus die Verteilung der Beschwerden zu Datendiensten über die einzelnen Monate relevant:

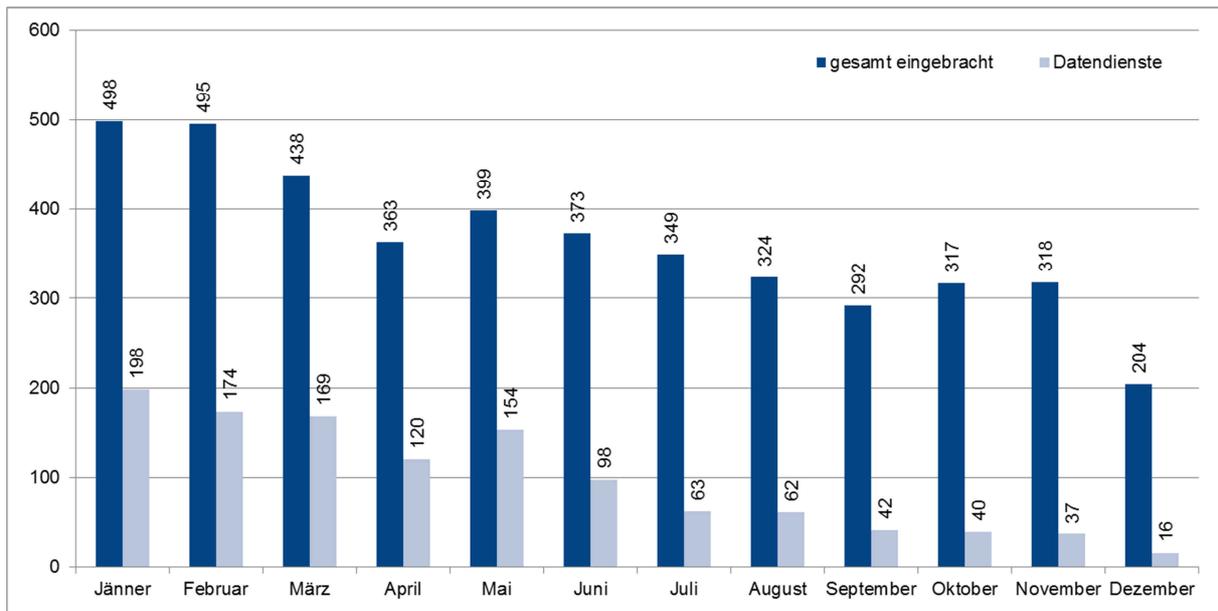


Abbildung 3: Anteil Datendienste 2012

Aus dieser statistischen Verteilung ist schließlich die Effektivität der Schutzmaßnahmen der KostbeV klar ersichtlich, als seit Inkrafttreten der KostbeV der Anteil der Streitbeilegungsanträge hinsichtlich mobiler Datendienste deutlich gesunken ist. Während im Februar 2012 der Anteil der Datendienstbeschwerden noch 35 % betrug, sank dieser Wert im August 2012 auf 19 %, und im Oktober 2012 auf nur noch ca. 12 %. Diesbezüglich ist noch mit einem weiteren Absinken zu rechnen, wenngleich auch zu beachten ist, dass die KostbeV grundsätzlich nur für Verbraucher iSd KSchG anwendbar ist. Es wird daher im Unternehmerbereich (soweit diese nicht in den Schutz der KostbeV optieren) weiterhin eine gewisse – wenn auch geringe – Anzahl von Beschwerden in diesem Segment anfallen.

Zusammengefasst ist daher im Rahmen der laufenden Evaluierung ein spürbarer Rückgang bei den Streitbeilegungsanträgen für mobile Datendienste zu verzeichnen. Die entsprechenden Verfahrenszahlen sollten noch etwas weiter sinken und sollten sich schließlich auf niedrigem Niveau einpendeln. Die Maßnahmen der KostbeV im Segment mobile Datendienste können daher als wirksam bezeichnet werden.

3 Mobile Sprach-/SMS-Dienste

a) Statistische Auswertung

Dieses Segment zeigte, wie bereits einleitend erwähnt, bei der Erhebung des Bedürfnisses nach Kostenschutzmaßnahmen ein ambivalentes Bild. War zuerst aufgrund der im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur KostbeV durchgeführten repräsentativen Umfrage der IFES GmbH ein Trend in Richtung eines erhöhten Bedürfnisses nach Kostenschutzmaßnahmen auch in diesem Segment bemerkbar, konnte dieses Bild nach Durchführung der Konsultation und unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte der Verbraucherschutzinstitutionen nicht mehr undifferenziert aufrechterhalten werden. Allen voran erwiesen sich Mehrwertdienste als Hauptbeschwerdeträger in diesem Segment.

Um die Verhältnismäßigkeit bei der eventuellen Ausweitung der Maßnahmen der KostbeV auf dieses Segment zu wahren und um auf valide Daten hinsichtlich der Beschwerdesituation zurückgreifen zu können, wurden von April bis Juli 2012 sowohl von Mobilfunkbetreibern als auch von Konsumentenschutzinstitutionen Daten gesammelt. Die Rechnungs- und Beschwerdedaten der Betreiber wurden hierbei unter Berücksichtigung

einer Nachlauffrist durch die nunmehr dreimonatige Einspruchsfrist des § 71 Abs. 1a TKG 2003 erhoben. Der Zeitraum von 01.04.2012 bis 31.07.2012 wurde deswegen gewählt, als dieser sowohl „klassische“ Urlaubsmonate (in denen im Regelfall weniger nationale Anrufe getätigt/SMS versendet werden) als auch „normale“ Monate enthält. Nach Auswertung dieser Daten stellt sich die Beschwerdesituation im angegebenen Zeitraum wie folgt dar:

		April	Mai	Juni	Juli
Betreiber 1	Quote Re. > 100 EUR im Verhältnis zu allen gelegten Rechnungen f. Voice/SMS mobil	0,18 %	0,16 %	0,18 %	0,16 %
	hiervon beeinsprucht	1,24 %	1,28 %	1,32 %	1,01 %
Betreiber 2	Quote Re. > 100 EUR im Verhältnis zu allen gelegten Rechnungen f. Voice/SMS mobil	0,77 %			
	hiervon beeinsprucht	0,44 %			
Betreiber 3	Quote Re. > 100 EUR im Verhältnis zu allen gelegten Rechnungen f. Voice/SMS mobil	0,34 %	0,30 %	0,35 %	0,30 %
	hiervon beeinsprucht	0,08 %	0,04 %	0,27 %	0,18 %
Betreiber 4	Quote Re. > 100 EUR im Verhältnis zu allen gelegten Rechnungen f. Voice/SMS mobil	0,39 %	0,42 %	0,39 %	0,38 %
	hiervon beeinsprucht	0,30 %	0,20 %	0,10 %	0,20 %

Die von drei Landesarbeiterkammern als auch vom BMASK bzw. VKI übermittelten Daten zeigen folgendes Bild:

		April	Mai	Juni	Juli	Gesamt
AK Vorarlberg	Beschwerden wg. Re. > 100 EUR Rechnungen f. Voice/SMS mobil	2	6	0	10	18
AK NÖ	Beschwerden wg. Re. > 100 EUR Rechnungen f. Voice/SMS mobil	81				81
AK Wien	Beschwerden wg. Re. > 100 EUR Rechnungen f. Voice/SMS mobil	6	12	7	5	30
BMASK & VKI	Beschwerden wg. Re. > 100 EUR Rechnungen f. Voice/SMS mobil	4	41	29	10	84

Hinsichtlich der hier dargestellten Statistik ist festzuhalten, dass von den übrigen Landesarbeiterkammern keine Daten übermittelt wurden.

Gesamt 4/12 – 7/12 (alle Betreiber)	Anzahl Rechnungen PostPaid Voice/SMS	18.776.962
	Rechnungen über 100,- EUR	70.550
	Rechnungen über 100,- EUR im Verhältnis zu allen Rechnungen	0,38 %
	Gesamtanzahl Einsprüche bei Rechnungen über 100,- EUR	376
	Einspruchsquote bei Rechnungen über 100,- EUR	0,53 %

Die obige Grafik zeigt die aggregierten Zahlen zu den von allen Betreibern im Zeitraum 4/12 – 7/12 gelegten Rechnungen zu Verträgen, bei denen Voice-/SMS-Dienste möglich sind. Hierzu zeigt sich eine geringe Anzahl an Einsprüchen, als lediglich 0,53 % der Rechnungen über 100,- EUR (0,38 % aller Rechnungen) beeinsprucht wurden. Da der dreimonatige Einspruchszeitraum berücksichtigt wurde, ist auch davon auszugehen, dass die jeweiligen Nutzer durch die Abbuchung der entsprechenden Rechnungsentgelte von deren Höhe

bereits Kenntnis hatten. Im Vergleich hierzu erscheint der Wert von 70.550 Rechnungen über 100,- EUR durchaus hoch, hierbei sind jedoch die Granularitätsunterschiede bei der Abfrage durch die einzelnen Betreiber zu berücksichtigen, da nicht alle Betreiber in der entsprechenden Detailtiefe auswerten konnten.

Aussagekräftiger erscheint hingegen der Wert der tatsächlich innerhalb der Einspruchsfrist beeinspruchten Rechnungen, der mit 212 Einsprüchen statistisch mit der Anzahl der zu Voice-/SMS-Diensten und Mehrwertdiensten eingebrachten Streitschlichtungsanträgen gut korreliert (vgl. Grafik Seite 2 unten). Im Jahr 2012 wurden 640 derartige Anträge eingebracht, was einem Monatsdurchschnitt von ca. 53 Anträgen entspricht. Nach den erhobenen Daten wurden von den Rechnungen über 100,- EUR im Durchschnitt 94 pro Monat beeinsprucht. Das tatsächliche Beschwerdevolumen bzw. das Bedürfnis nach Kostenschutzmaßnahmen in diesem Segment ist daher weiterhin eher als gering einzustufen. Eine entsprechend hohe Beschwerdesignifikanz, wie im Segment der mobilen Datendienste vor Erlassung der KostbeV, kann daher im Sprach-/SMS-Segment derzeit nicht festgestellt werden.

Darüber hinaus zeigt die Statistik der Streitbeilegungsanträge nach Gegenstand der Beschwerde, dass mehr als die Hälfte der Anträge auf Sprachmehrwertdienste sowie Mehrwert-SMS entfallen.

Die Grafik hierunter setzt die Daten der Konsumentenschutzinstitutionen in einen statistischen Kontext zur Rechnungsanzahl und zur Anzahl aller aktiven Post-Paid SIM-Karten für Voice-/SMS-Dienste:

Gesamt 4/12 – 7/12	Beschwerden wg. Re. > 100 EUR Rechnungen f. Voice/SMS mobil	213
	Beschwerdequote in Verhältnis zu allen gelegten Rechnungen	0,00113 %
	Beschwerdequote in Verhältnis zu allen aktiven SIM Karten Voice/SMS ²	0,00299 %

b) Weitere Aspekte

Wie bereits im Rahmen der erläuternden Bemerkungen zur KostbeV festgehalten, ist auch das Problem der Kostentransparenz im Sprach-/SMS-Segment reduzierter ausgeprägt als im Segment der mobilen Datendienste. Dies ist vor allem auf technische Umstände zurückzuführen, als die von Betreibern im Sprach-/SMS-Segment angebotenen Kostenkontrollmaßnahmen (via Website, App oder SMS-Abfrage) teilweise zuverlässiger bzw. genauer funktionieren als jene im Bereich mobiler Datendienste. Der Unterschied liegt hierbei vor allem in der Verbrauchserfassung: Während bei Datendiensten ohne Echtzeitverrechnungssystem die aktuelle Session bei der Anzeige der Freieinheiten nicht berücksichtigt werden kann und somit längere Zeit vergeht, bis die Anzeige aktualisiert wird, können abgeschlossene Sprachverbindungen (die in aller Regel auch wesentlich kürzer dauern als Datensessions) meist mit geringerer Verzögerung als Datenverbindungen angezeigt werden. Dies liegt auch darin begründet, als in fast allen Mobilfunknetzen die Datennutzung die Nutzung für Sprachverbindungen bereits deutlich überholt hat.

Als relevantes Problem im Hinblick auf einen wirksamen Kostenschutz stellt sich nach Erfahrung der RTR-GmbH jedoch das Verhalten der Betreiber im Rahmen ihres eigenen Fraud-Monitoring dar. Grundsätzlich werden die Verrechnungsdaten durch Mobilfunkbetreiber permanent auf auffällige Muster bzw. auf unüblich hohen Entgeltanfall bei

² Daten auf Basis des RTR Telekom Monitors 3/2012 für das erste Quartal 2012.

einzelnen Teilnehmern überprüft, wodurch grundsätzlich ein Eingreifen im Sinne einer Warnung oder einer Sperre beim Anfall untypisch hoher Entgelte möglich wäre. Das konkrete praktische Problem besteht jedoch darin, dass die Schwellenwerte zu hoch bzw. die Reaktionszeiten bis zum Eingreifen dieser Systeme zu lang sind. Aus Sicht der RTR-GmbH liegt hierin daher ein Mangel der grundsätzlich vorhandenen Kostenschutzmaßnahmen im Segment der mobilen Sprach-/SMS-Dienste. Als positives Beispiel kann an dieser Stelle das Produkt „Schutzengel Manfred“ von Orange gewertet werden, das zeigt, dass Systeme, die vor Verbrauch inkludierter Sprach-/SMS-Einheiten warnen, grundsätzlich technisch möglich sind. Darüber hinaus ist jedoch auch ein wirksamer Schutz im Falle von Mehrwertdienstmissbrauch durch Dritte, Auslandsverbindungen oder bei Diebstahl des Endgerätes notwendig. Es ist daher jedenfalls erforderlich, diese Fraud-Monitoring-Systeme der Betreiber stärker zu nützen, um ein früheres bzw. schnelleres Eingreifen bei hohem Entgeltanfall für Sprachverbindungen bzw. SMS zu bewirken.

Weiters steht der Telekom-Control-Kommission seit der TKG-Novelle idF BGBl. I Nr. 102/2011 ein neues Mittel zur Bekämpfung von Missbrauch bei Mehrwertdiensten zur Verfügung. Der neu geschaffene § 24a TKG 2003 ermöglicht es der Telekom-Control-Kommission, mittels Mandatsbescheid einen Auszahlungsstopp hinsichtlich bestimmter Mehrwertdiensternummern zu verhängen. Dies führt dazu, dass der Betreiber des Mehrwertdienstes, der im Verdacht der missbräuchlichen Nutzung desselben steht, bis zur Erlassung eines Feststellungsbescheides für maximal drei Monate keine Auszahlungen von Dienstentgelten durch die inkassierenden Kommunikationsnetzbetreiber erhält. Der Feststellungsbescheid gemäß § 24a Abs 2 TKG 2003 bewirkt dann die endgültige Leistungsfreiheit des Teilnehmers für die von ihm für diesen Dienst zu zahlenden Entgelte und gleichzeitig den Entfall der Verpflichtung des Kommunikationsnetzbetreibers, die entsprechenden Dienstentgelte an den Betreiber des Mehrwertdienstes auszuführen.

Von dieser Möglichkeit zur Bekämpfung von Mehrwertdienstmissbrauch hat die Telekom-Control-Kommission bisher in drei Fällen Gebrauch gemacht³. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass sich bei diesem neuen Verfahrenstyp die Sachverhaltsfeststellung teilweise durchaus schwierig gestaltet. Dennoch hat sich der Erlass von Mandatsbescheiden – nicht zuletzt aufgrund der positiv hervorzuhebenden Kooperation der Betreiber – als probates und schnelles Abhilfemittel zum Schutz des Teilnehmers vor unberechtigten Entgeltforderungen aufgrund von missbräuchlich genutzten Mehrwertdiensten bewährt.

4 Fazit

Die deutliche Reduktion der Streitschlichtungsanträge zeigt die ersten effektiven Auswirkungen der Maßnahmen der KostbeV im Segment der mobilen Datendienste. Auch rückwirkend betrachtet war daher die Einführung von Warn- und Sperrmaßnahmen in diesem Segment aufgrund des Bedürfnisses nach erhöhter Kostentransparenz und einem zuverlässigen Kostenschutz notwendig und im Sinne der angeordneten Maßnahmen auch verhältnismäßig.

Jenem (nicht unerheblichen) Teil der Beschwerden bzw. Einsprüche, die auf Mehrwertdienste entfallen, kann teilweise (soweit es sich um Mehrwertdienstmissbrauch handelt) durch die neue Kompetenz des § 24a TKG 2003 begegnet werden. Im Jahr 2013 werden hierbei im Rahmen des permanenten Mehrwertdienstemonitoring der RTR-GmbH verstärkt Anstrengungen unternommen werden, den Missbrauch von Mehrwertdiensten zu verhindern, indem durch die zügige Erlassung von Mandatsbescheiden das hinter diesem Missbrauch stehende Geschäftsmodell unwirtschaftlich gemacht wird.

³ GZ R 1/12, 2/12 und 4/12, abrufbar unter <https://www.rtr.at/de/tk/EntscheidungenGesamt>

Die Evaluierung des Sprach-/SMS-Segments zeigt somit zwar eine geringere Beschwerdesignifikanz als jene des Segments der mobilen Datendienste, dennoch offenbart die (wenn auch durch statistische Ungenauigkeit überhöhte) Anzahl der absoluten Rechnungen über 100,- EUR, dass hinsichtlich der vorhandenen Kostenschutzmaßnahmen Defizite bestehen. Ein derart signifikant erhöhtes Bedürfnis nach Kostentransparenz wie im Jahr 2011 zu mobilen Datendiensten kann in diesem Segment jedoch nicht unmittelbar festgestellt werden. Die Anordnung von Maßnahmen in diesem Segment, die seitens der Betreiber die Einführung von äußerst kostspieligen Echtzeitverrechnungssystemen notwendig machen würde, erscheint vor dem Hintergrund dieser Zahlen daher jedenfalls derzeit nicht verhältnismäßig. Dennoch existiert vor dem Hintergrund der strukturellen Schwächen der Fraud-Monitoring-Systeme der Betreiber jedoch ein gewisses Bedürfnis nach Kostenschutz und Kostentransparenz, das einer weiteren Überprüfung bedarf. Es ist aus Sicht der RTR-GmbH daher notwendig, zumindest bis Mitte 2013 die entsprechenden Informationen zur Zuverlässigkeit dieser Fraud-Monitoring Maßnahmen aus Streitbeilegungsverfahren zu analysieren, um hieraus die notwendigen Parameter zur Verbesserung dieser – grundsätzlich bestehenden – Systeme ableiten zu können.

Kontakt

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)
Mariahilfer Straße 77-79
1060 Wien
Tel: +43 (0) 1 58058 – 0
Fax: +43 (0) 1 58058 – 9191
<http://www.rtr.at>
E-Mail: rtr@rtr.at