

Schäfer, Ralf G.

Working Paper

Regulierung von Auskunfts- und Mehrwertdiensten im internationalen Vergleich

WIK Diskussionsbeitrag, No. 338

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Schäfer, Ralf G. (2010) : Regulierung von Auskunfts- und Mehrwertdiensten im internationalen Vergleich, WIK Diskussionsbeitrag, No. 338, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226951>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Regulierung von Auskunftsw- und Mehrwertdiensten im internationalen Vergleich

Autoren:
Ralf G. Schäfer

unter Mitarbeit von
Volker Köllmann

Bad Honnef, April 2010

**WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail info@wik.org

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	VII
Summary	VIII
1 Hintergrund, Zielsetzung und Aufbau der Studie	1
1.1 Ausgangssituation	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Methodik und Aufbau	2
2 Auskunftsw- und Mehrwertdienste im Überblick	3
2.1 Abgrenzung von Auskunftsw- und Mehrwertdiensten	3
2.2 Praktischer Einsatz von Auskunftsw- und Mehrwertdiensten	3
2.3 Systematisierung von Auskunftsw- und Mehrwertdiensten in Deutschland	6
2.3.1 Dienste über Servicrufnummern	6
2.3.2 Mobilfunkspezifische Dienste	8
2.3.3 Wertschöpfungsketten zur Erbringung von AMWD	8
2.3.4 Abrechnungsverfahren bei AMWD	12
2.4 Marktentwicklung für AMWD in Deutschland	15
2.4.1 Dienste über Servicrufnummern	15
2.4.2 Mobilfunkspezifische Dienste	17
3 Herausforderungen im Markt für AMWD in Deutschland	18
3.1 Spezifische Herausforderungen für einzelne Diensteararten	18
3.1.1 118xy-Auskunftsdienste	18
3.1.1.1 Besonderheiten von Auskunftsdiensten als Teilmenge der AMWD	18
3.1.1.2 Verwendungsmöglichkeiten	19
3.1.1.3 Zugang zu Teilnehmerdaten	21
3.1.1.4 Vollständigkeit von Teilnehmerverzeichnissen	25
3.1.2 0180-Service Dienste	26
3.1.3 0137-MABEZ Dienste	28

3.2	Diensteübergreifende Herausforderungen	29
3.2.1	Intensivierung des Kundenschutzes	29
3.2.2	Festnetz-Mobilfunk-Substitution	32
3.2.3	Verwendung von Kurzzifnummern	36
3.2.3.1	Kurzwahldienste im Mobilfunk	36
3.2.3.2	Kurzzifnummern für AMWD	39
3.2.4	NGN-Migration	39
3.2.5	Konvergenz von Diensten	41
3.2.6	Implikationen aus dem EU-Rechtsrahmen	43
3.2.7	Übertragung nicht-TK-spezifischer Probleme auf AMWD	45
4	Fallstudie Österreich	48
4.1	Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung	48
4.2	Struktur der AMWD	49
4.2.1	Dienstarten/-klassen	49
4.2.2	Nummerierung/Rufnummernklassen	51
4.2.3	Tarifierung/Abrechnungsverfahren	54
4.2.4	Zuteilungsregeln	58
4.2.5	Verwendungsmöglichkeiten	59
4.3	Kundenschutz bei AMWD	61
4.4	Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste	62
4.5	Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung	64
4.6	Zusammenfassung/Highlights in Österreich	66
5	Fallstudie Schweiz	68
5.1	Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung	68
5.2	Struktur der AMWD	69
5.2.1	Dienstarten/-klassen	69
5.2.2	Nummerierung/Rufnummernklassen	70
5.2.3	Tarifierung/Abrechnungsverfahren	71
5.2.4	Zuteilungsregeln	77
5.2.5	Verwendungsmöglichkeiten	78

5.3	Kundenschutz bei AMWD	80
5.4	Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste	83
5.5	Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung	84
5.6	Zusammenfassung/Highlights in der Schweiz	87
6	Fallstudie UK	89
6.1	Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung	89
6.2	Struktur der AMWD	90
6.2.1	Dienstarten/-klassen	90
6.2.2	Nummerierung/Rufnummernklassen	91
6.2.3	Tarifierung/Abrechnungsverfahren	93
6.2.4	Zuteilungsregeln	96
6.2.5	Verwendungsmöglichkeiten	97
6.3	Kundenschutz bei AMWD	101
6.4	Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste	105
6.5	Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung	106
6.6	Zusammenfassung/Highlights in UK	107
7	Synopse: Eckpunkte der AMWD-Regulierung in den untersuchten Ländern	110
7.1	Regulatorische Rahmenbedingungen	110
7.2	Nummerierung	111
7.3	Tarifierung/Abrechnung	112
7.4	Kundenschutz	113
7.5	Auskunftsdienste	114
8	Implikationen für die Regulierung von AMWD in Deutschland	115
8.1	Veränderung des Regulierungsmodells für AMWD	115
8.2	Erweiterung des relevanten Marktes	116
8.3	Forcierung der technologieutralen Ausrichtung	117
8.4	Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur NGN-Migration	118
8.5	Organisatorische Neuausrichtung	119
8.6	Formulierung eines generellen Regulierungsrahmens für AMWD	120

Abkürzungsverzeichnis	123
Literatur- und Quellenverzeichnis	127
Autoren der Studie	130

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicernummern	9
Abbildung 2-2:	Funktionale Wertschöpfungskette für mobilfunkspezifische Dienste	11
Abbildung 2-3:	Vertragsbeziehungen bei der Inanspruchnahme von AMWD über Servicernummern in Deutschland	12
Abbildung 2-4:	Schematische Darstellung des Online-Billing-Verfahrens (ohne Transit-Carrier)	13
Abbildung 2-5:	Schematische Darstellung des Offline-Billing-Verfahrens (ohne Transit-Carrier)	14
Abbildung 2-6:	Umsatzvolumen für Dienste über Servicernummern in Deutschland (Gesamtmarkt)	15
Abbildung 2-7:	Umsatzvolumen für Dienste über Servicernummern in Deutschland, differenziert nach Wettbewerbern und DTAG	16
Abbildung 3-1:	Anrufzahlen für Auskunftsdienste in Deutschland	19
Abbildung 3-2:	Anteile von Festnetz und Mobilfunk an den Verbindungsminuten in Deutschland (2002 – 2009)	32
Abbildung 3-3:	Anteile von Festnetz und Mobilfunk an den TK-Anschlüssen in Deutschland (2002 – 2009)	33
Abbildung 4-1:	Beispiel für einen Nachrichtendienst unter Verwendung von Kurznummern in Österreich	53
Abbildung 4-2:	Schematische Darstellung der Zielnetztarifizierung in Österreich	57
Abbildung 4-3:	Anzahl genutzter Rufnummern für Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze in Österreich	65
Abbildung 4-4:	Anzahl genutzter Rufnummern für frei kalkulierbare Mehrwertdienste in den Gassen 900 und 930 in Österreich	66
Abbildung 5-1:	Anzahl von AMWD-Tarifen in der Schweiz (2001 – 2008)	75
Abbildung 5-2:	Swisscom-Transitleistung TK-Interconnection für AMWD	76
Abbildung 5-3:	Swisscom-Transitleistung Billing für AMWD	77
Abbildung 5-4:	Anzahl von AMWD-Rufnummern in der Schweiz (2001 – 2008)	85
Abbildung 5-5:	Nutzung von AMWD in der Schweiz (2003 – 2007)	86
Abbildung 6-1:	Strukturierung der Mobilfunk-Kurznummern in UK	93
Abbildung 6-2:	Verwendung ausgewählter Mobilfunk-Kurznummern in UK	98
Abbildung 6-3:	Verteilung der Umsätze mit AMWD in UK (2008)	107

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Exemplarische Brutto-Endkundenpreise in EUR/Min. für AMWD in Deutschland	7
Tabelle 2-2:	Abrechnungsverfahren für AMWD über Servicerufnummern in Deutschland	14
Tabelle 3-1:	Endkundenpreise bei 0180-Service Diensten	27
Tabelle 3-2:	Hoheit und Verwaltung für Kurzwahlnummern im Mobilfunk in ausgewählten Ländern Europas (Mitte 2008)	37
Tabelle 4-1:	Anzahl genutzter AMWD-Rufnummern in Österreich (2005 – 2008)	65
Tabelle 6-1:	Typische Umsatzbeteiligung bei unterschiedlichen Arten von PRS in UK (ohne Transit-Carrier)	95

Zusammenfassung

Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) sind gekennzeichnet durch eine unmittelbare Integration von originären Übertragungsleistungen in TK-Netzen, inhaltlichen Zusatzleistungen und Abrechnungsprozessen. Im deutschen TK-Markt finden sich im Wesentlichen zwei Formen von AMWD: Dienste, die über Servicerufnummern wie 118xy, 0800, 0180, 0900 oder 0137 abgewickelt werden, und mobilfunkspezifische Dienste über Kurzwahlrufnummern. AMWD gewinnen nicht nur in Deutschland in der wettbewerbspolitischen und regulatorischen Praxis zunehmend an Bedeutung, da erstens mit sinkenden Margen bei der originären TK-Übertragungsleistung der Druck auf Marktteilnehmer wächst, Umsätze außerhalb des klassischen Telefongeschäfts zu generieren, und zweitens technologischer Fortschritt neue Dienstformen ermöglicht, die in einem Substitutionswettbewerb zu herkömmlichen AMWD stehen.

Um dieser wachsenden Bedeutung von AMWD gerecht zu werden, zielt die Studie darauf ab, die Wissensbasis für zukünftige wettbewerbspolitische und regulatorische Diskussionen im deutschen Markt für AMWD zu verbessern. Im Zentrum der empirisch ausgerichteten Studie stehen Länder-Fallstudien für Österreich, die Schweiz und Großbritannien.

Als erstes Ergebnis stellt die Studie eine systematische und umfassende Charakterisierung von Herausforderungen im deutschen AMWD-Markt mit Bezug zur Regulierung dar. Zum einen werden spezifische Probleme einzelner Dienstarten (z.B. 118xy-Auskunftsdienste, 0180-Service Dienste) thematisiert. Zum anderen werden diensteübergreifende Herausforderungen identifiziert. Dabei zeigen sich insbesondere die Aspekte Intensivierung des Kundenschutzes, Festnetz-Mobilfunk-Substitution sowie Konvergenz von Diensten als bedeutsam für die Zukunft des AMWD-Markts in Deutschland.

Der Hauptteil der Studie erläutert in einer strukturierten Gegenüberstellung die Regulierungspraxis für AMWD in Österreich, der Schweiz und Großbritannien. Als wesentliche Facetten werden dabei die regulatorischen Rahmenbedingungen, Nummerierung, Zuteilungsregeln, Preis- und Abrechnungsthemen sowie Kundenschutzvorgaben beleuchtet. Die empirischen Ergebnisse machen deutlich, dass die AMWD-Regulierung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Im internationalen Vergleich gibt es für die Regulierung von AMWD nicht ein einzelnes universelles Regulierungsmodell sondern jeweils eine landesspezifische Kombination unterschiedlicher Detailansätze und Regelungen.

Abschließend zeigt die Studie unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den internationalen Fallstudien Ansatzpunkte für weitergehende Überlegungen zur Regulierung von AMWD auf. Eine Vertiefung dieser Themen erscheint im Zusammenhang mit der Entwicklung von Lösungsansätzen für die in Deutschland bestehenden Herausforderungen für die zukünftige Regulierung von AMWD sinnvoll.

Summary

Value added telephony services including directory assistance (VATS) represent an integrated sort of communication services which in each case consist of three components: transmission over telecommunications infrastructure, additional content features and associated billing processes. In Germany one can distinguish two basic types of VATS: (1) VATS provided using specific E.164 numbering ranges like 118xy, 0800, 0180, 0900 and 0137 and (2) VATS using mobile short codes and thus being reachable only from mobile networks. In general, VATS are becoming more and more important due to several reasons. On the one hand margins for standard voice telephony services are declining and therefore operators are searching for additional revenues. On the other hand technological progress enables innovative service types which compete with traditional VATS.

Against the backdrop of the growing importance of VATS the present study aims at enhancing the knowledge base for upcoming discussions in the German VATS market, particularly with regard to competition policy and regulation. To this end, the study focuses on empirical case studies in Austria, Switzerland and the United Kingdom.

The first result of the study is a systematic and comprehensive characterisation of challenges in the German VATS market. Some of these challenges refer to specific types of VATS (e.g. 118xy-directory assistance services, 0180-services). Other challenges are not associated with a single type of service, rather, they affect several or even all types of VATS. According to our research the main issues shaping the future of the German VATS market result from consumer protection, fixed-mobile-substitution and convergence of services.

The main part of the study is devoted to the case studies on Austria, Switzerland and the United Kingdom. The regulatory approaches regarding VATS in these countries are analysed according to a structured scheme. The study particularly addresses in each case the basic regulatory framework, numbering issues, assignment rules, pricing, billing and consumer protection. The empirical results reveal that the regulation of VATS differs from country to country. Hence, on an international level one can not identify a single and universal regulatory approach for VATS. Rather the regulation of VATS follows a country specific combination of different measures and rules.

Based on the results of the international case studies the last part of the paper concentrates on issues which might serve as a starting point for future considerations on how regulation of VATS in Germany could further be improved. For each of the topics identified to be a priori relevant we suggest to check from a regulatory perspective whether it would be promising for the German VATS market to deepen and further elaborate on these issues.

1 Hintergrund, Zielsetzung und Aufbau der Studie

1.1 Ausgangssituation

Auskunfts- und Mehrwertdienste (AMWD) wie z.B. 0800-Freephone Dienste, 0180-Service Dienste, 0900-Premium Rate Dienste, 0137-MABEZ Dienste¹, 118xy-Auskunftsdienste oder Mobilfunk-Kurzwahldienste werden in nahezu allen Branchen und Sektoren der deutschen Volkswirtschaft eingesetzt. Für die nutzenden Unternehmen („Inhalteanbieter“) stellen sie ein wichtiges Instrument zur effizienten Interaktion mit den adressierten Nachfragern dar.

Mit Hilfe von AMWD werden Umsätze generiert, die über die reinen TK-Verbindungsentgelte hinaus gehen. Von diesen Umsätzen profitieren neben Inhalteanbietern auch die an der Leistungserbringung beteiligten TK-Anbieter. Die Übertragungsleistungen auf Basis von Telekommunikationsnetzen stellen nämlich integrale Bestandteile von AMWD dar. Vor diesem Hintergrund werden AMWD zumindest in Teilen von der sektorspezifischen TK-Regulierung tangiert.

AMWD gewinnen nicht nur in Deutschland in der wettbewerbspolitischen und regulatorischen Praxis aus zwei Gründen zunehmend an Bedeutung. Erstens wächst mit sinkenden Margen bei der originären TK-Übertragungsleistung der Druck auf Marktteilnehmer, Umsätze außerhalb des klassischen Telefoniegeschäfts zu generieren. Experten sehen daher in Anwendungen, die auf der TK-Infrastruktur aufsetzen, die zentralen Erfolgsfaktoren der Zukunft für TK-Anbieter.² Zweitens ermöglicht technischer Fortschritt neue Dienstformen, die in einem Substitutionswettbewerb zu herkömmlichen AMWD stehen und potenziell zu Veränderungen auf der Wertschöpfungskette für AMWD führen können.

Wissenschaftliche Arbeiten, die den Markt für AMWD in Deutschland aus einer regulatorischen Perspektive umfassend behandeln, existieren bisher nicht. Allenfalls Einzelaspekte des AMWD-Marktes wurden in unterschiedlichen Studien bisher thematisiert. Zu nennen sind hier insbesondere die Arbeiten von Elixmann/Schäfer [2004], Elixmann/Schäfer [2005], Elixmann/Guettler/Schäfer [2005], Neumann/Schäfer [2006], Goldmedia [2007] und Juconomy Consulting [2008]. Daneben gibt es einige Veröffentlichungen, die sich dem Thema AMWD aus einer eher juristischen Richtung widmen, z.B. Mankowski/Bosse/Richter/Schreier [2006], Klaes [2008] und Ditscheid/Ufer [2009].

Die Diskrepanz zwischen zunehmender Bedeutung von AMWD und fehlender Verfügbarkeit aktueller wissenschaftlicher Studien zum AMWD-Markt bildet den maßgeblichen Anlass für die Durchführung der vorliegenden Studie.

¹ MABEZ = Massenverkehr zu bestimmten Zielen.

² Z.B. A.T. Kearney: Konvergenz – Hoffnungsträger für die Telekommunikationsbranche, Pressemitteilung, 10.02.2010.

1.2 Zielsetzung

Die vorliegende Studie hat das primäre Ziel, eine belastbare Wissensbasis für zukünftige wettbewerbspolitische und regulatorische Überlegungen im deutschen Markt für AMWD zu schaffen. Auf der Grundlage empirischer Untersuchungen in ausgewählten Ländern werden die für AMWD relevanten Herausforderungen für Wettbewerbspolitik und Regulierung identifiziert und charakterisiert. Darüber hinaus werden Themenfelder aufgezeigt, bei denen eine ergebnisoffene Diskussion von Veränderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen in Deutschland sinnvoll erscheint.

Aufgrund der Fokussierung auf die regulatorische Perspektive stellt die Grundstruktur der Studie unterschiedliche Dienstearnten von AMWD ins Zentrum der Untersuchung. Vom Grundsatz her ebenfalls denkbare Betrachtungsebenen, die auf den Markt oder die Marktteilnehmer ausgerichtet sind (z.B. Marktstrukturen, Wettbewerbsverhältnisse oder Geschäftsmodelle), werden dementsprechend höchstens punktuell tangiert.

1.3 Methodik und Aufbau

Im Mittelpunkt der Studie stehen empirische Fallstudien in ausgewählten europäischen Ländern. Für diese Fallstudien wurden solche Länder herangezogen, in denen der AMWD-Markt aus regulatorischer Perspektive eine wichtige Rolle spielt. Die Anzahl der neben Deutschland untersuchten Länder wurde auf maximal drei begrenzt, um die Studie unter Ressourcenaspekten sinnvoll durchführen zu können. Vor diesem Hintergrund wurden die Länder Österreich, Schweiz und UK berücksichtigt.

Die Analyse in den einzelnen Ländern basiert sowohl auf Desk Research als auch auf (Vor-Ort-) Experteninterviews mit den jeweiligen Regierungsbehörden und einzelnen Marktteilnehmern. Die systematische Informationsgewinnung für diese Studie deckt den Zeitraum bis Ende 2009 ab. Darüber hinaus sind aktuellere Informationen nur punktuell in die Studie eingeflossen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut. In Kapitel 2 erfolgt eine strukturelle Beschreibung des aktuellen AMWD-Markts in Deutschland. Neben der Erläuterung von Anwendungsfeldern und Funktionen von AMWD werden dabei insbesondere Wertschöpfungsketten und Abrechnungsverfahren adressiert. Kapitel 3 beinhaltet eine systematische und umfassende Charakterisierung von Herausforderungen im deutschen AMWD-Markt mit Bezug zur Regulierung. Im Hauptteil der Studie erfolgt in den Kapitel 4 bis 7 eine strukturierte Untersuchung und Gegenüberstellung der Regulierungspraxis für AMWD in den drei Ländern der Fallstudien auf Basis eines speziellen Analyseschemas. Im abschließenden Kapitel 8 werden unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus den internationalen Fallstudien Ansatzpunkte für weitergehende Überlegungen zur Regulierung von AMWD abgeleitet. Eine Vertiefung dieser Themen erscheint im Zusammenhang mit der Entwicklung von Lösungsansätzen für die in Deutschland bestehenden Herausforderungen für die zukünftige Regulierung von AMWD sinnvoll.

2 Auskunft- und Mehrwertdienste im Überblick

Kapitel 2 widmet sich der strukturellen Beschreibung des AMWD-Marktes in Deutschland. Im Sinne eines Grundlagenkapitels erfolgt dabei zum einen eine sachliche Abgrenzung des AMWD-Marktes. Zum anderen werden Anwendungsfelder und Funktionen von AMWD sowie die zugehörigen Wertschöpfungsketten und Abrechnungsverfahren erläutert.

2.1 Abgrenzung von Auskunft- und Mehrwertdiensten

AMWD stellen eine besondere Form elektronischer Kommunikationsdienste dar. Im Rahmen der vorliegenden Studie werden als AMWD solche Dienste bezeichnet, bei denen eine unmittelbare funktionale Integration von originären Übertragungsleistungen in TK-Netzen, inhaltlichen Zusatzleistungen und spezifischen Abrechnungsprozessen vorliegt. Bei der inhaltlichen Komponente kann es sich vom Grundsatz her um Sprache, Daten oder multimediale Inhalte handeln, deren Erbringung jeweils untrennbar mit der Nutzung der TK-Netzinfrastruktur verbunden ist. Wesentlich ist darüber hinaus, dass die Abrechnung von Übertragungsleistung und Inhalt gemeinsam erfolgt, i.d.R. unter Verwendung von Billing- und Inkassoprozessen, die ebenfalls auf der TK-Netzinfrastruktur, d.h. insbesondere Festnetz-, Mobilfunk- oder Breitbandanschlüsse, aufsetzen. AMWD sind insofern nicht auf eine Technologie begrenzt sondern können vom Grundsatz her sowohl in der klassischen Festnetz- oder Mobilfunkwelt als auch in der Internetumgebung realisiert werden.

Aufgrund der funktionalen Integration der AMWD fallen diese Dienste als besondere Form von Telekommunikationsdiensten nach §3 Nr. 24 TKG bzw. von telekommunikationsgestützten Diensten nach §3 Nr. 25 TKG unter den Geltungsbereich des TKG.³ Die a priori ebenfalls denkbare Zuordnung von AMWD zum TMG scheidet wegen §1 Abs. 1 Satz 1 TMG in der Praxis aus. Insofern gilt für AMWD mit dem TKG ein anderer Rechtsrahmen als für andere elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, die nicht als Telekommunikationsleistung klassifiziert sind (wie z.B. E-Commerce-Angebote im Internet).

2.2 Praktischer Einsatz von Auskunft- und Mehrwertdiensten

Durch die Integration unterschiedlicher Leistungen stellen AMWD sowohl für Nachfrager (i.d.R. private oder geschäftliche Endkunden) als auch für Inhaltenanbieter (i.d.R. Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen/Institutionen) vom Grundsatz her eine Reihe unterschiedlicher Funktionen bereit.⁴

³ Vgl. Ditscheid/Ufer [2009].

⁴ In diesem Abschnitt wird insbesondere auf Doose/Elixmann/Schäfer [2009] Bezug genommen.

Aus Sicht von Nachfragern übernehmen AMWD primär folgende Funktionen:

- **Kontaktkanal:**
Erreichbarkeit von Unternehmen/Institutionen unabhängig von Zeit, Ort und genutztem TK-Netz.
- **„Point of Sale“:**
Bezug von Produkten oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen über die TK-Infrastruktur unabhängig von Zeit, Ort und genutztem TK-Netz.
- **Zahlungsmedium:**
Bezahlung von Produkten oder Dienstleistungen über Abrechnungsprozesse des genutzten TK-Netzes.

AMWD erlauben Nachfragern einen Ad hoc-Zugang zu Dienstangeboten ohne vorherige Registrierung. Durch die Nutzung etablierter Abrechnungsprozesse (z.B. in Form der vertrauten Telefonrechnung) ist keine Bekanntgabe vertraulicher Kontoinformationen o.ä. erforderlich und die Anonymität der Nutzer gegenüber den Inalteanbietern wird gewahrt. Die Inanspruchnahme und Bezahlung kann der Nutzer eines AMWD ohne Medienbruch über den gleichen Kanal abwickeln. Insgesamt stellen AMWD für Nachfrager somit eine bequeme Form der Nutzung unterschiedlichster Inhalteangebote dar, die ohne zusätzliche Hardware oder Software über gewohnte TK-Medien möglich ist.

Auch aus der Perspektive der Inalteanbieter können AMWD mehrere Funktionen übernehmen, die abhängig vom konkreten Anwendungsgebiet jeweils von unterschiedlicher Relevanz sind:

- **Verkaufskanal:**
Vertrieb von Leistungen einschließlich des damit verbundenen Vertragsabschlusses mit Endkunden.
- **Transportkanal:**
Physische Distribution von Leistungen im Rahmen eines Transportmittel-Mix im Anschluss an den Verkauf der Leistung.
- **Inkassokanal:**
Fakturierung und Inkasso der Inanspruchnahme von Leistungen einschließlich Fraud Prevention.
- **Instrument zur Kontaktsteuerung:**
Parameter-abhängiges Call-Routing mit Automatisierungsfunktionen und Anrufstatistiken.
- **Speichermedium:**
Speicherung von Inhalten zur Distribution an Endkunden sowie Dokumentation von Vertragsabschluss und Inanspruchnahme von Leistungen.

Ein zentraler Vorteil für Inhaltenanbieter ist der geringe Investitionsbedarf für den Einsatz von AMWD, der sich durch sehr weitgehende Outsourcingmöglichkeiten ergibt. Sowohl Markteintritts- als auch Marktaustrittskosten liegen daher auf einem relativ niedrigen Niveau. Ein weiterer Mehrwert ergibt sich aus der Perspektive der Inhaltenanbieter durch die Nutzung etablierter Fakturierungs- und Inkassoprozesse im TK-Bereich, die gerade im Bereich von Kleinst- und Kleinbeträgen eine zuverlässige und effiziente Abrechnung ermöglichen.

Das Anwendungsspektrum von AMWD ist nahezu unbegrenzt. Um eine strukturierte und gleichzeitig einfach handhabbare Übersicht möglicher Anwendungsfelder zu schaffen, wird eine von WIK entwickelte Dienstkategorisierung herangezogen. Im Kern werden dabei die folgenden fünf (nicht notwendig überschneidungsfreien) Haupteinsatzgebiete von AMWD unterschieden:

- Vertriebskanal für andere Produkte/Dienstleistungen mit zeitlich nachgelagerter Produktlieferung bzw. Inanspruchnahme der Dienstleistung, z.B.
 - Versandhandel,
 - Teleshopping.
- Kanal zur unmittelbaren Erbringung einer (i.d.R. medialen) Leistung durch zeitgleiche Produktlieferung bzw. Inanspruchnahme der Dienstleistung, z.B.
 - Auskunft (inkl. Weiterleitung),
 - Telebanking,
 - Adult-Content/Erotikdienste,
 - Astrologie/Lebensberatung.
- Customer-Care-Kanal, z.B.
 - technischer Support (z.B. für Computer, Consumer Electronics, Haushaltsgeräte),
 - Kundenbetreuung (z.B. für Energieversorger, Versicherungen, TK-Anbieter, Automobilclubs),
 - Informationshotline (z.B. für Konsumgüterindustrie, Einzelhandel, Touristikunternehmen).
- (Micro-) Payment-System, z.B.
 - Spenden/Charity,
 - Bezahlung von Onlineinhalten.

- Teilnahmekanal für interaktive Medienformate, z.B.
 - Call In-TV/Participation-TV,
 - Gewinnspiele (z.B. Handel, Konsumgüterindustrie).

Aus dieser beispielhaften Aufzählung wird deutlich, dass die inhaltliche Komponente von AMWD einerseits eine eigenständige Dienstleistung umfassen kann. Andererseits können die über AMWD erbrachten Leistungen aber auch wesentliche Produktions- bzw. Inputfaktoren darstellen, die andere wertschöpfende Unternehmensaktivitäten überhaupt erst ermöglichen.

2.3 Systematisierung von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland

Im Markt für AMWD in Deutschland unterscheiden wir zwei grundsätzliche Dienstarten:

- Dienste über Servicerufnummern,
- Mobilfunkspezifische Dienste.

Die beiden Arten werden in den nachfolgenden Abschnitten jeweils genauer charakterisiert. Im Anschluss werden die zur Erbringung von AMWD erforderlichen Wertschöpfungsketten und die mit AMWD verbundenen Abrechnungsverfahren erläutert.

2.3.1 Dienste über Servicerufnummern

Zu den AMWD, die über Servicerufnummern realisiert werden, zählen wir folgende Dienste:

- 118xy/1180xy-Auskunfts- und Vermittlungsdienste⁵,
- 0800-Freephone Dienste,
- 0180-Service Dienste,
- 0137-MABEZ Dienste und
- 0900-Premium Rate Dienste.

⁵ Auf der Grundlage des Nummernplans Auskunftsrufnummern und Rufnummern für Vermittlungsdienste (Amtsblatt Nr. 15, Verfügung Nr. 30/2009, 12. August 2009) dürfen im Nummernbereich 118 zukünftig auch Vermittlungsdienste auf der Grundlage von § 95 Abs. 2 TKG angeboten werden. Die konkreten Veränderungen des Nummernplans wurden Ende 2009 zur Konsultation veröffentlicht (Amtsblatt Nr. 23, Mitteilung Nr. 583/2009, 02.12.2009), so dass mit einem Marktstart entsprechender Dienste im 1. Halbjahr 2010 zu rechnen ist.

Die Servicernummern sind i.d.R. sowohl aus Festnetzen als auch aus Mobilfunknetzen erreichbar. Dabei zeigen sich allerdings einige markante Unterschiede.

Die Preishoheit für die Endkundenpreise von AMWD wird im Mobilfunk stets durch die Mobilfunk-Netzbetreiber und nicht durch Inhaltenanbieter wahrgenommen. Dies gilt auch für die Rufnummerngassen 0900 und 118xy, für die im Festnetz die Preishoheit bei den Inhaltenanbietern liegt. Dadurch kann der Entgeltanteil des Mobilfunk-Netzbetreibers netz- und dienstespezifisch variieren, d.h. es ist insbesondere nicht sichergestellt, dass für einen AMWD einheitliche Endkundenpreise über die einzelnen Mobilfunknetze hinweg gelten (vgl. Tabelle 2-1).

Darüber hinaus wird in Tabelle 2-1 deutlich, dass der Preiszuschlag für die mobile Nutzung von AMWD aus Endkundensicht z.T. wesentlich höher ausfällt als der entsprechende „Mobil-Aufschlag“ bei herkömmlicher Sprachtelefonie. Dieser bewegt sich nämlich nach Angaben der EU Kommission in einer Größenordnung von weniger als 0,10 EUR/Min.⁶ Für Anrufe zu AMWD zeigt die Tabelle dagegen Preisunterschiede zwischen Anrufen von Mobilfunk- und von Festnetzanschlüssen von mindestens 0,15 EUR/Min bis hin zu 0,65 EUR/Min.

Tabelle 2-1: Exemplarische Brutto-Endkundenpreise in EUR/Min. für AMWD in Deutschland

Rufnummerngasse	T-Mobile Postpaid	T-Mobile Prepaid	DTAG-Festnetz
0180-1	0,42	0,42	0,039
0180-3	0,42	0,42	0,09
0180-5	0,42	0,42	0,14
0137-1,-2,-3,-4,-5	0,29	0,39	0,14 ⁷
01376	0,59	0,69	0,25 ⁸
01377	1,39	1,49	1,00 ⁹
0137-8,-9	0,79	0,99	0,50 ¹⁰
11833	1,99	1,99	1,79
11880	1,99	1,99	1,79

Quelle: Preisliste T-Mobile (März 2010), www.teltarif.de (Abruf am 03.03.2010)

Für bestimmte Anwendungsfelder sind Indizien einer Substitution von AMWD über Servicernummern durch vergleichbare Dienste über geografische Rufnummern erkennbar sind.¹¹ Bei Verwendung der geografischen Rufnummern ist die den AMWD inhärente Payment-Funktionalität über TK-Abrechnungsprozesse zwar nicht vorhanden. Die IN-

⁶ Vgl. EU-Kommission [2009].

⁷ Preis je Anruf bei 0137-1/-5.

⁸ Preis je Anruf.

⁹ Preis je Anruf.

¹⁰ Preis je Anruf.

¹¹ Vgl. Mehr Service durch weniger Servicenummer – Servicenummer-Features werden auch auf normalen Rufnummern benötigt, in: www.teletarif.de, 08.02.2010.

Funktionalitäten zum parameterabhängigen Callrouting sind dagegen auch bei Diensten über geografische Rufnummern nutzbar. Anzutreffen sind diese Dienste insbesondere im Anwendungsfeld „Customer Care“, wo sie in erster Linie 0800-Freephone Dienste, 0180-Service Dienste oder niedrigpreisige 0900-Premium Rate Dienste substituieren.

2.3.2 Mobilfunkspezifische Dienste

Mobilfunkspezifische Dienste sind im Gegensatz zu den AMWD über Servicerufnummern nicht aus dem Festnetz nutzbar. Sie umfassen im Wesentlichen folgende Dienste, die jeweils über Mobilfunk-Kurzwahlnummern realisiert werden:

- Mobilfunkinterne Premium-Voice Dienste.
- Mobilfunkinterne Premium-Datendienste (z.B. Premium-SMS)
 - Abonnement-Nutzung.
 - Ad hoc-/Einmalnutzung.
- Mobilfunkinterne Payment-Dienste.

Im Vergleich zum Teilbereich der AMWD über Servicerufnummern machen Datendienste bei mobilfunkspezifischen Diensten einen wesentlich größeren Anteil aus. In früheren Marktphasen waren Downloads von Klingeltönen und Logos/Bilder unter Nutzung von Mobilfunk-Kurzwahlnummern die wichtigsten Inhaltkategorien. Downloads von Musik, Sport-/Video-Clips sowie Filmen haben in den letzten Jahren innerhalb der mobilfunkspezifischen Dienste allerdings stark an Bedeutung gewonnen und werden in Zukunft im Vergleich zu den anderen Inhaltkategorien noch zunehmen. Insbesondere bei Klingeltönen ist dagegen ein weiterer deutlicher Rückgang der Nutzung zu erwarten.¹²

2.3.3 Wertschöpfungsketten zur Erbringung von AMWD

Der integrative Charakter von AMWD impliziert, dass zur Bereitstellung der Dienste komplexere Abläufe notwendig sind als bei herkömmlichen, auf die reine Übertragungsleistung fokussierten TK-Diensten. Neben Betreibern von Teilnehmer- und Verbindungsnetzen ist daher eine Reihe weiterer Funktionen bzw. Institutionen in die Leistungserbringung involviert: AMWD-Plattformbetreiber, Inhalteanbieter und unterstützende Dienstleister wie z.B. Call Center, technische Ausrüster/Systemanbieter, Inkassounternehmen oder Werbe-/Medienindustrie.

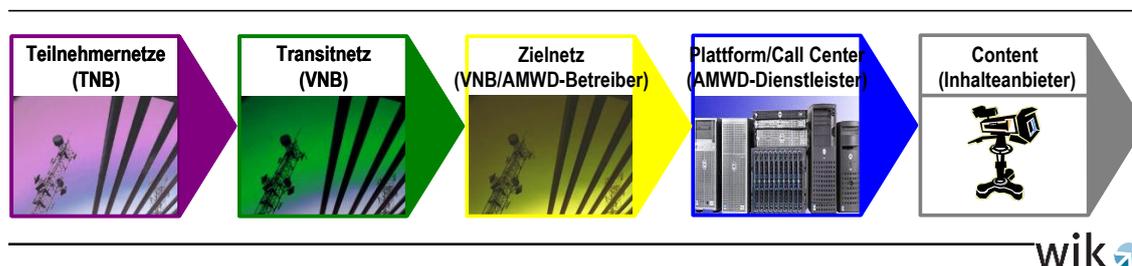
¹² Vgl. Goldmedia [2008].

In der Wertschöpfungskette zur Erbringung von AMWD über Servicernummern unterscheiden wir fünf zentrale Funktionen und Funktionserbringer (vgl. Abbildung 2-1):

- Betrieb von Teilnehmernetzen (Funktionserbringer: TNB),
- Betrieb von Transitnetzen (Funktionserbringer: VNB),
- Betrieb von Zielnetzen (Funktionserbringer: VNB/AMWD-Betreiber),
- AMWD-spezifische Supportleistungen (Funktionserbringer: AMWD-Dienstleister),
- Bereitstellung von Inhalten (Funktionserbringer: Inhalteanbieter).

Die einzelnen Funktionen sind in der in der Praxis in unterschiedlichen institutionellen Integrationsvarianten beobachtbar. Neben der Komplettintegration aller Funktionen ist vor allem die Teilintegration einzelner Stufen existent. Ein einzelnes Unternehmen kann somit gleichzeitig mehrere Wertschöpfungsstufen besetzen und z.B. als VNB/AMWD-Betreiber und AMWD-Dienstleister agieren.

Abbildung 2-1: Funktionale Wertschöpfungskette für AMWD über Servicernummern



Quelle: WIK

Die einzelnen Wertschöpfungsstufen zeichnen sich jeweils durch spezifische Verantwortlichkeiten aus.

Betrieb von Teilnehmernetzen

Die Funktionserbringer (TNB) betreiben die „letzte Meile“ der TK-Netzinfrastruktur und bauen nach Anwahl einer Servicernummer durch den Endnutzer den Anruf auf („Originierung“).

Abhängig vom verwendeten Abrechnungsverfahren – „Online-Billing“ oder „Offline-Billing“ – werden auf der Wertschöpfungsstufe „Betrieb von Teilnehmernetzen“ weitere Aufgaben im Zusammenhang mit Fakturierung und Inkasso von AMWD gegenüber den Nachfragern erbracht.¹³

¹³ Zur Erläuterung der Abrechnungsverfahren „Online-Billing“ und „Offline-Billing“ siehe Abschnitt 2.3.4.

Betrieb von Transitnetzen

Die Funktionserbringer (VNB) nehmen den AMWD-Verkehr von TNB auf und leiten ihn weiter zu den Zielnetzen, in denen die jeweiligen Servicernummern implementiert sind.

Betrieb von Zielnetzen

Die Funktionserbringer (VNB/AMWD-Betreiber) übernehmen den AMWD-Verkehr zu den in ihrem Netz implementierten Servicernummern von der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe und leiten ihn über ihr Netz zum jeweiligen Anrufziel („Terminierung“).

Darüber hinaus zahlen die VNB/AMWD-Betreiber von den erhaltenen Entgelten den vereinbarten Anteil an die Inalteanbieter aus. Im Fall des „Offline-Billing“ werden auf der Wertschöpfungsstufe „Betrieb von Zielnetzen“ auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Tarifierung von AMWD erbracht.

AMWD-spezifische Supportleistungen

Die Funktionserbringer (AMWD-Dienstleister) sind zum einen verantwortlich für Betrieb, Management und Programmierung der technischen Plattformen sowie die ggf. erforderliche Anbindung dieser Plattformen an weitere Systeme bei anderen Dienstleistern oder den Inalteanbietern (z.B. IVR, Media Server, Inalteapplikationen).

Zum anderen werden auf der Stufe „AMWD-spezifische Supportleistungen“ Betrieb und Management von Call Centern o.ä. unterstützende Funktionen für die Abwicklung der AMWD erbracht.

Bereitstellung von Inhalten

In der Verantwortung der Funktionserbringer (Inalteanbieter) liegen Zusammenstellung, Produktion und Vermarktung der eigentlichen AMWD-Inhalte. Dazu gehört auch die Formulierung fachlicher Anforderungen für Applikationen der technischen AMWD-Plattform in der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe.

Analog zum Fall der AMWD über Servicernummern lässt sich auch für mobilfunkspezifische Dienste eine Wertschöpfungskette darstellen (vgl. Abbildung 2-2). Auf den ersten Blick besitzt diese Wertschöpfungskette eine geringere Komplexität. Dieser Eindruck kommt dadurch zustande, dass auf der Netzebene nur die Mobilfunk-Teilnehmernetze relevant sind. Transitnetze sind nicht involviert, da diese AMWD über (netzspezifische) mobilfunkinterne Kurzwahlnummern abgewickelt werden und die Mobilfunknetzbetreiber in ihrem Netz für die Realisierung jeweils eine Monopolstellung besitzen. Insofern erfolgt die Terminierung stets im gleichen Netz wie die Originierung. Im Gegenzug taucht innerhalb der Wertschöpfungsstufe „AMWD-spezifische Supportleistungen“ als zusätzliche Teilfunktion die „Mobilfunk-Aggregation“ auf. Darunter fällt

insbesondere der Datenaustausch mit den einzelnen Mobilfunknetzbetreibern (bzw. deren SMS-Centern) und die aggregierte Weiterleitung der Daten auf die AMWD-Plattformen. Zur Realisierung mobilfunkspezifischer Dienste muss der Inthalteanbieter nämlich mit allen vier Mobilfunknetzbetreibern (im Fall von Sprachdiensten) bzw. mit den vier Mobilfunknetzbetreibern und den Mobilfunk-Service Providern mit eigenem SMS-Center (im Fall von SMS-Diensten) jeweils gesonderte Verträge abschließen. Insgesamt liegt somit auch im Fall mobilfunkspezifischer Dienste eine komplexe Wertschöpfungskette mit einer potenziell großen Anzahl Beteiligter vor.¹⁴

Abbildung 2-2: Funktionale Wertschöpfungskette für mobilfunkspezifische Dienste



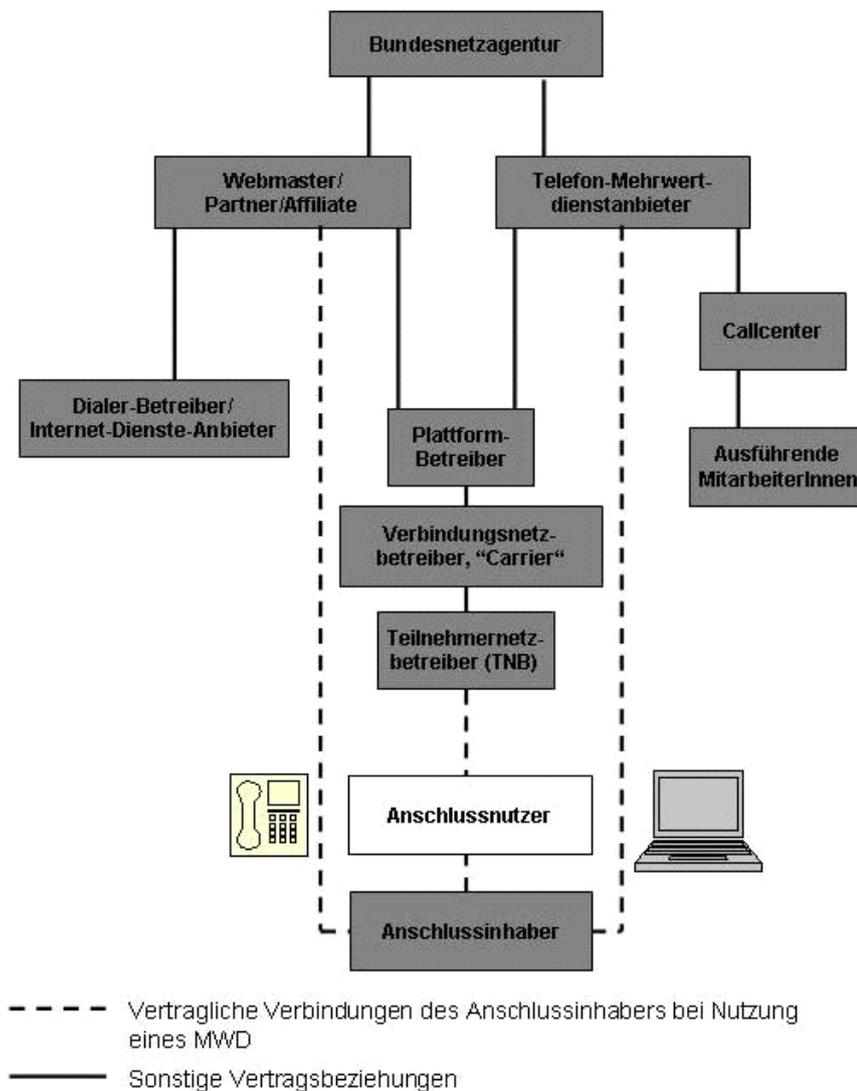
Quelle: WIK

Die Komplexität der Wertschöpfungsketten in Verbindung mit der integrierten Payment-Funktionalität bedingt ein besonderes Missbrauchspotenzial bei AMWD im Vergleich zu herkömmlichen Telefoniediensten. Abbildung 2-3 zeigt exemplarisch die kontraktuellen Beziehungen zwischen den an der tatsächlichen Leistungserbringung beteiligten Unternehmen.

Teilweise sind die involvierten Unternehmen für Endkunden nicht explizit erkennbar, so dass im Fall von Missbrauch negative Imageeffekte für die Verursacher nur in geringem Umfang zu erwarten sind. Verstärkend kommt hinzu, dass niedrige Markteintritts- und -austrittsschwellen missbräuchlich agierenden Unternehmen ihr Handeln erleichtern. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass die Interessen der in die Bereitstellung von AMWD involvierten Unternehmen divergieren. Auf eine kurzfristige Gewinnerzielung ausgerichtete Strategien einzelner Marktteilnehmer unter Inkaufnahme von missbräuchlichem Verhalten sind nicht auszuschließen und stellen ein real existentes Risiko für Nachfrager und Anbieter im AMWD-Markt dar.

¹⁴ Die Mobilfunknetzbetreiber arbeiten i.d.R. nur mit einer kleinen Anzahl an Aggregatoren direkt zusammen, die einen Zugriff auf die einzelnen SMS-Center haben. Die Aggregatoren stellen ihre Leistungen jeweils einer größeren Zahl an AMWD-Plattformbetreiber zur Verfügung. Hinter jedem AMWD-Dienstleister steht wiederum eine große Zahl an Inhalteanbietern. Die Anzahl der Unternehmen je Wertschöpfungsstufe nimmt somit von links nach rechts überproportional zu. Vgl. dazu auch Analysis Mason [2008].

Abbildung 2-3: Vertragsbeziehungen bei der Inanspruchnahme von AMWD über Servicernummern in Deutschland



Quelle: Mankowski et al. [2006]

2.3.4 Abrechnungsverfahren bei AMWD

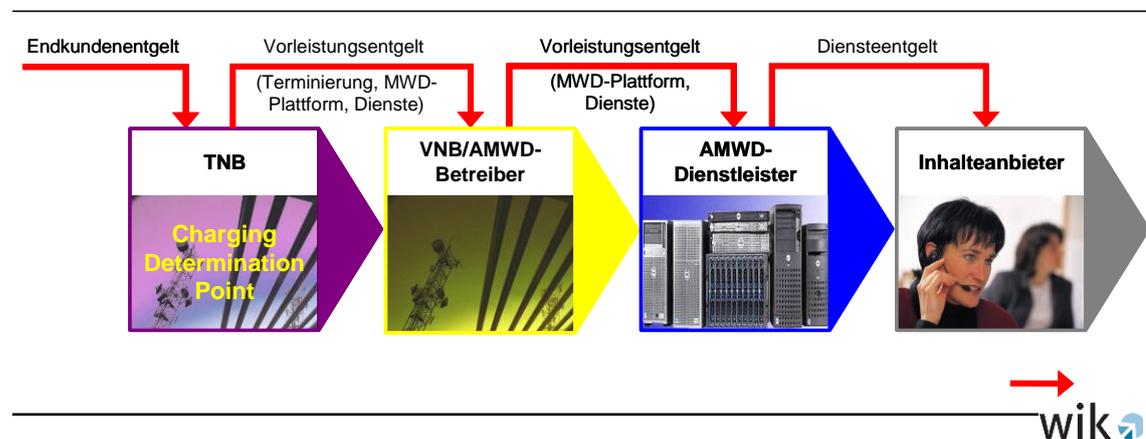
Für die Abwicklung der in AMWD integrierten Zahlungsfunktion existieren in Deutschland zwei unterschiedliche Verfahren¹⁵:

- Online-Billing,
- Offline-Billing.

¹⁵ Vgl. auch Elixmann/Schäfer [2005].

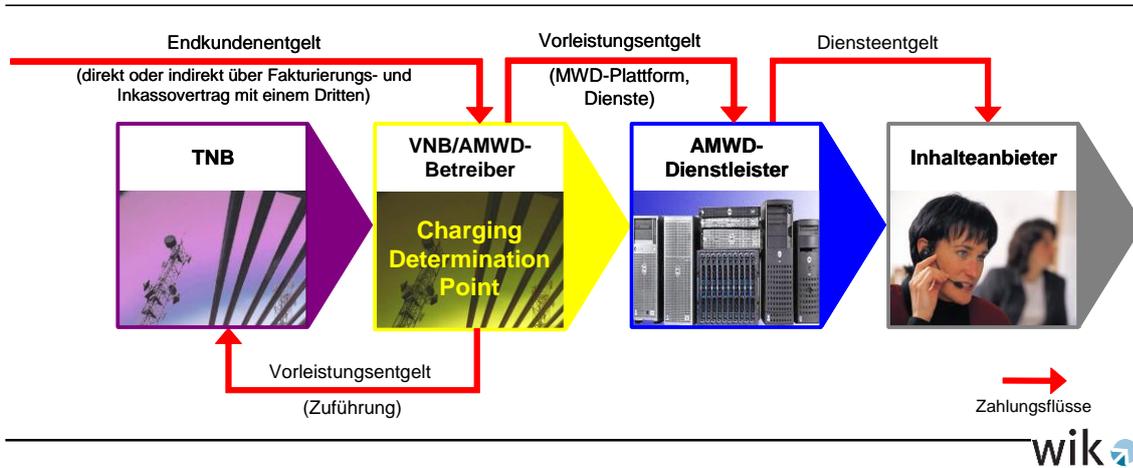
Zentrales Unterscheidungskriterium der beiden Verfahren ist die Ansiedlung des „Charging Determination-Points“, d.h. der Verantwortlichkeit für die Preissetzung und die Berechnung der Endkundenentgelte. Im Fall des Online-Billing werden die Tarifhoheit und die Ermittlung der zu zahlenden Entgelte durch den TNB wahrgenommen (vgl. Abbildung 2-4). Der TNB ist der Leistungserbringer gegenüber dem Endkunden, d.h. er verkauft den AMWD auf eigene Rechnung unter Einbezug von Vorleistungen Dritter (z.B. VNB, VNB/AMWD-Betreiber, Inhalteanbieter). Neben den IC-Entgelten für die TK-Übertragungsleistung erhält der TNB einen Anteil am Netto-Rechnungsbetrag als Gewinnmarge sowie zur Deckung der Kosten für Fakturierung und Inkasso sowie ggf. Forderungsausfall.

Abbildung 2-4: Schematische Darstellung des Online-Billing-Verfahrens (ohne Transit-Carrier)



Beim Offline-Billing liegen Tarifhoheit und Verantwortlichkeit für die Ermittlung der Endkundenentgelte beim VNB/AMWD-Betreiber (vgl. Abbildung 2-5). Er ist der Leistungserbringer gegenüber dem Endkunden unter Einbezug von Zuführungs- oder Transitleistungen Dritter (z.B. TNB, VNB). Auch die Durchführung von Fakturierung und Inkasso liegt in der originären Verantwortung des VNB/AMWD-Betreibers. Er kann dies selbst durchführen oder dazu Dritte (z.B. TNB oder Clearinghäuser) beauftragen.

Abbildung 2-5: Schematische Darstellung des Offline-Billing-Verfahrens (ohne Transit-Carrier)



Quelle: WIK

Online- und Offline-Billing kommen der Nutzung von AMWD aus dem Festnetz differenziert nach Art des Dienstes und den dahinter liegenden Rufnummerngassen zum Einsatz (vgl. Tabelle 2-2). Online-Billing wird bei einfachen, standardisierten Diensten, insbesondere im Niedrigpreissegment, verwendet. Offline-Billing findet bei höherwertigen, komplexen Diensten (118xy-Auskunftsdienste, 0900-Premium Rate Dienste) Anwendung.

Bei Anrufen aus dem Mobilfunk heraus werden AMWD über Servicernummern ausschließlich unter Verwendung des Online-Billing-Verfahrens abgewickelt. Die komplexeren Offline-Billing-Strukturen werden dabei durch spezifische Online-Billing-Ansätze der Mobilfunknetzbetreiber („Mobilfunk-Service-Vorwahl“) ersetzt.

Tabelle 2-2: Abrechnungsverfahren für AMWD über Servicernummern in Deutschland

AMWD-Kategorie	Nutzung von Festnetzanschlüssen		Nutzung von Mobilfunkanschlüssen	
	Online-Billing	Offline-Billing	Online-Billing	Offline-Billing
118xy-Auskunft		●	●	
0800-Freephone	●		●	
0180-Service	●		●	
0137-MABEZ	●		●	
0900-Premium Rate		●	●	

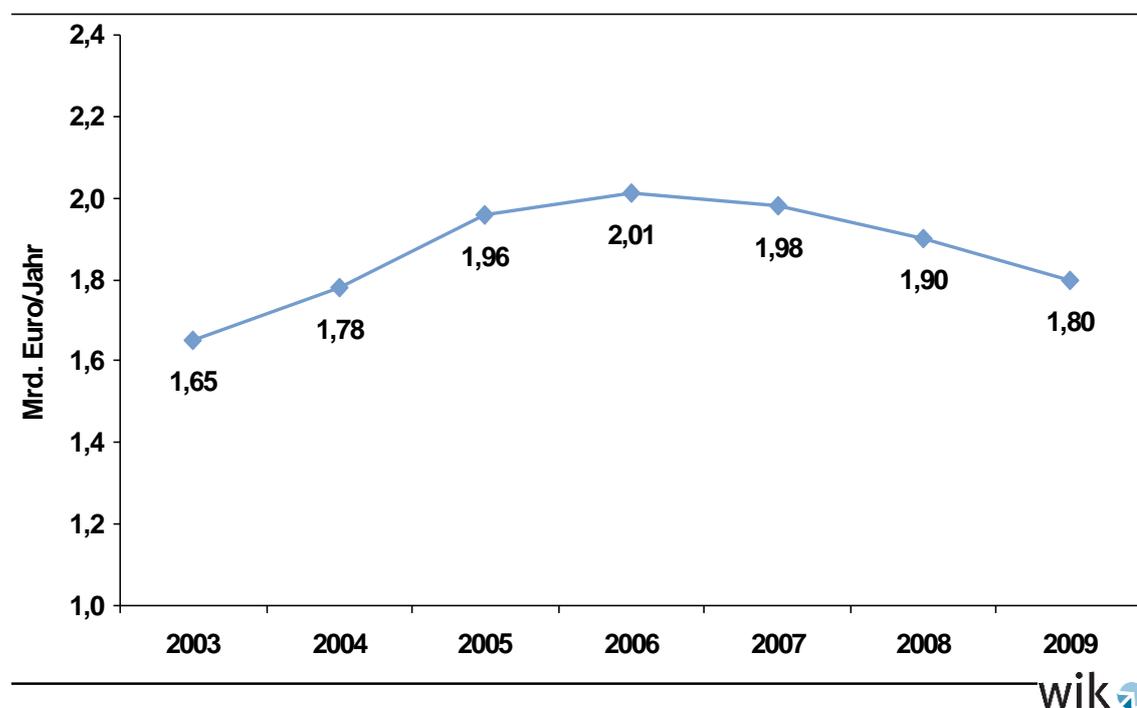
Quelle: WIK

2.4 Marktentwicklung für AMWD in Deutschland

2.4.1 Dienste über Servicernummern

Das Marktvolumen für AMWD über Servicernummern, die aus dem Festnetz oder aus dem Mobilfunk angerufen werden, ist bis zum Jahr 2006 sukzessive angewachsen (vgl. Abbildung 2-6). Das Umsatzvolumen in diesem Jahr betrug ca. 2 Mrd. EUR.¹⁶ Seither ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Für das Jahr 2009 schätzen wir das Marktvolumen nur noch auf rund 1,8 Mrd. EUR.

Abbildung 2-6: Umsatzvolumen für Dienste über Servicernummern in Deutschland (Gesamtmarkt)



Quelle: WIK-Schätzung

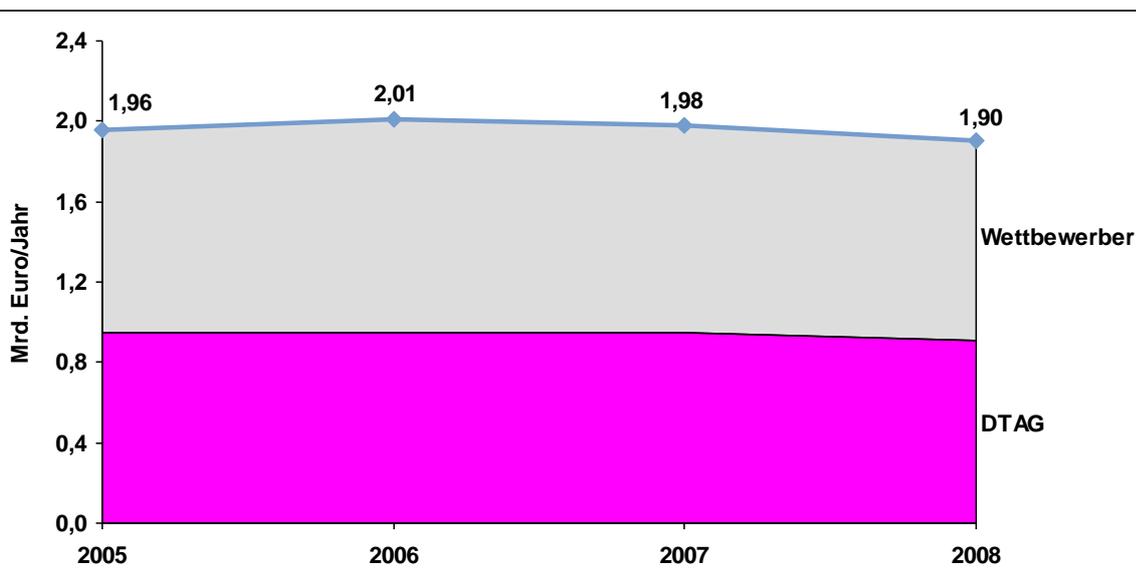
Für diese Entwicklung sind nach unserer Einschätzung mehrere Ursachen verantwortlich, die im Rahmen der vorliegenden Studie angesichts der originären Zielsetzung nicht näher untersucht werden konnten. Einen wesentlichen Grund sehen wir in der zunehmenden Verbreitung stationärer und mobiler Internetzugänge, die in den letzten Jahren zu einem starken Anwachsen der Konkurrenz von AMWD durch internetbasierte Dienste geführt hat. Nicht nur die Angebotsvielfalt hat sich dadurch erhöht, auch die Attraktivität der internetbasierten Dienste ist aufgrund der Multimedialität im Vergleich zu den

¹⁶ Die Umsätze spiegeln entsprechend des integrativen Charakters von AMWD eine Brutto-Betrachtung wider, d.h. sie umfassen neben TK-Leistungen auch die über AMWD abgerechneten inhaltlichen Leistungen.

üblicherweise sprachbasierten AMWD über Servicernummern als deutlicher höher einzuschätzen. Ein weiterer Grund dürfte darin liegen, dass eine Reihe von AMWD in ihrem Produktlebenszyklus die Sättigungs- oder Degenerationsphase erreicht hat, so dass weitere Umsatzsteigerungen erst bei erfolgreichen Relaunches zu erwarten sind. Ein dritter Grund könnte nach unserer Einschätzung darin liegen, dass sich volkswirtschaftliche oder rechtlich-regulatorische Rahmenbedingungen zum Nachteil des AMWD-Marktes verändert haben.¹⁷

Die Aufteilung der Umsätze auf die DTAG und ihre Wettbewerber unterliegt nach den Ergebnissen unserer Analysen im Zeitablauf nur leichten Veränderungen (vgl. Abbildung 2-7). Auf die DTAG entfällt etwas weniger als die Hälfte des Marktvolumens. Von 2005 bis 2008 hat der Anteil geringfügig um 1 bis 2 Prozentpunkte abgenommen.

Abbildung 2-7: Umsatzvolumen für Dienste über Servicernummern in Deutschland, differenziert nach Wettbewerbern und DTAG



Quelle: WIK-Schätzung

¹⁷ Z.B. allgemeine Wirtschaftskrise oder verschärfte Werbevorgaben für AMWD.

2.4.2 Mobilfunkspezifische Dienste

Mobilfunk-spezifische Dienste haben in Deutschland bis zum Jahr 2009 eine starke Wachstumsphase durchlaufen. Nach unserer Schätzung liegt das Umsatzniveau im Jahr 2009 im Bereich von rund 1 Mrd. EUR.

Wesentlicher Treiber der positiven Entwicklung ist zum einen der Anstieg der Penetrationsrate im Mobilfunk in Verbindung mit einer wachsenden Festnetz-Mobilfunk-Substitution auf der Nutzungsebene. Zum anderen ist der große Funktionsumfang von Mobilfunkendgeräten als Einflussfaktor zu nennen, der durch Nutzung multimedialer Elemente ein breiteres und attraktiveres Dienstespektrum im Vergleich zu den primär sprachbasierten AMWD über Servicernummern ermöglicht.

Im Hinblick auf die Zukunftsaussichten in diesem Teilsegment ist allerdings gerade der Funktionsumfang der Mobilfunkendgeräte als kritisch zu sehen. Die Möglichkeit der mobilen Internetnutzung über Smartphones dürfte zu einer bedeutenden Konkurrenz für mobilfunkspezifische AMWD werden.

3 Herausforderungen im Markt für AMWD in Deutschland

Im Mittelpunkt von Kapitel 3 steht die Frage, welche Themenfelder mit potenziellem Bezug zur Regulierungspraxis aus Sicht von Teilnehmern des AMWD-Marktes in Deutschland (z.B. Anbieter, Nachfrager, BNetzA, BMWi) aktuell sowie in naher Zukunft von Bedeutung sind. Die in diesem Kontext identifizierten Herausforderungen im deutschen AMWD-Markt werden systematisch und umfassend charakterisiert. Zum einen werden dabei spezifische Probleme einzelner Dienstearnten (z.B. 118xy-Auskunftsdienste, 0180-Service Dienste) und zum anderen diensteübergreifende Aspekte thematisiert.

3.1 Spezifische Herausforderungen für einzelne Dienstearnten

3.1.1 118xy-Auskunftsdienste

3.1.1.1 Besonderheiten von Auskunftsdiensten als Teilmenge der AMWD

Auskunftsdienste sind innerhalb der AMWD eine weitgehend eigenständige und durch einige Besonderheiten gekennzeichnete Teilmenge. Von ihrem Charakter her sind Auskunftsdienste nicht primär als Content-Dienste sondern vielmehr als ein Annex zur klassischen Telefonie einzuordnen: Wenn man eine Telefonnummer, die man anrufen möchte, nicht zur Hand hat, werden Auskunfts- oder Teilnehmerverzeichnisdienste in Anspruch genommen. Ökonomisch gesprochen stellen Auskunftsdienste somit ein Komplementärprodukt zur Telefonie dar. Darüber hinaus sind Auskunftsdienste durch die Universaldienstrichtlinie als Universaldienst klassifiziert und dem Wettbewerb geöffnet.¹⁸

Aufgrund dieser Charakteristika und wegen ihrer Sonderstellung bzgl. der Festlegung auf einen kurzstelligen Rufnummernraum begegnen Auskunftsdienste besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit Regulierung und Gesetzgebung. Während beispielsweise der diskriminierungsfreie Zugang zu Fakturierung und Inkasso oder auch Interconnection/Erreichbarkeit Themen sind, die für Auskunftsdienste in gleicher oder ähnlicher Form Erfordernisse darstellen wie für (andere) Mehrwertdienste, so können jedoch drei Themenblöcke als sehr spezifisch für Auskunftsdienste identifiziert werden:

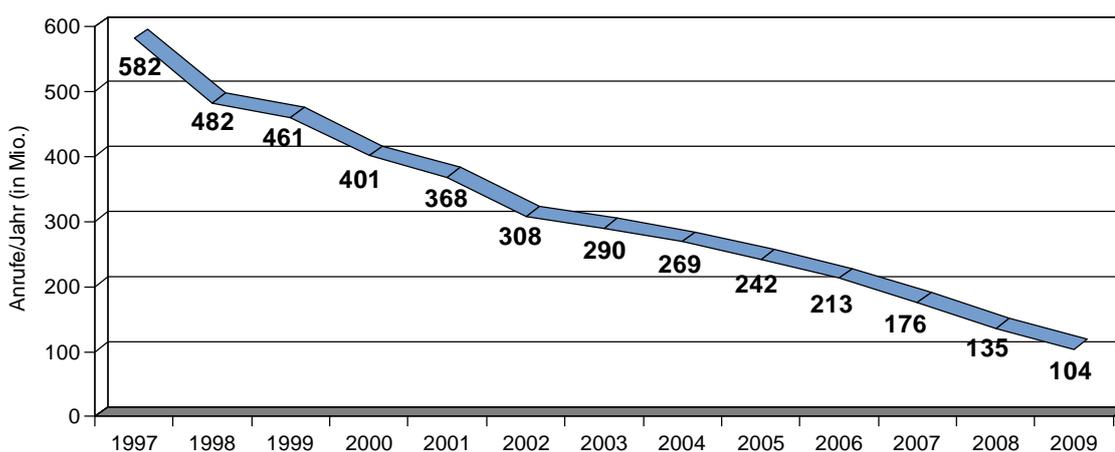
¹⁸ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 51 – 77, geändert durch Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz.

- Diskriminierungsfreier und fairer Zugang zu (knappen) Nummerierungsressourcen und daraus sowie aus der Universaldienstklassifizierung abgeleitete besondere Nutzungsregeln.
- Kostenorientierter und diskriminierungsfreier Zugang von Auskunftsdiensteanbietern zu den Teilnehmerdaten der öffentlichen Telefonverzeichnisse.
- Vollständigkeit von Teilnehmerverzeichnissen.

3.1.1.2 Verwendungsmöglichkeiten

Die klassische Telefonauskunft weist nicht nur in Deutschland seit mehreren Jahren stark rückläufige Nutzungszahlen auf (vgl. Abbildung 3-1). Ursache für diese Entwicklung ist weniger ein zurückgehender Bedarf aus Nachfragersicht als vielmehr eine Substitution durch andere Medien. Zu einem kleineren Teil werden Anrufe bei Auskunftsdiensten durch SMS-basierte Anfragen und durch Offline-Medien wie CD-ROM ersetzt. Der weitaus größte Teil des Rückgangs der Anruferzahlen geht allerdings auf internetbasierte Dienste zurück. Neben den eigenen Websites der Auskunftsanbieter stellen vor allem große Suchmaschinen wie z.B. Google eine starke Konkurrenz für die klassische Telefonauskunft dar. Auch auf Ebene der Umsätze von Auskunftsdiensten ist im Zeitablauf von einer negativen Entwicklung auszugehen. Der Rückgang fällt nach unserer Einschätzung aufgrund von Erlösen aus Zusatzdiensten allerdings etwas schwächer aus als im Fall der Anruferzahlen.

Abbildung 3-1: Anruferzahlen für Auskunftsdienste in Deutschland



Quelle: telegate AG

Vor diesem Hintergrund haben sämtliche Auskunftsanbieter in Deutschland verstärkt Anstrengungen unternommen, die Attraktivität der Telefonauskunft durch komplementäre Leistungen wie Weitervermittlung, Vermittlungsdienste¹⁹ und erweiterte Informationsangebote zu steigern. Auch das Angebot von SMS-Auskunftsdiensten über die korrespondierenden 118xy-Rufnummern unter Verwendung speziell tarifizierter Premium-SMS ordnet sich in diesen Kontext ein. Durch die unterschiedlichen Aktivitäten sollen Umsatzverluste, die aus der Substitution durch andere Medien resultieren, ausgeglichen werden.

Die z.T. intensive Vermarktung der komplementären Leistungen in Verbindung mit den begrenzten Nummerierungsressourcen in der Rufnummerngasse 118xy hat in Deutschland eine Diskussion über die „richtige“ Nutzung von 118xy-Auskunftsnummern in Gang gesetzt. Insbesondere die Weitervermittlung zu Premium Rate-Diensten steht in diesem Zusammenhang in der Kritik. Diese Weitervermittlung ist zwar zulässig, wenn das Ziel auch direkt über eine eigenständige Rufnummer aus dem öffentlichen Telefonnetz erreichbar ist.²⁰ In der Bewerbung von 118xy-Nummern geht die ursprüngliche Kernleistung „Telefonauskunft“ aber oftmals unter.²¹

Im Nummerierungskonzept 2009²² hat die BNetzA vor diesem Hintergrund angekündigt, zunächst die systematische und konsequente Nutzungskontrolle mit Blick auf die derzeit gültigen Regelungen zu intensivieren. Ziel soll es sein, die effiziente Nutzung der begrenzten Nummerierungsressourcen sicherzustellen, diskriminierungsfreien Wettbewerb zu gewährleisten und Verbraucherinteressen zu wahren. In der Vergangenheit wurden in diesem Kontext bereits drei Nummernzuteilungen durch die BNetzA wegen nutzungszweckwidriger Verwendung widerrufen.

Eine Reihe von Marktteilnehmern sieht in der Intensivierung der Nutzungskontrolle nicht nur eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Erschließung neuer Umsatzpotenziale sondern vor allem auch eine Beeinträchtigung bestehender und bisher tolerierter Geschäftsmodelle. Die negativen Implikationen könnten nach ihrer Einschätzung sogar einige Anbieter existenziell bedrohen.

19 Vermittlungsdienste sind als eigenständige Dienste in der Gasse 1180xy möglich. Darüber hinaus können Sie von Zuteilungsnehmern einer Auskunftswahlnummer seit September 2009 auch unter der entsprechenden 118xy-Nummer angeboten werden.

20 Vgl. VG Köln, Az. 11 K 2940/08, Urteil vom 22.08.08.

21 In einem Marktscreening des FST bei 75 Auskunftsdiensten war in allen Fällen auch eine klassische Telefonauskunft möglich und vor der Weitervermittlung wurde bei Bedarf stets auch die eigenständige Zielrufnummern angesagt. Vgl. Pressemitteilung: Fachverband FST prüft 75 Anbieter mit positivem Ergebnis, 18.03.2009.

22 Vgl. BNetzA [2009c].

Insgesamt ist im Bereich der 118xy-Auskunftsnummern der regulatorische Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten noch nicht abgeschlossen. Eine Flexibilisierung der Vorgaben für Auskunftsdienste insbesondere im Hinblick auf komplementäre Leistungen im Zusammenhang mit den Teilnehmereinträgen wird auch von der BNetzA als denkbare Option gesehen, die allerdings noch einer eingehenden Analyse und Bewertung bedarf.²³

3.1.1.3 Zugang zu Teilnehmerdaten

Anbieter von Auskunftsdiensten benötigen die Teilnehmerdaten von den Anbietern von Telefonanschlüssen, um ihre Dienste erbringen zu können. Der Rechtsanspruch auf diese kompletten Teilnehmerdaten ist in der Universaldienstrichtlinie in Art. 25 Abs. 2 scheinbar klar und umfassend geregelt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle Unternehmen, die Teilnehmern Telefonnummern zuweisen, allen zumutbaren Anträgen, die relevanten Informationen zum Zweck der Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Auskunftsdiensten und Teilnehmerverzeichnissen in einem vereinbarten Format und zu gerechten, objektiven, kostenorientierten und nichtdiskriminierenden Bedingungen zur Verfügung zu stellen, entsprechen.“

Allerdings gibt es in praktisch allen europäischen Ländern Streit zwischen den Auskunftsdienste- und Teilnehmerverzeichnisanbietern auf der einen Seite (vorausgesetzt, es handelt sich nicht um mit dem Incumbent verbundene Unternehmen) und den Telefon-Carriern (Teilnehmernetzbetreibern) auf der anderen Seite, hier wiederum vor allem mit dem Festnetz-Incumbent. Dieser ist nämlich historisch in praktisch allen Ländern Europas aufgrund auferlegter Universaldienstverpflichtungen dasjenige Unternehmen, das auch die Teilnehmerdaten anderer Carrier einsammelt und in einer konsolidierten Datenbank pflegt.²⁴

Somit verwundert es nicht, dass in vielen europäischen Ländern seit Jahren telekommunikations- und kartellrechtliche Streitigkeiten vor der jeweiligen nationalen Regulierungs- oder Kartellbehörde bzw. vor den Verwaltungs- und Zivilgerichten stattfinden. Im Zusammenhang mit Art. 25 Universaldienstrichtlinie, der seine jeweilige Entsprechung/Umsetzung in den nationalen Telekommunikationsgesetzen (auch in der Schweiz) hat, drehen sich die Auseinandersetzungen in Deutschland im Kern um die drei folgenden Fragen:

²³ Vgl. BNetzA: Zusammenfassung und Auswertung der Anhörung zum Entwurf des Nummerierungskonzeptes 2009, Amtsblatt 21/09, Mitteilung Nr. 550/2009, 04.11.2009.

²⁴ Eine Ausnahme zu diesem historisch gewachsenen Verfahren bildet beispielsweise die Türkei, wo bisher jeweils nur die carrier-eigenen Teilnehmerdaten in carrier-eigenen Verzeichnissen/Auskunftsdatenbanken gehalten wurden, d.h. in der Türkei gab es bis Ende 2009 kein „umfassendes Teilnehmerverzeichnis“ im Sinne der europäischen Universaldienstrichtlinie.

- Wie genau definieren sich die „relevanten Informationen“, mit denen Teilnehmerdaten gemeint sind?
- Was bedeutet „vereinbartes Format“, nur eine blockweise Offline-Lieferung oder auch ein Online-Zugriff?
- Was sind „kostenorientierte Bedingungen“, konkret welche Kosten dürfen mit einberechnet werden und welche nicht?

Ein aus den Niederlanden kommender gerichtlicher Streit zwischen dem Festnetz-Incumbent KPN und einem Unternehmen, das Teilnehmerdaten auf CD Rom vertrieben hat (Denda), führte zu einer Vorlage zum Europäischen Gerichtshof. Das daraus resultierende Urteil²⁵ beantwortete einige der o.g. Fragen, ließ aber auch weiteren Interpretationsspielraum zu, der wiederum in zahlreichen Ländern (so auch in Deutschland) zu einer Fortsetzung der Streitigkeiten führte. Kern der EuGH-Entscheidung ist, dass der Netzbetreiber so genannte Basisdaten zu den Kosten des Datentransfers an die Anbieter von Auskunft- und Teilnehmerverzeichnisdiensten liefern muss und somit keinerlei Datenbank- oder Datenpflegekosten in die Entgelte zur Datenlieferung/-bereitstellung einrechnen darf.

In der Folge des EuGH-Urteils kam auch in den vier im Rahmen der vorliegenden Studie betrachteten Ländern Bewegung in viele laufende Verfahren oder es wurden neue Entscheidungen durch die nationale Regulierungsbehörde getroffen. Allerdings gibt es nur in Österreich eine Konstellation, die sowohl in kommerziell-operativer als auch in rechtlicher Hinsicht zu klaren Verhältnissen und Rechtsfrieden zwischen allen Beteiligten geführt hat. Es ist nach allen vorliegenden Quellen und Erkenntnissen in den letzten zwei bis drei Jahren in Österreich zu keinem Streit mehr gekommen. In den anderen Ländern haben sich die Streitigkeiten auf Basis des EuGH-Urteils verlagert. Während vorher der Begriff der „kostenorientierten Bedingungen“ im Vordergrund stand, sind die Einzelfragen nunmehr folgende:

- Umfassen Basisdaten nur Vorname, Nachname, Adresse und Telefonnummer (im EuGH-Urteil ist die Rede von „*Daten **wie** den Namen und die Anschrift der Personen sowie die Telefonnummer*“)? Bedeutet also das „wie“ im Wortlaut des EuGH-Urteils, dass auch weitere Daten als Basisdaten definiert werden können? Dabei kämen z.B. Daten in Betracht, die vom nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung des Art. 25 Universaldienstrichtlinie ausdrücklich genannt werden, oder auch Daten, die vom Endkunden (Teilnehmer) bei der Eintragung ins Telefonbuch zusammen mit Name, ggf. Anschrift und Telefonnummer angegeben werden.

²⁵ Vgl. EuGH-Urteil C-109/03 vom 25.11.2004.

- Erstreckt sich der strenge Vorgabe der Beschränkung auf die Kosten des Datentransfers auch auf die Daten anderer Carrier, wenn solche Carrier ihre eigene Verpflichtung, ein Teilnehmerverzeichnis zu führen, an einen anderen Carrier (den Festnetz-Incumbent mit seiner konsolidierten Datenbank) ausgelagert haben?
- Haben die Auskunftsdiensteanbieter einen Anspruch auf Online-Schnittstellen („vereinbartes Format“) oder gilt ein strenger Kostenmaßstab nur für die Offline-Überlassung?

Die Beantwortung dieser zum Teil durch das EuGH-Urteil neu aufgekommenen Einzelfragen erfolgt in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich, wie in den Länderkapiteln gezeigt wird. In Deutschland stellt sich die Situation wie folgt dar.

Alle verfügbaren Teilnehmerdaten, konkret alle Daten, die vom Endkunden bei Vertragsabschluss mit dem jeweiligen Carrier als Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste, Telefonbücher und elektronische Teilnehmerverzeichnisse (CD Rom und Internet) eingetragen werden, werden bei der DTAG in der Datenredaktion gesammelt. Das heißt, alle anderen Carrier entziehen sich ihrer Verpflichtung aus § 45m TKG (vormals: § 21 TKV) insofern, dass sie statt ein eigenes Teilnehmerverzeichnis zu erstellen, diese Aufgabe an denjenigen Carrier übertragen, der ohnehin historisch eine umfassende Teilnehmerdatenbank vorhält. Außerdem sind die meisten Teilnehmerdaten im öffentlichen Verzeichnis ohnehin Teilnehmerdaten des Carriers DTAG.

Die DTAG-Datenredaktion lädt alle Fremddaten (von den alternativen Carriern) und alle auskunftsrelevanten eigenen Teilnehmerdaten in die Datenbank DaRed („Datenredaktion“). Für ihren eigenen Auskunftsdienst (z.B. 11833) werden die DaRed-Daten in eine Suchmaschine namens NDIS („National Directory Inquiry System“) geladen.

Anbieter von Teilnehmerverzeichnissen (Telefon- und Branchenbücher) beziehen traditionell die Teilnehmerdaten in Auszügen blockweise (z.B. für ihre jeweilige Region) von der DTAG-Datenredaktion, indem die Datenpakete aus DaRed auf einem ftp-Server durch die Datenredaktion abgelegt werden und der Anbieter von Teilnehmerverzeichnissen diese Datenpakete auf dem ftp-Server abholt. Dieser Lieferweg wird in der Branche als Offline-Belieferung bezeichnet, vertraglich wird dies über den sog. Standard-Datenüberlassungsvertrag geregelt.

Die Anbieter von telefonischen Auskunftsdiensten haben neben dieser Offline-Belieferung, die anschließend den relativ kostspieligen Aufbau einer eigenen bzw. lizenzierten Auskunftsdatenbank/Suchmaschine nach sich zieht, auch die Möglichkeit, mit der DTAG-Datenredaktion einen Vertrag zur Anbindung an die Suchmaschine NDIS der DTAG zu schließen. Dies bedeutet, dass der Auskunftsdiensteanbieter über eine Online-Schnittstelle bei jeder einzelnen Auskunftsanfrage in NDIS – technisch gesprochen in Echtzeit – genauso sucht wie ein 11833-Call-Center-Agent der DTAG. Diese Vorgehensweise wird in der Branche als Online-Überlassung bezeichnet, wobei die Daten physisch immer bei der DTAG verbleiben.

Im Zuge der EuGH-Entscheidung C-109/03 hat die Bundesnetzagentur auf Basis zahlreicher Beschwerden von Marktbeteiligten ein Verfahren zur nachträglichen Entgeltregulierung gem. §§ 28, 47 TKG durchgeführt. Dieses betraf ausschließlich den Standard-Datenüberlassungsvertrag, d.h. die Offline-Belieferung.²⁶ Die DTAG darf danach maximal 770.000 EUR als Kosten gegenüber sämtlichen Abnehmern von Teilnehmerdaten verlangen, die Aufteilung der 770.000 EUR erfolgt nach dem schon vorher praktizierten Maßstab der Nutzungsfälle. Im Vergleich mit den Regulierungsverfahren in Österreich (vgl. Abschnitt 4.4) fällt auf, dass in Deutschland keine Kostenuntersuchung durch gutachterliche Prüfer stattfand. Stattdessen wurden von der DTAG vorgelegte Kostunterlagen auf ihre Plausibilität hin überprüft. Ein gutachterliches Vorgehen wie in Österreich hätte möglicherweise deutlich geringere Kosten in Ansatz gebracht.

Weiter werden in der BNetzA-Entscheidung aus dem Jahr 2005 alle Teilnehmerdaten (Datenteile) einbezogen, die von den Teilnehmern für Telefonbuch und Auskunftsdienst eingetragen wurden. Ferner wurde die DTAG verpflichtet, auch die Fremddaten nach dem strengen Kostenmaßstab an die Auskunfts- und Teilnehmerverzeichnisdienste zu liefern, sofern sich die alternativen Carrier ihrer Verpflichtung aus § 21 TKV wie oben beschrieben entzogen hatten. Dieses Verfahren wurde auch ökonomisch begründet, als sinnvolles „One-stop-shopping“.

Die anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren führten zu zwei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. Im ersten²⁷ wurden nur eng definierte Basisdaten (Name, Adresse und Telefon- bzw. Faxnummer) dem strengen Kostenmaßstab unterworfen. Außerdem sollte die Lieferung der Fremddaten nicht dem strengen Kostenmaßstab unterworfen sein. Die Lieferungsverpflichtung als solche wurde bzgl. der Fremddaten in einer neuerlichen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts²⁸ grundsätzlich bejaht, allerdings wurde dies als Fragestellung dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.

Auf Basis dieser Bundesverwaltungsgerichtsurteile versucht die DTAG seit Anfang 2010 neue Datenüberlassungsverträge (Offline-Belieferung) im Markt durchzusetzen. Diese enthalten aus Sicht der anderen Marktteilnehmern sehr hohe Preise, so dass mit erneuten Regulierungsverfahren der Auskunftsdienste- bzw. Teilnehmerverzeichnisanbieter bei der BNetzA zu rechnen ist.

²⁶ Vgl. BK 3c-05/036, 17.08.2005.

²⁷ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (6. Senat) vom 16. Juli 2008, Az. BVerwG 6 C 2.07.

²⁸ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (6. Senat) vom 28. Oktober 2009, Az. BVerwG 6 C 20.08.

3.1.1.4 Vollständigkeit von Teilnehmerverzeichnissen

In praktisch allen europäischen Ländern mit der Ausnahme Skandinaviens gibt es einen durchgehenden Trend²⁹: Immer weniger Menschen tragen sich in öffentliche Verzeichnisse ein. Dies gilt insbesondere für Mobilfunkanschlüsse (SIM-Karten). Während die Eintragsquote in Deutschland im Festnetz noch bei schätzungsweise ca. 80% liegt, dürften nur ca. 3% aller deutschen Mobilfunkanschlüsse als Teilnehmerdaten für das öffentliche Verzeichnis (Telefonbuch/Auskunftsdienst) frei gegeben sein. In Ländern mit starker Festnetz-Mobilfunk-Substitution und einem hohen Anteil an „Mobile Only“-Haushalten ist die Eintragungsbereitschaft deutlich höher ausgeprägt als in Deutschland.

Diesen Entwicklungstrend versuchen die Auskunftsdiensteanbieter, teilweise unterstützt durch die Mobilfunkunternehmen, mit der Etablierung von Vermittlungs- oder Benachrichtigungsdiensten entgegen zu wirken. In Deutschland wurde diese Marktentwicklung durch den Gesetzgeber unterstützt, indem er mit der Ergänzung des § 95 Abs. 2 TKG das Angebot von Vermittlungsdiensten (auch als SMS-Connect bezeichnet) ermöglichte. Die Grundidee ist dabei, dass die Anbieter von Auskunftsdiensten zusätzlich zu ihrem Auskunftsdienst eine Art Benachrichtigungsdienst implementieren, der die Übermittlung von Gesprächswünschen/Rückruffitten per SMS übernimmt. Wenn der B-Teilnehmer eine solche SMS bekommt, dann hat er die Möglichkeit, dem Dienst als solches zu widersprechen (Opt Out), so dass keine Belästigung verursacht wird.

Die Implementierung der Vermittlungsdienste in Deutschland scheint allerdings noch mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Dies liegt nach Befragungen verschiedener Branchenteilnehmer einerseits daran, dass die Mobilfunkunternehmen einer Offline-Herausgabe von Datensätzen eher ablehnend gegenüber stehen. Andererseits sind mit der Implementierung eines so genannten Daten-Intermediärs, der alle Mobilfunk-Datensätze einspeist und einen Online-Abruf durch Anbieter von Vermittlungsdiensten ermöglicht, sowohl in technisch-operativer als auch in wettbewerbsrechtlicher Sicht noch ungelöste Herausforderungen verbunden.

Zusätzlich zum ergänzenden Angebot von Vermittlungsdiensten durch Auskunftsanbieter über die bereits zugeteilte 118xy-Rufnummern hat die BNetzA die Gasse 1180xy teilweise geöffnet, um einen reinen Vermittlungsdienst einzuführen³⁰. Von den hierfür freigegebenen zehn Nummern, 118000 bis 118009, wurde bisher eine, die 118000, an die GoYellow Media AG zugeteilt. Dieses Unternehmen hat inzwischen begonnen, zusätzlich zum geplanten SMS-Connect-Dienst den Telefonteilnehmern (Endverbrauchern) unter www.118000.de eine Alternative zur Eintragung ins Telefonbuch anzubieten: Wenn dort insbesondere die Mobilnummer eingetragen wird, dann erklärt man sich einverstanden, mobil direkt durch den 118000-Operator kontaktiert zu werden, ohne

²⁹ Vgl. Material (Konferenz-Präsentationen u.ä.) der Branchenvereinigung von Auskunftsanbietern EIDQ (The Association for the Directory Information and Related Search Industry).

³⁰ Vgl. Amtsblatt Nr. 15, Verfügung Nr. 30/2009, 12. August 2009.

dass die Mobilnummer beauskunftet bzw. dem Anrufer mitgeteilt wird. Diese Variante entspricht dem Opt In-Gedanken des § 95 Abs. 2 TKG. Mit solch einer Lösung wird gewissermaßen eine Zwischenlösung für Telefonteilnehmer implementiert: Vielen Menschen ist eine Eintragung ins Telefonbuch und eine Beauskunftung der eigenen (mobilen) Telefonnummer zuviel Datenoffenlegung. Will man aber grundsätzlich telefonisch erreichbar sein, auch wenn ein Anrufer die eigene Nummer nicht schon hat, und will man gleichzeitig die individuelle Kontrolle behalten, das Gespräch anzunehmen oder nicht, dann kann eine solche Variante sehr attraktiv sein. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Dienst kommerziell erfolgreich sein wird.

Ein weiteres Problemfeld mit Blick auf die Vollständigkeit von Teilnehmerverzeichnissen kann sich durch die fortschreitende Migration zum NGN und eine zunehmende Substitution von Festnetzanschlüssen durch VoIP-Anschlüsse ergeben. Es ist nicht auszuschließen, dass zukünftig andere Adressierungselemente als Festnetz- oder Mobilfunkrufnummern erheblich an Bedeutung gewinnen (z.B. VoIP-Rufnummern, IP-Adressen, ENUM, ...). Es besteht allerdings bisher keine Verpflichtung andere Adressierungsmerkmale als Festnetz- oder Mobilfunknummern in nationale Teilnehmerverzeichnisse aufzunehmen. Mit zunehmender Bedeutung alternativer Adressierungselemente sinkt daher die Güte der Teilnehmerverzeichnisse und in Folge der schlechten Datenqualität ist mit weiteren Nachfragerückgängen bei Auskunftsdiensten zu rechnen. Im Kontext des sinkenden Anteils von Teilnehmern, deren Adressierungsmerkmale in Verzeichnissen eingetragen sind, könnte mittelfristig auch der Universaldienstcharakter von Auskunftsdiensten in Frage gestellt sein.

3.1.2 0180-Service Dienste

In der Vergangenheit war die Rufnummerngasse 0180 für Geteilte-Kosten-Dienste reserviert. Hintergrund dieser Dienste waren die vergleichsweise hohen Verbindungsentgelte zu Beginn der TK-Marktliberalisierung. Bei Geteilte-Kosten-Diensten übernahm der Inalteanbieter i.d.R. im Kontext der Kundengewinnung oder -betreuung einen Teil dieser Verbindungsentgelte, so dass der Anrufer gegenüber einem Standard-Call ein niedrigeres Entgelt zu zahlen hatte. Mit zunehmendem Wettbewerb im TK-Markt und dem damit einhergehenden drastischen Absinken der Verbindungsentgelte trat dieser Grundgedanke zunehmend in den Hintergrund. In der Folge konnten die Inalteanbieter zumindest in geringem Maße indirekt in Form von Werbekostenzuschüssen an den mit 0180-Rufnummern erzielten Umsätzen partizipieren. Die Möglichkeit einer direkten Auszahlung wie z.B. bei Premium Rate Services gab es allerdings nicht.

Im Jahr 2009 hat der Gesetzgeber in Deutschland dieser Marktentwicklung Rechnung getragen und eine Umwidmung der 0180-Rufnummern vorgenommen.³¹ In der Rufnummerngasse 0180 können nun so genannte Service-Dienste angeboten werden.

³¹ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln, BGBl I Nr. 49, S. 2409 ff., 03.08.2009.

Charakteristikum dieser Dienste ist, dass sie bundesweit zu einem einheitlichen Entgelt aus dem Festnetz erreichbar sind (vgl. Tabelle 3-1). Für Anrufe zu 0180-Rufnummern aus Mobilfunknetzen sind im TKG Preisobergrenzen von 0,42 EUR/Min. bzw. 0,60 EUR/Anruf festgelegt. Zusätzlich wurden im Rahmen der Gesetzesänderung eine spezifische Preisangabepflicht für Anrufe aus dem Mobilfunk eingeführt. Ab März 2010 muss in der Werbung der Höchstpreis (nicht notwendig der tatsächliche Nutzungspreis) für Mobilfunkanrufe angegeben werden.

Tabelle 3-1: Endkundenpreise bei 0180-Service Diensten

Rufnummern-gasse	Anrufe aus dem Festnetz	Anrufe aus dem Mobilfunk (Höchstpreis)
0180-1	0,039 EUR/Min.	0,42 EUR/Min.
0180-2	0,06 EUR/Anruf	0,42 EUR/Min.
0180-3	0,09 EUR/Min.	0,42 EUR/Min.
0180-4	0,20 EUR/Anruf	0,42 EUR/Min.
0180-5	0,14 EUR/Min.	0,42 EUR/Min.

Quelle: BNetzA

Auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen hat die BNetzA nach öffentlicher Anhörung die Abrechnungsform für Anrufe aus dem Mobilfunk festgelegt.³² Danach werden sämtliche 0180-Rufnummern von den Mobilfunknetzbetreibern zeitabhängig tarifiert, unabhängig davon ob im Festnetz ggf. eine Tarifierung je Anruf angewandt wird (vgl. Tabelle 3-1).

Um den Veränderungen der Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, hat die BNetzA im Nummerierungskonzept 2009 die Festlegung eines Nummernplans für die 0180-Rufnummerngasse angekündigt.³³ Dieser Nummernplan soll im Laufe des Jahres 2010 nach Durchführung einer Anhörung verabschiedet werden, so dass die Implementierung durch die Marktteilnehmer spätestens Anfang 2011 erfolgen kann. Im Rahmen der konzeptionellen Überlegungen zur Neustrukturierung der 0180-Rufnummerngasse durch die BNetzA soll geprüft werden, ob weitere Teilgassen innerhalb der 0180-Gasse für die Nutzung geöffnet werden sollen, und ob in einer speziellen Teilgasse (ggf. beschränkt auf das Festnetz) das Offline-Billing-Verfahren festgeschrieben wird. Darüber hinaus sollen wie auch in anderen Rufnummerngassen zur Erhöhung des Kundenschutzes die Nachweispflichten zur Identifizierung des Inhaltenanbieters erhöht werden und die Möglichkeiten zur Nutzung einer Rufnummer für Dritte im Rahmen einer Dienstleistung eingeschränkt werden (vgl. Abschnitt 3.2.1).

³² Vgl. Verfügung 26/2009, Amtsblatt 14/09, 29.07.2009.

³³ Vgl. BNetzA [2009c].

3.1.3 0137-MABEZ Dienste

Im Mittelpunkt der regulatorischen Überlegungen zur Zukunft der MABEZ-Dienste stand bisher die Überlegung, diese Dienste von der 0137-Gasse in eine neue 0500-Rufnummerngasse zu migrieren.³⁴ Nach ersten grundlegenden Abstimmungen, insbesondere mit dem Unterarbeitskreis für Massenverkehrsdienste des "Arbeitskreises für technische und betriebliche Fragen der Nummerierung und der Netzzusammenschaltung" (AKNN), hat die BNetzA hierzu bereits im Dezember 2008 eine Anhörung veröffentlicht.³⁵

Die Einlassungen der Marktteilnehmer zeigen in der Tendenz, dass die intendierte Verlagerung in Anbetracht der zwischenzeitlichen Marktentwicklung unter wirtschaftlichen Aspekten nicht mehr wünschenswert ist. Dem mit einer Migration verbundenen Aufwand (z.B. für Technik oder Werbung) steht offenbar kein hinreichend großer Nutzen gegenüber. Vor diesem Hintergrund scheint auch die BNetzA von einer Verlagerung der MABEZ-Dienste in eine neue Rufnummerngasse Abstand zu nehmen.³⁶ Eine abschließende Entscheidung der BNetzA steht hierzu allerdings noch aus.

Der Schwerpunkt der heute erkennbaren regulatorischen Arbeit liegt auch bei MABEZ-Diensten auf der Entwicklung eines spezifischen Nummernplans, mit dessen Veröffentlichung zur Konsultation für Mitte 2010 zu rechnen ist. Geprüft wird im Rahmen der Konzeption insbesondere, ob für den Teilbereich 0137-7 mit einem Preis von 1,00 EUR/Min. für Anrufe aus dem Festnetz noch ein hinreichender Bedarf im Markt besteht, und ob bei 0137-Rufnummern eine Teilgasse mit Freephone-Charakter sinnvoll ist. Darüber hinaus soll der Nummernplan auch dazu dienen, Regelungen zum Umgang mit dem DTAG-Altbestand an MABEZ-Rufnummern in der Gasse 0138-1 festzuschreiben.

Ähnlich zur Intensivierung der Nutzungskontrolle bei 118xy-Rufnummern beabsichtigt die BNetzA offensichtlich auch in der 0137-Rufnummerngasse eine verstärkte Prüfung, ob die tatsächliche Nutzung in Übereinstimmung mit den Zuteilungsregeln erfolgt. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass dort nur Dienste mit Massenverkehrscharakter erbracht werden und keine sachlich ungerechtfertigte Substitution der Rufnummerngasse 0900 erfolgt.

³⁴ Vgl. BNetzA [2009c]. Primärer Grund dieser Überlegung war die Tatsache, dass die Gasse 137 bis 2002 ausschließlich von der DTAG genutzt wurde und nachfolgende Nummernzuteilungen durch die BNetzA an andere Carrier zunächst als Übergangslösung eingeordnet wurden.

³⁵ Vgl. Amtsblatt Nr.24, Mitteilung Nr. 718/2008, 17.12.2008.

³⁶ Vgl. Diskussionen im Rahmen des VATM-Mehrwertdienste-Workshops am 25.01.2010.

3.2 Dienstübergreifende Herausforderungen

3.2.1 Intensivierung des Kundenschutzes

AMWD haben aufgrund der Integration von originärer TK-Leistung, inhaltlicher Zusatzleistung und spezifischen Abrechnungsprozessen im Vergleich zu reinen TK-Diensten ein besonders ausgeprägtes Missbrauchspotenzial. Wesentliche Ursache dafür ist die komplexe Wertschöpfungskette für die Erbringung von AMWD (vgl. Abschnitt 2.3.3).

Neben einigen integrierten AMWD-Anbietern wie z.B. DTAG und Vodafone sind auf dem deutschen Markt eine Vielzahl spezialisierter Unternehmen tätig, die z.T. sogar nur singuläre Aspekte einzelner Wertschöpfungsstufen abdecken. Für den Endkunden ist in der Regel nicht transparent, welche Unternehmen in die Realisierung eines genutzten AMWD involviert sind, da der primäre Kundenkontakt meist über den TNB in seiner Funktion als Leistungserbringer und Rechnungssteller erfolgt. Vor diesem Hintergrund können divergierende Interessen der involvierten Unternehmen in Form von kurzfristigen Eigeninteressen und langfristigen Gesamtmarktinteressen zu einer Beeinträchtigung des Kundenschutzes führen. Als weiterer kritischer Punkt kommt hinzu, dass AMWD, die unmittelbar per Telefon oder Fax als unterbrechungsfreie Komplettleistung erbracht werden, und die keine Finanzdienstleistungen darstellen, vom fernabsatzlichen Widerrufsrecht (§312 BGB) ausgenommen sind.³⁷

In der Praxis ergeben sich daher eine Reihe von Missbrauchsmöglichkeiten zum Nachteil von AMWD-Nutzern. Die nachfolgende beispielhafte Aufstellung vermittelt einen Eindruck über das mit AMWD verbundene Missbrauchspotenzial:

- Fehlende, unauffällige oder fehlerhafte Preisangaben, Abonnementhinweise und Preisansagen.
- Verschleierung von AMWD-Rufnummern, d.h. Nachfrager wissen nicht, dass sie AMWD nutzen.
- Telefonanrufe oder Versand von SMS, E-Mails, Telefax oder Werbebriefen, in denen zur unbewussten Nutzung eines AMWD aufgefordert wird (Köderaktivitäten, „Ping“).
- Versteckte Tarifwechsel während der Nutzung eines TK-Dienstes oder AMWD (evtl. mit unbewusster Zustimmung des Nutzers durch Drücken von Tastenkombinationen).

In Deutschland konnten in den letzten Jahren die Missbrauchsmöglichkeiten durch Anpassungen der Rahmenbedingungen, insbesondere durch das Gesetz zur Änderung

³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag [2009].

telekommunikationsrechtlicher Vorschriften (TKGÄndG)³⁸ im Jahr 2007, stark eingeschränkt und die Möglichkeiten zur Missbrauchsprävention deutlich verbessert werden. Auch der Verhaltenskodex des Fachverbands Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V. (FST)³⁹, eine freiwillige Selbstverpflichtung der FST-Mitglieder, hat sich positiv ausgewirkt.

Eine im Herbst 2009 vom FST durchgeführte Stichprobenerhebung von knapp 1.500 Werbemaßnahmen in den Bereichen 0137, 0180, 0900, 118xy und Premium-SMS zeigt, dass bei durchschnittlich 95% der untersuchten AMWD-Werbungen die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden.⁴⁰ Am schlechtesten schneidet bei diesem Screening die 0137-Rufnummerngasse ab. Dort bestehen nur ca. 80% der betroffenen Werbemaßnahmen den Test auf Konformität mit den rechtlichen Vorgaben. Bei allen anderen Diensten liegen die Anteile korrekter Bewerbungen bei mindestens 94%. Die festgestellten Mängel beziehen sich im Wesentlichen auf drei Punkte:

- fehlende Hinweise auf abweichende Mobilfunkpreise,
- widersprüchliche oder zu niedrige Tarifangaben,
- keine Hinweise auf den Abschluss eines Dauerschuldverhältnisses.

Allein diese Beispiele aus dem Bereich der Bewerbung von AMWD machen deutlich, dass trotz dezidierter gesetzlicher Vorgaben und zusätzlicher freiwilliger Selbstverpflichtungen ein Missbrauch zu Lasten der Nachfrager nicht zu 100% auszuschließen ist und immer wieder „schwarze Schafe“ im Markt aktiv werden. Vor diesem Hintergrund besitzt neben der Missbrauchsprävention die Verfolgung von missbräuchlichem Anbieterverhalten eine große Bedeutung. Wie die BNetzA im Nummerierungskonzept 2009 hierzu ausführt, bereitet die Ahndung von Verstößen in der Praxis häufig Probleme, da der für den Missbrauch Verantwortliche oftmals nicht oder nur mit hohem Aufwand und großer zeitlicher Verzögerung festgestellt werden kann.⁴¹

Zur Intensivierung des Kundenschutzes bei AMWD in Deutschland werden daher von der BNetzA insgesamt drei potenzielle Lösungsansätze verfolgt.

³⁸ Vgl. BGBl I, S.105 ff., 23.02.2007.

³⁹ Vgl. <http://www.fst-ev.org/verhaltenskodex.html>.

⁴⁰ Vgl. FST untersucht Preistransparenz von Servicrufnummern, <http://www.portel.de/nc/nachricht/artikel/41237>, 17.11.2009.

⁴¹ Vgl. BNetzA [2009c].

Erhöhung der Auskunftspflichten bei der Nummernzuteilung

Im Zuge der Missbrauchsprävention sollen Anträge auf Zuteilung einer AMWD-Rufnummer um weitere Angaben und Nachweise zur Identität des Antragstellers ergänzt werden. Darüber hinaus sollen die Anträge kritischer auf Verdachtsmomente einer rechtswidrigen Nutzung hin geprüft werden. In diesem Zusammenhang soll der BNetzA auch ein erweitertes Auskunftsrecht über das geplante Geschäftsmodell und das zugehörige Finanzierungs-konzept des Antragstellers zustehen.

Einschränkung der Möglichkeiten zur Rufnummernnutzung für Dritte

Im Rahmen der Zuteilungsregeln ist bisher auch eine Nutzung der zugeteilten AMWD-Rufnummern im Rahmen einer Dienstleistung für Dritte möglich. In der Folge wird die Identifikation des tatsächlichen Diensteanbieters und damit die Verfolgung von Missbrauchsfällen erschwert. Um dieses Problem zu beseitigen und eine eindeutige Verantwortlichkeit bei AMWD zu etablieren, plant die BNetzA eine Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit bei direkt zugeteilten Rufnummern. In der Rufnummern-gasse 0900 soll das Geschäftsmodell „Nutzung einer Rufnummer durch den Zuteilungsnehmer für Kunden im Rahmen einer Dienstleistung“ eingestellt werden. Bei Rufnummern, die bereits in dieser Form genutzt werden, soll eine unterbrechungsfreie Übertragung der Nummernzuteilung auf den Diensteanbieter möglich sein. In den Nummern-gassen 0180 und 0800 bleibt das Geschäftsmodell zwar möglich, aber Kettenverträge mit mehrstufiger Anbieterkonstellation werden explizit verboten. Außerdem soll der Zuteilungsnehmer der AMWD-Rufnummern zur Erhebung von Daten über die Identität des Diensteanbieters verpflichtet werden.

Keine expliziten oder impliziten abgeleiteten Nummernzuteilungen

Bei einzeln zugeteilten AMWD-Rufnummern (d.h. in allen Gassen außer 0137) ist eine rechtsgeschäftliche Übertragung des Nutzungsrechts an Dritte („abgeleitete Zuteilung“) abgesehen von bestimmten Sonderfällen bei 0180-Rufnummern schon bisher nicht zulässig. Von einzelnen Anbietern wurde in der in der Vergangenheit allerdings eine Rufnummernverlängerung für Dritte praktiziert. Diese Verlängerung wird von der BNetzA zwischenzeitlich als Umgehung der Struktur des Nummernplans und Variante der abgeleiteten Zuteilung („implizite abgeleitete Zuteilung“) eingeordnet.⁴² Unter Kundenschutzaspekten kritisch ist dabei, dass Informationen über den tatsächlichen Nutzer der Rufnummern nicht oder nicht in hinreichender Qualität bzw. Aktualität verfügbar sind und dadurch eine Identitätsverschleierung ermöglicht wird. Die BNetzA plant daher, die Einhaltung der Zuteilungsregeln mit Blick auf abgeleitete Nummernzuteilungen und Rufnummernverlängerungen konsequent zu überprüfen. Unverändert soll die Rufnummernverlängerung für interne Zwecke des originären Zuteilungsnehmers durch Nachwahlziffern weiterhin zulässig bleiben.

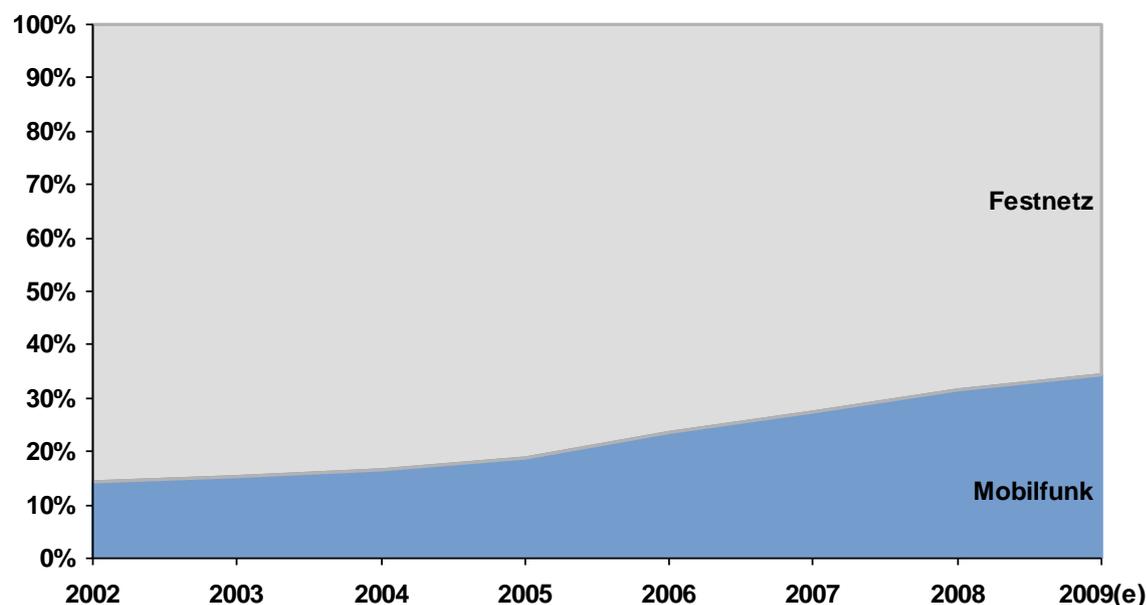
⁴² Vgl. Amtsblatt-Nr. 23/208, Mitteilung 689/2008, 03.12.2008.

Die angedachten Maßnahmen zur Verbesserung des Kundenschutzes bei AMWD sollen jeweils im Zusammenhang mit der Erstellung der entsprechenden Nummernpläne im Laufe des Jahres 2010 konkretisiert und im Rahmen öffentlicher Anhörungen diskutiert werden.

3.2.2 Festnetz-Mobilfunk-Substitution

Die dynamische Entwicklung des Mobilfunksektors in Deutschland bei gleichzeitiger Stagnation des Festnetzmarktes hat im Zeitablauf die relative Bedeutung von Festnetz und Mobilfunk für das Nachfragerverhalten signifikant verändert. Deutlich erkennbar wird diese Veränderung in den Verkehrs- und Anschlussanteilen, die jeweils auf Festnetz und Mobilfunk entfallen. Bezogen auf die gesamten Verkehrsminuten in Deutschland hat sich der von Mobilfunkanschlüssen generierte Anteil von 14% in 2002 auf geschätzte 34% in 2009 erhöht (vgl. Abbildung 3-2).

Abbildung 3-2: Anteile von Festnetz und Mobilfunk an den Verbindungsminuten in Deutschland (2002 – 2009)

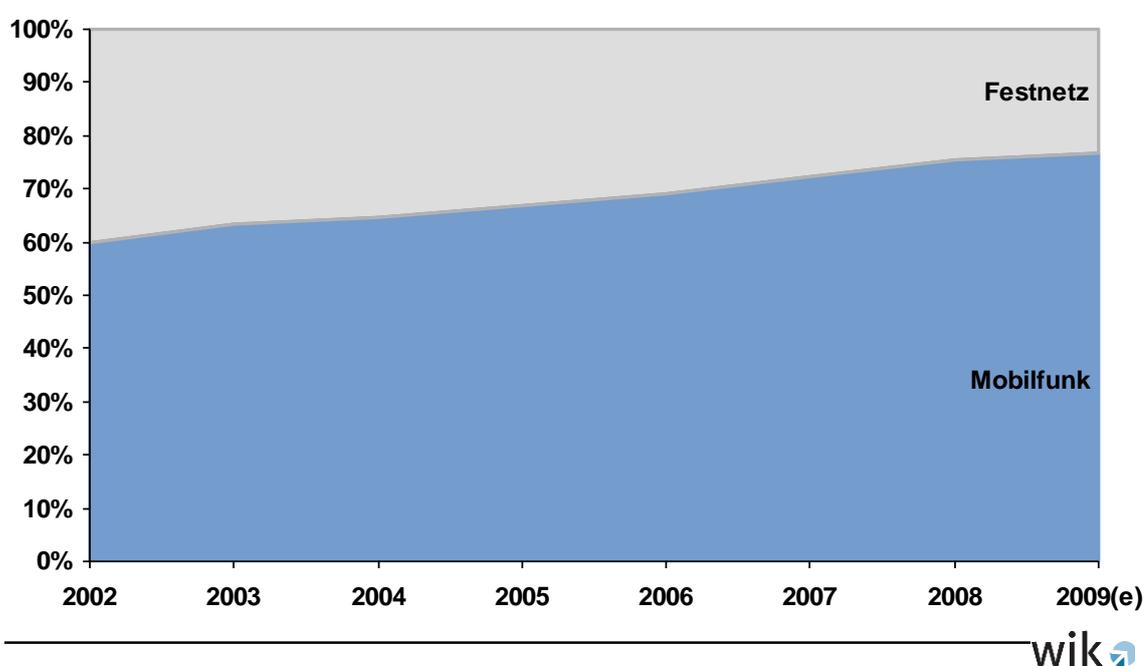


Quelle: BNetzA [2009a], BNetzA [2009b], WIK-Schätzung

Fasst man die Anzahl der Verträge für Festnetzanschlüsse und für SIM-Karten im Mobilfunk (Mobilfunkteilnehmer) als „TK-Anschlüsse“ (i.S. potenzieller Zugangsmöglichkeiten zu AMWD) zusammen, so ist im gleichen Zeitraum der Anteil des Mobilfunks an dieser Summe von Anschlüssen von 60% auf über 76% gestiegen (vgl. Abbildung 3-3). Von den in Deutschland existenten TK-Anschlüssen entfällt somit nur noch jeder siebte Anschluss auf das Festnetz.

Insgesamt sind somit klare Anzeichen für eine Festnetz-Mobilfunk-Substitution in Deutschland sowohl auf Verbindungs- als auch auf Anschlussebene erkennbar. Dieser Bedeutungswandel zwischen Festnetz und Mobilfunk wirkt sich unmittelbar auf die Nutzung von AMWD aus. Zum einen ist mit weiter steigenden Mobilfunk-Nutzungsanteilen bei AMWD über Servicerrufnummern zu rechnen. Zum anderen wird die Bedeutung der mobilfunkspezifischen AMWD gegenüber den AMWD über Servicerrufnummern zunehmen. Beeinflusst wird diese Entwicklung wie in Abschnitt 2.4.2 dargestellt neben der allgemeinen Festnetz-Mobilfunk-Substitution insbesondere auch durch die Tatsache, dass mobile Endgeräte einen höheren Funktionsumfang und vielfältigere Nutzungsmöglichkeiten für AMWD bieten als Endgeräte im Festnetz.

Abbildung 3-3: Anteile von Festnetz und Mobilfunk an den TK-Anschlüssen in Deutschland (2002 – 2009)



Quelle: BNetzA [2009a], BNetzA [2009b]

Ungeachtet der offensichtlichen Festnetz-Mobilfunk-Substitution zeigen sich bei der Regulierung von AMWD in Deutschland deutliche Asymmetrien zwischen Festnetz und Mobilfunk und damit Anzeichen einer nicht technologieneutralen Vorgehensweise. Diese Ungleichbehandlung dürfte im Wesentlichen historisch bedingt sein und mit der unterschiedlichen Marktentwicklung der beiden Teilsegmente zusammenhängen. Als wichtigste Asymmetrien sind folgende Punkte zu nennen ⁴³

- In den Zuteilungsregeln für 0900-Rufnummern wird die Preishoheit für die Nutzung im Festnetz explizit dem Diensteanbieter zugeordnet.⁴⁴ Über die Preisho-

⁴³ Vgl. zu der Thematik auch Neumann/Schäfer [2006].

⁴⁴ Regeln für die Zuteilung von (0)900-Rufnummern für Premium Rate-Dienste veröffentlicht im Amts-

heit für die Endkundenpreise im Mobilfunk wird keine Aussage getroffen, d.h. der Diensteanbieter hat dort keinen Anspruch auf die Preishoheit. Sie wird vielmehr von den Mobilfunk-Netzbetreibern wahrgenommen. Diensteanbieter können wegen fehlender Preishoheit in der Gestaltung der Mobilfunk-Endkundenpreise nicht auf Angebots- oder Nachfrageentwicklung im Markt reagieren, d.h. es kein Preiswettbewerb zwischen Diensteanbietern mit Blick auf die Nutzung ihrer Dienste aus dem Mobilfunk möglich.

- Die Endkundenpreise für 0900-Rufnummern aus dem Mobilfunk werden in ihrer Höhe individuell durch die einzelnen Netzbetreiber für ihr Mobilfunknetz festgelegt. Der Entgeltanteil der Mobilfunk-Netzbetreiber kann dabei netz- und dienstspezifisch variieren, so dass für Endkunden eine Preisintransparenz entsteht.
- Der Preisaufschlag für die mobile Nutzung von AMWD liegt über den Kostenunterschieden, die sich durch abweichende Terminierungsentgelte bei Festnetz und Mobilfunk ergeben. Der Mobilfunkaufschlag für die Nutzung von AMWD fällt darüber hinaus im Regelfall auch höher aus als bei herkömmlicher Sprachtelefonie.
- Trotz der höheren Endkundenpreise liegen die Margen der Diensteanbieter für AMWD im Mobilfunk unter den Werten im Festnetz bezogen auf die Relation zum Endkundenpreis.⁴⁵ Außerdem sind die für Diensteanbieter maximal möglichen Ausschüttungen im Mobilfunk von ihrem absoluten Betrag her deutlich niedriger als im Festnetz.⁴⁶ Premium Rate Services, deren wirtschaftliche Erbringung für den Diensteanbieter eine höhere Ausschüttung erfordert, können somit im Mobilfunk nicht realisiert werden.
- Für die Abrechnung von AMWD werden bei Festnetz und Mobilfunk z.T. unterschiedliche Abrechnungsverfahren angewendet. Während 0900-Premium Rate Services und 118xy-Auskunftsnummern im Festnetz nach dem Offline-Billing-Ansatz abgerechnet werden, kommt im Mobilfunk durchgängig für alle AMWD das Online-Billing-Verfahren zum Einsatz.
- Bei Service-Diensten in der Rufnummerngasse 0180 erfolgt durch die BNetzA eine Strukturierung des Nummernraumes in Teilgassen. Damit verbunden sind spezifische Endkundenpreise für die Nutzung aus dem Festnetz. Für die Nutzung aus dem Mobilfunk ist durch die Änderung des TKG dagegen ausschließ-

blatt der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post Nr. 16/2004, Verfügung 037/2004 vom 11.08.2004, Stand September 2007: „...Der Anbieter der weiteren Dienstleistung legt in Absprache mit dem Netzbetreiber, bei dem die Rufnummer eingerichtet wird, den Tarif fest, zu dem Anrufer die Rufnummer aus nationalen öffentlichen Festnetzen erreichen können...“.

⁴⁵ Beispiel für 900-Premium Rate Services: Der Anteil des Festnetz-TNB liegt in der Größenordnung von 15% bis maximal 40% (bei niedrigpreisigen PRS) des Netto-Endkundenpreises (vgl. Auswertung der Versatel-Preisliste 01/2007). Der Mobilfunk-TNB erhält dagegen nicht nur bei niedrigpreisigen PRS höhere Anteile von bis zu 52% (vgl. Next-ID Chef kritisiert Abzocke der Mobilfunke und Untätigkeit der Bundesnetzagentur, 05.08.2008, www.marketing-boerse.de/News/details_print/12219).

⁴⁶ Vgl. exemplarische Auswertung der Versatel-Preislisten (01/2007).

lich eine Preisobergrenze für 0180-Rufnummern insgesamt fixiert.⁴⁷ Eine Differenzierung nach Teilgassen und teilgassenspezifische Endkundenpreise für die Nutzung aus dem Mobilfunk gibt es dagegen nicht. Außerdem wird im Mobilfunk nach einer Festlegung der BNetzA nur die zeitbasierte Tarifierung der 0180-Rufnummern angewandt, eine eventbasierte Tarifierung einzelner Teilgassen wie im Festnetz ist nicht möglich.⁴⁸

- Im Festnetz ist ausschließlich die Rufnummerngasse 118xy als Kurzurufnummer im Bereich von AMWD einsetzbar. Die Nutzung ist allerdings zweckgebunden an die Erbringung von Telefonauskunftsdiensten. Im Mobilfunk steht dagegen mit den vier- bis sechsstelligen Kurzurufnummern eine sehr große Anzahl kurzstelliger Rufnummern zur Verfügung, die für AMWD genutzt werden können. Darüber hinaus unterliegen die Kurzurufnummern im Mobilfunk anders als die E.164-Servicerufnummern nicht der Verwaltungshoheit der BNetzA.

Die skizzierten Asymmetrien führen potenziell zu negativen Auswirkungen auf den AMWD-Markt in Deutschland. Zum einen besteht eine Tendenz zu aus gesamtwirtschaftlicher Sicht überhöhten Endkundenpreisen für die Nutzung von AMWD aus dem Mobilfunk und damit ein Risiko, dass die Nachfrage nach AMWD nicht im gesamtwirtschaftlich optimalen Umfang realisiert wird. Zum anderen ergeben sich Ansatzpunkte zur Diskriminierung von Diensteanbietern im Endkunden- und im Vorleistungsmarkt und damit auch zur Behinderung des (Preis-)Wettbewerbs zwischen Diensteanbietern.

Die negativen Effekte der Asymmetrien werden nach unserer Einschätzung in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Hauptursache für diese Beurteilung ist die sich verstärkende Festnetz-Mobilfunk-Substitution. Neben einer Zunahme der Substitution auf Verbindungsebene ist vor allem eine Verstärkung der Anschlusssubstitution in Form einer steigenden Anzahl an „Mobile Only“-Nutzern zu erwarten. Dieser Trend wird insbesondere dadurch beeinflusst, dass Mobilfunktechnologien im Rahmen der Breitbandstrategie der Bundesregierung einen wesentlichen Beitrag bei der Verbesserung der Breitbandversorgung leisten sollen. Ein aus Nachfragersicht zentrales Argument zur Beibehaltung des Festnetzanschlusses – der Zugang zum Internet über den Festnetzanschluss – fällt somit für eine Reihe von Endkunden weg.

⁴⁷ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln, BGBl I Nr. 49, S. 2409 ff., 03.08.2009.

⁴⁸ Vgl. Verfügung 26/2009, Amtsblatt 14/09, 29.07.2009.

Auf Seiten der BNetzA sind nur ansatzweise Bestrebungen zum Abbau der Asymmetrien und damit zur Forcierung der technologieneutralen Regulierung erkennbar. Einzig das Thema der Kurzurufnummern scheint in den Folgeaktivitäten zum Nummerierungskonzept 2009 derzeit eine Berücksichtigung zu finden (vgl. Abschnitt 3.2.3).

3.2.3 Verwendung von Kurzurufnummern

3.2.3.1 Kurzwahldienste im Mobilfunk

Kurzwahldienste im Mobilfunk werden im TKG definiert als Dienste, die die Merkmale von Premium Rate Services besitzen, und die über Kurzurufnummern im Mobilfunk abgewickelt werden.⁴⁹ Sie entsprechen damit den im Rahmen der vorliegenden Studie als mobilfunkspezifische Dienste bezeichneten AMWD.

In der Vergangenheit wurden die Mobilfunk-Kurzurufnummern nicht durch das TKG abgedeckt. Erst durch die TKG-Gesetzesänderung im Jahr 2007 und die oben zitierte Definition fallen sie unter den Geltungsbereich des TKG und damit insbesondere auch unter die für AMWD relevanten Kundenschutzvorschriften der §§ 66 ff. TKG. Diese Einordnung in den Geltungsbereich des TKG wurde im Übrigen auch durch das VG Köln bestätigt.⁵⁰ Die Kurzurufnummern stellen allerdings keinen Teil des Nummernraumes für das öffentliche Telefonnetz gemäß der ITU-Empfehlung E.164 dar.

Bisher liegt die Verwaltungshoheit für die Kurzurufnummern in Deutschland allerdings komplett in den Händen der einzelnen Netzbetreiber. Sie legen damit insbesondere Zugangsmöglichkeiten Dritter zu den Kurzurufnummern und die entsprechenden Wholesale-Konditionen in eigener Verantwortung fest. Dies ist unter wettbewerblichen Aspekten als kritisch zu sehen und birgt die Gefahr einer Diskriminierung anderer Diensteanbieter mit Blick auf die Nutzungsmöglichkeiten von Kurzurufnummern. Dieses Gefährdungspotenzial wird im Übrigen auch durch eine Studie des Electronic Communications Committee (ECC)/European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPT) belegt.⁵¹ In der Folge spricht das ECC die Empfehlung aus, dass nationale Regulierungsbehörden die Übernahme der Gesamtverantwortung für Mobilfunk-Kurzurufnummern in Betracht ziehen sollten, und die Kundenschutzbestimmungen für AMWD auch auf mobilfunkspezifische Dienste übertragen werden.⁵²

⁴⁹ Vgl. TKG §3 Nr. 11b.

⁵⁰ Vgl. VG Köln, Az. 11 L 1783/07, 14.02.2008.

⁵¹ Vgl. European Radiocommunications Office [2006a].

⁵² Vgl. European Radiocommunications Office [2006b].

Trotz der Empfehlung des ECC zeigen sich im internationalen Vergleich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Wahrnehmung der Verwaltungshoheit und der strukturellen Ausgestaltung der Kurzzahlennummern (vgl. Tabelle 3-2). In vielen Ländern sind die Überlegungen zur zukünftigen regulatorischen Behandlung der Mobilfunk-Kurzzahlennummern erst in der laufenden Diskussion und noch nicht abschließend entschieden. Tendenziell ist allerdings festzustellen, dass die Kompetenzen der nationalen Regulierungsbehörden mit Blick auf Mobilfunk-Kurzzahlennummern ausgeweitet werden.⁵³

Tabelle 3-2: Hoheit und Verwaltung für Kurzzahlennummern im Mobilfunk in ausgewählten Ländern Europas (Mitte 2008)

Land	Hoheit und Verwaltung Regulierungsbehörde	Hoheit Regulierungsbehörde, Verwaltung Mobilfunkbetreiber	Hoheit und Verwaltung Mobilfunkbetreiber
Belgien	●		
Dänemark			●
Estland	●		
Finnland	●		
Frankreich	● für 3xxx		● für xxxxx
Irland	● für 5xxxx	● für sonstige	
Italien	●		
Litauen	●		
Luxemburg			●
Malta	●		
Niederlande			●
Norwegen			●
Österreich		●	
Polen			●
Portugal			●
Schweden			●
Schweiz		●	
Slowakei			●
Spanien	● für SMS		● für Sprache
Tschechische Republik			●

53 Vgl. BNetzA [2009c].

Land	Hoheit und Verwaltung Regulierungsbe- hörde	Hoheit Regulierungs- behörde, Verwaltung Mobilfunkbetreiber	Hoheit und Verwal- tung Mobilfunkbetrei- ber
Türkei			●
UK			●
Ungarn	●		

Quelle: BNetzA [2009c], WIK-Analyse

Die BNetzA führt im Nummerierungskonzept 2009 aus, dass sie auch für Deutschland die Notwendigkeit sieht, die Verwaltung der Mobilfunk-Kurzrufnummern näher zu untersuchen und ggf. durch zusätzliche Regelungen zu verbessern.⁵⁴ In dem Papier hat sie auch erste Eckpunkte für die zukünftige Ausgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen skizziert.

- Die Nutzung der Mobilfunk-Kurzrufnummern soll sowohl für Sprach- als auch für Datendienste möglich sein. Eine weitergehende Strukturierung des Nummernraumes, z.B. nach Inhalten oder nach Tarifen, ist nicht geplant.
- Die Zuteilung der Mobilfunk-Kurzrufnummern (mit Ausnahme der mit 11 beginnenden Nummern) soll in einem zweistufigen Verfahren erfolgen. Im ersten Schritt erfolgt die Zuteilung für bestimmte Nummernteilbereiche jeweils komplett an die einzelnen Mobilfunknetzbetreiber. Diese können dann in eigener Verantwortung unter Beachtung bestimmter Vorgaben wie z.B. Diskriminierungsfreiheit und Einhaltung von Informationspflichten eine abgeleitete Zuteilung an den tatsächlichen Diensteanbieter vornehmen. Ausgeschlossen werden sollen bei diesem Ansatz mehrmalige abgeleitete Zuteilungen (Kettenverträge) und implizite abgeleitete Zuteilungen über Kennwörter.
- Es soll eine Harmonisierung der Zuteilung von Auskunftsnummern und korrespondierender Mobilfunk-Kurzrufnummern erfolgen. Dem Zuteilungsnehmer der 118xy-Rufnummer soll auch das Nutzungsrecht an der entsprechenden Kurzrufnummer im Mobilfunk zufallen.

Die Konkretisierung der regulatorischen Rahmenbedingungen soll im Rahmen eines spezifischen Nummernplans erfolgen und dabei auch die Erfordernisse berücksichtigen, die sich aus einer Überführung des heutigen Systems auf das neue Regime ergeben. Ein Zeitplan für die Ausarbeitung und öffentliche Konsultation dieses Nummernplans liegt bisher noch nicht vor.

⁵⁴ Vgl. BNetzA [2009c].

3.2.3.2 Kurzzurufnummern für AMWD

Kurzstellige Rufnummern besitzen für AMWD einen besonders hohen Marketingwert. Die Nutzungsschwelle für AMWD ist aus Nachfragesicht wegen der leichteren Merkbarkeit der Kurzzurufnummern deutlich geringer ausgeprägt als bei längeren Rufnummern. Attraktivität und Akzeptanz von AMWD können nach Erkenntnissen der Marktteilnehmer durch die Verwendung von Kurzzurufnummern wesentlich gesteigert werden. Diese Feststellung wird im Übrigen auch durch einen Report des ECC bestätigt.⁵⁵ Kurzzurufnummern werden dort als wichtigste „numbers of exceptional economic value“ aufgeführt.

Im Mobilfunk sind wie oben dargestellt Kurzzurufnummern für AMWD verfügbar. Aufgrund der technischen Realisierung ist eine Erreichbarkeit von Kurzwahlnummern im Mobilfunk aus dem Festnetz heraus jedoch nicht möglich. Nichtsdestotrotz ist die Verwendung von Kurzwahlnummern für sprachbasierte Dienste im Sinne eines Substituts zu AMWD über Servicerrufnummern, insbesondere 0900-Premium Rate Dienste, vor dem Hintergrund der hohen Mobilfunkpenetration in Deutschland trotz der Nicht-Erreichbarkeit aus dem Festnetz ggf. sinnvoll und auch schon zu beobachten.⁵⁶

Technologieübergreifend ist bisher einzig die Rufnummerngasse 118xy als Kurzzurufnummer für AMWD verfügbar. Die Diskussionen um die Verwendungsmöglichkeiten der 118xy-Rufnummern zeigen einen grundsätzlichen Bedarf für AMWD-Kurzzurufnummern, die sowohl aus dem Festnetz als auch aus dem Mobilfunk heraus nutzbar sind. Die Öffnung weiterer Gassen ist bisher jedoch von der BNetzA nicht geplant. Bei besonderem öffentlichen Interesse könnte allerdings eine Öffnung in Betracht gezogen werden.⁵⁷ Konkrete Überlegungen in diese Richtung gibt es aber anscheinend nicht. Evtl. könnten sich aber im Zusammenhang mit der Konkretisierung und Verabschiedung der Nummerpläne für 118xy-Rufnummern (vgl. Abschnitt 3.1.1) oder für Mobilfunk-Kurzzurufnummern (vgl. Abschnitt 3.2.3.1) auch auf Seiten der BNetzA neue Diskussionsansätze ergeben.

3.2.4 NGN-Migration

Der Übergang zu NGN als technologische Basis von Kommunikationsnetzen bringt eine Entkoppelung von Transportleistung und Dienstbereitstellung mit sich. Demgegenüber sind AMWD durch eine Integration von TK-Übertragungsleistung, Abrechnungsprozessen und inhaltlichen Zusatzleistungen gekennzeichnet. Insofern ist zu erwarten, dass die NGN-Migration in Kommunikationsnetzen potenziell zu einer erheblichen Beeinflussung der Bereitstellung von AMWD führt.

⁵⁵ Vgl. European Radiocommunications Office [2005].

⁵⁶ Vgl. Neumann/Schäfer [2006].

⁵⁷ Vgl. BNetzA [2009c].

Die Anbieter für AMWD in Deutschland stehen daher vor der zentralen Herausforderung, die in der PSTN-Umgebung funktionsfähigen Geschäftsmodelle für AMWD erfolgreich in das NGN-Umfeld zu überführen bzw. den neuen technologischen Gegebenheiten anzupassen. Diese Migration ist mit Blick auf regulatorische Aspekte insbesondere gekennzeichnet durch folgende AMWD-spezifischen Problemfelder:

- **Bedeutung von Rufnummern-Gassen**
Die künftige auf IP basierende Kommunikation nutzt alternative Adressierungselementen (wie z.B. SIP-Adresse, IP-Adressen, ENUM). Die Bedeutung traditioneller Servicerufnummern als Zugangsmedium für AMWD wird sich damit zukünftig verändern. Insbesondere zur Wahrung der Technologieneutralität ist daher zu prüfen, wie andere Adressierungselemente zukünftig in der Regulierung von AMWD zu berücksichtigen sind.
- **Universelle Erreichbarkeit/Zusammenschaltung**
Für die Bereitstellung von AMWD sind aufgrund der integrierten Abrechnungsfunktion spezifische Interconnection-Abkommen notwendig. Sowohl für die Übergangszeit, in der PSTN- und IP-Netze gleichzeitig bestehen, als auch für den Zielzustand einer „All-IP-Welt“ stellen sich einige grundlegende technische Fragen. Insbesondere ist zu klären, welche Art von Verkehr (PSTN oder IP) übergeben wird, wer ggf. den Verkehr wandelt und wo die Verkehrsübergabe stattfindet. Erste Pilotierungen der DTAG für ihren Ansatz der IP-Zusammenschaltung bei AMWD sind nicht vor Ende 2010 zu erwarten.⁵⁸
- **Abrechenbarkeit/Preisgestaltung**
Mit den Verfahren des Online- und Offline-Billings existieren heute eindeutig spezifizierte Prozesse zur Abrechnung von AMWD. Gleichwohl ist deren Funktionsfähigkeit in einem IP-Umfeld (z.B. bei fehlender Unterscheidung von Dienstearten bei der Verkehrsübergabe oder bei einer Abkehr von der zeitbasierten Abrechnung auf Inter-carriereebene) nicht notwendigerweise sichergestellt. Es ist vielmehr noch offen, wie bei einem Übergang zu IP-basierten Diensten die operative Abwicklung von AMWD sichergestellt wird und gleichzeitig die sich durch neue Technologien ergebenden Chancen wie z.B. eine dynamische und flexible Tarifierung zugänglich gemacht werden. Insbesondere die netzübergreifende Identifizierung und Authentifizierung der AMWD-Nutzer als Voraussetzung für die Abrechenbarkeit ist in diesem Kontext als erfolgskritisch anzusehen.
- **Kundenschutz/Missbrauchsvermeidung**
Die aktuellen Regelungen zum Kundenschutz bei AMWD orientieren sich in erster Linie an Servicerufnummern. Bei einer technologischen Migration könnte es zu einer Verschlechterung des Kundenschutzes kommen, wenn die auf Rufnummern fokussierten rechtlichen Rahmenbedingungen nicht in geeigneter Weise auf die NGN-Umgebung angepasst werden. Neben den bereits aus der

⁵⁸ Vgl. Fusek [2009].

PSTN-Welt bekannten Problemfeldern könnten dabei auch solche Kundenschutzaspekte relevant werden, die erst durch die IP-Migration entstehen.

- **Rechtliche Implikationen der Trennung von Transport- und Diensteebene**
Aus der prinzipiellen Trennung der beiden Ebenen im NGN könnte sich eine zwangsweise Trennung auch bei AMWD ableiten. Die funktionale Unterscheidung von Zugangsleistung und Inhalteleistung könnte in der Folge dazu führen, dass unterschiedliche rechtliche Regelungen zum Tragen kommen. Die Zugangsleistung wäre weiterhin als TK-Dienst anzusehen und würde unter den Geltungsbereich des TKG fallen. Der inhaltliche Anteil könnte analog zu Internetinhalten im Anwendungsbereich des TMG liegen. Der integrative Charakter von AMWD wäre damit rechtlich in Frage gestellt und der AMWD-Markt in der heutigen Abgrenzung in einem NGN-Umfeld nicht mehr von Bedeutung.

Zur Lösung der mit einer NGN-Migration verbundenen Problemfelder hat es bereits eine Reihe von Gesprächen zwischen den Marktteilnehmern gegeben.⁵⁹ Nichtsdestotrotz konnten noch keine abschließenden Ergebnisse erzielt werden, so dass Anfang 2010 im Markt noch immer große Unsicherheiten über die Realisierung von AMWD in einem NGN-Umfeld herrschen.

3.2.5 Konvergenz von Diensten

Durch technologischen Fortschritt insbesondere hinsichtlich der Bandbreitenverfügbarkeit und der Endgerätefunktionalitäten können neue Dienstformen entstehen bzw. an Bedeutung gewinnen, die aus Nachfragersicht potenzielle Substitute für die etablierten AMWD, die auf Servicerufnummern oder Mobilfunk-Kurzrufnummern basieren, darstellen.

Ein Beispiel stellt interaktives webbasiertes Fernsehen dar.⁶⁰ In Verbindung mit geeigneten Endgeräten kann der bisherige Rückkanal Telefon durch den Rückkanal Internet abgelöst werden. Diese Substitution bietet für den Nachfrager einen Mehrwert, da die Interaktivität ohne Medienbruch erfolgen kann. Für AMWD, die im Umfeld von TV-Sendungen eingesetzt werden, bedeutet dies eine erhebliche Bedrohung.

Weitere Beispiele finden sich insbesondere im Umfeld des Mobilfunk.⁶¹ Zum einen wird dort durch 3G- und 4G-Technologien eine signifikante Verbesserung der Konnektivität erreicht. Zum anderen bieten die Endgeräte einen immer größeren Leistungsumfang sowie Bedienkomfort und integrieren dabei auch Funktionen, die ursprünglich nur isoliert in anderen Endgeräten verfügbar waren (z.B. GPS-Empfänger, Digitalkamera). Kostenpflichtige mobile Internetanwendungen wie Medienstreaming auf mobilen Endge-

⁵⁹ Z.B. Runder Tisch Mehrwertdienste NGN-Interconnection im Jahr 2008.

⁶⁰ Vgl. IARN [2008].

⁶¹ Vgl. IARN [2008].

räten, standortabhängige Dienste oder Videodienste werden dadurch an Bedeutung gewinnen und in Wettbewerb zum herkömmlichen AMWD treten.

Die neuen, meist internetbasierten Dienstformen stellen allerdings nicht nur auf der inhaltlichen Ebene ein Bedrohungspotenzial für AMWD dar. Auch die AMWD inhärente Zahlungsfunktionalität erfährt dadurch eine zunehmende Konkurrenz. Für die Nutzung kostenpflichtiger Dienste werden internetbasierte Bezahlplattformen wie z.B. Paypal, moneybookers o.ä. gegenüber den klassischen Abrechnungsprozessen der Telefonrechnung erheblich an Bedeutung gewinnen.⁶² Neben der Vermeidung von Medienbrüchen durch die Integration von Dienste- und Bezahlplattform steht für Inhalteanbieter dabei vor allem die Unabhängigkeit von Netzbetreibern und deren Billing-Systemen im Vordergrund.⁶³

Die technische Trennung von Dienste- und Transportebene im Fall IP-basierter Dienste kann durch die alternativen Bezahlverfahren somit auf die kontraktuelle Ebene übertragen werden. Diensteanbieter benötigen keine (ggf. über andere Stufen der Wertschöpfungskette realisierte) vertragliche Beziehung zum Netzbetreiber des Endkunden. Auf diese Weise wird auch die Erbringung grenzüberschreitender Dienste, die bei herkömmlichen AMWD nur schwierig zu realisieren sind⁶⁴, erheblich vereinfacht.

Insgesamt erscheint es daher plausibel, dass das Verständnis von AMWD zukünftig sowohl in räumlicher als auch in sachlicher Hinsicht weiter zu fassen ist. Neben AMWD, die auf Servicrufnummern oder Mobilfunk-Kurzurufnummern in Deutschland basieren, könnten ggf. auch internetbasierte Dienste, die über andere Paymentverfahren für Nachfrager in Deutschland nutzbar sind, den AMWD zugerechnet werden.

Problematisch ist bei dieser erweiterten Sichtweise von AMWD allerdings, dass die unterschiedlichen Abrechnungsverfahren und Dienstformen sich mit Blick auf das Thema Kundenschutz z.T. erheblich unterscheiden. Zum einen weisen internetbasierte Bezahlverfahren bisher ein größeres technologisches Missbrauchspotenzial auf als die klassischen, in sich geschlossenen Abrechnungsprozesse der Telefonrechnung.⁶⁵ Zum anderen gibt es in Deutschland noch keine Gleichbehandlung im Hinblick auf kundenschutzrelevante Vorgaben. Für rufnummernbasierte AMWD gibt es im TKG umfangreiche Regelungen zu Preisangaben, Preisansagen und Preisobergrenzen. Für internetbasierte Dienste finden diese Vorschriften dagegen kaum Anwendung.⁶⁶

Als erste Anwendung einer erweiterten AMWD-Sichtweise in Deutschland kann man das Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) verstehen.⁶⁷ AMWD-Anbieter können unter

⁶² Vgl. Apps-driven Direct Billing revolution gets underway, in Telemedia, Ausgabe 6, Februar 2010.

⁶³ Vgl. Beispieldienst Message Me Up: Der Kunde kauft dabei über beliebige Bezahlverfahren ein Guthaben, das er für kostenpflichtige Instant Messaging-Angebote einsetzen kann („Premium-IM“). Auf diese Weise können z.B. SMS-Chatdienste, die über Premium-SMS abgerechnet werden, substituiert werden.

⁶⁴ Vgl. Elixmann/Guettler/Schäfer [2005].

⁶⁵ Vgl. Klaes [2008] und Analysys Mason [2008].

⁶⁶ Vgl. Juconomy [2008].

⁶⁷ Vgl. BGBl. 2009, Teil I, Nr. 35, 29.06.2009.

bestimmten Bedingungen als Zahlungsdienstleister i.S. des ZAG gelten. Dies gilt im Wesentlichen dann, wenn der AMWD-Anbieter ausschließlich für die Zahlungsabwicklung zwischen Endkunde und Inhaltenanbieter verantwortlich ist und nicht an der Erbringung der inhaltlichen Leistung (z.B. durch Bereitstellung der für den Transport der inhaltlichen Leistung erforderlichen TK-Infrastruktur) beteiligt ist.⁶⁸ Die Klassifizierung eines AMWD-Anbieters als Zahlungsdienstleister hat zur Folge, dass er eine Erlaubnis bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beantragen muss und dem Aufsichtsregime des ZAG unterliegt.

Darüber hinaus gehend sind bisher keine Aktivitäten erkennbar, die auf eine erweiterte Sichtweise des AMWD-Marktes in Deutschland im Kontext regulatorischer Fragestellungen hindeuten.

3.2.6 Implikationen aus dem EU-Rechtsrahmen

Vom Grundsatz her werden AMWD durch eine Reihe von EU-Richtlinien tangiert. Insbesondere folgende Richtlinien haben einen mehr oder weniger großen Bezug zu AMWD:⁶⁹

- Regulatory framework for electronic communications networks and services.
- Universal Service Directive.
- Audio-Visual Services Directive.
- Consumer Protection Co-operation Regulations.
- Distance Selling Directive.
- E-Commerce Directive.
- Financial Services Directive.
- Internal Market Directive.
- Privacy and Electronic Communications Directive.
- Unfair Commercial Practices Directive.

Die Richtlinien haben allerdings keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für die Erbringung von AMWD in Deutschland. Sie bilden vielmehr den Rahmen zur Formulierung nationaler Gesetzesgrundlagen.

⁶⁸ Vgl. §1 Abs. 2 Nr. 5 ZAG sowie §1 Abs. 10 Nr. 11 ZAG.

⁶⁹ Vgl. IARN [2008].

Im November 2009 hat die EU Änderungen mehrerer Richtlinien verabschiedet.⁷⁰ AMWD sind in diesem Zusammenhang nur zu einem kleinen Teil unmittelbar betroffen. Zum einen wird in den Änderungsrichtlinien eine besondere Förderung der Rufnummerngasse 116, in der harmonisierte Dienste von sozialem Wert (als eine besondere Form von AMWD) erbracht werden können, eingefordert.⁷¹ Zum anderen wird den Mitgliedsstaaten die Verpflichtung auferlegt, eine EU-weite Erreichbarkeit von „geografisch nicht gebundenen Rufnummern“, zu denen auch die Servicrufnummern für AMWD gehören, sicherzustellen.⁷² In Deutschland ist unter der Federführung des BMWi die Umsetzung der Änderungsrichtlinien nationales Recht bis zum Jahr 2011 zu erwarten. Ob und inwieweit sich daraus Konsequenzen für die regulatorischen Behandlung von AMWD ergeben, ist derzeit noch nicht absehbar.

Neben den Änderungsrichtlinien der EU ergeben sich auch aus einem Urteil des EuGH vom Oktober 2007 ausgehend von der EU-Ebene potenziell Auswirkungen auf den nationalen AMWD-Markt in Deutschland. Betroffen ist allerdings nicht der AMWD-Markt als Ganzes sondern vielmehr das spezielle Anwendungsfeld Call In-TV.⁷³ In dem Gerichtsverfahren hat der EuGH einen Kriterienkatalog für die Abgrenzung zwischen Teleshopping und Fernsehwerbung bei Call In-Formaten aufgestellt. Abhängig vom Hauptzweck einer Sendung kann sie als Teleshopping (falls Call In auf den Verkauf von kostenpflichtigen Anrufen ausgerichtet ist) oder als Werbung (falls Call In Teil eines redaktionellen Gesamtkonzepts ist) klassifiziert werden. Aus dieser Einordnung leiten sich jeweils spezifische Vorgaben ab, z.B. hinsichtlich der maximal zulässigen Sendezeit pro Tag. Nationale Gerichte können auf Basis dieser Aufstellung unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit, d.h. im Rahmen ihres Ermessensspielraums, entscheiden, ob im Einzelfall Teleshopping oder Fernsehwerbung vorliegt.⁷⁴ Es liegen uns bisher keine Informationen darüber vor, ob in der Folge des EuGH-Urteils in Deutschland entsprechende Gerichtsverfahren angestrengt wurden.

⁷⁰ Vgl. Richtlinie 2009/136/EG und Richtlinie 2009/140/EG, 25.11.2009.

⁷¹ Artikel 27a der geänderten Universaldienstrichtlinie.

⁷² Artikel 28 der geänderten Universaldienstrichtlinie.

⁷³ Vgl. Call In vor Gericht, in: TeleTalk 1/2008, S. 36 f.

⁷⁴ Es ist allerdings auch möglich, dass eine Call In-Sendung weder als Teleshopping noch als TV-Werbung klassifiziert wird.

3.2.7 Übertragung nicht-TK-spezifischer Probleme auf AMWD

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Herausforderungen haben jeweils einen unmittelbaren Bezug zum zentralen Wesensmerkmal von AMWD, nämlich der funktionalen Integration von TK-Übertragungsleistung, spezifischen Abrechnungsprozessen und inhaltlichen Zusatzleistungen, und damit auch zu regulatorischen Fragestellungen. Im Zusammenhang mit den Diskussionen im Kontext von AMWD werden in Deutschland aber auch Themen angeführt, die sich originär auf die über das Medium AMWD erbrachten inhaltlichen Leistungen beziehen und a priori nicht notwendig im Zusammenhang mit regulatorischen Themen wie z.B. Nummerierung, Interconnection oder Abrechnung stehen. Es handelt sich jeweils um Kritikpunkte im Hinblick auf eine unter Kundenschutzaspekten negative Ausgestaltung der inhaltlichen Dienstekomponente. Im Wesentlichen werden in der öffentlichen Diskussion derzeit die beiden folgenden Aspekte thematisiert:

- Nicht gerechtfertigter Einsatz kostenpflichtiger AMWD

Kritisiert wird, dass Institutionen mit besonderer öffentlicher Bedeutung wie z.B. Behörden oder Krankenhäusern in zunehmendem Maße Servicrufnummern verwenden, die gegenüber einer Standardrufnummer beim Anrufer zu höheren Kosten führen.⁷⁵ Diesen Mehrkosten stehen nach Meinung der Kritiker allerdings keine spezifischen Zusatzleistungen der Institutionen gegenüber, die die Servicrufnummern einsetzen.

- Übermäßig lange kostenpflichtige Warteschleifen

Bei der Nutzung von AMWD können je nach Effizienz und Geschwindigkeit während der Leistungserbringung Warteschleifen für den Anrufer entstehen. Bei kostenpflichtigen AMWD kann dies abhängig von der Tarifhöhe und der Wartezeit zu signifikanten Kosten für den Anrufer führen. Da in dieser Zeit keine inhaltliche Leistung erbracht wird, werden Warteschleifen, die über ein vertretbares Maß hinaus andauern, vielfach als Kundenbenachteiligung angesehen.

Anlässlich des zweiten nationalen IT-Gipfels am 10.12.2007 sind die Unternehmen der IKT-Branche bereits eine Selbstverpflichtung in Form des „Leitfadens für eine verbraucherfreundliche Kundenbetreuung“ eingegangen. Zum einen soll eine frühzeitige Information während des Anrufs über die voraussichtliche Dauer der Wartezeit und die zugehörigen Kosten erfolgen. Zum anderen sollen Warteschleifen nicht als Instrument zur Gewinnerzielung genutzt werden und dem Anrufer sollen (im Festnetz) keine bzw. (im Mobilfunk) keine über die reinen Verbindungsentgelte hinausgehenden Kosten entstehen.

⁷⁵ Z.B. Verbraucherschutz warnt vor teurem Patiententelefon, in: Stuttgarter Zeitung, 19.02.2010.

Ein Feldversuch der Grünen-Bundestagsfraktion im Dezember 2009 hat allerdings noch Defizite im Hinblick auf die Umsetzung der Selbstverpflichtung offenbart.⁷⁶ Im Rahmen des Tests wurden ca. 300 Anrufe bei 0900-Rufnummern von etwa 50 Anbietern, insbesondere aus den Bereichen DSL, Mobilfunk, Fluggesellschaften und allgemeine Beratungsdienstleistungen, durchgeführt. Im Ergebnis dieser (nicht repräsentativen) Untersuchung hat sich gezeigt, dass bei ca. 30% der Anbieter kostenpflichtige Warteschleifen von durchschnittlich mehr als 1 Minute entstehen. Im Maximum wurden Wartezeiten von bis zu 23 Minuten festgestellt.

Im Rahmen unserer Untersuchungen kommen wir – wie nachfolgend ausgeführt – zu der Schlussfolgerung, dass die mit der inhaltlichen Ausgestaltung von AMWD assoziierten Problembereiche nicht originär durch TK-spezifische Leistungsbestandteile von AMWD verursacht werden.

Bezogen auf das erste dargestellt Problemfeld (nicht gerechtfertigter Einsatz kostenpflichtiger AMWD) kann man nämlich konstatieren, dass die Wahlfreiheit der kritisierten Institutionen zwischen unterschiedlichen Kontaktkanälen durch AMWD nicht eingeschränkt wird. Der Einsatz eines kostenpflichtigen AMWD anstelle einer geografischen Rufnummer basiert auf autarken Entscheidungen der Institutionen. Aus den regulatorischen Rahmenbedingungen für AMWD und den technischen Realisierungsmöglichkeiten für AMWD leitet sich nämlich z.B. für Krankenhäuser kein sachlicher Zwang ab, kostenpflichtige Rufnummern einzusetzen. Hierfür spielen vielmehr strategisch-ökonomische Überlegungen eine wesentliche Rolle.⁷⁷

Für das zweite Problemfeld (übermäßig lange kostenpflichtige Warteschleifen) ist festzuhalten, dass kostenpflichtige Warteschleifen (zumindest bei Anrufen aus dem Festnetz) keine zwingende Eigenschaft von AMWD darstellen. Über die mittels des Offline Billing-Verfahrens abgerechneten 0900-Rufnummern sind vielmehr die technischen Voraussetzungen gegeben, für Anrufe aus dem Festnetz kostenfreie Warteschleifen anbieten zu können. Aufgrund der weiter oben beschriebenen Asymmetrien zwischen Festnetz und Mobilfunk (vgl. Abschnitt 3.2.2) sieht die Situation im Mobilfunk allerdings anders aus. Das dort angewandte Abrechnungsverfahren des Online-Billings erlaubt keine kostenfreien Warteschleifen, da während der Dienstenutzung kein Tarifwechsel möglich ist. Die oftmals für Kundenservice verwendeten 0180-Rufnummern werden zwar im Festnetz und Mobilfunk einheitlich im Online-Billing abgerechnet und lassen daher keine kostenfreien Warteschleifen zu. Es ist für Diensteanbieter aber von Grundsatz her ohne Einschränkung möglich, stattdessen eine (preisgleiche) 0900-Rufnummer zu verwenden. Eine zwingende Notwendigkeit auch bei 0180-Rufnummern das Offline-Billing einzuführen, um die Realisierung kostenfreier Warteschleifen zu ermöglichen, ist

⁷⁶ Vgl. Kundenhotlines: Forderung nach gebührenfreien Warteschleifen, www.teltarif.de, 28.12.2009.

⁷⁷ Einige der kritisierten Institutionen haben aufgrund des Drucks von Seiten der Nachfrager und Verbraucherschutzinstitutionen die Verwendung von AMWD zugunsten von geografischen Rufnummern eingestellt. Vgl. Klinikum schafft 0180-Nummern ab, in: Stuttgarter Zeitung, 26.02.2010.

daher nicht gegeben. Kritisch ist vielmehr auch bei diesem Problemfeld wieder die Asymmetrie zwischen Festnetz und Mobilfunk. Nichtsdestotrotz gibt es bei der BNetzA Überlegungen zur Einrichtung einer Festnetz-Offline-Billing-Gasse bei 0180-Rufnummern.⁷⁸ Weitere Möglichkeiten zur kundenfreundlicheren Ausgestaltung von Warteschleifen (z.B. durch Ansagen mit der voraussichtlichen Wartezeit, Erhöhung der Abfragekapazität in Call Centern o.ä.) sind wiederum unabhängig vom Wesen der AMWD und liegen einzig im Verantwortungsbereich des Inhaltenanbieters.

Vom Grundsatz her können die skizzierten Probleme unabhängig von AMWD auch in anderen Vertriebs- oder Kundenkontaktkanälen auftreten. Form und Qualität, in der ein Unternehmen (aus der Wertschöpfungsstufe Inhaltenanbieter) seinen Kundenservice erbringt, bilden wesentliche Differenzierungskriterien gegenüber Wettbewerbern und gegenüber anderen Vertriebs- und Kundenkontaktkanälen. AMWD stellen in diesem Kontext ein Werkzeug für diese Unternehmen dar. Es liegt letztlich in der freien Entscheidung der Inhaltenanbieter, ob und in welcher Weise AMWD (unter Beachtung der regulatorischen Vorgaben) von ihnen eingesetzt werden.

Um den Wettbewerb auf der Wertschöpfungsstufe der Inhaltenanbieter nicht zu beeinträchtigen ist es wesentlich, dass AMWD die Ausgestaltung des Kundenservice nicht ohne sachlichen Grund einschränken. Bei der Diskussion nicht TK-spezifischer Herausforderungen ist daher im Einzelfall zu prüfen, inwieweit tatsächlich eine Beeinflussung der als Problem wahrgenommenen Sachverhalte durch die spezifische Wertschöpfungskette von AMWD gegeben ist, oder ob einzig die Wertschöpfungsstufe der Inhaltenanbieter im Rahmen ihrer unternehmerischen Freiheiten zum Entstehen der Probleme führt.

Aus den erläuterten Problemfeldern im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der inhaltlichen Leistungen von AMWD leiten sich nach unserer Einschätzung insgesamt somit keine (über die in den vorangegangenen Abschnitten hinausgehenden) Herausforderungen für die TK-spezifische Regulierung von AMWD in Deutschland ab. Offen bleiben muss an dieser Stelle, ob und inwieweit aus den Problemfeldern ggf. ein Handlungsbedarf im Bereich des Kundenschutzes resultiert. Diese Fragestellung liegt außerhalb des Untersuchungsgegenstands der vorliegenden Studie.

⁷⁸ Vgl. Neue 0180er-Hotlines sollen für Durchblick sorgen, in: Der Westen, www.derwesten.de/nachrichten/wirtschaft-und-finanzen/Neue-0180er-Hotlines-sollen-fuer-Durchblick-sorgen-id2320572.html, 29.12.2009.

4 Fallstudie Österreich

4.1 Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung

Im Mai 2004 wurden in Österreich in Form der Kommunikationsparameter-, Entgelt- und Mehrwertdiensteverordnung (KEM-V 2004) erstmals umfassende spezifische Regelungen für AMWD an zentraler Stelle zusammengefasst und verabschiedet.⁷⁹ Die KEM-V regelt mit Blick auf AMWD insbesondere folgende Aspekte:

- Rufnummerngassen,
- Verwendungszwecke,
- Zuteilungsregeln,
- Tarifmerkmale,
- Abrechnungsverfahren,
- Kundenschutzanforderungen.

Durch drei Novellen wurde die KEM-V in den Jahren 2006 bis 2008 den sich aus der Marktentwicklung ergebenden Erfordernissen angepasst.⁸⁰ Die Novellen umfassten jeweils nur kleinere Ergänzungen und Modifikationen, insbesondere im Hinblick auf Dialer und Premium-SMS. Im Jahr 2009 erfolgte eine Neufassung der KEM-V (KEM-V 2009).⁸¹ Im Mittelpunkt stand zum einen die Neustrukturierung der AMWD-spezifischen Inhalte nach den Bereichen Sprach-/Faxdienste, Dialer und Nachrichtendienste. Zum anderen wurden Erweiterungen hinsichtlich Kundenschutz und Transparenz bei AMWD umgesetzt.

Die spezifische Regulierung von AMWD in Österreich fällt in den Verantwortungsbereich des TK-Regulierers RTR (Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH). Eine wesentliche Aufgabe der RTR besteht darin, Kundenschutzaspekte im Zusammenhang mit der Nutzung und Bereitstellung von AMWD proaktiv aufzugreifen und in die TK-Regulierung zu integrieren. Dies erfolgt insbesondere in Form der eingangs genannten KEM-V.

⁷⁹ RTR: RVON0001-138/2003, 12.05.2004.

⁸⁰ 1. Novelle zur KEM-V 2004 vom 18.10.2006, 2. Novelle zur KEM-V 2004 vom 30.08.2007 und 3. Novelle zur KEM-V 2004 vom 28.03.2008.

⁸¹ KEM-V 2009, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt II 212/2009 vom 06.07.2009.

Die Interaktion der an der Erbringung von AMWD beteiligten Netzbetreiber, z.B. im Hinblick auf die Vereinbarung von Entgelten für Billing, Inkasso bzw. TK-Vorleistungen oder von technisch-administrativen Abläufen, soll nach Möglichkeit auf der Grundlage von Marktmechanismen und bestehenden TK-Regulierungsentscheidungen ohne aktives Eingreifen der RTR erfolgen. Eine Einflussnahme der RTR ist nur bei marktbeherrschenden Unternehmen oder als Streitschlichtungsstelle zwischen Netzbetreibern vorgesehen.

4.2 Struktur der AMWD

4.2.1 Dienstarten/-klassen

In §3, Ziffer 16, der KEM-V ist ein Mehrwertdienst wie folgt definiert:

- „Der Dienst ist über einen oder mehrere öffentliche Kommunikationsdienste zugänglich,
- der Dienst wird von den Nutzern mittels einer Rufnummer adressiert oder in Anspruch genommen,
- der Dienst wird in Ertragsabsicht betrieben,
- mit dem vom Teilnehmer für die Inanspruchnahme des Dienstes inkassierten Entgelt wird im Durchschnitt mehr als die bis zum Erbringer des Mehrwertdienstes erbrachte Kommunikationsdienstleistung abgegolten,
- die Erstverrechnung des Entgeltes erfolgt gegenüber dem Teilnehmer, der dem im Zusammenhang mit dem Dienst genutzten Netzabschlusspunkt zugeordnet ist **und**
- die für die Verrechnung notwendigen Stammdaten des Teilnehmers, die der Rechnung oder der Belastung des Kundenkontos zugrunde gelegt werden, werden von jenem Kommunikationsdienstbetreiber bereitgestellt, der den im Zusammenhang mit dem Dienst genutzten Netzabschlusspunkt der konkreten Dienstnutzung zuordnet.“

Die Definition macht deutlich, dass zur Klassifizierung eines Dienstes als Mehrwertdienst die Erbringung der über die TK-Transportleistung hinaus enthaltenen Mehrwertleistung nicht notwendig über den Kommunikationsweg erfolgen muss. Es ist vielmehr eine physische Trennung möglich, d.h. der Mehrwertdienst hat in diesem Fall eine reine Payment-Funktion. Wesentlich für die Einordnung als Mehrwertdienst ist nach den offiziellen Erläuterungen zur KEM-V dagegen, dass die Abrechnung des Dienstes als Ganzes über die Telefonrechnung erfolgt, und dass öffentliche Rufnummer oder Betreiber-Kurzrufnummern für den Zugang zum Dienst verwendet werden.

Neben dem übergeordneten Begriff der Mehrwertdienste werden in der KEM-V 2009 folgende Dienstearten unterschieden:

- Telefonauskunftsdienste
Informationsdienste über Teilnehmerdaten.
- Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze
Kommunikationsdienste, deren Entgeltobergrenze durch die KEM-V festgelegt ist (inkl. Freephone Services), die aber nicht notwendig ein MWD im Sinne der Definition in der KEM-V sein müssen.
- Frei kalkulierbare Mehrwertdienste
Beliebige Mehrwertdienste, die nicht in die beiden zuvor genannten Kategorien fallen (Premium Rate Services).
- Nachrichtendienste
Kommunikationsdienste zur Übermittlung elektronischer Nachrichten mit Adressierung über öffentliche Rufnummern für AMWD oder Betreiber-Kurzrufnummern (z.B. Premium-SMS, Premium-MMS, Chat, ...).

Unter bestimmten Voraussetzungen werden Dienste, die zwar die o.a. Definitionskriterien der KEM-V für eine Mehrwertdienst erfüllen, dennoch nicht als Mehrwertdienst klassifiziert („Pseudo-MWD“). Dies ist dann der Fall, wenn

- „*das Entgelt vom Betreiber des Kommunikationsdienstes nicht im eigenen Namen sondern mittels Inkasso in fremden Namen (z.B. als Anlage zur Telefonrechnung) verrechnet wird,*
- *der Teilnehmer bei Missbrauch ähnlich wie bei Kreditkartenzahlungen die Rückgängigmachung von Forderungen gegenüber dem Betreiber des Kommunikationsdienstes verlangen kann,*
- *der Teilnehmer auf der Rechnung über die Art der Verrechnung (d.h. Inkasso in fremdem Namen) sowie die damit zusammenhängenden Rechte zur Zahlungsverweigerung informiert wird, **und***
- *die Unternehmensbezeichnung des Diensteanbieters auf der Rechnung ausgewiesen ist.“*

Für Nachrichtendienste (insbesondere SMS, MMS) gilt diese Regelung unbefristet, für Sprachdienste befristet bis zum 21.12.2010. Diese Ausnahme von der Klassifizierung als Mehrwertdienst wirkt sich insbesondere auf E-Commerce- und M-Commerce-Dienste aus. Hintergrund der Regelung ist die Einschätzung der RTR, dass dort kein besonderer Schutzbedarf besteht und vermutete Missbräuche aufgrund anderer gesetzlicher Regelung (insbesondere §31a des Konsumentenschutzgesetzes – Missbrauch

von Zahlungskarten im Fernabsatz) bereits verfolgt werden können. Als wesentliche Konsequenz der Ausnahmeregelung ergibt sich für Pseudo-MWD, dass diese Dienste nicht innerhalb der für AMWD vorgesehenen Rufnummernbereiche (vgl. Abschnitt 4.2.2) angeboten werden dürfen.

4.2.2 Nummerierung/Rufnummerngassen

Die Rufnummerngassen für AMWD sind unmittelbar mit bestimmten Dienstear ten verknüpft und durch die nachfolgend dargestellten Merkmale charakterisiert.

Telefonauskunftsdienste

- Dienstespezifische Rufnummerngassen
 - 118ab
 - 118abc

Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze

- Dienstespezifische Rufnummerngassen
 - 800abcdef: kostenfreie Dienste, keine Dialer („Freephone Service“).
 - 80400cdef: kostenfreie Dialer.
 - 810abcdef: Dienste oder Dialer mit nicht-eventbasierter Tarifierung.
 - 820abcdef: Dienste oder Dialer mit nicht-eventbasierter Tarifierung.
 - 821abcdef: Dienste mit eventbasierter Tarifierung, keine Dialer.
 - 8282bcde: spezielle Nachrichtendienste⁸² sowie ggf. die Nutzung dieser Dienste unterstützende Sprachdienste.
- „Pseudo-MWD“ (vgl. Abschnitt 4.2.1) dürfen in den Gassen 800, 810, 820 und 821 nicht erbracht werden.

⁸² Die Teilgasse 8282 dient zur Realisierung von SMS/MMS, die nicht über Mobilfunk-Kurzruffnummern sondern über betreiberneutrale E.164-Rufnummern adressiert werden, und die im Gegensatz zu Premium-SMS/-MMS nicht über eine Bezahlungsfunktion verfügen. Die Marktrelevanz dieser speziellen Nachrichtendienste liegt nach unseren Erkenntnissen auf einem niedrigen Niveau.

- Eine Rufnummernverlängerung auf die maximale Länge nationaler Rufnummern (d.h. 12 bzw. in Ausnahmefällen 13 Stellen) ist zulässig, aber nur für eigene Zwecke⁸³.
- Es gibt keine expliziten Nutzungseinschränkungen im Hinblick auf die Verwendung der Rufnummerngassen für Nachrichtendienste. Über die Form der Tarifierung ergeben sich allerdings implizit Beschränkungen, da bei nicht-eventabhängigen Preisen (d.h. in den Gassen 810 und 820) und in der Dialergasse 80400 keine Nachrichtendienste möglich sind.

Frei kalkulierbare Mehrwertdienste

- Dienstespezifische Rufnummerngassen
 - 900abcdef: Dienste mit nicht-eventabhängigen Preisen, keine Dialer, keine Erotik-Inhalte⁸⁴.
 - 901abcdef: Dienste mit eventabhängigen Preisen, keine Dialer, keine Erotik-Inhalte (ab = 01, 02, ..., 09, 10, 20, ..., 90).
 - 930abcdef: Dienste mit nicht-eventabhängigen Preisen, keine Dialer, nur Erotik-Inhalte.
 - 931abcdef: Dienste mit eventabhängigen Preisen, keine Dialer, nur Erotik-Inhalte (ab = 01, 02, ..., 09, 10, 20, ..., 90).
 - 939abcdef: nur Dialer.
- „Pseudo-MWD“ (vgl. Abschnitt 4.2.1) dürfen in den Gassen 900, 901, 930, 931 und 939 nicht erbracht werden.
- Eine Rufnummernverlängerung auf die maximale Länge nationaler Rufnummern (d.h. 12 bzw. in Ausnahmefällen 13 Stellen) ist zulässig, aber nur für eigene Zwecke⁸⁵.
- Es gibt keine expliziten Nutzungseinschränkungen im Hinblick auf die Verwendung der Rufnummerngassen für Nachrichtendienste. Über die Form der Tarifierung ergeben sich allerdings implizit Beschränkungen, da bei nicht-eventabhängigen Preisen (d.h. in den Gassen 900 und 930) und in der Dialergasse 939 keine Nachrichtendienste möglich sind.

⁸³ § 16 KEM-V 2009: „*Folgeziffern dürfen nicht zur Adressierung unterschiedlicher Teilnehmer öffentlicher Dienste verwendet werden.*“

⁸⁴ Zur Definition von Erotik-Inhalten vgl. Fußnote 100 in Abschnitt 4.2.4.

⁸⁵ § 16 KEM-V 2009: „*Folgeziffern dürfen nicht zur Adressierung unterschiedlicher Teilnehmer öffentlicher Dienste verwendet werden.*“

Nachrichtendienste

- Die Realisierung ist (direkt) über öffentliche Rufnummern für AMWD oder (indirekt) unter Verwendung von Betreiber-Kurzrufnummern möglich.
- Betreiber-Kurzrufnummern sind maximal fünfstellig. Die Hoheit über die Nummern liegt bei der RTR, die operative Verwaltung wird durch die einzelnen Kommunikationsdienstbetreiber vorgenommen. Die Nummern dürfen im Zusammenhang mit AMWD nur für den Zugang zum Dienst, nicht aber für die tatsächliche Nutzung verwendet werden. Die eigentliche Inanspruchnahme (z.B. Bestellung eines Klingeltons per Premium SMS) muss über die für AMWD reservierten Rufnummern erfolgen, so dass ein mehrstufiger Bestellprozess erforderlich ist (vgl. Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1: Beispiel für einen Nachrichtendienst unter Verwendung von Kurzrufnummern in Österreich

Beispiel für einen zulässigen Dienst

- Folgendes Beispiel wurde der RTR-GmbH bei der damaligen Anfrage kommuniziert:
 1. Deutscher Sender bewirbt den Shortcode 37373 für Klingeltöne
 2. MO (0 Euro) ➡ 37373 Inhalt: Keyword (zB Ton25)
 3. MT (0 Euro) ➡ 37373 Inhalt: Danke f. Dein Interesse am Dienst XY - Willst Du den Ton kaufen so antworte mit „Ton25“ an die Nummer 0900 333 444 (€ 1,99/SMS)
 4. Kunde muss neue SMS an die MWD Nummer schreiben
 5. MO (0 Euro) ➡ 0900 333 444 Inhalt: „Ton25“
 6. MT (0 Euro) ➡ 0900 333 555 Inhalt: "Willst du den Ton 25 um EUR 1,99 kaufen antworte jetzt"
 7. MO (1,99 Euro) ➡ 0900 333 555 Inhalt: „Ja“

Anmerkung:

MO = mobile originated (d.h. kostenpflichtiger SMS-Versand)

MT = mobile terminated (d.h. kostenpflichtiger SMS-Empfang)

Diensteübergreifende Nummerierungsaspekte

AMWD dürfen in Österreich ausschließlich in den Rufnummerngassen 810, 820, 821, 900, 901, 930, 931, 939 und 118 erbracht werden. Damit ist insbesondere die Verwendung internationaler Rufnummern für die Erbringung von AMWD nicht erlaubt. Die Zulassung internationaler Nummern als Zugangskanal für AMWD soll erst dann ermöglicht werden, wenn aus Sicht der RTR ausreichende Kundenschutzbestimmungen gegeben sind. Dies ist nach derzeitiger Einschätzung der RTR noch nicht der Fall.

A-priori sind die AMWD-spezifischen Rufnummerngassen in Österreich in gleicher Weise aus Fest- und Mobilfunknetzen erreichbar. Die tatsächliche Erreichbarkeit kann allerdings durch den Inhaltenanbieter (nicht jedoch durch die beteiligten Netzbetreiber) abhängig von technischen oder wirtschaftlichen Erfordernissen eingeschränkt werden. Es ist daher z.B. möglich, dass ein spezifischer AMWD nur aus den Festnetzen heraus oder nur in bestimmten Regionen erreichbar ist, je nach Marketingstrategie des Inhaltenanbieters.

4.2.3 Tarifierung/Abrechnungsverfahren

Die KEM-V 2009 regelt für die dienstespezifischen Rufnummerngassen die Grundsätze der Tarifierung und Preisobergrenzen. Im Einzelnen sind folgende Festlegungen relevant.

Telefonauskunftsdienste

Die Rufnummerngasse 118 wird nach dem Prinzip der Zielnetztarifierung abgerechnet.⁸⁶ Vom Grundsatz her ist eine zeit- oder eventbasierte Abrechnung genauso zulässig wie eine Kombination beider Formen (z.B. beim Angebot eines Sprach- und eines SMS-Dienstes unter der gleichen Rufnummer). Die KEM-V begründet allerdings kein Anrecht für Diensteanbieter auf ein von der zeitbasierten Abrechnung abweichendes Verfahren. Netzbetreiber können nämlich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen andere Verfahren als die zeitbasierte Abrechnung ablehnen. Die Preisobergrenze für Telefonauskunftsdienste in der Rufnummerngasse 118 beträgt 3,64 EUR/Minute bzw. 10 EUR/Event.

Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze

Mit Ausnahme des für spezielle Nachrichtendienste reservierten Rufnummernteilbereichs 8282 (vgl. Abschnitt 4.2.2) erfolgt die Abrechnung in den für Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze relevanten Rufnummerngassen nach dem Prinzip der Zielnetztarifierung. Abhängig von den einzelnen Gassen gelten unterschiedliche Preisobergrenzen:

- Die Rufnummerngassen 800 und 804 sind kostenfrei für Anrufer.
- In der Gasse 810 gilt eine Preisobergrenze von 0,10 EUR/Minute. Es gibt 5 (unverbindliche) Entgeltstufen⁸⁷ zwischen 0,02 EUR/Minute und 0,10 EUR/Minute, die über 7 Rufnummernteilbereiche codiert sind.

⁸⁶ Eine Erläuterung der Zielnetztarifierung erfolgt im weiteren Teil dieses Abschnitts.

⁸⁷ Empfehlungen des AK für Technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK), siehe <http://www.rtr.at/de/tk/rateRanges>, Abruf am 05.01.2010.

- Die Preisobergrenze in der Gasse 820 beträgt 0,20 EUR/Minute. Hier gibt es 4 (unverbindliche) Entgeltstufen⁸⁸ zwischen 0,09 EUR/Minute und 0,20 EUR/Minute, die über 5 Rufnummernbereiche codiert sind.
- Für die Rufnummerngasse 821 liegt die Preisobergrenze bei 0,20 EUR/Event. Es gibt 2 (unverbindliche) Entgeltstufen⁸⁹ von 0,10 EUR/Event und 0,20 EUR/Event, die über 2 Rufnummernbereiche codiert sind.
- Die speziellen Nachrichtendienste in der Gasse 8282 dürfen maximal so viel kosten wie eine Off Net-Nachricht in dem individuellen Tarif des jeweiligen Nutzers (z.B. Preis für eine SMS in ein Fremdnetz). Die KEM-V schreibt somit in diesem Fall keine konkreten Werte für die Preisobergrenze vor. Diese ergeben sich vielmehr aus den tatsächlichen Tarifkonditionen in den Mobilfunkverträgen der Nachfrager.

Frei kalkulierbare Mehrwertdienste

Sämtliche Dienste in den für Premium Rate Services vorgesehenen Rufnummerngassen werden nach dem Prinzip der Zielnetztarifizierung abgerechnet. Darüber hinaus gelten spezifische Vorgaben für einzelne Gassen.

- In den Gassen 900 und 930 sind nur verbindungsdauerabhängige Preise zulässig. Für Sprachdienste liegt die Preisobergrenze bei 3,64 EUR/Minute, für Faxabrufdienste bei 1,50 EUR/Minute. Die Abrechnung darf nur auf Basis einer Taktung von 60/1 bzw. 30/30 oder einer für den Nutzer kostengünstigeren Variante erfolgen. Es gibt 18 (unverbindliche) Entgeltstufen⁹⁰ zwischen 0,18 EUR/Minute und 3,63 EUR/Minute, die über 19 bzw. 22 Rufnummernbereiche codiert sind.
- In den Rufnummerngassen 901 und 931 dürfen ausschließlich eventabhängige Preise angewendet werden. Die theoretische Preisobergrenze liegt bei 10 EUR/Event. Die tatsächlichen Preise bzw. Preisobergrenzen werden in der KEM-V durch jeweils zwei Folgeziffern festgelegt:
 - 01 = 0,10 EUR/Event, ..., 07 = 0,70 EUR/Event.⁹¹
 - 08 ≤ 0,80 EUR/Event, 09 ≤ 0,90 EUR/Event, 10 ≤ 1,00 EUR/Event.
 - 20 ≤ 2,00 EUR/Event, ..., 90 ≤ 9,00 EUR/Event.

⁸⁸ Empfehlungen des AK für Technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK), siehe <http://www.rtr.at/de/tk/rateRanges>, Abruf am 05.01.2010.

⁸⁹ Empfehlungen des AK für Technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK), siehe <http://www.rtr.at/de/tk/rateRanges>, Abruf am 05.01.2010.

⁹⁰ Empfehlungen des AK für Technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK), siehe <http://www.rtr.at/de/tk/rateRanges>, Abruf am 05.01.2010.

⁹¹ In diesen Teilbereichen ist aufgrund der Vorgabe von festen Preisen anstatt von Preisobergrenzen keine weitere Entgeltinformation vor Beginn der Nutzung erforderlich.

- Für Dialer in der Gasse 939 beträgt die Preisobergrenze 3,64 EUR/Minute bzw. 10 EUR/Event. Auch hier darf die Abrechnung nur auf Basis einer Taktung von 60/1 bzw. 30/30 oder einer für den Nutzer kostengünstigeren Variante erfolgen. Es gibt 18 (unverbindliche) Entgeltstufen⁹² zwischen 0,18 EUR/Minute und 3,63 EUR/Minute, die über 18 Rufnummernbereiche codiert sind.

Nachrichtendienste

Die Nutzung von AMWD in Form von Nachrichtendiensten erfolgt (außer bei den speziellen Nachrichtendiensten in der Teilgasse 8282) abhängig von der Art des Dienstes (d.h. Telefonauskunftsdienst, Dienst mit geregelter Entgeltobergrenze, Premium Rate Service) über die für die jeweilige Dienstekategorie vorgesehenen Rufnummerngassen. Insofern gelten hinsichtlich Tarifierung und Preisobergrenzen die dort dargestellten Bestimmungen der KEM-V.

Im Zusammenhang mit Nachrichtendiensten ist allerdings auch eine eingeschränkte Verwendung von Betreiber-Kurzrufnummern zulässig. Diese dürfen jedoch nur für den Zugang zu AMWD und nicht für die tatsächliche Inanspruchnahme von AMWD eingesetzt werden (vgl. Abschnitt 4.2.2). Die Nutzung der Kurzrufnummern muss bei diesem zweistufigen Ansatz für den Endkunden kostenfrei möglich sein.

Abrechnungsverfahren Zielnetztarifierung

Eine zentrale Rolle im Zusammengang mit der Abrechnung von AMWD in Österreich spielt das Verfahren der Zielnetztarifierung. Dieses Abrechnungsverfahren ist nach der KEM-V für alle AMWD (mit Ausnahme einiger spezieller Nachrichtendienste in der Teilgasse 8282) vorgeschrieben. Die Zielnetztarifierung ist durch folgende Eigenschaften charakterisiert (vgl. Abbildung 4-2):

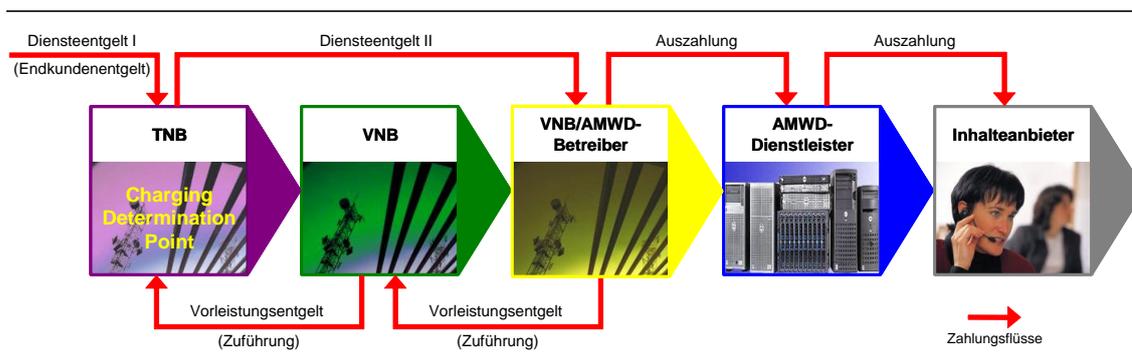
- Die Tarifhoheit liegt beim VNB/AMWD-Betreiber. Dieser legt in Abstimmung mit dem Inhalteanbieter den Endkundenpreis fest und stellt sicher, dass die Rufnummer im für die gewählte Entgeltstufe relevanten Teilbereich der Rufnummerngasse eingerichtet ist. Die KEM-V legt explizit fest, dass die Nutzung von AMWD aus allen Fest- und Mobilfunknetzen heraus zu gleichen Preisen erfolgt⁹³. Die Preisbildung folgt somit dem Prinzip „Eine Nummer = Ein Tarif aus allen Netzen“.

⁹² Empfehlungen des AK für Technische Koordination in der Telekommunikation (AK-TK), siehe <http://www.rtr.at/de/tk/rateRanges>, Abruf am 18.02.2009.

⁹³ Vgl. KEM-V 2009, §3, Ziffer 34.

- Der „Charging Determination Point“ liegt beim TNB, d.h. die Berechnung des vom Endkunden zu zahlenden Entgelts erfolgt durch den TNB.⁹⁴ Er nimmt auch die Fakturierung und Inkasso wahr. Damit tritt der TNB zum einen als Rechnungssteller gegenüber dem Endkunden auf. Zum anderen ist er für den Forderungseinzug verantwortlich und trägt das Forderungsausfallrisiko, sofern die Ausfälle nicht aus inhaltlichen Einwendungen der Endkunden gegenüber dem Inhalteanbieter resultieren. Aus der Inhaltnutzung heraus abgeleitete Tarifwechsel während der AMWD-Nutzung (z.B. unterschiedliche Preise für die originäre Auskunftleistung und für die weitervermittelte Verbindung bei Telefonauskunftsdiensten) sind nicht möglich, da der tarifierende TNB und der Leistungserbringer des AMWD i.d.R. nicht identisch sind.
- Der TNB erhält für die TK-Übertragungsleistung, d.h. die Zuführung zum VNB/AMWD-Betreiber, Interconnectionentgelte. Diese ergeben sich aus kommerziellen Verhandlungen zwischen TNB und VNB/AMWD-Betreiber bzw. im Fall von marktbeherrschenden TNB aufgrund von Regulierungsentscheidungen der RTR.
- Der Aufwand des TNB für Fakturierung und Inkasso (einschließlich Forderungsausfallrisiko) wird ebenfalls durch den VNB/AMWD-Betreiber vergütet. Die Festlegung der Entgelte soll im Regelfall durch TNB und VNB/AMWD-Betreiber in speziellen Zusammenschaltungsvereinbarungen erfolgen. Im Fall der Nichteinigung der beiden Parteien werden die Entgelte allerdings von der RTR in ihrer Rolle als Streitschlichtungsinstanz festgesetzt. In dieser Funktion hat die RTR netzübergreifend für das Billing einen Betrag von 0,218 ct/Minute (netto) und für das Inkasso einen Anteil von 10% des Netto-Endkundenentgelts bestimmt.⁹⁵

Abbildung 4-2: Schematische Darstellung der Zielnetztarifizierung in Österreich



Quelle: WIK

⁹⁴ Damit ist für TNB die Notwendigkeit verbunden, die Tarifinformationen für AMWD von den VNB/AMWD-Betreibern jeweils aktuell in Erfahrung zu bringen. In der Praxis kann dies insbesondere für kleinere TNB zu nicht unerheblichen Problemen führen.

⁹⁵ Vgl. RTR: Bescheid Z 23/03-38 vom 11.10.2004.

Die Erreichbarkeit von AMWD in Österreich ist zu gleichen wirtschaftlichen Konditionen aus allen Fest- oder Mobilfunknetzen auch durch Nutzung von Transitleistungen der Telekom Austria, d.h. über eine indirekte Zusammenschaltung von TNB und VNB/AMWD-Betreiber, möglich. Eine Einschränkung der Erreichbarkeit durch die beteiligten Netzbetreiber auf bestimmte Ursprungsnetze ist explizit nicht zulässig, AMWD müssen vielmehr aus allen Netzen erreichbar sein.⁹⁶ Einzig der Inhaltenanbieter kann über die Erreichbarkeit seiner Dienste entscheiden.

4.2.4 Zuteilungsregeln

Die Zuteilung von AMWD-spezifischen Rufnummern ist zum einen an VNB/AMWD-Betreiber möglich. Zum anderen können Inhaltenanbieter solche Rufnummern beantragen. Grundsätzlich können auch ausländische AMWD-Betreiber oder Inhaltenanbieter AMWD-spezifische Rufnummern erhalten. Als Voraussetzung ist in diesem Fall bei Beantragung einer Zuteilung die Angabe eines Zustellbevollmächtigten erforderlich.

Die RTR ist auf der Grundlage des TKG verpflichtet, ein Verzeichnis über die AMWD-spezifischen Rufnummern und die jeweiligen AMWD-Betreiber (mit Name und Anschrift) zu veröffentlichen. Da diese nicht notwendig identisch sind mit den Inhaltenanbietern, ist zu deren Identifikation zunächst eine Kontaktierung der im Verzeichnis eingetragenen AMWD-Betreiber erforderlich.

Abhängig von den einzelnen Rufnummerngassen und der Art des Zuteilungsnehmers erfolgt die Zuteilung als Blockzuteilung in unterschiedlichen Größen oder als Einzelzuteilung.

Telefonauskunftsdienste

Antragsberechtigt für Rufnummern in der Gasse 118 sind AMWD-Betreiber oder Inhaltenanbieter. Je Antragsteller können maximal zwei Rufnummern zugeteilt werden. Falls das Anrecht auf zwei Rufnummern in Anspruch genommen wird, ist der Anbieter verpflichtet, bei mindestens einer der beiden Nummern die Auskunft über alle nationalen Teilnehmer, die einer Beauskunftung zugestimmt haben, anzubieten.

Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze

Antragsberechtigt für die Zuteilung entsprechender Rufnummern sind zum einen AMWD-Betreiber oder Inhaltenanbieter.

Für AMWD-Betreiber ist eine Blockzuteilung von bis zu 5.000 Rufnummern möglich. Damit ist das Recht zur eigenständigen, diskriminierungsfreien Verwaltung verknüpft, d.h. abgeleitete Zuteilungen sind möglich, so dass die Nutzung der Rufnummern nicht auf den Zuteilungsnehmer beschränkt ist sondern ggf. durch andere Inhaltenanbieter erfol-

⁹⁶ Vgl. RTR: Bescheid Z 23/03-38 vom 11.10.2004.

gen kann. Die Zuteilungsnehmer sind verpflichtet der RTR im wöchentlichen Rhythmus die tatsächlichen Nutzer der Rufnummern anzuzeigen.

Auch Inhaltenanbieter können (mit Ausnahme der Gasse 804) eine Blockzuteilung beantragen. Die maximale Blockgröße ist dabei allerdings auf 100 Rufnummern begrenzt. Darüber hinaus ist in diesem Fall keine Nutzung durch andere Inhaltenanbieter zulässig. Es ist für die Zuteilungsnehmer möglich, rufnummernbezogene Dienste bei unterschiedlichen AMWD-Betreibern zu realisieren.

Frei kalkulierbare Mehrwertdienste

Die Zuteilung entspricht weitestgehend der Vorgehensweise bei Diensten mit geregelter Entgeltobergrenze. Auch hier sind AMWD-Betreiber oder Inhaltenanbieter antragsberechtigt. Es ist jeweils wieder eine Blockzuteilung möglich, wobei die maximale Blockgröße bei Rufnummerngassen für Erotik-Inhalte auf 300 bzw. 10 begrenzt ist.

Als weitere Besonderheit kommt hinzu, dass Rufnummern, die Gegenstand eines laufenden Widerrufs- oder Aufsichtsverfahrens bei der RTR sind, während des Verfahrens nicht neu zugeteilt werden dürfen. Auf diese Weise soll die Weiterführung der missbräuchlichen Nutzung unter dem Dach eines neuen Zuteilungsnehmers ausgeschlossen werden.

4.2.5 Verwendungsmöglichkeiten

Die inhaltliche Ausgestaltung der AMWD-spezifischen Rufnummern ist in Österreich in sehr unterschiedlichem Ausmaß geregelt. Für Telefonauskunftsdienste in der Gasse 118 gibt es dezidierte Vorgaben, während die KEM-V bei den übrigen Rufnummerngassen nur in geringem Umfang die Nutzungsmöglichkeiten tangiert.

Telefonauskunftsdienste werden in der KEM-V definiert als „*Informationsdienste über Teilnehmerdaten*“. Der Verwendungszweck ist ausschließlich auf die Bekanntgabe von Rufnummern, Namen, Anschrift, E-Mail-Adressen und zusätzlichen Angaben von Teilnehmern und die mögliche Weitervermittlung zu den Teilnehmern begrenzt.⁹⁷ Als zusätzliche Angaben werden akademischer Grad, Beruf, Branche, Art des Anschlusses, Mitbenutzer, Öffnungszeiten sowie sonstige statische, vom Teilnehmer gewünschte Daten aufgeführt. Die nutzbaren Teilnehmerdaten ergeben sich unter Berücksichtigung des Opt In-Prinzips, d.h. die Entscheidungshoheit über die grundsätzliche Verwendung

⁹⁷ Im Konsultationsentwurf der KEM-V 2009 vom 13.11.2008 war eine weitergehende Liberalisierung des Verwendungszwecks enthalten. Danach sollten Telefonauskunftsdienste nicht mehr ausschließlich sondern nur noch überwiegend zur Bekanntgabe von Rufnummern und ähnlichen statischen Teilnehmerdaten dienen. Zusätzliche Auskunftsdienste, die nicht in Zusammenhang mit Erotik-Inhalten oder Partnersuche stehen, und bei denen keine Weitergabe von Anruferdaten an Dritte erfolgt, sollten ebenfalls möglich sein. Alle anderen Dienste sollten weiterhin nur über Weitervermittlung zu einer eigenständigen Rufnummer zulässig sein. Die Ausweitung des Verwendungszwecks wurde in der finalen Version der KEM-V 2009 allerdings nicht umgesetzt, um eine mögliche Diskriminierung von frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten in den 9xx-Rufnummerngassen zu vermeiden.

und den Umfang der Daten liegt bei den Teilnehmern.

Das Leistungsspektrum von Telefonauskunftsdiensten darf ausschließlich unter Verwendung der statischen Teilnehmerdaten realisiert werden. Die Weitervermittlung zu den hinterlegten Rufnummern der Teilnehmer ist somit zulässig. Weitergehende Dienste, die nicht unter Zuhilfenahme der Teilnehmerdaten erbracht werden, dürfen dagegen nicht im Rahmen von Telefonauskunftsdiensten angeboten werden. Vom Grundsatz her zulässig ist auch die Verwendung der Auskunftsrufnummer für Telefonauskunftsdienste, die nicht über Sprache sondern über Premium-SMS realisiert werden.⁹⁸

Vor einer Weitervermittlung muss den Nutzern des Telefonauskunftsdienstes grundsätzlich die entsprechende Rufnummer mitgeteilt werden. Nur wenn der Nutzer unaufgefordert auf diese Mitteilung verzichtet, darf eine direkte Weiterleitung erfolgen. Explizit untersagt ist die Weitervermittlung zu frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten in den Rufnummerngassen 930, 931, und 939, d.h. zu Erotik-Inhalten und zu Dialern. In zwei Fällen hat die RTR in der Vergangenheit die Abschaltung von Auskunftsrufnummern angeordnet, die im Kontext von Erotikdiensten genutzt wurden.⁹⁹

Bei Diensten mit geregelter Entgeltobergrenze und bei frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten finden Regelungen mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung nur an zwei Stellen Berücksichtigung. Zum einen wird die Verwendung einzelner Rufnummerngassen an die Art des Dienstes gekoppelt (d.h. Telefonie/Fax, Dialer, Nachrichtendienste). Zum anderen gelten für Erotik-Inhalte besondere Vorgaben hinsichtlich der zulässigen Rufnummerngassen und des Verbots der Weiterleitung bei Telefonauskunftsdiensten.¹⁰⁰ Darüber hinaus werden inhaltliche Fragen bei der spezifischen Regulierung von AMWD in Österreich nicht tangiert.

98 Als problematisch hat sich beim Angebot von SMS-basierten Auskunftsdiensten allerdings die Verpflichtung zur Tarification vor der Nutzung erwiesen. Mit der Novellierung der KEM-V wurde die Pflicht in § 105 Abs. 6 zwar gelockert, so dass erst ab einem bestimmten Entgelt eine Tarification erforderlich ist. Der Schwellwert liegt mit 0,70 EUR/SMS allerdings so niedrig, dass ein wirtschaftlich sinnvolles Angebot von Auskunftsdiensten per SMS offenbar kaum möglich ist. Dies zeigt sich daran, dass diese Form der Auskunftsdienste in Österreich nur eine untergeordnete Marktbedeutung besitzt.

99 Vgl. RTR-Bescheide TRNV 0300-008/02 und TRNV0021-008/2003.

100 Als Erotik-Dienste definiert die KEM-V 2009 in §3 Nr. 11 „*alle Dienste sexualbezogenen Inhalts, unabhängig davon, ob die Inhalte mittelbar durch Tonband, Videoaufzeichnungen, Texte, Bilder oder sonstige Aufzeichnungen oder unmittelbar durch Sprache, Text, Videoverbindungen oder Kombinationen daraus vermittelt werden, Dienste, die den Zugang zu solchen Diensten ermöglichen, sowie alle jene Dienste, die zwischen Nutzern die Herstellung erotischer Kontakte ermöglichen.*“

4.3 Kundenschutz bei AMWD

Im Rahmen der KEM-V werden umfassende Kundenschutzanforderungen für AMWD-spezifischen Rufnummerngassen mit Ausnahme der Dienste in den kostenfreien Rufnummerngassen 800 und 804 formuliert. Im Wesentlichen beziehen sich diese Vorgaben auf Preisangaben bei Werbemaßnahmen, Preisinformationen vor Beginn der Dienstenutzung und Möglichkeiten zur Rufnummernsperre. Daneben werden für bestimmte Dienstarten weitergehende Kundenschutzanforderungen formuliert.

Bei der Bewerbung von Rufnummern für Telefonauskunftsdienste und für frei kalkulierbare Mehrwertdienste müssen eine Entgeltinformation in Euro, eine Kurzbeschreibung des Dienstinhalts und ggf. Einschränkungen bei der Dienstleistung (z.B. hinsichtlich der Erreichbarkeit) Bestandteil der Werbemaßnahme sein. Die Preisangabe muss bei zeitabhängig tarifierten Diensten in Euro pro Minute (oder Cent pro Minute falls der Dienst weniger als 1 EUR/Min. kostet) und ggf. die Gesamtkosten bei einer vorhersehbaren Anrufdauer umfassen. Im Fall von eventtarifierten Diensten muss die Angabe entsprechend in Euro pro Event (oder Cent pro Event falls der Dienst weniger als 1 EUR/Event kostet) erfolgen. Bei Datendiensten muss zusätzlich zu der vorgenannten Information die gesamte zu übertragende Datenmenge angegeben werden. Ein Verzicht auf die Preisangabe ist im Fall von akustischer Werbung dann zulässig, wenn das Entgelt maximal 0,70 EUR/Min. bzw. 0,70 EUR/Event beträgt und gleichzeitig eine kostenlose Preisansage vor der Dienstenutzung erfolgt.

Für Sprach- und Faxdienste unterliegt der AMWD-Betreiber bei Telefonauskunftsdiensten und bei frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten einer Preisinformationspflicht. Unmittelbar nach dem Herstellen der Verbindung und noch vor Beginn der Dienstenutzung ist eine kostenfreie Information über den Preis erforderlich (z.B. durch eine Preisansage im Fall von Sprachdiensten oder eine kostenfreie SMS im Fall von Nachrichtendiensten).¹⁰¹ Bei der Weitervermittlung im Rahmen von Telefonauskunftsdiensten ist darüber hinaus unmittelbar vor Inanspruchnahme der Weitervermittlung eine weitere Preisansage vorgeschrieben. Bei eventtarifierten Sprachdiensten ist neben der Preisinformation zu Beginn der Dienstenutzung auch eine Information über das Zustandekommen einer kostenpflichtigen Verbindung erforderlich. Bei allen kostenpflichtigen und zeitabhängig tarifierten Sprach- und Faxdiensten (d.h. auch in den Rufnummerngassen 810, 820 und 821) hat nach 30 Minuten eine Verbindungstrennung durch den Dienstbetreiber zu erfolgen. Bei Diensten mit einem Preis von unter 2.20 EUR/Min. muss die Verbindungstrennung erst nach 60 Minuten erfolgen.

¹⁰¹ Die Länge der Preisinformation ist auf maximal 10 Sekunden begrenzt, sofern diese Dauer zur Erfüllung der rechtlich auferlegten Informationspflichten ausreichend ist. Bei zeittarifierten Faxdiensten ist ein Wegfall der Entgeltinformation zulässig, sofern am Anfang der ersten Faxseite eine entsprechende Information erfolgt.

Auch bei der Erbringung von Telefonauskunftsdiensten und frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten in Form von Nachrichtendiensten besteht eine Preisinformationspflicht, die sich allerdings auf den Betreiber der mobilfunkspezifischen Plattform bezieht. Vor jeder Inanspruchnahme des Nachrichtendienstes ist eine kostenlose Preisinformation mit Rückbestätigung durch den Nutzer erforderlich. Die Mobilfunknetzbetreiber haben die Nachweispflicht über die Einhaltung dieser Bestimmungen gegenüber dem Endkunden. Die Plattformbetreiber wiederum stehen gegenüber den Netzbetreibern in einer Mitwirkungspflicht bei der Erbringung dieses Nachweises im Fall von Missbrauchsvermutungen. Um eine sinnvolle Dienstbringung im Fall von Abo-SMS/Chat-SMS zu ermöglichen, sieht die KEM-V eine Sonderregelung vor. Dort zählt nicht jede SMS als einzelne Inanspruchnahme des Dienstes, die eine Preisinformation erfordert, sondern vielmehr nur die erstmalige Bestellung des Dienstes durch den Endkunden. Im Gegenzug muss bei Abo-SMS je 10 EUR Umsatz eine Rückbestätigung durch den Nutzer erfolgen und bei Chat-SMS dürfen nur die vom Nutzer gesendeten SMS kostenpflichtig sein.

Bei Dialern müssen vor dem kostenpflichtigen Verbindungsaufbau der Preis in EUR/Min., Name und ladungsfähige Anschrift des Inalteanbieters und die genutzte Einwahlrufnummer in einer spezifischen Darstellungsform angezeigt werden. Der Verbindungsaufbau darf erst nach einer Bestätigung durch den Nutzer erfolgen. Während der Verwendung eines Dialers müssen ständig die aktuelle Verbindungsdauer und das korrespondierende Entgelt dargestellt werden.

Außer in der Dialer-spezifischen Rufnummerngasse 939 gilt für alle AMWD das Opt Out-Prinzip. Damit ist standardmäßig die Nutzung von AMWD möglich. Auf Kundenwunsch ist allerdings die Sperrung der kompletten 9xx-Rufnummerngasse (für Sprach-, Fax- und Nachrichtendienste) vorzunehmen. Bei Dialern in der Gasse 939 gilt im Gegensatz dazu das Opt In-Prinzip, d.h. die Nutzung ist erst nach einer speziellen Freischaltung möglich. Die Änderung der Rufnummernsperre für frei kalkulierbare Mehrwertdienste ist einmal pro Jahr von den TNB kostenfrei vorzunehmen.

4.4 Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste

In Österreich gab es einen langen Streit zwischen dem Festnetz-Incumbent Telekom Austria und alternativen Anbietern von Auskunftsdiensten bzgl. der Preise für die Übermittlung von Teilnehmerdaten. In Folge des EuGH-Urteils C-109/03 hat die Telekom Kontrol Kommission (TKK) 2005 ein weitgehend neues System für den Gesamtmarkt festgelegt.¹⁰²

¹⁰² TKK-Entscheidung T2/04-46 vom 7. März 2005.

Dem Regulierungsregime unterliegen jeweils nur die carrier-eigenen Teilnehmerdaten, d.h. die Telekom Austria wurde nicht verpflichtet, die Fremddaten (anderer Carrier) zu regulierten Preisen zu liefern. Begründet wurde diese Vorgehensweise, die auch vom Verwaltungsgerichtshof in Wien bestätigt wurde, durch den Wortlaut des österreichischen Telekommunikationsgesetzes („*ihr Teilnehmerverzeichnis ... zur Verfügung zu stellen*“ in § 18 Abs. 1 Nr. 4. TKG-2003).

Die Kostenfestsetzung erfolgte durch die TKK auf Basis eines Gutachtens, das von Mitarbeitern der Regulierungsbehörde u.a. nach Analysen der technischen Anlagen erstellt wurde. Die behördlich festgelegten Preise für die Anbindung an eine Online-Schnittstelle der Auskunftsdatenbank/Suchmaschine der Telekom Austria setzen sich aus drei Komponenten zusammen:

- einmalig von jedem Nachfrager 11.356,88 EUR;
- einmalig 130.604 EUR, aufgeteilt auf alle Nachfrager;
- monatlich 4.132,61 EUR, aufgeteilt auf alle Nachfrager.

Die festgesetzten Preise für die Offline-Datenlieferungen liegen zwischen 2.000 EUR und 5.540 EUR im Set-up (einmalig) und monatlichen Lieferpreisen jeweils deutlich unter 500 EUR. Auch werden die genannten Euro-Beträge zum Teil noch durch die Anzahl der Datenabnehmer dividiert, so dass sich für jeden einzelnen Empfänger deutlich niedrigere Beträge ergeben.

Aus den diversen Regulierungsentscheidungen (auch gegen andere Carrier) ergibt sich eine detaillierte Schnittstellenbeschreibung zum Umfang der zu liefernden Daten. Das Grundprinzip besagt, dass alles, was vom Teilnehmer eingetragen wurde, zu den o.g. Preisen zu übermitteln ist:¹⁰³:

„... Ein Teilnehmerdatensatz besteht aus den nachstehenden Daten: Familienname, Vorname(n), bei juristischen Personen deren Name, akademischer Grad, Adresse (inklusive Postleitzahl), Teilnehmernummer (worunter auch Faxnummern zu verstehen sind), sofern der Kunde die entsprechenden Angaben gemacht hat. Hat der Teilnehmer gegenüber der Telekom Austria AG die Eintragung seiner Berufsbezeichnung gewünscht, so ist auch diese zu übermitteln. Zusätzliche mit Zustimmung des Teilnehmers in das Teilnehmerverzeichnis der Telekom Austria AG aufgenommene Daten sind ebenso zu übermitteln...“

Dieses hier dargestellte System der Datenbelieferungen und -preise wurde vom Verwaltungsgerichtshof in Wien höchstrichterlich bestätigt.

In der Praxis wird die Offline-Belieferung seit 2005/2006 durch mehrere Auskunftsanbieter genutzt, so dass von einer positiven Entwicklung im ökonomischen Sinne ge-

¹⁰³ TKK-Entscheidung T2/04-46 vom 7. März 2005.

sprochen werden muss. Auch sind in den letzten drei Jahren keine Streitigkeiten bekannt geworden.

Die Entscheidung der TKK zur Festlegung der Preise im Online-Verfahren war dagegen praktisch kaum relevant. Denn in Kombination mit der Entscheidung, dass Fremddaten nicht der Regulierung unterliegen, hätte ein Nachfrager Online-Anbindungen mit jedem einzelnen Carrier vereinbaren müssen und die Daten bei einer Auskunftsanfrage in Echtzeit bei 8-10 verschiedenen Datenbanken online abrufen müssen. Dies wäre technisch äußerst aufwändig und insbesondere wegen der unkalkulierbaren Zugriffszeiten letztlich nicht praktikabel.

4.5 Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung

Empirische Untersuchung zur Höhe und Entwicklung des Marktvolumens von AMWD in Österreich liegen nicht vor. Einschätzungen über die Entwicklung des österreichischen AMWD-Markts lassen sich allenfalls aus den Nutzungsstatistiken der RTR für AMWD-spezifische Rufnummern gewinnen.

Betrachtet man zunächst die in den jährlichen Kommunikationsberichten dargestellten Zahlen, zeigt sich bei den Diensten mit geregelter Entgeltobergrenze ein kontinuierliches Wachstum (vgl. Tabelle 4-1). Von 2005 bis 2008 hat sich die Anzahl genutzter Freephone-Nummern um fast 40% erhöht. In den kostenpflichtigen Gassen 810/820/821/828 ist im gleichen Zeitraum in Summe sogar ein Anstieg um über 140% zu beobachten.

Bei frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten zeigt sich dagegen ein uneinheitlicher Verlauf. In den zeittarifierten Gassen 900/930 ist von 2005 bis 2007 eine wachsende Zahl genutzter Rufnummern festzustellen, während in 2008 ein Rückgang zu verzeichnen ist. Die Nummernnutzung in den eventtarifierten Gassen 901/931 steigt dagegen über den gesamten Zeitraum an. Sie machen allerdings im Vergleich zu den nur zeittarifierten Gassen nur einen kleinen Anteil von maximal 7% aus. Die Anzahl genutzter Dialer in der Gasse 939 hat im betrachteten Zeitraum weiter stark abgenommen und hat nur noch eine sehr geringe Marktbedeutung.

Bei Rufnummern für Telefonauskunftsdienste ist ein ähnliches Verlaufsmuster zu erkennen wie im Fall der frei kalkulierbaren Mehrwertdienste mit zeitbasierter Tarifierung. Bis 2007 steigen die Zahlen, in 2008 erfolgt allerdings ein Rückgang.

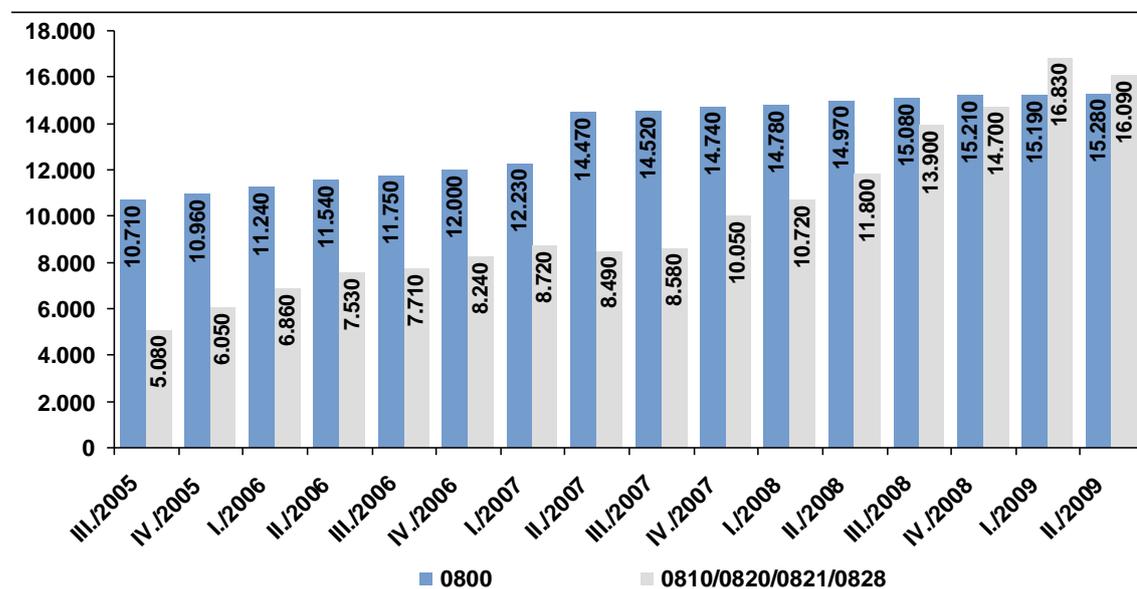
Tabelle 4-1: Anzahl genutzter AMWD-Rufnummern in Österreich (2005 – 2008)

Rufnummerngasse	2005	2006	2007	2008
800	10.960	12.000	14.743	15.208
810/820/821/828	6.050	8.242	10.047	14.701
900/930	23.776	25.111	28.743	27.286
901/931	875	1.265	1.589	1.804
939	83	76	65	57
118	34	38	46	41

Quelle: RTR [2006], RTR [2007], RTR [2008a], RTR [2009a]

Aus den vierteljährlichen Monitoringberichten der RTR lässt sich darüber hinaus für Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze erkennen, dass bei kostenfreien Nummern in der Gasse 800 die Anzahl genutzter Rufnummern seit Mitte 2008 nahezu stagniert (vgl. Abbildung 4-3). Die übrigen Rufnummerngassen in dieser Diensteklasse weisen im II. Quartal 2009 sogar erstmals einen Rückgang auf.

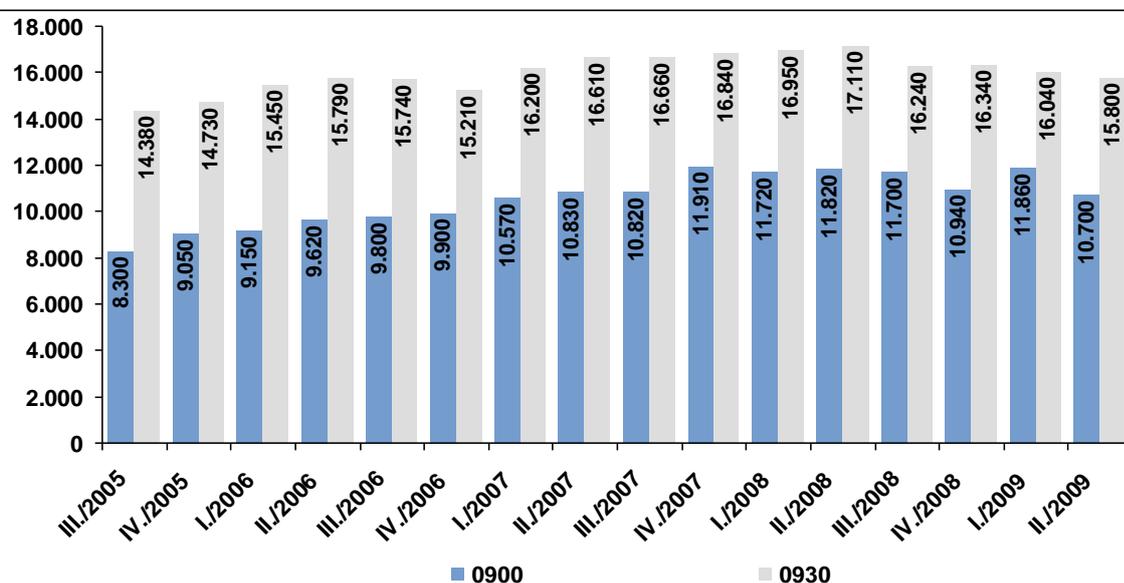
Abbildung 4-3: Anzahl genutzter Rufnummern für Dienste mit geregelter Entgeltobergrenze in Österreich



Quelle: RTR [2008b], RTR [2009b]

Dieser rückläufige Trend findet sich auch bei den frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten in den Gassen 900 und 930 wieder (vgl. Abbildung 4-4). Dort hat er allerdings bereits deutlich früher, nämlich Mitte 2008 begonnen.

Abbildung 4-4: Anzahl genutzter Rufnummern für frei kalkulierbare Mehrwertdienste in den Gassen 900 und 930 in Österreich



Quelle: RTR [2008b], RTR [2009b]

Insgesamt deutet die Entwicklung der Anzahl genutzter AMWD-Rufnummern darauf hin, dass sich die Marktsituation für AMWD in Österreich in jüngster Vergangenheit verschlechtert hat.

4.6 Zusammenfassung/Highlights in Österreich

Für regulatorische Zwecke werden AMWD in Österreich in erster Linie unterscheiden nach Telefonauskunftsdiensten, Diensten mit geregelter Entgeltobergrenze und frei kalkulierbaren Mehrwertdiensten. Für bestimmte regulatorische Aspekte erfolgt darüber hinaus eine Differenzierung nach der Form des Dienstes (Sprach-/Faxdienste, Nachrichtendienste, Dialer) oder nach der Tarifierung (zeitbasiert, eventbasiert).

Mit der KEM-V werden umfassende Rahmenbedingungen für die regulatorische Behandlung von AMWD in Österreich festgeschrieben. Die KEM-V regelt insbesondere Fragen der Nummerierung, der Verwendung von Rufnummern für AMWD, Preis- und Abrechnungsaspekte von AMWD und Kundenschutzerfordernisse. Die inhaltliche Ausgestaltung von AMWD wird in der KEM-V fast ausschließlich im Zusammenhang mit Telefonauskunftsdiensten tangiert.

Bei AMWD in Österreich ist das Abrechnungsverfahren der Zielnetztarifizierung festgeschrieben.¹⁰⁴ Das Verfahren stellt insbesondere sicher, dass AMWD aus Fest- und Mobilfunknetzen heraus universell und zu gleichen Endkundenpreisen erreichbar sind. Darüber hinaus hat auch der regulatorisch festgelegte Entgeltanteil der TNB für Ihren Billing- und Inkassoaufwand netzübergreifend eine einheitliche Höhe.

Die Zuteilung von AMWD-spezifischen Rufnummern ist sowohl für AMWD-Betreiber als auch für Inhalteanbieter möglich. AMWD-Betreiber dürfen abgeleitete Zuteilungen vornehmen, wobei eine Informationspflicht über den tatsächlichen Inhalteanbieter gegenüber der RTR besteht.

Kurzwahlnummern im Mobilfunk dürfen in Österreich nicht für die Inanspruchnahme sondern höchstens für den Zugang zu AMWD genutzt werden. Die tatsächliche Nutzung von AMWD darf ausschließlich unter Verwendung der dafür vorgesehenen Rufnummerngassen erfolgen. Die operative Verwaltung der Mobilfunk-Kurzwahlnummern wird von den Netzbetreibern wahrgenommen, die Gesamthoheit liegt bei der RTR.

Spezifische Kundenschutzbestimmungen der KEM-V fokussieren wegen des besonderen Missbrauchsrisikos auf frei kalkulierbare Mehrwertdienste. Vorgaben existieren insbesondere hinsichtlich der Preisangabe in der Werbung und hinsichtlich der Preisinformation vor Beginn der Dienstnutzung.

104 Davon ausgenommen ist lediglich die Teilgasse 8282, die einer besonderen Form von Nachrichtendiensten vorbehalten ist.

5 Fallstudie Schweiz

5.1 Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung

Die Grundlagen der spezifischen Regulierung von AMWD in der Schweiz finden sich in mehreren Rechtstexten. Zentrales Element bildet das Fernmeldegesetz (FMG, Stand: 09.03.2007), in dem die fundamentalen Befugnisse zur Regulierung im TK-Sektor festgelegt werden. Im Wesentlichen handelt es sich mit Blick auf AMWD um die Ermächtigung des nationalen TK-Regulierers Bundesamt für Kommunikation (Bakom) für die Nummernverwaltung und die Missbrauchsprävention. Im Zusammenhang mit der Aufgabe Missbrauchsvermeidung wird dem Bakom insbesondere auch die Befugnis zur Einrichtung von Preisobergrenzen erteilt.¹⁰⁵ Darüber hinaus ist das Bakom verantwortlich für die Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle für Streitigkeiten bei AMWD.¹⁰⁶ Die weitere Ausgestaltung der regulatorischen Festlegungen für AMWD erfolgt durch das Bakom hauptsächlich in der Fernmeldedienstverordnung (FDV, Stand: 01.01.2010) und in der Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich (AEFV, Stand: 01.01.2010). Die FDV fokussiert dabei auf die besonderen Missbrauchspotenziale von AMWD außerhalb der Freephone- und Shared Cost-Dienstkategorien.

Außer in den im Verantwortungsbereich des Bakom liegenden Verordnungen werden AMWD explizit auch in der Preisbekanntgabeverordnung (PBV, Stand: 01.01.2010) thematisiert. Die PBV liegt in der Verantwortung des Staatssekretariats für Wirtschaft. Sie findet nicht nur für AMWD im Sinne der FDV Anwendung (vgl. Definition in Abschnitt 5.2.1), sondern auch für weitere per Telefon angebotene Dienste, die aber nicht von TK-Anbietern sondern von Inhaltenanbietern oder Dritten in Rechnung gestellt werden.

Neben den staatlichen Stellen nehmen zwei Verbände eine aktive Rolle im Zusammenhang mit der Regulierung von AMWD wahr. Der Swiss Association Value Added Services (SAVASS) stellt eine AMWD-spezifische Interessensvertretung von AMWD-Anbietern und TK-Carriern dar. Die Mitgliedschaft in SAVASS ist freiwillig. Insbesondere ausländische Anbieter sind nur vereinzelt und „schwarze Schafe“ überhaupt nicht vertreten sind. Zur Missbrauchsvermeidung und Förderung von fairem Wettbewerb im Bereich von Mehrwertdiensten i.S.d. FDV hat SAVASS einen Ehrenkodex verabschiedet, der für die Mitglieder verpflichtend ist. Als zweiter Verband ist der Schweizerischer Verband der Telekommunikation (asut) involviert, in dem neben Anwendern von TK-Diensten auch TK-Anbieter Mitglied sind. Auch asut hat in Form der „Branchenverein-

¹⁰⁵ Vgl. FMG § 12b und § 12c.

¹⁰⁶ Im Jahr 2008 hat das Bakom die außergerichtliche Schlichtungsstelle Stiftung Ombudscom mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut. Die Stiftung wird von den vier Carriern Swisscom, Orange, Sunrise und Cablecom, der Swiss Association Value Added Services (SAVASS) und drei Konsumentenorganisationen getragen. Das Bakom nimmt die Aufsicht über die Stiftung Ombudscom wahr.

barung für Telekommunikationsdienste“ eine Selbstverpflichtung der Mitglieder verabschiedet, die bei der Erbringung von Mehrwertdiensten i.S.d. FDV Anwendung findet. Zusätzlich zu den verbandsspezifischen Selbstverpflichtungen gibt es einen weiteren „Code of Conduct“ der Mobilfunknetzbetreiber. Dieser Verhaltenskodex thematisiert die Verwaltung und Nutzung von Mobilfunk-Kurzrufnummern für AMWD.

Insgesamt stellt sich das regulatorische Umfeld für AMWD in der Schweiz somit als ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher staatlicher Stellen und verpflichtender Vorgaben mit branchenspezifischen Institutionen und freiwilligen Selbstverpflichtungen dar.

5.2 Struktur der AMWD

5.2.1 Dienstearthen/-klassen

In Artikel 1c der FDV wird ein Mehrwertdienst definiert als eine Dienstleistung, die

- „über einen Fernmeldedienst erbracht wird **und**
- von einer Anbieterin von Fernmeldediensten zusätzlich zu den Fernmeldediensten in Rechnung gestellt wird.“

Für die Einordnung als Mehrwertdienst ist es dabei unerheblich, ob das Inkasso direkt über die Telefonrechnung, mit einer separaten Rechnung oder durch Belastung einer Prepaidkarte o.ä. erfolgt. Auch der Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Dienstleistung spielt bei der Abgrenzung keine Rolle.¹⁰⁷

Hintergrund der besonderen regulatorischen Berücksichtigung von Mehrwertdiensten im schweizerischen Fernmelderecht ist, dass diese Dienste in Verbindung mit einem Fernmeldedienst abgerechnet werden und die ansonsten gegebenen Möglichkeiten des Zivilrechts zum Schutz des Kunden (insbesondere die Möglichkeiten zur Geltendmachung von Ansprüchen bei Einwänden gegen die Rechnung) nach Einschätzung des Gesetzgebers nicht hinreichend greifen.

¹⁰⁷ Aufgrund des Kriteriums, dass die Dienstleistung zusätzlich zum TK-Dienst in Rechnung gestellt wird, könnten Freephone- und Shared Cost-Dienste bei enger Auslegung der FDV nicht den Mehrwertdiensten zugerechnet werden. In Artikel 35 spricht die FDV allerdings von Mehrwertdiensten, „die über Nummern des Nummerierungsplans E.164 vom Typ 0800 (Gratisnummern), 084x (Gebührenteilungsnummern) ... angeboten werden“. Im weiteren Teil der Fallstudie werden diese Dienste auch angesichts der in Abschnitt 2.1 dargelegten inhaltlichen Abgrenzung allerdings weiterhin berücksichtigt.

Innerhalb der FDV¹⁰⁸ erfolgt eine weitere Differenzierung von Mehrwertdiensten nach der Art der Realisierung. Unterschieden werden dort

- Dienste über Adressierungselemente des Nummerierungsplans E.164,
- Dienste mittels SMS oder MMS,
- sonstige Dienste, die weder über Adressierungselemente des Nummerierungsplans E.164 noch mittels SMS oder MMS sondern i.d.R. über Internet bereitgestellt werden.

Für die letztgenannte Kategorie gelten die mehrwertdienstespezifischen Regelungen nur zu einem kleinen Teil.¹⁰⁹ Dadurch sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen TK-Anbietern und TK-fremden Anbietern in den Bereichen E-Commerce und M-Commerce vermieden werden.

5.2.2 Nummerierung/Rufnummerngassen

Die Erbringung von rufnummernbasierten AMWD ist in der Schweiz nur in den speziell dafür vorgesehenen Rufnummerngassen zulässig. Damit ist es insbesondere nicht möglich, AMWD i.S.d. FDV über geografische Rufnummern zu realisieren. Denkbar wären unter Verwendung geografischer Rufnummern allenfalls Dienste, bei denen die Leistungserbringung zwar über einen TK-Dienst erfolgt, während die Abrechnung nicht durch den TK-Anbieter sondern durch den Inthalteanbieter oder ein spezialisiertes Inkassounternehmen wahrgenommen wird.

Für rufnummernbasierte AMWD stehen mehrere Rufnummerngassen zur Verfügung, die sich in erster Linie durch die dahinter liegenden Endkundenpreise und den Verwendungszweck unterscheiden. In allen Fällen ist eine Rufnummernverlängerung nicht zulässig.

Verzeichnisauskunftsdienste

Auskunftsdienste werden in der Rufnummerngasse 18xy angeboten. Im Gegensatz zu der in der EU harmonisierten Vorgehensweise steht die Gasse 118xy nicht zur Verfügung, da die Kurzurufnummer 118 in der Schweiz als Notrufnummer verwendet wird.

¹⁰⁸ Vgl. FDV Artikel 36.

¹⁰⁹ Die relevanten Regelungen umfassen im Wesentlichen die Kennzeichnungspflicht als Mehrwertdienst, die Pflicht Erotikdienste nur in einer eindeutig erkennbaren Kategorie anzubieten, das Verbot zur Anschlussperre aufgrund von Rechnungsstreitigkeiten bei Mehrwertdiensten, das Recht der Nachfrager zur Sperrung des Zugangs zu Mehrwertdiensten und der Schutz von Minderjährigen mit Blick auf Erotikhalte.

Gratisnummern

Für Freephone-Dienste ist die Rufnummerngasse 800 reserviert.

Gebührenteilungsnummern

Shared Cost-Dienste sind in der Gasse 84x angesiedelt. Derzeit sind die Teilgassen 0, 2, 4 und 8 für AMWD geöffnet, wobei es hinsichtlich der Verwendung oder Endkundenentgelte der Teilgassen keine spezifischen Regelungen gibt. Prinzipiell sind in der Rufnummerngasse 084x auch Internetzugangsdienste (Dialer) zulässig.

Mehrwertdienstenummern i.e.S.

Die Rufnummerngasse 90x ist für Premium Rate-Dienste vorgesehen. Explizit untersagt ist die Verwendung für Internetzugangsdienste (Dialer). Drei Teilgassen sind aktuell für Premium Rate-Dienste geöffnet. Die Nutzung der einzelnen Teilgassen ist an bestimmte inhaltliche Vorgaben gekoppelt:

- 0900: Dienste im Bereich Business/Marketing,
- 0901: Dienste in den Bereichen Unterhaltung, Spiele, Response,
- 0906: Erwachsenenunterhaltung.

Eine weitergehende, allgemeinverbindliche Definition der einzelnen Dienstekategorien ist allerdings kein Bestandteil der relevanten Verordnungen. Es werden allenfalls exemplarische Anwendungsfelder für einzelne Kategorien genannt, z.B. für Unterhaltung (Horoskop, „Plauderboxen“), Response (Wettbewerbe, Umfragen) oder Erwachsenenunterhaltung (Erotik, Pornographie).

Kurznummern für Premium SMS/MMS

Kurzrufnummern sind drei- bis maximal fünfstellig. Die Hoheit über die Nummern liegt beim Bakom, die operative Verwaltung in Form abgeleiteter Zuteilungen erfolgt durch die jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber. Eine Nutzung der Kurzrufnummern für Sprachdienste ist ausdrücklich untersagt. Über den Verhaltenskodex der Mobilfunknetzbetreiber erfolgt eine inhaltliche Strukturierung der Kurzrufnummern in dem Sinn, dass Nummern, die mit der Ziffer 6 beginnen, für Erwachsenenunterhaltung reserviert sind.

5.2.3 Tarifierung/Abrechnungsverfahren

Die einzelnen AMWD-spezifischen Rufnummerngassen sind in der FDV mit unterschiedlichen Vorgaben hinsichtlich der Preisobergrenzen belegt. Die Abrechnungsverfahren werden dagegen nicht vom Gesetzgeber vorgeschrieben sondern vielmehr von den Marktteilnehmern in eigener Verantwortung festgelegt.

Gratisnummern

Dienste in der Rufnummerngasse 800 müssen sowohl von Festnetz- als auch von Mobilfunkanschlüssen kostenfrei nutzbar sein. Zulässig sind allenfalls spezielle Entgelte für die Inanspruchnahme eines Endgeräts, für das der Nutzer des Dienstes keinen Laufzeitvertrag hat. Neben Prepaid-Mobilfunkanschlüssen trifft dies insbesondere auf öffentliche Telefone zu.

Gebührenteilungsnummern

In der Rufnummerngasse 84x entspricht die Preisobergrenze für Anrufe aus dem Festnetz dem Höchstpreis einer nationalen Festnetzverbindung. Als Referenzpreis wird dafür in der aktuellen Fassung FDV ein Wert von 0,075 CHF/Min. zuzüglich Mehrwertsteuer festgelegt.¹¹⁰

Der tatsächliche Endkundenpreis wird vom Inhalteanbieter bzw. Zuteilungsnehmer der AMWD-Rufnummer in Abstimmung mit dem VNB/AMWD-Betreiber festgelegt. Als Abrechnungsverfahren kommt ausschließlich das Online-Billing zum Einsatz.

Bei Anrufen aus Mobilfunknetzen können die Netzbetreiber in eigener Verantwortung einen Zuschlag für die Nutzung der Dienste erheben („airfee“). Dieser Zuschlag ist gesetzlich nicht reglementiert und kann auch innerhalb eines Mobilfunknetzbetreibers je nach Endkundertarif unterschiedlich hoch ausfallen.

Mehrwertdienstenummern i.e.S. und Verzeichnisauskunftsdienste

Das Entgelt für die Nutzung eines AMWD in den Gassen 90x und 18xy kann sich aus einer fixen und einer zeitabhängigen Komponente zusammensetzen. Der Gesamtpreis für die Nutzung darf 400 CHF pro Anruf nicht überschreiten. Darüber hinaus gibt es nochmals einzelne Vorgaben für die beiden Entgeltkomponenten. Der fixe Anteil darf maximal 100 CHF betragen, bei Überschreitung einer Grenze von 10 CHF ist allerdings eine explizite Zustimmung des Nutzers erforderlich. Die zeitabhängige Komponente ist auf 10 CHF/Min. limitiert. Auch hier ist eine explizite Kundenzustimmung erforderlich, falls die Schwelle von 5 CHF/Min. überschritten wird. Als Besonderheit gilt für AMWD im Abonnementverfahren, dass der Preis je Minute bzw. je Event auf jeweils 5 CHF begrenzt ist und auch mit expliziter Zustimmung des Nutzers keine höheren Preise möglich sind.

Die Festlegung des Endkundenpreises erfolgt durch den Inhalteanbieter bzw. Zuteilungsnehmer der AMWD-Rufnummer in Abstimmung dem VNB/AMWD-Betreiber. Neben der flexiblen Festlegung der Tarifhöhe kann dabei auch individuell das Abrechnungsverfahren vereinbart werden. Zum einen kann das Online-Billing genutzt werden. Zum anderen steht ein als Offline-Billing bezeichnetes Verfahren zur Verfügung, das sich allerdings leicht von der deutschen Verfahrensform unterscheidet (Details zu den

¹¹⁰ Vgl. FDV Artikel 22, Absatz 1b.

Abrechnungsverfahren in der Schweiz siehe unten). Die Verwendung des Offline-Billings führt zu Besonderheiten bei der Nutzung von Prepaid-Anschlüssen aus. Premium Rate Services in der Gasse 90x sind dann nicht erreichbar. Bei 18xy-Auskunftsnummern wird ein vom VNB/AMWD-Betreiber festgelegter korrespondierender Online-Tarif verwendet.

Mobilfunknetzbetreiber dürfen analog zum Fall der Gebührenteilungsnummer in eigener Verantwortung einen Zuschlag auf den vom Inhaltenanbieter bzw. Zuteilungsnehmer festgelegten Preis erheben, müssen dabei allerdings die vorgenannten Preisobergrenzen beachten. Die Aufschläge liegen nach Experteneinschätzungen durchschnittlich in einer Größenordnung von ca. 0,30 CHF/Min. Die Margen der Mobilfunkanbieter für AMWD erreichen aufgrund dieser Praxis Werte im Bereich von 35% bis 50%, während im Festnetz die Margen in der Größenordnung von ca. 20% liegen.¹¹¹

Kurznummern für Premium SMS/MMS

Die Preise können durch die Inhaltenanbieter netzspezifisch aufgrund individueller Verträge mit den Mobilfunknetzbetreibern festgelegt werden. Dabei sind die eventspezifischen Preisvorgaben von 100 CHF (mit expliziter Kundenzustimmung) bzw. 10 CHF (ohne weitere Kundenzustimmung) für einzelne Dienste und 5 CHF für Abonnementdienste zu berücksichtigen.

Abrechnungsverfahren für AMWD

Die Netzbetreiber sind über die Zuteilungsregeln der AMWD-Rufnummern verpflichtet, untereinander die Abrechenbarkeit der Dienste sicherzustellen.¹¹² Hierzu existieren in der Schweiz wie in Deutschland zwei unterschiedliche, als Online-Billing und Offline-Billing bezeichnete Abrechnungsverfahren.¹¹³ Die Verfahren sind in beiden Ländern insoweit ähnlich, dass der Charging Determination Point beim Online-Billing jeweils durch den TNB wahrgenommen wird, während beim Offline-Billing jeweils der VNB/AMWD-Betreiber verantwortlich für die Ermittlung der Endkundenentgelte ist. In der Schweiz liegt allerdings bei beiden Verfahren die Tarifhoheit für den (Festnetz-) Endkundenpreis beim VNB/AMWD-Betreiber (in Abstimmung mit dem Inhaltenanbieter bzw. Zuteilungsnehmer der Rufnummer). Darüber hinaus erfolgen in der Schweiz in jedem Fall Billing und Inkasso durch den TNB, da der Dienst ansonsten nicht die in der FDV formulierten Merkmale eines Mehrwertdienstes erfüllt.

¹¹¹ Vgl. Züst [2008].

¹¹² Vgl. Bakom [2009b].

¹¹³ Beim Offline-Billing in der Schweiz wird nochmals differenziert zwischen den Varianten A (zeitabhängige Tarifierung) und B (eventbasierte Tarifierung). Bei der technischen Realisierung unterscheiden sich beide Varianten in einzelnen Details.

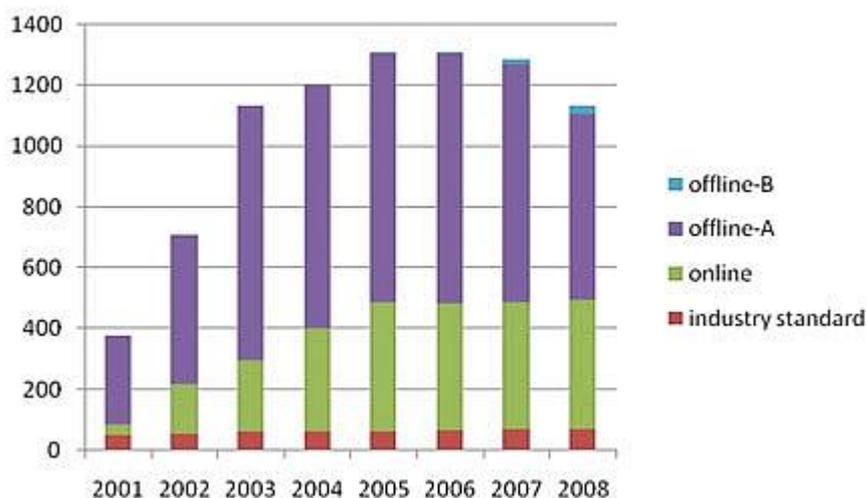
Die schweizerische Variante des Online-Billings erlaubt zwar keine aus der inhaltlichen Leistung heraus resultierende Tarifwechsel während der AMWD-Nutzung (z.B. unterschiedliche Preise für die originäre Auskunftslleistung und für die weitervermittelte Verbindung bei Telefonauskunftsdiensten). Es sind im Online-Billing aber Tarife möglich und auch im Markt existent, bei denen neben zeitabhängigen Entgelten auch ein Entgelt pro Call anfällt.

Die Bereitstellung der Tarifinformationen für die einzelnen AMWD-Rufnummern und die Abwicklung des Offline-Billings erfolgt über eine gemeinsame Plattform der Netzbetreiber (INet-Server¹¹⁴). Tarifänderungen für AMWD-Rufnummern sind dort mit einer Vorlaufzeit von 2 Tagen möglich. Abweichend davon beträgt die Frist bei 18xy-Rufnummern für Verzeichnisauskunftsdienste 10 Tage. Eine Teilmenge der Online-Tarife besteht aus den „Industry Standard Tariffs“. Für diese Tarife gibt es einheitlich definierte Preise, so dass den TNB keine gesonderten Tarifinformationen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Ende 2008 waren in der Schweiz insgesamt mehr als 1.100 verschiedene Tarife für AMWD-Rufnummern implementiert (vgl. Abbildung 5-1). Davon entfallen weniger als 80 auf die „Industry Standard Tariffs“. Bei rund 50 Tarifen handelt es sich um eventbasierte Offline-Tarife. Die restlichen ca. 1.000 Tarife entfallen zu etwa gleichen Teilen auf Online- und zeitbasierte Offline-Tarife. Ca. 75% aller AMWD-Rufnummern verwenden die „Industry Standard Tariffs“, d.h. es liegt eine starke Konzentration auf des AMWD-Marktes in der Schweiz auf diese Tarife vor. Nur die restlichen 25% der AMWD-Rufnummern basierten auf der großen Zahl von Online- oder Offline-Tarifen, die eine vollkommen flexible Preisgestaltung erlauben.

114 Betrieben wird der INet-Server von der Telecom Data Services (Teldas) GmbH mit den Anteilseignern Orange, Sunrise und Swisscom.

Abbildung 5-1: Anzahl von AMWD-Tarifen in der Schweiz (2001 – 2008)



Quelle: <https://www.teldas.ch/en/home/main-figures/index.html>, Abruf am 29.01.2010

Erreichbarkeit von AMWD

Die nationale Erreichbarkeit der AMWD-spezifischen Rufnummern unterliegt der generellen Interoperabilitätspflicht der Netzbetreiber in der Schweiz. An sich sollten die Rufnummern daher von allen TK-Anschlüssen (mit Ausnahme von Anschlüssen im Prepaid-Verfahren) erreichbar sein. In der Praxis sind allerdings faktische Einschränkungen feststellbar. Insbesondere von VoIP-basierten Anschlüssen aus sind AMWD-spezifische Rufnummern nach Angaben von Marktexperten vielfach noch nicht nutzbar.

Prinzipiell ist auch eine Erreichbarkeit von AMWD-spezifischen Rufnummern aus dem Ausland zulässig. Die Entscheidung über die Implementierung der internationalen Erreichbarkeit können die Inhaltenanbieter in Abstimmung mit dem genutzten Netzbetreiber abhängig von wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Überlegungen eigenständig treffen.

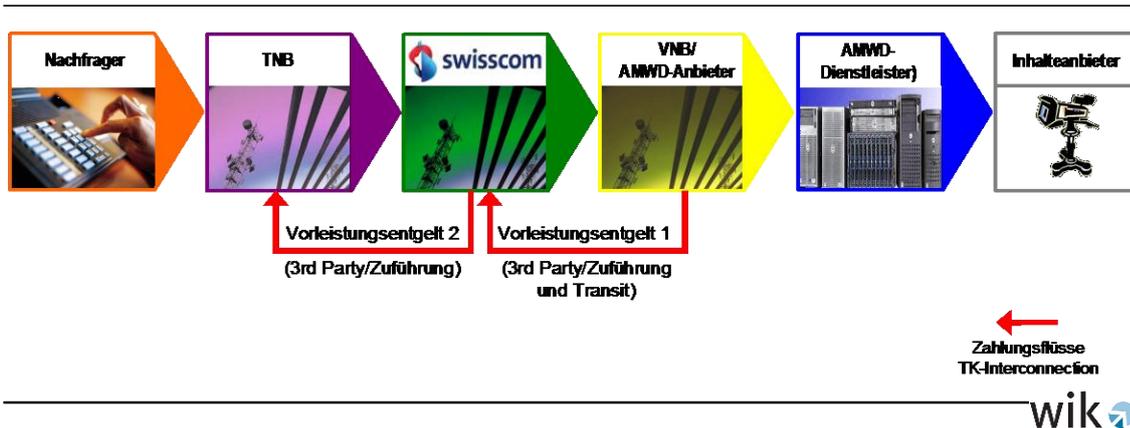
Um die nationale Erreichbarkeit von Anschlüssen beliebiger TNB aus sicherzustellen, unterliegen marktbeherrschende Anbieter öffentlicher Telefondienste der Verpflichtung, Wholesaleprodukte in den Rufnummerngassen 8xx und 90x anzubieten.¹¹⁵ Entsprechend muss das Wholesale-Produktportfolio des marktbeherrschenden Anbieters Swisscom folgende spezifische AMWD-Vorleistungen umfassen:

- Zugang von Swisscom zu AMWD (ohne Billing Service),
- Terminierung bei Swisscom für AMWD (ohne Billing Service),
- Transitleistung TK-Interconnection für AMWD,

¹¹⁵ Vgl. FDV Artikel 61.

Insbesondere durch Nutzung der Transit-Vorleistungen ist es für AMWD-Betreiber möglich, eine umfassende Erreichbarkeit der bei ihnen implementierten AMWD-Rufnummern sicherzustellen, ohne mit einzelnen Netzbetreibern separate Zusammenschaltungsverträge abschließen zu müssen (vgl. Abbildung 5-2).

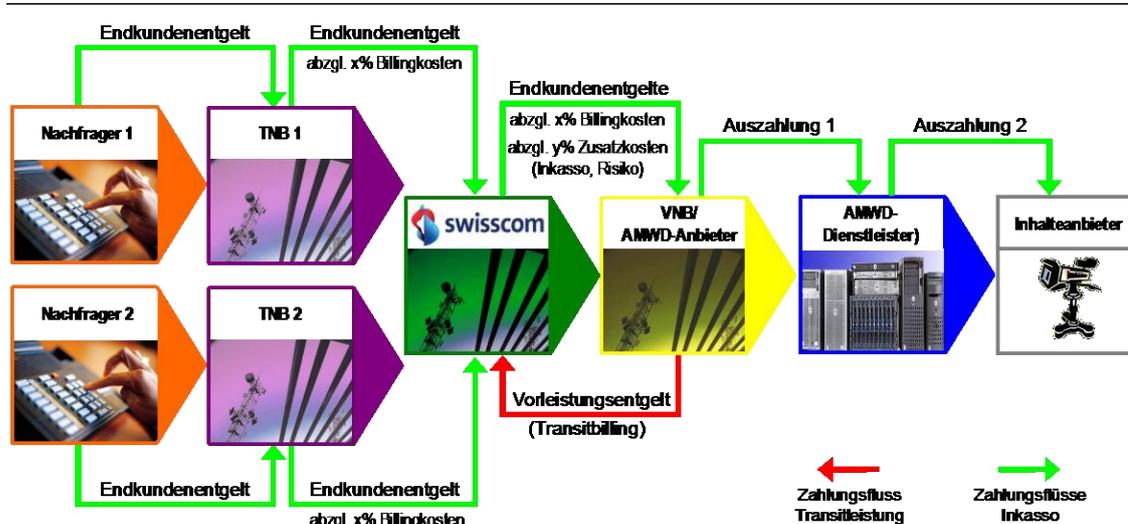
Abbildung 5-2: Swisscom-Transitleistung TK-Interconnection für AMWD



Quelle: In Anlehnung an: Swisscom: Example Transit Billing, <http://www.swisscom.com/FxRes/NR/rdonlyres/374E9A17-2D67-4BB0-BDBC-C08ABEEFF76E/0/VASBillingBeispiel.pdf>, Abruf am 27.01.2010

Nicht durch regulatorische Verpflichtungen abgedeckt ist die Abrechnung von AMWD. Im Rahmen kommerzieller Verhandlungen müssen daher vom Prinzip her die Provisionen für Billing und Inkasso mit den einzelnen Netzbetreibern festgelegt werden. Allerdings bietet Swisscom auch in diesem Kontext eine spezielle (nicht regulierte) Transitleistung an (AMWD Billing Service), bei der Swisscom als alleiniger Vertragspartner des AMWD-Betreibers auch für Billing und Inkasso über andere Netzbetreiber verantwortlich ist (vgl. Abbildung 5-3). Der VNB/AMWD-Betreiber muss bei Nutzung dieser Transitleistung nur mit Swisscom nicht aber mit allen anderen TNB einen Vertrag abschließen. Swisscom übernimmt stellt seinerseits über Verträge mit den einzelnen TNB sicher, dass der VNB/AMWD-Betreiber das Endkundenentgelt aus der Nutzung seiner AMWD (nach Abzug von Billing- und Inkassokosten) aggregiert über Swisscom erhält.

Abbildung 5-3: Swisscom-Transitleistung Billing für AMWD



Quelle: In Anlehnung an: Swisscom: Example Transit Billing, <http://www.swisscom.com/FxRes/NR/rdonlyres/374E9A17-2D67-4BB0-BDBC-C08ABEEFF76E/0/VASBillingBeispiel.pdf>, Abruf am 27.01.2010

5.2.4 Zuteilungsregeln

Die AMWD-spezifischen Rufnummern in den Gassen 18xy, 800, 84x und 90x werden in Form von Einzelzuteilungen vergeben. Voraussetzung für die Zuteilung einer solchen Rufnummer ist eine Korrespondenzadresse in der Schweiz, bei der eine rechtsgültige Zustellung von Mitteilungen, Vorladungen, Verfügungen o.ä. sichergestellt ist. Darüber hinaus ist das Angebot von AMWD (und damit die Nutzung der zugeteilten AMWD-spezifischen Rufnummer) nur für Anbieter zulässig, die den Dienst von einem Sitz oder einer Niederlassung in einem Vertragsstaat des „Lugano-Übereinkommens“ aus verantworten. Das „Lugano-Übereinkommen“ vom 16. September 1988 regelt die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, d.h. insbesondere ermöglicht es Nutzern von AMWD aus der Schweiz, gerichtlich in der Schweiz gegen AMWD-Anbieter im Ausland vorzugehen und Urteile im Ausland vollstrecken zu lassen.

Der Zuteilungsnehmer einer AMWD-Nummer gilt als Anbieter des AMWD. Eine abgeleitete Nummernzuteilung ist damit nicht möglich. Aufgrund einer zum Jahresbeginn 2010 in Kraft getretenen Änderung der AEFV ist allerdings die Nutzung der Nummer durch Dritte explizit zulässig. Der Zuteilungsnehmer nimmt dabei rechtlich weiterhin die Funktion des Diensteanbieters wahr und ist daher verantwortlich für die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen. Der Zuteilungsnehmer trägt somit in jedem Fall die letztendliche Verantwortung und muss ggf. geeignete Maßnahmen implementieren, um die Einhaltung der Nutzungsbedingungen durch den Dritten sicherzustellen. Außerdem muss der Zuteilungsnehmer bei Bedarf Auskunft darüber erteilen, welche Dienste zu einem bestimmten Zeitpunkt über die Rufnummern angeboten wurden.

5.2.5 Verwendungsmöglichkeiten

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung von AMWD werden in der Schweiz nahezu ausschließlich die 18xy-Auskunftsdienste von regulatorischen Eingriffen tangiert. In der Nummergasse 90x beschränken sich die Vorgaben auf eine Strukturierung von Teilgassen nach bestimmten Dienstekategorien und das Verbot, die 90x-Rufnummern im Rahmen der Rufnummernübermittlung bei Anrufen (Calling Line Identification Presentation/CLIP) zu verwenden. In den übrigen Gassen spielt die inhaltliche Ausgestaltung für die AMWD-spezifische Regulierung dagegen keine Rolle.

Der im Vergleich zu anderen AMWD-Rufnummern besondere Marketingwert der 18xy-Kurzwahlnummern in Verbindung mit der begrenzten Anzahl möglicher Rufnummern dürfte nach unserer Einschätzung der wesentliche Grund für die Fokussierung der inhaltlichen Regulierungsaktivitäten des Bakom bei AMWD auf Auskunftsdienste sein. Dienste, die in der 18xy-Gasse angeboten werden, sollen offenbar der Erbringung des Universaldienstes Teilnehmervorbesuchen vorbehalten sein und sich so insbesondere gegenüber Mehrwertdiensten in der Rufnummerngasse 90x abgrenzen. Es ist allerdings festzustellen, dass aus dem Markt heraus eine Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten angestrebt wird, die zumindest im Grundsatz auch auf politischer Seite Zustimmung erfährt.¹¹⁶

Im Einzelnen regeln die Vorgaben des Bakom, dass ein Dienst in der Nummergasse 18xy „*ausschließlich zur Bereitstellung von Auskunftsdiensten zu den Teilnehmergezeichnissen des öffentlichen Telefondienstes und der damit eng verbundenen Dienste*“ genutzt werden darf, und jederzeit in der gesamten Schweiz in allen drei Amtssprachen erreichbar sein muss.¹¹⁷ Als eng verbundener Dienst wird zum einen die Weiterleitung zu der angefragten Rufnummern genannt. Zum anderen ist die SMS-/MMS-Übertragung von Verzeichnisdaten und direkt damit zusammenhängenden Zusatzinformationen wie z.B. geografische Standortinformationen zulässig. Darüber hinaus ist auch die Erbringung von Vermittlungsdiensten unter einer 18xy-Nummer möglich.¹¹⁸ Informationsangebote, die nicht im Zusammenhang mit den Verzeichnisdaten stehen, dürfen dagegen nicht Teil des 18xy-Dienstes sein. Die Erbringung der Zusatzdienste muss durch den Anbieter individuell eingeschränkt werden, falls ein Anrufer ohne Laufzeitvertrag anruft und für den TNB eine Fakturierung der Zusatzdienste während des Gesprächs nicht möglich ist.

¹¹⁶ Vgl. Schreiben der 1818 Auskunft AG an das Bakom, 04.06.2009.

¹¹⁷ Vgl. Bakom [2009b].

¹¹⁸ Swisscom hatte Anfang 2009 einen (auf Opt-out basierenden) Vermittlungsdienst (Connect 1811) gestartet, bei dem ein Anrufer ohne Bekanntgabe der Zielrufnummer mit einem gewünschten Teilnehmer verbunden werden konnte. Zum Jahresende 2009 wurde dieser Dienst zunächst wieder eingestellt. Grund sind aus Sicht von Swisscom relevante Datenschutzbedenken, da Swisscom durch eine Änderung der FDV nach eigener Einschätzung zur Weitergabe von Kundendaten an andere Anbieter gezwungen wäre und eine angemessene Branchenlösung zur Wahrung des Datenschutzes bei Vermittlungsdiensten bisher nicht gefunden wurde. Neben den datenschutzrechtlichen Aspekten haben darüber hinaus offensichtlich auch kommerzielle Probleme mit Blick auf die Konditionen für den Zugriff auf die Swisscom-Datenbank durch andere Carrier zur Einstellung des Dienstes geführt.

Explizit ausgeschlossen ist die Weiterleitung von 18xy-Auskunftsdiensten zur Rufnummerngasse 906, d.h. zu Mehrwertdiensten mit Erwachseneninhalten.

Auch hinsichtlich der Zuteilung sind bei 18xy-Rufnummern einige Besonderheiten festgelegt. Je Zuteilungsnehmer kann maximal eine Rufnummer aus der 18xy-Gasse beantragt werden. Die Zuteilung einer 18xy-Rufnummer eröffnet gleichzeitig auch das Recht auf Zuteilung der Nummer als Kurzwahl für entsprechende SMS-/MMS-Dienste. Über eine 18xy-Rufnummer sollen mindestens 3 Mio. Anrufe pro Jahr abgewickelt werden, ansonsten ist ein Widerruf der Zuteilung möglich. Diese Option hat das Bakom bisher jedoch nicht ausgeübt, auch wenn die Anrufzahlen mehrerer Auskunftsanbieter in der Schweiz unter dieser Grenze lagen.

Abweichend zu den AMWD-spezifischen Rufnummern in den Gassen 18xy, 800, 84x und 90x ist in der Schweiz die Zuteilung bei Mobilfunk-Kurzrufnummern geregelt. Die Verwaltungshoheit der Kurzrufnummern liegt über die Festlegung von Rahmenrichtlinien zwar beim Bakom. Die operative Verwaltung ist aber faktisch an die Mobilfunknetzbetreiber delegiert. Die gesamten Kurzrufnummern sind jeweils komplett den Mobilfunknetzbetreibern zugeteilt und werden von diesen abgeleitet an die Inhalteanbieter zugeteilt. Hierzu haben sich die Mobilfunknetzbetreiber auf einen gemeinsamen Verhaltenskodex verständigt.¹¹⁹

In dem „Code of Conduct“ verpflichten sich die Netzbetreiber zu einer transparenten, effizienten und diskriminierungsfreien Zuteilung nach dem „first come, first serve“-Prinzip. Jede Kurzrufnummer kann nur einmal (d.h. durch jeweils einen Mobilfunknetzbetreiber) vergeben werden, für die anderen Netzbetreiber ist die Nummernvergabe dann gesperrt. Die Zuteilung umfasst das Recht auf Nutzung der entsprechenden Kurzrufnummern in allen Mobilfunknetzen, begründet aber noch keinen Anspruch auf technische Implementierung der Kurzrufnummer durch alle Netzbetreiber. Die zugeteilten Kurzrufnummern werden mit den jeweiligen Zuteilungsnehmern von den Mobilfunknetzbetreibern veröffentlicht. Vereinzelt wird aus dem Markt heraus Kritik wegen mangelnder Diskriminierungsfreiheit der Zuteilung (z.B. mit Blick auf die Nummernverfügbarkeit oder die Zuteilungskonditionen) geäußert. Missbrauchsverfahren beim Bakom haben sich daraus allerdings noch nicht ergeben.

Für die Aktivierung einer zugeteilten Kurzrufnummer in den einzelnen Mobilfunknetzen ist jeweils ein gesonderter Vertrag zwischen dem Zuteilungsnehmer und den Netzbetreibern der von ihm gewünschten Netze erforderlich. Die tatsächliche Erreichbarkeit und die wirtschaftlichen Konditionen sind somit netzspezifisch ausgeprägt. Insbesondere besteht keine rechtliche Verpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber zur Implementierung der Kurzrufnummern. Aus wettbewerblicher Sicht ist darüber hinaus kritisch, dass zwischen den für die Realisierung von Premium-SMS-/MMS erforderlichen SMS-Centern der einzelnen Mobilfunknetze kein Interconnection möglich ist und so faktisch

¹¹⁹ Vgl. <http://www.bakom.ch/themen/telekom/00479/00608/01517/index.html?lang=de>, Abruf am 29.01.2010.

kein Wettbewerb zwischen den Mobilfunknetzbetreibern mit Blick auf die Implementierung der Kurzrufnummern besteht. Für eine universelle Erreichbarkeit sind stets Verträge mit allen Netzbetreibern erforderlich. Einzelne Marktteilnehmer würden daher die Einführung eines Interoperabilitätsprinzips analog zur Situation bei den AMWD-spezifischen Rufnummern im Festnetz (vgl. Abschnitt 5.2.3) begrüßen. Dann wäre es für eine universelle Erreichbarkeit hinreichend, mit nur einem Mobilfunknetzbetreiber einen Implementierungsvertrag abzuschließen.

5.3 Kundenschutz bei AMWD

Im Vordergrund der regulatorischen Befassung mit dem Thema Kundenschutz bei AMWD stehen in der Schweiz präventive Maßnahmen, die im Wesentlichen eine Erhöhung der Transparenz für Nachfrager zum Ziel haben. Hierzu zählen Preisangaben bei Werbemaßnahmen, Preisinformationen vor Beginn oder während der Dienstenutzung und die Möglichkeit zur AMWD-Nutzung. Zusätzlich zu den präventiv ausgerichteten Aspekten sind in der Schweiz in den spezifischen rechtlichen Regelungen für AMWD auch Instrumente zur Verfolgung von Missbrauchsfällen enthalten.

Preisangabe bei Werbemaßnahmen

In der Preisbekanntgabeverordnung (PBV) werden (entgeltliche) AMWD explizit als Dienstleistungen genannt, die unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen.¹²⁰ In der Werbung für AMWD müssen neben der Telefonnummer in gleicher Schriftgröße ein ggf. anfallendes Grundentgelt, der Nutzungspreis sowie dessen Berechnungsmethodik (z.B. je Minute oder je Anruf) angegeben werden. Ab 01.07.2010 ist bei der Werbung für 90x-Rufnummern darüber hinaus deutlich darauf hinzuweisen, dass der Preis für Anrufe aus dem Festnetz gilt.¹²¹

Preisinformation vor Beginn oder während der Dienstenutzung

Für AMWD mit einem Nutzungspreis von mehr als 2 CHF/Min. bzw. 2 CHF/Call muss vor Beginn der Dienstenutzung in der Sprache des Dienstangebotes eine kostenfreie Preisansage (mit 5 Sekunden Zeitpuffer) erfolgen. Die Verantwortlichkeit dafür liegt beim Zuteilungsnehmer der AMWD-Rufnummer, der für die Realisierung andere Beteiligte in der Wertschöpfungskette einbinden kann. Unabhängig von der Entgelthöhe gilt die Preisansagepflicht in folgenden Fällen:

¹²⁰ PBV Art. 10, Absatz 1: „Für Dienstleistungen in den folgenden Bereichen sind die tatsächlich zu bezahlenden Preise in Schweizerfranken bekannt zu geben: ... q. Dienstleistungen wie Informations-, Beratungs-, Vermarktungs- und Gebührenteilungsdienste, die über Fernmeldedienste erbracht oder angeboten werden, unabhängig davon, ob sie von einer Anbieterin von Fernmeldediensten verrechnet werden.“

¹²¹ Vgl. PBV Art. 13a, Absatz 3.

- Tarifwechsel während der Verbindung,
- Einleitung einer kostenpflichtigen Warteschleife bei 90x- und 18xy-Rufnummern,
- Inanspruchnahme einer (erlaubten) Zusatzleistung während der Nutzung von Auskunftsdiensten (z.B. Weiterleitung).

„Kostenfrei“ bedeutet in der Praxis nicht notwendig, dass dem Anrufer während der Tarifansage überhaupt kein Entgelt berechnet wird. Die PBV lässt nämlich ausdrücklich zu, dass Entgelte in Höhe der Verbindungsentgelte für Anrufe zu „normalen Teilnehmernummern“ (einschließlich ggf. zusätzlicher Mobilfunkentgelte) für die Dauer der Tarifansage erhoben werden. „Kostenfrei“ bezieht sich insofern auf den AMWD-spezifischen Aufschlag auf die Verbindungsentgelte für herkömmliche Sprachtelefonie.

Für Premium-SMS/-MMS, die als Push-Dienst angeboten werden (z.B. SMS-Abo), wird in der PBV eine weitergehende Regelung getroffen. Die Preisinformation vor Beginn der Dienstenutzung muss nicht nur das ggf. anfallende Grundentgelt und den Preis je Nachricht umfassen. Zusätzlich müssen die Möglichkeit zur Abbestellung des Dienstes und die maximale Anzahl an Nachrichten pro Minute angegeben werden. Diese Informationen müssen durch den Nutzer rückbestätigt werden, um den Dienst freizuschalten. Ab 01.07.2010 muss das Vorgehen zur Abbestellung des Dienstes darüber hinaus in jeder Nachricht an den Nutzer beschrieben sein, es sei denn der Endkunde hat einen Verzicht darauf erklärt.

Möglichkeit zur AMWD-Nutzung

Standardmäßig gilt für AMWD-Rufnummern in der Schweiz das Opt Out-Prinzip. Die Erreichbarkeit von AMWD-Rufnummern ist somit a priori von jedem Anschluss aus möglich. Es muss dem Anschlussinhaber allerdings kostenfrei möglich sein, eine Sperrung für die Nutzung von Premium Rate Services zu veranlassen, differenziert nach den Bereichen 90x, 906, SMS-/MMS-Kurzrufnummern, Erotik-SMS-/MMS-Kurzrufnummern, sonstigen AMWD¹²² und sonstigen Erotik-AMWD.

Sofern den Netzbetreibern das Alter des Anschlussinhabers oder Dienstenutzers bekannt ist und unter 16 Jahren liegt, muss die Nutzung erotischer AMWD automatisch gesperrt werden.

Missbrauchsverfolgung

Die Zuteilungsnehmer der AMWD-Rufnummern, die in der Gesamtverantwortung für die Einhaltung aller rechtlichen Regelungen bei der Erbringung von AMWD stehen, werden im Fall von Servicerufnummern auf der Website des Bakom und im Fall von Premium-SMS/-MMS auf den Websites der Mobilfunknetzbetreiber veröffentlicht. Damit ist beim

¹²² AMWD, die nicht über E.164-Rufnummern oder SMS-/MMS-Kurzwahlrufnummern realisiert werden (vgl. Abschnitt 5.2.1).

Verdacht auf Missbrauch eine Identifikation des relevanten Anbieters durch den Nutzer möglich.

Das Bestreiten von Forderungen aus der AMWD-Nutzung wird für Endkunden auch dadurch erleichtert, dass zum einen auf der Rechnung ein separater Ausweis der AMWD-Entgelte erfolgen muss. Zum anderen darf der Netzbetreiber bei Nichtzahlung des AMWD-Anteils aus der Telefonrechnung den Anschluss nicht komplett sperren sondern höchstens die Nutzung von AMWD bis zur Klärung des Sachverhalts unterbinden.

Zur schnellen Unterbindung von AMWD-Missbrauch wird den Netzbetreiber explizit das Recht zugestanden, bei begründetem Missbrauchsverdacht einer 90x-Rufnummer, selbstständig eine bis zu 4 Tage dauernde Sperrung der betroffenen Rufnummern vorzunehmen. Das Bakom und die anderen Netzbetreiber sind unmittelbar über solche Maßnahmen in Kenntnis zu setzen. Die weitere Verfolgung des Missbrauchsverdachts mit der Möglichkeit zum Rufnummernentzug liegt in der Verantwortung des Bakom. Als mögliche Verdachtsmomente, die eine Sperrung rechtfertigen können, werden insbesondere folgende Punkte aufgeführt:

- *„Die Verletzung der Preisbekanntgabevorschriften gemäß PBV;*
- *Das Verrechnen von unverhältnismäßig hohen Gebühren ohne Anbieten oder Liefern einer entsprechenden Gegenleistung;*
- *Unlautere oder betrügerische Leistungsversprechen, wenn die Erbringung der Leistung einen Rückruf auf einzeln zugeteilte Nummern erfordert;*
- *Spam-Versände mit pornografischem Inhalt an Jugendliche, sofern damit für einen Rückruf auf einzeln zugeteilte Nummern geworben wird;*
- *Spam-Versände mit strafbarem Inhalt, insbesondere im Zusammenhang mit Art. 135 (Gewaltdarstellung), 197 (Pornographie), 259 (Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen und Gewalttätigkeit) oder 261^{bis} (Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit) StGB, sofern damit für einen Rückruf auf einzeln zugeteilte Nummern geworben wird;*
- *Die Zusendung von Faxmitteilungen mit der Aufforderung, auf eine einzeln zugeteilte Nummer zurückzufaxen ohne Anbieten einer alternativen, normal kostenpflichtigen Antwortmöglichkeit (z.B. 0800-Nummer, geografische Festnetznummer, etc.);*
- *Der Verstoß gegen das Nutzungsverbot von 090x-Nummern im Rahmen von Webdialer-Programmen.“*

Als Schwachpunkt der auf dem schweizerischen Zivilrecht basierenden Kundenschutzregelungen für AMWD wird von einzelnen Marktteilnehmern, insbesondere Konsumentenschutzorganisationen, kritisiert, dass zum einen eine relativ liberale und anbieterfreundliche Ausrichtung besteht, und zum anderen der Handlungsspielraum des Bakom bei strittigen Fragen im Kontext der Nutzung von AMWD begrenzt ist.

Das Bakom kann zwar die Einhaltung der TK-spezifischen Verordnungen sicherstellen, Verstöße aber nur bei konkreter Anzeige und nicht auf Eigeninitiative hin ahnden. Außerdem hat das Bakom keinerlei Kompetenzen im Hinblick auf weitere, unmittelbar mit AMWD verknüpfte Problemfelder wie z.B. untergeschobene Verträge, ungerechtfertigte Rechnungen oder AMWD ohne angemessene Gegenleistung ("Nicht-Dienste"). In solchen Fällen können Geschädigte allerdings versuchen, über die unabhängige TK-Schlichtungsstelle Ombudscom (vgl. Abschnitt 5.1) eine Lösung zu erreichen.

Die verschiedenen Selbstverpflichtungen der Anbieter im AMWD-Umfeld (z.B. SAVASS Ehrenkodex, asut Branchenvereinbarung, Verhaltenskodex für mobile Mehrwertdienste) leisten nur einen bedingten Beitrag zur Sicherstellung des Kundenschutzes bei AMWD. Zum einen basieren sie auf Freiwilligkeit, d.h. Anbieter von AMWD in der Schweiz müssen diese Verpflichtungen nicht zwangsweise anerkennen. Zum anderen sind die mit den Verpflichtungen verbundenen Sanktionierungsmechanismen nur schwach ausgeprägt. Neben Aufforderung und Ermahnung zur Einhaltung der Verhaltensregeln stellt der Ausschluss aus dem jeweiligen Verband oftmals das einzige Instrument dar.¹²³

5.4 Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste

In der Schweiz ist der Zugang zu den öffentlichen Verzeichnisdaten (so genannte regulierte Verzeichnisdaten) durch den Gesetzgeber seit 2007 detaillierter geregelt als in den anderen hier betrachteten Ländern. Aus der Kombination der Art. 12d, 21 und 11 FMG sowie der Art. 11 und 31 FDV ergibt sich folgende Situation:

Für regulierte Verzeichnisdaten gilt vom Grundsatz her der strenge Kostenmaßstab der EuGH-Entscheidung C 109/03, also nur die reinen Datentransferkosten dürfen als Preis angesetzt werden.¹²⁴ Die regulierten Verzeichnisdaten umfassen neben Name/Vorname/ Firmenname, Adresse und Telefon- bzw. Faxnummer auch die Rubrik (in der Praxis: Branchenbezeichnung), unter der ein Telefonteilnehmer eingetragen sein möchte.¹²⁵ Die Überlassung der regulierten Verzeichnisdaten an die Auskunftsdienste- bzw. Teilnehmerverzeichnisanbieter ist sowohl auf dem Offline-Wege als auch mittels elektronischem Zugang (Online-Zugriff) geregelt.¹²⁶ Dabei gilt, dass jeder Carrier nur die Daten der eigenen Teilnehmer offline überlassen muss. Auf dem Online-Wege ist der Zugriff auf Teilnehmerdaten zu den Kosten des Datentransfers auch für den Fall

¹²³ Vgl. SAVASS [2009].

¹²⁴ Vgl. Art. 21 FMG und dessen Entstehungsgeschichte.

¹²⁵ Vgl. Art. 12d FMG und Art. 11 FDV.

¹²⁶ Vgl. Art. 21 FMG und Art. 31 FDV.

geregelt, dass ein Carrier kein eigenes Teilnehmerverzeichnis veröffentlicht. Genau in diesem Fall ist der Online-Zugang zu den Kosten des Datentransfers auch bzgl. der Fremddaten bereit zu stellen.

In der Praxis ist wie seit Jahrzehnten Swisscom Directories dasjenige Unternehmen, welches die Verzeichnisdaten von allen Carriern einsammelt (offline) und anschließend mit so genannten veredelten, d.h. selbst recherchierten Daten ergänzt. Den Auskunftsdiensteanbietern bietet Swisscom Directories den Online-Zugang entweder zu den regulierten Verzeichnisdaten oder zu den regulierten Verzeichnis- nebst veredelten Zusatzdaten an.

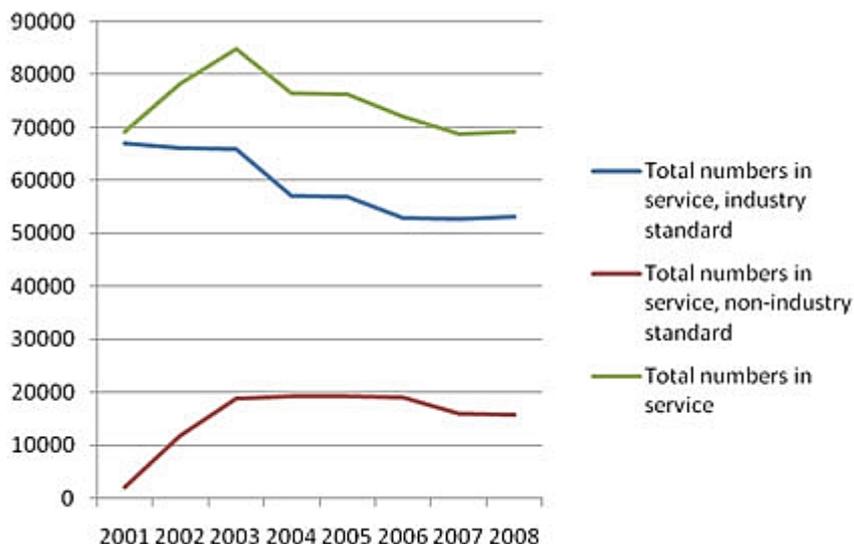
Seitdem es in der Schweiz Wettbewerb bei Auskunftsdiensten in der Rufnummerngasse 18xy gibt, hat die 1818 Auskunft AG begonnen, eine eigene Auskunftsdatenbank mit den von jedem einzelnen Carrier offline beschafften Daten aufzubauen. Neuesten Marktgerüchten zufolge will mindestens ein Anbieter auch ein Regulierungsverfahren bzgl. der Preise für den Online-Zugang bei der carrier-übergreifenden Auskunftsdatenbank mit den regulierten Verzeichnisdaten gegen Swisscom Directories anstrengen.

Dass die Zuständigkeit für die Regulierung der Preise bei der Regulierungsbehörde (BAKOM und Kommunikations-Kommission) liegt, ist im Übrigen erst seit 2007 gesetzlich geregelt. Regulierungsentscheidungen zur Festsetzung der Entgelte für den Zugriff auf die Verzeichnisdaten bei Swisscom hat es bisher allerdings noch nicht gegeben. Alleine vor dem Hintergrund eines möglichen Eingreifens von Bakom sind die Entgelte für den Offline-Bezug der regulierten Verzeichnisdaten bei Swisscom in den letzten Jahren stark gesunken. Die jährlichen Bezugskosten liegen je Datenabnehmer aktuell bei ca. 15.000 EUR. Angesichts dieser Entgeltentwicklung gehen Marktteilnehmer davon aus, dass ein Eingreifen des Regulierers zunächst nicht erforderlich ist.

5.5 Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung

Die Anzahl genutzter AMWD-Rufnummern hat in der Schweiz mit einem Wert von weit über 80.000 im Jahr 2003 den Höhepunkt erreicht (vgl. Abbildung 5-4). Seither ist ein sukzessiver Rückgang zu verzeichnen. Ende 2008 wurden nur noch knapp 70.000 AMWD-Rufnummern genutzt.

Abbildung 5-4: Anzahl von AMWD-Rufnummern in der Schweiz (2001 – 2008)

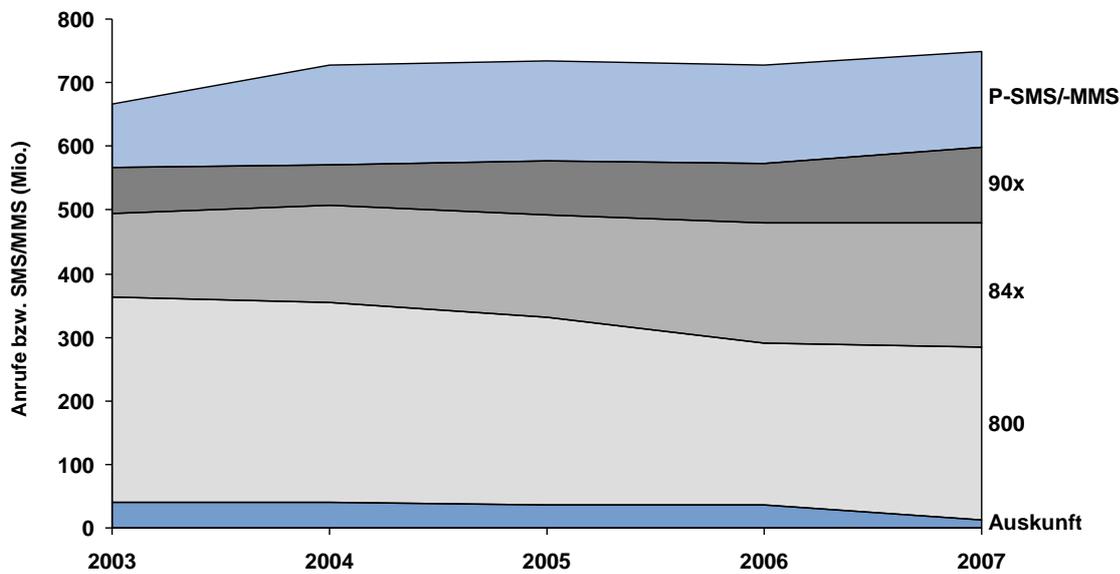


Quelle: <https://www.teldas.ch/en/home/main-figures/index.html>, Abruf am 29.01.2010

Aus der aktuellen amtlichen Fernmeldestatistik des Bakom¹²⁷ erhält man differenziert nach Rufnummerngassen für den Zeitraum bis Ende 2007 Informationen über die Nutzung von AMWD in der Schweiz (vgl. Abbildung 5-4). Über alle Dienstarten hinweg ist auf Basis der Anruf- bzw. SMS-/MMS-Anzahl von 2003 bis 2007 ein leichtes Wachstum von insgesamt 12% (entsprechend einem Durchschnitt von 3% p.a.) erkennbar. Zwischen den einzelnen Dienstarten zeigen sich aber z.T. gravierende Unterschiede. Gebührenteilungsnummern (84x), Premium Rate-Dienste (90x) und Premium-SMS/ -MMS weisen über den Betrachtungszeitraum jeweils ein Gesamtwachstum in der Größenordnung von 50% bis 60% (bzw. durchschnittlich ca. 10% - 13% p.a.) auf. Anders sieht die Entwicklung dagegen bei Gratisnummern (800) und Auskunftsdiensten aus. In der Rufnummerngasse 800 liegt ein leichter Rückgang der Anrufzahlen um insgesamt etwa 16% (entsprechend einem Durchschnitt von ca. -4% p.a.) vor. Deutlich gravierender gehen die Anrufzahlen bei Auskunftsdiensten zurück. Im Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2008 beträgt der Gesamtrückgang ungefähr 66%. Diese Entwicklung wird allerdings stark durch einen Einmaleffekt geprägt, der seine Ursache in der Migration der Auskunftsdienste von der Rufnummer 111 auf die Nummerngasse 18xy hat.

¹²⁷ Vgl. Bakom [2009a].

Abbildung 5-5: Nutzung von AMWD in der Schweiz (2003 – 2007)



Anmerkungen:

(1) In der Rufnummerngasse 84x sind Internetzugangsdienste herausgerechnet.

(2) Es sind auch Auskunftsdienste enthalten, die bis Ende 2006 unter der Rufnummer 111 erbracht wurden.

Quelle: WIK auf Basis Bakom [2009a]

Für die beiden zurückliegenden Jahre 2008 und 2009 liegen noch keine offiziellen Daten der Bakom zur Entwicklung der Nutzungszahlen bei AMWD in der Schweiz vor. Auf Basis unserer Recherchen und Expertengespräche haben wir allerdings den Eindruck, dass der rückläufige Trend sich auch auf andere Rufnummerngassen ausgeweitet hat. Allenfalls im Bereich mobilfunkspezifischer Dienste ist mit einem weiteren Anstieg der Premium-SMS/-MMS-Zahlen zu rechnen.

Zur aktuellen Höhe und zur Entwicklung des Marktvolumens für AMWD in der Schweiz sind keine belastbaren empirischen Daten verfügbar. Eine realistische Größenordnung für das Brutto-Marktvolumen im Jahr 2009 dürfte nach unserer Einschätzung im Bereich von 500 bis 600 Mio. CHF liegen. Auf Basis des mittleren Wechselkurses im Jahr 2009 entspricht dies ca. 330 bis 400 Mio. EUR¹²⁸. Bezogen auf das Gesamtvolumen des schweizerischen TK-Marktes macht dies einen geschätzten Anteil von 3% bis 4% aus.

¹²⁸ Mittlerer Wechselkurs in 2009: 1 CHF ≙ 0,66245 EUR, Quelle: oanda.com.

5.6 Zusammenfassung/Highlights in der Schweiz

Wesentliches Charakteristikum von AMWD in der Schweiz ist unter regulatorischen Gesichtspunkten, dass diese Dienste über Netzbetreiber im Kontext mit der Telefonrechnung abgerechnet werden. Differenziert werden AMWD nach rufnummernbasierten AMWD, Premium-SMS/-MMS und AMWD, die nicht über E.164-Rufnummern oder Mobilfunkkurzrufnummern erbracht werden. Zu den rufnummernbasierten AMWD zählen Verzeichnisauskunftsdienste (18xy), Gratisnummern (800), Gebührenteilungsnummern (84x) und Mehrwertdienste i.e.S. (90x).

Die wichtigsten gesetzlichen Vorgaben finden sich außer im FMG in der FDV und der PBV. Im Fokus stehen dabei die Themen Nummerierung und Kundenschutz. Eher technisch geprägte Aspekte (z.B. Interconnection) spielen im Zusammenhang mit der Regulierung von AMWD aktuell und auch in kurzfristiger Perspektive keine besondere Rolle. Die gilt insbesondere auch im Zusammenhang mit NGN. Mittel- bis langfristig wird zwar eine Tendenz zur Substitution telefonischer AMWD durch internetbasierte Dienste, bei denen die Abrechnungsprozesse losgelöst von der Telefonrechnung sind, gesehen. Es ist aber noch offen, in welcher Form eine Migration von AMWD in dieses Umfeld erfolgt und welche Rolle die Telefonanbieter dabei übernehmen. Zumindest aus regulatorischer Perspektive handelt es sich dabei um ein erst zukünftig anstehendes Thema.

Für Verzeichnisauskunftsdienste und Mehrwertdienste i.e.S. stehen vom Grundsatz her zwei unterschiedliche (als Online-Billing und Offline-Billing) bezeichnete Abrechnungsverfahren zur Verfügung. Wesentlicher Unterschied ist die jeweilige Ansiedlung des Charging Determination Points (beim TNB bzw. beim VNB/AMWD-Betreiber). Die Realisierung der AMWD-Abrechnung erfolgt über eine gemeinsame Plattform der Netzbetreiber (INet-Server).

Die AMWD-spezifischen Rufnummern in den Gassen 18xy, 800, 84x und 90x werden vom Bakom in Form von Einzelzuteilungen vergeben. Der Zuteilungsnehmer einer AMWD-Nummer gilt als Anbieter des AMWD. Eine abgeleitete Nummernzuteilung ist nicht möglich, allerdings ist die Nutzung der Nummer durch Dritte explizit zulässig. Der Zuteilungsnehmer bleibt aber in der Gesamtverantwortung und muss die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen sicherstellen.

Die Verwaltungshoheit für die Mobilfunk-Kurzrufnummern liegt beim Bakom. Die operative Verwaltung ist an die Mobilfunknetzbetreiber delegiert. Die gesamten Kurzrufnummern sind jeweils komplett den Mobilfunknetzbetreibern zugeteilt und werden von diesen unter Berücksichtigung eines gemeinsamen Code of Conduct abgeleitet an die Inhalteanbieter zugeteilt.

Neben präventiven Kundenschutzmaßnahmen wie Preisangaben bei Werbemaßnahmen, Preisinformationen vor Beginn oder während der Dienstenutzung und die Möglichkeiten zur Anschlussperre für die AMWD-Nutzung sehen die spezifischen rechtlichen Regelungen für AMWD in der Schweiz auch Instrumente zur Verfolgung von Missbrauchsfällen vor. Netzbetreiber haben die Möglichkeit, bei begründetem Missbrauchsverdacht einer 90x-Rufnummer, selbstständig eine bis zu 4 Tage dauernde Sperrung der betroffenen Rufnummern vorzunehmen.

6 Fallstudie UK

6.1 Rahmenbedingungen der AMWD-Regulierung

Das Telekommunikationsgesetz („Communications Act 2003“) bildet den Ausgangspunkt für die Regulierung von AMWD in UK. Zum einen wird darin dem TK-Regulierer Office of Communications (Ofcom) explizit die Verantwortung für die Regulierung von AMWD mit Blick auf Bereitstellung, Inhalt, Werbung und Marketing übertragen. Zum anderen wird im Gesetz definiert, welche Dienste den regulierten AMWD zuzurechnen sind (vgl. Abschnitt 6.2.1).

Die Umsetzung der Regulierung von AMWD in UK basiert auf dem Modell der „Co-Regulierung“. Ofcom nimmt einen Teil der Aufgaben im Zusammenhang mit der Regulierung von AMWD selbst wahr. Einen anderen Teil der Aufgaben hat Ofcom der Non Profit-Organisation PhonePayPlus (PPP) übertragen. Ofcom konzentriert seine Tätigkeit im Bereich AMWD auf originäre TK-Aspekte (insbesondere im Hinblick auf Nummerierung und Interconnection) und strategische Themenfelder, während PPP in erster Linie für die operativen Regulierungstätigkeiten bei AMWD aus einer ganzheitlichen Perspektive heraus (z.B. Kundenschutz, Inhalte, Betrieb) verantwortlich ist.

Allerdings fallen nicht sämtliche AMWD unter das Regime von PPP. Ofcom definiert vielmehr abhängig von Endkundenentgelten bzw. Inhalten eine Untermenge so genannter „controlled PRS“ (vgl. Abschnitt 6.2.1). PPP fungiert ausschließlich bei diesen „controlled PRS“ als Co-Regulator von Ofcom.

Ofcom und PPP verständigen sich auf mittelfristige und jährliche Ziele, Strategien und zugehörige Finanzierungsinstrumente. Die Entscheidungshoheit für diese Punkte liegt bei Ofcom. Ofcoms Erwartungen an die Arbeit von PPP werden in Individual- und Teamzielen sowie entsprechenden Anreizsystemen bei PPP abgebildet. PPP informiert Ofcom regelmäßig und macht Vorschläge für politischen Handlungsbedarf. Bedeutende Entscheidungen und Konsultationen werden von PPP vorab mit Ofcom diskutiert. Ofcom hat bei allen Fragen der Regulierung von AMWD ein Veto- und Weisungsrecht gegenüber PPP.

Die operative Regulierung von „controlled PRS“ basiert auf einem „Code of Practice“, der von PPP vorgeschlagen und durch Ofcom genehmigt wird. Der Code of Practice gilt für alle relevanten AMWD, die in UK nutzbar sind, oder die von Diensteanbietern mit Sitz in UK angeboten werden. Er enthält umfassende Vorgaben für die an der Dienstleistungsbereitstellung beteiligten Anbieter (insbesondere im Hinblick auf Auskunftspflichten und Werbemaßnahmen) und legt eindeutige Verantwortlichkeiten fest. Aktuell findet die 11. Ausgabe in der Fassung vom April 2008 Anwendung. Die 12. Ausgabe wird gegenwärtig durch PPP entwickelt und soll voraussichtlich in 2010 erscheinen.¹²⁹ PPP hat ein

¹²⁹ PhonePayPlus [2008b].

spezielles „Code Compliance Panel“, das im Fall von Verstößen gegen den Code of Practice Strafzahlungen festlegt und über weitere Sanktionen entscheidet. Grundlage dieser Aktivitäten bildet ein spezifischer Sanctions Guide.¹³⁰

PPP finanziert sich über eine Abgabe auf die aus den erhöhten AMWD-Entgelten resultierenden Auszahlungen der TNB an die VNB/AMWD-Betreiber und durch Strafzahlungen bei Verstößen gegen den Code of Practice. Die Höhe der Abgabe wird jährlich neu festgelegt. Für den Zeitraum 04/2010 bis 03/2011 wurde sie auf 0,21% der Auszahlungen von Netzbetreibern an die Diensteanbieter festgelegt.¹³¹ Gegenüber dem Satz der Vorperiode (0,48%) stellt dies eine deutliche Reduktion dar, die im Wesentlichen durch einen starken Anstieg der Einnahmen aus Strafzahlungen zustande kommt.

Als besondere Stärke des Systems der Co-Regulierung sehen die Beteiligten in UK die sehr hohe Praxis- und Marktnähe von PPP. Zum einen spiegelt sich dies in der Besetzung des Vorstands mit Personen wider, die auf eine langjährige Erfahrungen im AMWD-Markt zurückblicken. Zum anderen hat PPP eine spezielle Plattform zum Dialog mit der AMWD-Industrie etabliert („Industry Liaison Panel“/ILP). Das ILP hat eine beratende Funktion für PPP und soll dazu dienen, frühzeitig Trends und Herausforderungen im AMWD-Markt zu identifizieren und im Hinblick auf ihre Relevanz für regulatorische Maßnahmen zu diskutieren.

6.2 Struktur der AMWD

6.2.1 Dienstarten/-klassen

Eine gesetzliche Definition von Mehrwertdiensten existiert in UK nicht. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Begrifflichkeit „Premium Rate Services“ (PRS). Das TK-Gesetz definiert in Artikel 120 PRS als Dienste,

- die Inhalte über Kommunikationsnetze übertragen oder Anwendungen über Kommunikationsnetze bereitstellen,
- bei denen ein Entgelt für die Erbringung des Dienstes erhoben wird,
- bei denen das Entgelt an den Kommunikationsbetreiber gezahlt wird, über den der Dienst erbracht wird, **und**
- bei denen das zu zahlende Entgelt einen Aufschlag auf das Entgelt für die reine Nutzung des Kommunikationsdienstes darstellt.

¹³⁰ Vgl. Telemedia News: PhonePayPlus unveils new Code Compliance Panel and updated sanctions guide, www.telemedia-news.com/newsitem.aspx?id=1547, 29.04.2008.

¹³¹ PhonePayPlus [2010].

Ein Teil der PRS wird von Ofcom als „controlled PRS“ definiert. Diesen Diensten werden besonders ausgeprägte Potenziale für Missbrauch oder Wettbewerbsbeeinträchtigungen beigemessen. Sie fallen in den Verantwortungsbereich von PPP und damit in den Geltungsbereich des Code of Practice. Seit 01.08.2009 zählt ein Dienst als „controlled PRS“, wenn er mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllt:¹³²

- Dienst über eine Sonderrufnummer (außer 0870) mit einem Endkundenentgelt für BT-Kunden von 0,05 GBP/Min. (inkl. MwSt.) oder mehr,
- Dienst über eine Standardrufnummer mit einem Endkundenentgelt von 0,10 GBP/Min. (inkl. MwSt.) oder mehr,
- Chat-Dienst¹³³,
- Dienst mit Erotikinhalten,
- Internet-Dialer.

Die konkrete Verantwortlichkeit von PPP hängt somit nicht von der Art des genutzten Adressierungselements ab. Sowohl Dienste, die über E.164-Rufnummern realisiert werden, als auch PRS, die Mobilfunk-Kurzrufnummern verwenden, können abhängig von der Erfüllung der vorgenannten Kriterien als „controlled PRS“ zählen.

Innerhalb des Code of Practice werden „controlled PRS“ fallweise nochmals unterschieden, um spezifische Regelungen anwenden zu können. Diese Differenzierung erfolgt nach der Form der Leistungserbringung (z.B. Live-Services, Abo-Dienste) oder nach der Art des Inhalts (z.B. Telefonauskunft, Spiele, Erotik).

6.2.2 Nummerierung/Rufnummerngassen

Der Nummerierungsplan von Ofcom weist mehrere Rufnummerngassen mit Bezug zu AMWD auf.¹³⁴ Die relevanten E.164-Sonderrufnummern lassen sich zu drei Gruppen zusammenfassen.

Freephone-Dienste

Kostenfreie Dienste können in der Rufnummerngasse 80x angeboten werden.

¹³² Vgl. Ofcom [2009a].

¹³³ Chat-Dienste sind im Code of Practice definiert als Dienste *“which are not live conversation services but enable two or more users to exchange separate messages whether by recorded voice, text or pictures while engaged in the service”*.

¹³⁴ Vgl. Ofcom [2009b].

Niedrigpreisige Dienste

Neben der Rufnummerngasse 84x fällt auch die Teilgasse 870 in den Bereich der niedrigpreisigen AMWD. In der Gasse 84x werden die derzeit geöffneten Teilbereiche 843, 844 und 855 abhängig von der Entgelthöhe unterschieden.

Höherpreisige Dienste/PRS

Zum einen sind dieser Gruppe die 118xxx-Rufnummern für Auskunftsdienste zuzuordnen. Zum anderen fallen die Rufnummerngassen 87x (ohne 870), 90x, 91x und 98x in die Gruppe der höherpreisigen Dienste. Bei diesen Rufnummerngassen erfolgt wiederum eine Differenzierung von Teilbereichen nach der Art bzw. Höhe der Endkundenentgelte. Die Rufnummerngasse 98x ist Erotikdiensten vorbehalten.¹³⁵

Bei Diensten in dieser Gruppe handelt es sich i.d.R. um „controlled PRS“, die dem Code of Practice von PPP unterliegen. Die Rufnummerngasse 87x zählt erst seit 01.08.2009 zu den PRS. Der Code of Practice findet dort mit einer Übergangszeit von 6 Monaten und mit einer Fokussierung auf einzelne Kernelemente (Preisangabe, Vermeidung nicht gerechtfertigter Verzögerungen bei der Anrufbearbeitung, Fairness und Geltendmachung von Ersatzansprüchen) Anwendung.¹³⁶

Kurzwahlrufnummern

Neben den E.164-Rufnummern stehen für die Erbringung von AMWD auch Kurzwahlnummern im Mobilfunk zur Verfügung. Dabei handelt es sich um fünfstelligen Nummern im Bereich von 50000 bis 89999. Die Nummern von 50000 bis 59999 und von 70000 bis 77999 ist dabei für zukünftige Verwendungen reserviert. Der restliche aktuell zur Verfügung stehende Nummernraum wird nach zwei Dimensionen in mehrere Teilbereiche strukturiert (vgl. Abbildung 6-1). Zum einen werden Erwachseneninhalte und Nicht-Erwachseneninhalte unterschieden. Zum anderen wird differenziert zwischen Diensten, bei denen der Inhalt über das mobile Endgerät ausgeliefert wird, und Diensten, bei denen der Inhalt nicht über das mobile Endgerät bereitgestellt wird. Aus einer einzelnen Kurzwahlrufnummern kann somit theoretisch ein grober Rückschluss auf die Art des angebotenen Dienstes gezogen werden.

¹³⁵ Bis zum 09.11.2007 konnten die Teilgassen 908 und 909 für Erotikdienste genutzt werden. Neue Zuteilungen erfolgen in diesen Teilgassen nicht. Bereits zugeteilte Rufnummern dürfen allerdings noch genutzt werden.

¹³⁶ Vgl. PhonePayPlus [2009a].

Abbildung 6-1: Strukturierung der Mobilfunk-Kurzrufnummern in UK

Art des Inhalts	Erwachsenen- inhalt	69000 – 69999 89000 – 89999	79000 – 79999
	Nicht- Erwachsenen- inhalt	60000 – 68999 80000 – 88999	78000 – 78999
		Nutzung über mobiles Endgerät	Keine Nutzung über mobiles Endgerät
		Art der Inhaltenutzung	

Quelle: Short Codes Management Group [2006]

6.2.3 Tarifierung/Abrechnungsverfahren

Die Strukturierung der AMWD-spezifischen E.164-Rufnummern nach Teilgassen ist verbunden mit Vorgaben hinsichtlich der Endkundenentgelte.

Freephone-Dienste

Die Dienste sind i.d.R. kostenfrei für den Anrufer. Nur in Ausnahmefällen können für den Anrufer (sofern zu Beginn der Dienstenutzung eine Information erfolgt ist) auch in der Rufnummerngasse 80x Kosten entstehen.

Niedrigpreisige Dienste

In den Rufnummerngassen 843 und 844 darf der vom VNB/AMWD-Betreiber festgelegte Nutzungspreis für Kunden von BT maximal 0,05 GBP/Min. oder 0,05 GBP/Call (inkl. MwSt.) betragen. Der Preis für Kunden anderer TNB kann davon abweichen.

Der Preis (inkl. MwSt.) für AMWD in der Gasse 845 darf für Kunden von BT höchstens dem Entgelt eines Ortsnetzgesprächs im BT-Standardtarif entsprechen. Auch hier kann der Preis für Kunden anderer TNB wieder abweichen.

Die Rufnummerngasse 870 ist preislich geografischen Rufnummern gleichgestellt. Das Entgelt darf maximal so hoch sein wie bei einem nationalen Anruf im Tarif des jeweiligen Nutzers. Alle Rabattstrukturen des Tarifs, die für geografische Rufnummern gelten, müssen auch auf 870-Rufnummern angewendet werden. Insbesondere müssen die Anrufe zu 870-Rufnummern im Rahmen von Freiminutenkontingents oder Flatrates berücksichtigt werden.

Bei allen niedrigpreisigen AMWD darf der Inthalteanbieter nicht an den Endkundenum-sätzen beteiligt werden.

Höherpreisige Dienste/PRS

Die Preisobergrenze in den Rufnummerngasse 871, 872 und 873 beträgt für Kunden von BT maximal 0,10 GBP/Min. oder 0,10 GBP/Call (inkl. MwSt.). Der Preis für Kunden anderer TNB kann davon abweichen.

In den Rufnummerngassen 90x, 91x und 98x darf der Nutzungspreis für Kunden von BT maximal 1,50 GBP/Min. oder 1,50 GBP/Call (inkl. MwSt.) betragen. Der Preis für Kunden anderer TNB kann wieder abweichen. Daneben werden weitere Teilgassen differenziert, die z.T. mit spezifischen Preisobergrenzen (für Kunden von BT) verknüpft sind:¹³⁷

- 900/901/902: maximal 0,60 GBP/Min. und insgesamt max. GBP 5 pro Anruf bei zeitabhängiger Tarifierung oder maximal 1,00 GBP/Min.
- 903, 904, 905, 906, 911: keine weitergehenden Entgeltbeschränkungen.
- 907: Micropayment mit Beträgen über 1,00 GBP/Min. bzw. 1,00 GBP/Call.

Einzig bei den höherpreisigen Diensten ist eine Umsatzbeteiligung der Inthalteanbieter zulässig. Nach dem Code of Practice von PPP dürfen die inkassierenden Netzbetreiber allerdings erst mit einer Frist von mindestens 30 Tagen nach der Inanspruchnahme eines AMWD Auszahlungen an nachgelagerte Unternehmen auf der Wertschöpfungskette leisten. Diese zeitliche Verzögerung soll die Vermeidung und Verfolgung von Missbrauch erleichtern.

¹³⁷ Vgl. Ofcom, Application Form S9.

Abrechnungsverfahren für AMWD

Die Abrechnung von AMWD in UK orientiert sich am Online-Billing-Verfahren. Der „Charging Determination Point“ liegt bei den Festnetz- oder Mobilfunk-TNB. Die Tarifhoheit nimmt im Fall von BT-Kunden der VNB/AMWD-Betreiber (in Abstimmung mit dem Inhalteanbieter) wahr. In allen anderen Fällen liegt die Hoheit für den Endkundenpreis beim jeweiligen TNB. Die Endkundenpreise für die Nutzung von AMWD sind in UK daher netzspezifisch ausgeprägt. Insbesondere können die Mobilfunknetzbetreiber in eigener Verantwortung einen Aufschlag auf den BT-Festnetzpreis festlegen.

Darüber hinaus gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Festnetz und Mobilfunk bei der Aufteilung des Umsatzes auf die einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette (vgl. Tabelle 6-1). Bei der Nutzung einer 90x-Rufnummer aus dem Festnetz heraus verbleibt im Regelfall ein Anteil von nur etwa 12% bei den beteiligten Netzbetreibern. Der weitest größte Teil von mehr als 80% entfällt auf den Inhalteanbieter. Etwa 5% des Endkundenumsatzes erhält der Betreiber der AMWD-Plattform. Dieser Anteil fällt bei der Nutzung von AMWD aus dem Mobilfunk heraus (als 90x-Anruf oder über eine Mobilfunk-Kurzrufnummer) annähernd gleich aus. Deutliche Verschiebungen zeigen sich dagegen bei den Anteilen, die auf die anderen Beteiligten entfallen. Der Netzbetreiberanteil steigt auf 40% bis 50%, im Gegenzug sinkt der Anteil des Inhalteanbieters auf nur noch 45% bis 45%.

Tabelle 6-1: Typische Umsatzbeteiligung bei unterschiedlichen Arten von PRS in UK (ohne Transit-Carrier)

Wertschöpfungsstufe	Anteil am Netto-Endkundenumsatz		
	90x-Anruf (Festnetz)	90x-Anruf (Mobilfunk)	Mobilfunk-Kurzrufnummer
Teilnehmernetz	≈ 2%	≈ 40%	≈ 40%
Zielnetz	≈ 10%	≈ 10%	
AMWD-Plattform	≈ 5%	≈ 5%	≈ 5%
Content	≈ 83%	≈ 45%	≈ 55%

Quelle: WIK auf Basis Indepen Consulting: The feasibility of a central registration service for premium rate service providers, Juni 2007

6.2.4 Zuteilungsregeln

Die Zuteilung AMWD-spezifischer E.164-Rufnummern erfolgt durch Ofcom. Außer bei 118xxx-Auskunftsnummern werden die Rufnummern auf Blockbasis (i.d.R. bestehend aus 1.000 oder 10.000 Nummern) vergeben. In der Gasse 118 werden die Rufnummern einzeln zugeteilt.

Standardmäßig erfolgt die Zuteilung an Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze („Providers of a Public Electronic Communications Network in UK“/PECN). Die Netzbetreiber dürfen eine abgeleitete Zuteilung an Diensteanbieter vornehmen. Dabei müssen sie die Einhaltung des Code of Practice von PPP sicherstellen. In Einzelfällen ist auch eine direkte Rufnummernzuteilung von Ofcom an Dienstebetreiber („Providers of a Public Electronic Communications Service in UK“/PECS) möglich. Voraussetzung dafür ist u.a., dass ein Dienstebetreiber sich zuvor bei einem Netzbetreiber vergeblich um die abgeleitete Zuteilung einer Rufnummer bemüht hat.

Sowohl bei der originären Zuteilung durch Ofcom als auch bei der abgeleiteten Zuteilung durch Netzbetreiber ist ein so genannter „Consumer Protection Test“ durchzuführen.¹³⁸ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine Prüfung, ob der Antragsteller im Zusammenhang mit AMWD-Missbrauch bereits auffällig geworden ist. Grundlage dieses Checks bilden zwei Listen, die auf der Website von Ofcom jeweils in aktueller Version abrufbar sind. Die erste Aufstellung („Under Assessment List“) enthält Personen und Unternehmen, die Teil von laufenden Ofcom-Untersuchungen zu potenziellem AMWD-Missbrauch sind. In der zweiten Liste („Number Refusal List“) werden Personen und Unternehmen aufgeführt, bei denen Ofcom zu dem Schluss gekommen ist, dass sie in der Vergangenheit in Missbrauchsfälle involviert waren. Sofern ein Antragsteller in einer der beiden Listen auftaucht, verweigert Ofcom die Zuteilung von Rufnummern in den Gassen 87x und 90x. Außerdem empfiehlt Ofcom dieses Vorgehen auch für abgeleitete Zuteilungen.

Die Hoheit für die Mobilfunk-Kurzrufnummern liegt bei den Mobilfunknetzbetreibern. Ofcom und PPP haben lediglich einen Beobachterstatus und können z.B. an relevanten Arbeitssitzungen der Netzbetreiber teilnehmen. Im Rahmen der Missbrauchsverfolgung können sie aber auch gegen die Kurzrufnummern vorgehen und insbesondere Auflagen zur Sperrung einzelner Nummern aussprechen. Die Verwaltung der Nummerierungsressourcen und die Gestaltung von Guidelines für die Nutzung der Nummern werden durch die Short Codes Management Group (SCMG), eine von den Mobilfunknetzbetreibern getragene Organisation, wahrgenommen.¹³⁹

¹³⁸ Vgl. Ofcom [2008].

¹³⁹ Vgl. Short Codes Management Group [2006].

Die SCMG hat dazu einen speziellen Code of Practice verabschiedet, der auf dem Code of Practice von PPP aufbaut, so dass dieser vom Grundsatz her auch für AMWD gilt, die über Mobilfunk-Kurzrufnummern erbracht werden. Der Code of Practice der SCMG fokussiert auf Zuteilung bzw. Management der Nummerierungsressource. Insbesondere legt er einen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Ressourcen fest. Die wirtschaftliche Facette der Diskriminierungsfreiheit wird von der SCMG nicht genauer definiert. Diesbezügliche Beschwerden von Marktteilnehmern bei Ofcom oder PPP sind bisher allerdings höchstens in Einzelfällen aufgetreten. Insofern ist anzunehmen, dass die Zuteilung der Nummerierungsressourcen weitestgehend ohne wettbewerbliche Nachteile erfolgt. Der Code of Practice der SCMG legt außerdem die Rahmenbedingungen für die Strukturierung des betreffenden Nummernraumes fest.

6.2.5 Verwendungsmöglichkeiten

Mobilfunk-Kurzrufnummern können in UK sowohl für Datendienste wie Premium-SMS/-MMS als auch für Sprach- oder Videodienste genutzt werden. Eine flächendeckende Verwendung außerhalb des Bereichs der Datendienste ist allerdings erst seit September 2008 möglich. Zu diesem Zeitpunkt hatte O2 als letzter der Mobilfunkbetreiber in UK die technischen Voraussetzungen zur Nutzung der Kurzrufnummern für Sprach- und Videodienste abgeschlossen.¹⁴⁰ Die tatsächlichen Verwendungsmöglichkeiten für eine einzelne Mobilfunk-Kurzrufnummer hängen allerdings von den individuellen Vereinbarungen des Zuteilungsnehmers mit den unterschiedlichen Netzbetreibern ab (vgl. Abbildung 6-2). Die Verwendung der Nummern kann daher netzspezifisch differenziert ausfallen.

¹⁴⁰ Vgl. Analysys Mason [2008].

Abbildung 6-2: Verwendung ausgewählter Mobilfunk-Kurzrufnummern in UK

Code	Date	SMS					Voice					MMS					Video				
60000	31/08/07	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60001	16/02/07	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60002	12/03/10	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60003	04/09/03	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60004	30/07/03	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60005	26/01/07	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60006	01/08/08	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60007	25/04/07	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60008	29/06/09	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60009	03/03/10	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60010	13/03/06	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
60011	20/08/08	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘

Reserved
 Active
 Service not available

Quelle: Short Codes Management Group, http://www.short-codes.com/pages/codes_browse.php, Abruf am 02.02.2010

Die Vermarktung von AMWD der Kategorie „controlled PRS“ in UK ist an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Involvierte AMWD-Dienstleister müssen sich vorab einmalig bei PPP registrieren und explizit die Anwendung des Code of Practice akzeptieren. Mittelbar sind über diese Konstruktion auch die Netzbetreiber und Inhaltenanbieter zur Einhaltung des Code of Practice von PPP verpflichtet. Sie können sich auf freiwilliger Basis ebenfalls bei PPP registrieren. Neben der Registrierung kann PPP bestimmte Dienstekategorien zusätzlich mit einer Vorab-Genehmigungspflicht verknüpfen. Diese Pflicht mit z.T. weit reichenden Auflagen wie z.B. der Hinterlegung einer Kautions bei einer Bank hat PPP bei solchen Diensten eingeführt, denen PPP ein besonderes Missbrauchsrisiko beimisst. Die angestrebte durchschnittliche Bearbeitungsdauer für die Genehmigungen durch PPP soll zwischen 10 Tagen und einem Monat liegen.¹⁴¹ Betroffen von der Vorab-Genehmigungspflicht sind aktuell folgende Dienste:¹⁴²

- AMWD mit Endkundenpreisen von mehr als 1,00 GBP/Min. und einem möglichen Gesamtpreis je Anruf von mehr als 30 GBP,
- AMWD mit Endkundenpreisen von mehr als 1,50 GBP/Min., unabhängig vom Gesamtpreis je Anruf,

¹⁴¹ Vgl. PhonePayPlus [2008a].

¹⁴² Vgl. <http://www.phonepayplus.org.uk/output/Prior-permission.aspx>, Abruf am 01.02.2010.

- Live-Dienste auch bei Unterschreitung der vorgenannten Preisgrenzen¹⁴³,
- AMWD, bei denen die Abrechnung pro betrachtetem Bild oder Seite erfolgt,
- Abo-Dienste mit einer Abogebühr von mehr als 4,50 GBP innerhalb von 7 Tagen,
- Chat-Dienste,
- AMWD für interaktives TV und Ratespiele im TV,
- sprachbasierte Erotikdienste,
- Glücksspiele,
- professionelle Rechtsberatung,
- Lebensberatung,
- Kreditgeschäfte,
- Dienste auf Basis anonymer SMS,
- internationale Verbindungsdienste (z.B. Calling Cards),
- Dialer.

Der Code of Practice von PPP legt außerdem für eine Reihe von AMWD spezifische Nutzungsbestimmungen zur inhaltlichen Ausgestaltung fest. Im Hinblick auf die vorliegende Studie sind dabei insbesondere die Vorgaben für Telefonauskunftsdienste in der 118xxx-Rufnummernhasse von Bedeutung. Im Einzelnen regelt der Code of Practice bei diesen Rufnummern folgende Punkte:

- Eine der primären bzw. der beworbenen Leistungen des unter 118xxx angebotenen Dienste muss die (regionale, nationale oder internationale) Auskunft über Telefonnummern von Endkunden sein.¹⁴⁴ Nach den Nutzungsbestimmungen ist insbesondere auch die Erbringung von Vermittlungsdiensten als komplementäre Leistung zu Auskunftsdiensten unter einer 118xyz-Rufnummer möglich.¹⁴⁵

143 Ausgenommen davon sind verschiedene Sonderformen von Live-Diensten, insbesondere Telefonauskunft, Kundenhotlines und Business Konferenzen.

144 "A directory enquiry ('DQ') service is a service one of the main or advertised purposes of which is to provide callers with the telephone numbers of subscribers and/or other end-users of electronic communications services."

145 Die marktlichen Rahmenbedingungen zur Erbringung von Vermittlungsdiensten haben sich in UK nach dem Versuch des Anbieters Connectivity/118800 zur Einführung eines entsprechenden Dienstes allerdings extrem verschlechtert. Die im Juni 2009 angekündigte Einführung des Dienstes hat aufgrund des nicht ausgereiften Produktkonzepts unter Verwendung zugekaufter Telefondaten zu heftigen Datenschutzdiskussionen geführt, so dass die Nachfragerakzeptanz für Vermittlungsdienste in UK nachhaltig beeinträchtigt wurde.

- Nationale oder regionale Auskunftsdienste müssen sämtliche aktuelle Teilnehmerdaten berücksichtigen, die im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen verfügbar sind. Bei internationalen Auskunftsdiensten müssen die Teilnehmerdaten der aktuellen veröffentlichten Verzeichnisse der entsprechenden Länder verfügbar sein.
- In der Werbung für Auskunftsdienste, die nicht die Nummern aller Endkunden in UK umfassen, muss ausdrücklich auf die vom Dienst abgedeckten Segmente (z.B. Regionen) hingewiesen werden.
- Die Angabe der gesuchten Nummer (per Sprache, Textnachricht, E-Mail o.ä.) muss unmittelbar nach der Spezifizierung der Suchkriterien ohne weiteren Anruf des Anfragenden und ohne zusätzliche Kosten (über die des Anrufs bei der 118xxx hinaus) erfolgen. Bei einem Sprachanruf muss der Anrufer die Möglichkeit erhalten, die Angabe der gesuchten Nummer ebenfalls per Sprache zu erhalten.
- Die Weitervermittlung zur gesuchten Rufnummer ist möglich. Vor der Weitervermittlung muss der Anrufer über die Kosten informiert werden und er muss die Möglichkeit haben, auf die Weitervermittlung zugunsten der Angabe der gesuchten Nummer zu verzichten.
- Die Weitervermittlung ist untersagt zu Chat- und Erotik-PRS, sowie zu Personen, Unternehmen oder Organisationen, mit denen der Auskunftsanbieter eine Vereinbarung zur Umsatzbeteiligung abgeschlossen hat.
- Auskunftsdienste sind von der Preisansagepflicht für Live-PRS ausgenommen.

PPP behält sich ausdrücklich das Recht vor, Diensteanbietern im Einzelfall Abweichungen von den dargestellten 118xxx-spezifischen Vorgaben zu erlauben, wenn ansonsten keine wirtschaftliche Erbringung des Auskunftsdienstes möglich ist und der Dienst von „Interesse sowohl für den Wettbewerb als auch für Nachfrager“ ist.

Bei der Regulierung von AMWD, die in TV und Radio eingesetzt werden, orientiert sich Ofcom unmittelbar am Urteil des EuGH aus dem Jahr 2007, das eine Einordnung von Quizsendungen als Teleshopping erlaubt.¹⁴⁶ Dementsprechend unterscheidet Ofcom konsequent zwischen primär redaktionell ausgerichteten Sendungen und kommerziell ausgerichteten Sendungen (z.B. Primärzweck Umsatzgenerierung über AMWD). Im ersten Fall findet wie bei AMWD üblich der Code of Practice von PPP Anwendung. Im zweiten Fall unterliegen die Dienste sämtlichen für Teleshopping relevanten Regelungen in UK.

¹⁴⁶ EuGH-Urteil vom 18.10.2007, Az. C-195/06. Vgl. dazu Telemedia News: Ofcom tightens regulation of Participation TV, www.telemedia-news.com/newsitem.aspx?id=1529, , Abruf am 21.01.2010.

6.3 Kundenschutz bei AMWD

AMWD besitzen aus Sicht von Ofcom gegenüber anderen Dienstleistungen oder Produkten aus einer Reihe von Gründen ein besonders ausgeprägtes Missbrauchsrisiko. Insbesondere hat Ofcom im Rahmen eines Reviews folgende Punkte festgestellt:¹⁴⁷

- Die Wertschöpfungskette für die Erbringung von AMWD weist eine komplexe und i.d.R. stark fragmentierte Struktur mit einer potenziell großen Anzahl an Playern auf einzelnen Wertschöpfungsstufen auf.
- Markteintritts- und Marktaustrittschränken sind auf der Stufe der Inhalteanbieter sehr schwach ausgeprägt.
- Die über AMWD erbrachten Leistungen haben i.d.R. den Charakter von Erfahrungsgütern, d.h. der Nachfrager kann die Qualität erst zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme beurteilen.
- Das Entgelt für die einzelne Nutzung eines AMWD ist relativ niedrig, so dass für Nachfrager nur ein geringer Anreiz zur Verfolgung von Ansprüchen bei nicht zufrieden stellender Leistungserbringung bzw. bei Missbrauchsverdacht besteht.
- Die Nutzung eines AMWD hat oftmals Impulscharakter und beruht nicht auf einem systematischen Kaufentscheidungsprozess.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich für Ofcom die Notwendigkeit, Kundenschutzaspekte in besonderem Maße bei der Regulierung von AMWD zu berücksichtigen. Den rechtlichen Rahmen dafür bildet der Code of Practice von PPP, der in unregelmäßigen Abständen angepasst wird, um aktuellen Markterfordernissen Rechnung zu tragen. Er hat zum einen präventiven Charakter und legt Anforderungen, die für alle „controlled PRS“ gelten, sowie weitergehende Vorgaben für bestimmte Dienste fest. Zum anderen werden in dem Code of Practice die Eckpunkte für die Bekämpfung von Missbrauchsfällen geregelt.

Missbrauchsprävention

Der Code of Practice legt für die an der Erbringung von AMWD beteiligten Unternehmen abhängig von ihrer Funktion in der Wertschöpfungskette unterschiedliche Pflichten fest.

- Netzbetreiber (TNB)

Netzbetreiber unterliegen einer weit reichenden „Due Diligence-Verpflichtung“ im Hinblick auf die in der Wertschöpfungskette nachgelagerten VNB/AMWD-Betreiber. Vor der erstmaligen Erbringung eines AMWD müssen die Netzbetreiber von den

¹⁴⁷ Vgl. Ofcom [2009c].

VNB/AMWD-Betreibern Angaben über das Unternehmen, verantwortliche Manager und operative Ansprechpartner erhalten. Darüber hinaus müssen sich die Netzbetreiber Gewissheit verschaffen über eine ausreichende Finanzkraft der VNB/AMWD-Betreiber, deren Registrierung bei PPP und die Einrichtung einer Kontaktstelle für Kundenbeschwerden. In den Verträgen mit den VNB/AMWD-Betreibern muss eine Verpflichtung auf die Einhaltung des Code of Practice enthalten sein. Netzbetreiber tragen im laufenden Betrieb außerdem die Verantwortung dafür, dass bei AMWD mit Umsatzbeteiligung die entsprechenden Auszahlungen an nachgelagerte Wertschöpfungsstufen erst nach einer 30-Tages-Frist erfolgen (vgl. Abschnitt 6.2.3).

- VNB/AMWD-Betreiber

VNB/AMWD-Betreiber tragen die Hauptverantwortung für die Dienste und sind zur Vorab-Registrierung bei PPP verpflichtet. Sie müssen neben dem Code of Practice auch die Zuteilungsregeln in den spezifischen AMWD-Rufnummerngassen einhalten. Insbesondere tragen sie die Verantwortung für die Erfüllung der im Code of Practice niedergelegten Informationspflichten gegenüber Nachfragern:

- Es muss sichergestellt sein, dass jeder Nutzer eines AMWD vollständig über die Kosten informiert ist, bevor eine Entgeltberechnung für die Inanspruchnahme des Dienstes erfolgt. Die Preisangabe in der Werbung kann dazu bereits ausreichend sein.¹⁴⁸
- Vor der kostenpflichtigen Inanspruchnahme eines AMWD muss nur dann eine kostenfreie Preisansage erfolgen, wenn der Dienst einer bestimmten Kategorie zuzuordnen ist (Live Services, Weitervermittlung bei der Telefonauskunft, Payment-Dienst) oder wenn es unwahrscheinlich ist, dass der Nutzer die Werbung (mit Preisangabe) wahrgenommen hat.
- Neben dem Endkundenpreis müssen in der Werbung auch Name und Kontaktdaten des AMWD-Betreibers oder des Inhalteanbieters angegeben werden.

AMWD-Betreiber müssen in geeigneter Form eine Kontaktstelle für Kundenbeschwerden einrichten. Außerdem müssen sie Inhalteanbieter vertraglich zur Einhaltung des Code of Practice verpflichten.

¹⁴⁸ I.d.R. erfolgt die Preisangabe in Bezug auf BT-Kunden. Eine Vorgabe dazu besteht allerdings nicht. Vom Grundsatz könnte auch der Preis für Kunden eines anderen Netzbetreibers angegeben werden. Vgl. Ofcom [2009c].

- Inhaltenanbieter

Inhaltenanbieter müssen sich über die Verträge mit Unternehmen auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen (i.d.R. AMWD-Betreiber) zur Einhaltung des Code of Practice verpflichten. Darüber hinaus gehende spezifische Pflichten werden nicht definiert.

Um den an der Leistungserbringung von AMWD beteiligten Unternehmen die Möglichkeit zu geben, potenzielle Betrüger frühzeitig zu erkennen und von der Zusammenarbeit auszuschließen, veröffentlicht Ofcom und PPP verschiedene Listen. Zum einen handelt es sich dabei um die „Under Assessment List“ und die „Number Refusal List“ von Ofcom, die auch im Rahmen der Nummernzuteilung Verwendung finden (vgl. Abschnitt 6.2.2). Zum anderen betreibt PPP eine Datenbank mit sämtlichen Entscheidungen von PPP und stellt eine Auflistung von Unternehmen und Personen bereit, die in der Vergangenheit von PPP auferlegte Strafzahlungen nicht geleistet haben.

Übergreifend über alle Beteiligten legt der Code of Practice auch fest, dass die Nutzung von AMWD nicht ungerechtfertigt verlängert oder verzögert werden darf. PPP legt diese Bestimmung so aus, dass auch Warteschleifen von mehr als 15 Sekunden einen Verstoß gegen den Code of Practice darstellen können.¹⁴⁹

Eine Verpflichtung der Netzbetreiber zur Einrichtung von Rufnummernsperren für AMWD-Rufnummern gibt es in UK nicht. Die meisten Netzbetreiber bieten ihren Kunden allerdings auf freiwilliger Basis für die Gasse 9xx eine Sperrmöglichkeit an. Eine Differenzierung nach Teilgassen ist dabei nicht möglich.¹⁵⁰ Bei mobilfunkspezifischen AMWD, die über Kurzzurufnummern oder „reverse-billed“ SMS abgewickelt werden, sieht die Situation unter Kundenschutzaspekten deutlich schlechter aus. Lediglich ein Mobilfunknetzbetreiber hat die Möglichkeit zur Sperrung von Kurzzurufnummern in seinem Netz implementiert.

Missbrauchsverfolgung

PPP veröffentlicht auf seiner Website zugeteilte höherpreisige AMWD-Rufnummern und Mobilfunk-Kurzzurufnummern. Zu jeder Nummer wird jeweils ein in die Leistungserbringung involviertes Unternehmen angegeben. Bei 118xxx-Rufnummern und den 500 am häufigsten abgefragten 9xx-Nummern handelt es sich dabei jeweils um den AMWD-Betreiber. Für die restlichen 9xx-Rufnummern wird dagegen der entsprechende Netzbetreiber dargestellt. Im Fall der Mobilfunk-Kurzzurufnummern bezieht sich die Unternehmensangabe entweder auf den AMWD-Betreiber oder auf den Inhaltenanbieter. Nach einer Schätzung von Ofcom liefert diese Vorgehensweise bei ca. 85% aller Anfragen den Namen und die Kontaktdaten des hauptverantwortlichen AMWD-Betreibers.¹⁵¹

¹⁴⁹ Vgl. PhonePayPlus [2004].

¹⁵⁰ Vgl. Ofcom [2009c].

¹⁵¹ Vgl. Ofcom [2009c].

Im Rahmen der Verfolgung von Verstößen gegen den Code of Practice interagiert PPP im Regelfall unmittelbar mit Netzbetreibern und AMWD-Betreibern. Diese sind über den Code of Practice zur Unterstützung von PPP verpflichtet, z.B. durch die Bereitstellung spezifischer Informationen, die Abschaltung von Rufnummern oder die Zurückhaltung von Auszahlungen an Inhaltenanbieter. Eine direkte Zusammenarbeit von PPP mit den Inhaltenanbietern ist standardmäßig nicht vorgesehen, da die Hauptverantwortung für die Erbringung eines AMWD beim AMWD-Betreiber liegt und dieser eine Aufsichtspflicht gegenüber dem Inhaltenanbieter besitzt. Auf besonderen Wunsch des AMWD-Betreibers ist in Ausnahmefällen auch eine unmittelbare Interaktion zwischen PPP und Inhaltenanbietern möglich. Voraussetzung dafür ist allerdings insbesondere, dass der AMWD-Betreiber aus Sicht von PPP seiner Aufsichtspflicht hinreichend nachgekommen ist.¹⁵²

Ausblick

Gegenwärtig laufen in UK umfangreiche Diskussionen unter Einbindung der Marktteilnehmer, ob und ggf. in welcher Weise die Regulierung von AMWD im Zusammenhang mit Kundenschutzaspekten verändert werden soll. Im Kern sollen damit drei Zieldimensionen unterstützt werden. Für konkrete Maßnahmen innerhalb dieser drei Bereiche liegen zwar erste Ideen vor. Entscheidungen über die Realisierung und Ausgestaltung wurden bisher aber noch nicht getroffen. Der aktuelle Diskussionsstand lässt sich wie folgt zusammenfassen:¹⁵³

- Als erstes Ziel werden die Erhöhung der Transparenz für Nachfrager und der Abbau von Informationsdefiziten vor der Kaufentscheidung angestrebt. Mögliche Maßnahmen sind in diesem Kontext:
 - Preisobergrenzen für Teilgassen innerhalb der 9xx-Rufnummerngassen.
 - Preisansage unmittelbar vor Beginn der Dienstenutzung.
 - Erweiterung der Preisangabe in der Werbung um einen Hinweis auf abweichende Preise aus dem Mobilfunk.
- Als zweites Ziel steht eine Erleichterung der Geltendmachung von Kundenansprüchen im Fokus. Hierzu werden insbesondere Ansätze zur Steigerung der Qualität und des Umfangs des von PPP geführten und veröffentlichten AMWD-Rufnummernverzeichnisses diskutiert.

¹⁵² Vgl. PhonePayPlus [2009b].

¹⁵³ Vgl. Ofcom [2009c].

- Als drittes Ziel werden erweiterte Auflagen für die an der Erbringung von AMWD beteiligten Unternehmen angestrebt. In diesen Bereich fallen folgende Maßnahmenideen:
 - Registrierungspflicht bei PPP auch für Inhalteanbieter.
 - Verlagerung der Hauptverantwortung für einen AMWD vom VNB/AMWD-Betreiber hin zum Inhalteanbieter.
 - Einführung einer Verpflichtung zum Angebot einer (ggf. nach Teilbereichen differenzierten) Rufnummernsperre für Fest- und für Mobilfunknetzbetreiber.

Eine Vertiefung der Überlegungen und weitere Konsultationen mit Marktteilnehmern sind für das 1. Halbjahr 2010 vorgesehen. Diese Aktivitäten sollen im Zusammenhang mit der Entwicklung der 12. Ausgabe des Code of Practice durch PPP sowie in weiteren eigenständigen Verfahren von Ofcom durchgeführt werden.

6.4 Zugang zu Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste

Historisch verwaltet in UK eine Konzerneinheit der BT die carrier-übergreifende Datenbank mit allen Teilnehmerdaten von allen Carriern, die sog. OSIS-Datenbank. Dies ist vergleichbar mit der DTAG-Datenredaktion.

Hierzu hat die britische Regulierungsbehörde OFCOM zuletzt am 10. März 2008 (Veröffentlichung) entschieden, dass für die Offline-Lieferung der Basisdaten (Name, Adresse, Nummer) lediglich die Kosten der Bereitstellung (ca. 25.000 GBP pro Jahr) an die Datenabnehmer überwältzt werden dürfen.¹⁵⁴ Für weitere Daten sind die „vollen Kosten“ (full costs) – ohne dies genauer zu spezifizieren – zu zahlen. Der technische Zugang zur Gesamtdatenbank wird nicht reguliert.

Bezüglich etwaiger Zusatzdaten, insbesondere Berufs- oder Branchenbezeichnung, merkt OFCOM an, dass diese im britischen Telecommunications Act keine Erwähnung fänden, daher auch nicht als Basisdaten klassifiziert werden könnten. Diese OFCOM-Entscheidung vom 10.3.2008 wurde sowohl vom Wettbewerber KGB (The Number 118118) als auch vom Incumbent British Telecom angefochten.¹⁵⁵ Das Hauptargument von Seiten BT ist, dass es keine Verpflichtung aus dem britischen Telekommunikationsgesetz gebe, die Daten dritter Carrier (Fremddaten) den Anbietern von Teilnehmerverzeichnis- und Auskunftsdiensten zur Verfügung zu stellen. Daher könne man hierfür höhere Preise verlangen. Das Hauptargument von The Number 118118 wieder-

¹⁵⁴ OFCOM-Entscheidung 10 March 2008 - Resolution of price disputes concerning supply of certain directory information by British Telecommunications plc to The Number (UK) Ltd and Conduit Enterprises Ltd.

¹⁵⁵ Vgl. http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp_bull_index/comp_bull_ccases/closed_all/cw_864/.

rum ist, dass es nie ein anderes Angebot als das der gebündelten Bereitstellung aller Carrierdaten gegeben habe, insofern ein „one-stop shopping“ im britischen Markt historisch etabliert sei und sich außerdem bewährt habe.

Das Verfahren vor dem Berufungsgericht ist bisher noch nicht in Gänze abgeschlossen. Einige Teilaspekte der Auseinandersetzung wurden dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt.

6.5 Einschätzungen zur Marktsituation/-entwicklung

Das Marktvolumen für AMWD in UK ist insgesamt rückläufig. Von 2007 nach 2008 wird der Rückgang auf ca. 15% geschätzt.¹⁵⁶ Im Wesentlichen wird diese Entwicklung zwei Ursachen zugeschrieben. Zum einen zeigen sich starke Substitutionseffekte durch alternative Paymentverfahren und Medien (z.B. Kreditkartenabrechnung, Internetinhalte, internetbasierte Bezahlplattformen). Zum anderen hat die Nutzung von AMWD im TV unter einem signifikanten Vertrauensverlust bei Nachfragen gelitten, der durch Unregelmäßigkeiten und Missbrauchsfälle entstanden ist.¹⁵⁷

In Teilbereichen des AMWD-Marktes besteht allerdings noch ein Wachstum. Dies betrifft das Segment der mobilfunkspezifischen Dienste und dort insbesondere Auskunftsdienste und Erwachseneninhalte. Einerseits kommt dieses Wachstum durch neue Diensteformen zustande, die mit einem Festnetztelefon nicht sinnvoll nutzbar sind (z.B. Download von Bildern, Videoclips, Musik, Klingeltönen, ...). Andererseits geht das Wachstum im Mobilfunk zu Lasten des Festnetzsegments. Dieser Teilmarkt in UK wird von Experten überwiegend als gesättigt betrachtet.¹⁵⁸ Das Innovationspotenzial für neue Dienste wird wegen der im Vergleich zu anderen Medien eingeschränkten Inhaltsformate (im Wesentlichen sprachbasierte Dienste oder die Zählung von Anrufen/Abstimmungen) als klein eingeschätzt. Potenziale bestehen allenfalls bei Dienstevarianten, bei denen die Inhaltlieferung im Anschluss an das Telefonat per Mail o.ä. erfolgt. In diesen Fällen werden aber andere Nutzungsformen (z.B. Internetdownload) als bequemer eingeschätzt, da kein Medienbruch erfolgt. Das Marktvolumen für AMWD im Festnetz wird daher in UK nahezu in allen Servicekategorien weiter sinken.

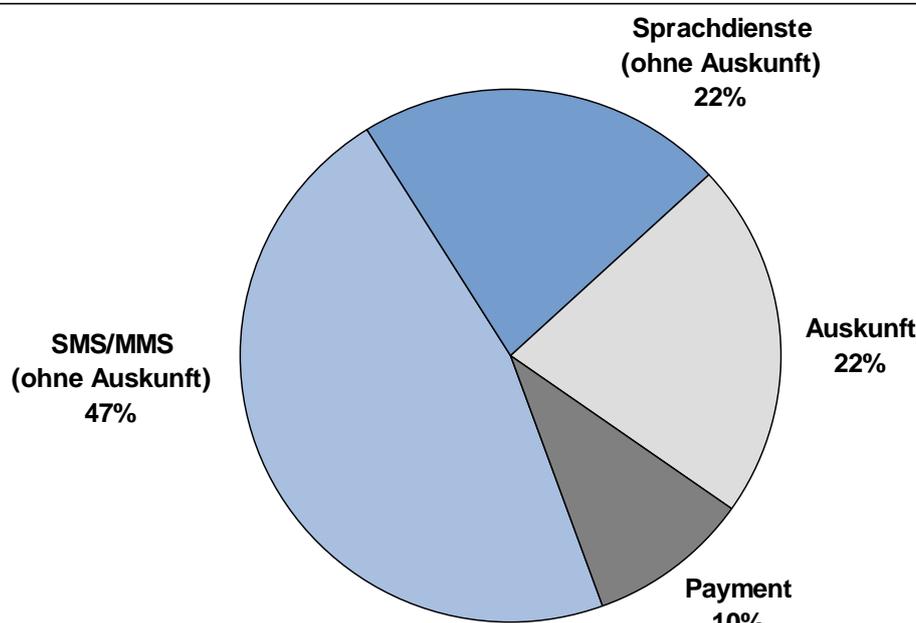
¹⁵⁶ Vgl. Analysys Mason [2008].

¹⁵⁷ Zu den Vorfällen im Bereich Participation TV siehe z.B. The recovery position, in: Telemedia, Ausgabe 23/2008, S. 16 ff., und Telemedia News: Ofcom hits ITV with record £ 5.6m fine over PTV breaches, <http://www.telemedia-news.com/newsitem.aspx?id=1571>, Abruf am 21.01.2010.

¹⁵⁸ Vgl. Analysys Mason [2008].

Für das Jahr 2008 schätzt Analysys Mason das Marktvolumen für AMWD in UK (ohne Freephone-Dienste und ohne niedrigpreisige AMWD) auf nur noch etwa 920 Mio. GBP. Auf Basis des mittleren Wechselkurses im Jahr 2008 entspricht dies ca. 1,16 Mrd. EUR¹⁵⁹. Nahezu die Hälfte dieses Marktvolumens entfällt auf die mobilfunkspezifischen Dienste Premium-SMS/-MMS (vgl. Abbildung 6-3). Reine Sprachdienste (ohne Auskunft) machen nur ca. 22% des Umsatzes in UK aus. Ein etwa gleich großer Anteil kommt durch Auskunftsdienste zustande. Auf reine Paymentdienste (d.h. ohne Inhaltelieferung über den AMWD) entfallen knapp 10% des Marktvolumens.

Abbildung 6-3: Verteilung der Umsätze mit AMWD in UK (2008)



Anmerkung: ohne Freephone-Dienste und ohne niedrigpreisige AMWD

Quelle: Analysys Mason [2008]

6.6 Zusammenfassung/Highlights in UK

Im Telekommunikationsgesetz („Communications Act 2003“) werden Premium Rate Services (PRS) in einer etwas engeren Auslegung als AMWD i.S. der vorliegenden Studie definiert. Insbesondere Freephone-Dienste zählen nicht zu den PRS, da bei einem PRS in UK das Endkundenentgelt über dem Entgelt eines normalen Anrufs liegen muss. Ofcom grenzt eine Teilmenge der PRS, bei denen ein besonderes Potenzial für Missbrauch oder Wettbewerbsbeeinträchtigung gesehen wird, als so genannte „controlled PRS“ ab. Diese AMWD werden über ihre Entgelthöhe oder die Art des Inhalts (Chat-Dienste, Erotikinhalte, Dialer) definiert.

¹⁵⁹ Mittlerer Wechselkurs in 2008: 1 GBP \equiv 1,26 EUR, Quelle: oanda.com.

Die Regulierung von AMWD in UK basiert auf einem System der Co-Regulierung. Ofcom legt die Rahmenbedingungen für alle AMWD fest und hat die Gesamtverantwortung. Die operative Regulierung von „controlled PRS“ erfolgt nach einem ganzheitlichen Ansatz durch PhonePayPlus (PPP). Zentrale Grundlage ist der Code of Practice von PPP, der durch Ofcom genehmigt wird. Die Finanzierung von PPP erfolgt durch Abgaben der AMWD-Betreiber und Strafzahlungen bei Verstößen gegen den Code of Practice.

Im Sinne der Studie sind in UK folgende AMWD zu unterscheiden: Freephone-Dienste (Rufnummerngasse 80x), niedrigpreisige AMWD (Gassen 84x und 870), höherpreisige AMWD (Gassen 118xxx, 87x ohne 870, 90x, 91x und 98x) und mobilfunkspezifische Dienste (Mobilfunk-Kurzrufnummern). Bei niedrigpreisigen AMWD ist keine Beteiligung der Inhaltenanbieter an den Endkundenumsätzen zulässig. Die Preisobergrenze beträgt dort 0,05 GBP/Min. bzw. 0,05 GBP/Call. Bei höherpreisigen AMWD liegt die Preisobergrenze in der 87x-Gasse bei 0,10 GBP/Min. bzw. 0,10 GBP/Call, in den 9xx-Gassen bei 1,50 GBP/Min. bzw. 1,50 GBP/Call.

Außer bei 118xxx-Auskunftsnummern erfolgt die Nummernzuteilung für E.164-Rufnummern durch Ofcom i.d.R. an Netzbetreiber, die eine abgeleitete Zuteilung an Diensteanbieter vornehmen können. Direktzuteilungen an Diensteanbieter stellen die Ausnahme dar. Mobilfunk-Kurzrufnummern werden in der Verantwortung von den Mobilfunknetzbetreibern über die Short Code Management Group (SCMG) verwaltet.

Die Abrechnung von AMWD erfolgt in UK nach einem Online Billing-Ansatz, d.h. der Charging Determination Point liegt beim TNB. Die Preishoheit liegt außer für Kunden von BT bei den jeweiligen TNB. Für BT-Kunden liegt die Preishoheit beim Inhaltenanbieter (in Zusammenarbeit mit VNB/AMWD-Betreiber). Die Preise für die Nutzung eines einzelnen AMWD unterscheiden sich zwischen Festnetzen i.d.R. höchstens geringfügig. Die korrespondierenden Preise im Mobilfunk fallen aufgrund individueller Aufschläge der Mobilfunknetzbetreiber höher und meist netzspezifisch aus. Darüber hinaus gibt es Asymmetrien bei der Umsatzaufteilung auf die beteiligten Unternehmen zwischen Festnetz und Mobilfunk. Die Weiterleitung von inkassierten Entgelten durch TNB an nachgelagerte Unternehmen darf bei „controlled PRS“ erst nach Ablauf einer Frist von 30 Tagen nach Inanspruchnahme des Dienstes erfolgen.

Voraussetzung für die Vermarktung von „controlled PRS“ ist eine Registrierung des AMWD-Betreibers (der als Haupt-Verantwortlicher gilt) bei PPP. Darüber hinaus gibt es eine Vorab-Genehmigungspflicht für bestimmte Dienstekategorien (insbesondere Dienste mit potenziell hohen Entgeltsummen, Live-Dienste, Chat-Dienste, AMWD im TV, sprachbasierte Erotikdiense, Dialer). Zwischen den Stufen der Wertschöpfungskette gibt es Verknüpfungen in Form von „Aufsichtspflichten“ für die jeweils nachgelagerte Stufe. Alle involvierten Unternehmen müssen den Code of Practice von PPP anerkennen und sich zur Einhaltung verpflichten. Ofcom und PPP veröffentlichen auf ihren Websites Informationen über „schwarze Schafe“, d.h. Unternehmen und Personen die im Zusammenhang mit Verstößen gegen den Code of Practice auffällig geworden sind.

Eine generelle Preisansagepflicht für AMWD gibt es in UK bisher nicht. Nur bei sehr wenigen Dienstekategorien ist eine Ansage vor Beginn der kostenpflichtigen Nutzung vorgeschrieben. Es besteht auch keine Verpflichtung für TNB, ihren Kunden eine Rufnummernsperre für AMWD-Rufnummern anzubieten.

Aktuell finden in UK sowohl bei Ofcom als auch bei PPP Überlegungen zur Veränderung der AMWD-Regulierung statt. Neben der Berücksichtigung neuer Marktentwicklungen stehen dabei insbesondere eine Erhöhung der Transparenz über Preise und Anbieter sowie erweiterte Auflagen für involvierte Unternehmen im Zentrum der Diskussionen. Über weitere Konsultationen werden auch die Marktteilnehmer in den Veränderungsprozess einbezogen. Konkrete Ergebnisse, insbesondere eine neue Fassung des Code of Practice, sind für Mitte 2010 zu erwarten.

7 Synopse: Eckpunkte der AMWD-Regulierung in den untersuchten Ländern

Im Rahmen dieses Kapitels erfolgt eine strukturierte Gegenüberstellung der Regulierungspraxis für AMWD auf Basis der Ergebnisse der Länder-Fallstudien für Österreich, die Schweiz und Großbritannien. Beleuchtet werden dabei die regulatorischen Rahmenbedingungen, Nummerierung, Tarifierung/Abrechnung, Kundenschutz sowie Besonderheiten der speziellen Dienstart der Auskunftsdienste. Die nachfolgenden Ausführungen machen deutlich, dass die AMWD-Regulierung in den drei untersuchten Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Im internationalen Vergleich gibt es für die Regulierung von AMWD somit nicht ein einzelnes Universalmodell sondern jeweils landesspezifische Ansätze und Regelungen.

7.1 Regulatorische Rahmenbedingungen

In Österreich gilt das Grundprinzip der staatlichen Regulierung. Die über das TKG hinausgehenden AMWD-spezifischen rechtlichen Regelungen sind in Form der KEM-V an zentraler Stelle zusammengefasst. Für die Einordnung eines Dienstes als AMWD gilt eine vergleichsweise komplexe Definition. Danach ist es wesentlich, dass der Dienst über eine Rufnummer zugänglich ist, gegen ein erhöhtes Entgelt erbracht wird und über die Telefonrechnung abgerechnet wird. Die inhaltliche Komponente eines AMWD muss nicht notwendig über die TK-Infrastruktur erbracht werden.

Die Schweiz wendet ebenfalls das Modell der staatlichen Regulierung an. Ergänzt wird es aber durch eine Form der freiwilligen Selbstregulierung, die durch unterschiedliche Branchenverbände (SAVASS, asut) wahrgenommen wird. Die für AMWD relevanten rechtlichen Regelungen finden sich außer im FMG in einer Reihe von TK-Verordnungen (im Wesentlichen FDV, AEFV) sowie in allgemeinen, nicht auf den TK-Sektor beschränkten Verordnungen (insbesondere PBV). Voraussetzung für die Klassifizierung als AMWD ist, dass der Zugang über einen TK-Dienst erfolgt und die Rechnung durch einen Netzbetreiber gestellt wird. Damit ist insbesondere die Verwendung von Rufnummern nicht zwingend erforderlich. Analog zu Österreich muss auch in der Schweiz der Inhalt nicht notwendig über die TK-Infrastruktur erbracht werden. Die Rechnungsstellung muss zwar durch einen TK-Carrier erfolgen, sie kann aber unabhängig von der Telefonrechnung realisiert werden.

Ein gänzlich anderes Regulierungsmodell findet sich in UK mit dem Ansatz der Ko-Regulierung als Kombination von staatlicher Regulierung und Selbstregulierung. Die Regulierungsbehörde konzentriert sich auf originäre TK-Aspekte (z.B. Nummerierung, Interconnection) und die strategische Ausrichtung der AMWD-Regulierung. Die Non-Profit-Organisation PhonePayPlus (PPP) nimmt nach einem ganzheitlichen Ansatz die operative Regulierung für „controlled PRS“ wahr. Die rechtlichen Regelungen für AMWD finden sich außer im Kommunikationsgesetz in einer Reihe von Verordnung von

Ofcom sowie im „Code of Practice“ von PPP. Als AMWD zählt ein Dienst, wenn er über ein Kommunikationsnetz erbracht wird, ein erhöhtes Entgelt aufweist und die Zahlung an den Netzbetreiber (aber nicht notwendig über die Telefonrechnung) erfolgt. Abhängig von Entgelt und Inhalt wird eine Teilmenge der AMWD als „controlled PRS“ definiert.

7.2 Nummerierung

Als Dienstearten werden bei AMWD in Österreich Telefonauskunftsdienste, Dienste mit geregelter Entgeltgrenze (einschließlich Freephone-Dienste) und frei kalkulierbare Mehrwertdienste unterschieden. Für diese Dienste steht eine vergleichsweise hohe Anzahl von 12 Rufnummerngassen zur Verfügung. Die Differenzierung zwischen den Gassen basiert auf zwei Dimensionen. Zum einen spielen inhaltliche Aspekte eine Rolle bei der Zuordnung eines Dienstes in eine bestimmte Rufnummerngasse (z.B. Auskunft, Dialer, Erotik). Zum anderen unterscheiden sich die Gassen durch die Art der Tarifierung (zeitabhängig vs. eventabhängig). Mobilfunk-Kurzrufnummern dürfen nicht für die Erbringung von AMWD genutzt werden sondern nur mittelbar für den Zugang zu AMWD, wobei die eigentliche Inanspruchnahme des Dienstes über eine der spezifischen AMWD-Rufnummerngassen erfolgt.

In der Schweiz erfolgt eine Unterscheidung von AMWD nach Verzeichnisauskunftsdiensten, Gratisdiensten, Gebührenteilungsdiensten und Mehrwertdiensten i.e.S. Insgesamt stehen für diese Dienste sechs Rufnummerngassen zur Verfügung. Die Gassen innerhalb der Mehrwertdienste i.e.S werden nach inhaltlichen Aspekten differenziert. Nicht sprachbasierte AMWD können auch über Mobilfunk-Kurzrufnummern oder über sonstige Adressierungselemente außerhalb des E.164-Nummernraums angeboten werden.

Als relevante Dienstearten werden in UK Auskunftsdienste, Freephone-Dienste, niedrigpreisige Dienste und höherpreisige Dienste unterschieden, für die insgesamt acht Rufnummerngassen verfügbar sind. Ähnlich zur Schweiz orientiert sich die Differenzierung der einzelnen Gassen an inhaltlichen Aspekten. Für AMWD stehen im UK darüber hinaus Mobilfunk-Kurzrufnummern zur Verfügung.

Ein Pendant zu den MABEZ-Rufnummern in Deutschland existiert in keinem der untersuchten Länder. Anwendungen, die ggf. zu hohen Lastspitzen führen (z.B. Call In-TV, TV-Voting), werden ohne weitere Unterscheidung jeweils innerhalb der für AMWD reservierten Rufnummerngassen erbracht.

Hoheit und operative Verwaltung der E.164-Servicerufnummern liegen in allen drei Ländern bei den nationalen Regulierungsbehörden. Bei Mobilfunk-Kurzrufnummern wird dagegen von diesem Prinzip abgewichen. In Österreich und in der Schweiz nehmen die nationalen Regulierungsbehörden zwar die Hoheit für diese Kurzrufnummern

wahr. Die operative Verwaltung ist allerdings an die Mobilfunk-Netzbetreiber delegiert. In UK liegen sogar Hoheit und operative Verwaltung der Mobilfunk-Kurzrufnummern bei den Netzbetreibern.

In Österreich kann die Zuteilung von Servicerufnummern sowohl an Netzbetreiber (i.d.R. in größeren Blöcken) als auch an Inhaltenanbieter erfolgen. Netzbetreibern haben das Recht, abgeleitete Zuteilungen vornehmen zu können.

Die Zuteilung von Servicerufnummern erfolgt in der Schweiz ausschließlich an Inhaltenanbieter. Abgeleitete Zuteilungen sind nicht möglich. Es ist allerdings seit Anfang 2010 eine Nutzung zugeteilter Rufnummern durch Dritte möglich, wobei die rechtliche Verantwortung beim Zuteilungsnehmer verbleibt.

In UK werden Servicerufnummern i.d.R. an Netzbetreiber zugeteilt. Diese können abgeleitete Zuteilungen vornehmen. Nur falls Inhaltenanbieter keine Möglichkeit haben, über abgeleitete Zuteilungen an eine Servicerufnummern zu gelangen, ist auch eine direkte Zuteilung an Inhaltenanbieter möglich. Bei der Nummernzuteilung wird jeweils ein „Consumer Protection Test“ durchgeführt, um frühzeitig Anbieter zu identifizieren, denen ein besonderes Missbrauchspotenzial beigemessen wird.

7.3 Tarifierung/Abrechnung

In allen drei untersuchten Ländern haben die nationalen Regulierungsbehörden für einzelne Rufnummersteilgassen Preisobergrenzen festgesetzt. In Österreich gibt es darüber hinaus im unteren Preissegment auch Teilgassen, bei denen die Preishöhe festgeschrieben ist. Die vordergründige Gemeinsamkeit mit Blick auf Preisobergrenzen zeigt bei genauerer Betrachtung allerdings signifikante Unterschiede.

In Österreich gelten für AMWD unabhängig vom Netz des Anrufers einheitliche Endkundenpreise. Die Preisobergrenzen betreffen dort somit alle Fest- und Mobilfunknetze. In der Schweiz beziehen sich die Preisobergrenzen zwar ebenfalls auf Fest- und Mobilfunknetze. Die Mobilfunkanbieter können allerdings in eigener Verantwortung einen Zuschlag auf die Festnetz-Endkundenpreise erheben, so dass die Preise netzspezifisch variieren können. Die Mobilfunkanbieter in der Schweiz sind allerdings ebenfalls zur Beachtung der Preisobergrenzen verpflichtet. In UK gelten die Preisobergrenzen dagegen ausschließlich für Anrufe aus dem BT-Festnetz. Für alle anderen Fest- und Mobilfunknetze existieren dagegen keine Obergrenzen.

Als Abrechnungsverfahren für AMWD kommt in Österreich die Zielnetztarifierung zum Einsatz. Danach liegt die Tarifhoheit beim VNB/AMWD-Betreiber, während der „Charging Determination Point“ beim TNB angesiedelt ist. Insofern stellt die Zielnetztarifierung eine Mischform der in Deutschland existenten Verfahren Online- und Offline-Billing dar. In Österreich fallen darüber hinaus die Margen der TNB aufgrund regulatorischer Vorgaben netzübergreifend einheitlich aus.

In der Schweiz finden ähnlich wie in Deutschland Online- und Offline-Billing-Ansätze Verwendung zur Abrechnung von AMWD. Die Preishoheit (für den Festnetz-Endkundenpreis) liegt in der Schweiz allerdings stets beim VNB/AMWD-Betreiber (in Abstimmung mit dem Inthalanbieter). Zur Sicherstellung der Abrechenbarkeit von AMWD im Offline-Billing wird eine anbieterübergreifende Plattform (INet-Server) genutzt.

In UK orientiert sich die Abrechnung von AMWD am Online-Billing-Verfahren, d.h. der „Charging Determination Point“ liegt stets bei den TNB. Mit Ausnahme von BT nehmen diese auch die Hoheit für den Endkundenpreis wahr. Für Anrufer aus dem BT-Netz liegt die Preishoheit dagegen beim VNB/AMWD-Betreiber (in Abstimmung mit dem Inthalanbieter).

7.4 Kundenschutz

Die zentralen Regelungen hinsichtlich des Kundenschutzes bei AMWD sind in Österreich und in der Schweiz von ihrer Struktur her ähnlich ausgeprägt. In beiden Ländern muss in der Werbung für AMWD eine Preisangabe enthalten sein. Darüber hinaus bestehen jeweils Verpflichtungen zur Preisansage vor Beginn der Dienstnutzung¹⁶⁰ sowie vor der Weitervermittlung bei Auskunftsdiensten. Gemeinsam ist den Ländern auch das Opt Out-Prinzip, bei dem der Endkunde gegenüber seinem Netzbetreiber ein Anrecht auf kostenfreie Sperrung von AMWD-spezifischen Rufnummerngassen hat. Neben Unterschieden auf der Detailebene der einzelnen Kundenschutzvorgaben findet sich in der Schweiz noch eine Besonderheit mit Blick auf die Missbrauchsverfolgung. Netzbetreiber haben dort das ausdrückliche Recht, bei begründetem Missbrauchsverdacht einer 90x-Rufnummer eigenständig eine temporäre Sperrung zu veranlassen.

Die Ansätze zur Sicherstellung des Kundenschutzes bei AMWD in UK unterscheiden sich deutlich von den Regelungen in Österreich und in der Schweiz. Als Gemeinsamkeit ist zwar die Preisangabepflicht in der Werbung für AMWD festzustellen. Eine generelle Pflicht zur Preisansage gibt es in UK dagegen nicht. Diese Verpflichtung besteht nur bei bestimmten Dienstekategorien und im Fall der Weitervermittlung bei Auskunftsdiensten. In UK finden sich anders als in Österreich und der Schweiz eine Reihe von Maßnahmen, die dem Ziel der Missbrauchsvermeidung dienen, und die die Geschäftsprozesse der involvierten Unternehmen tangieren. An erster Stelle ist hier die 30-Tage-Frist für die Auszahlung von Umsatzbeteiligungen an nachgelagerte Unternehmen zu nennen. Darüber hinaus unterliegen alle AMWD-Betreiber einer Registrierungspflicht bei PhonePayPlus. Für bestimmte Dienste ist sogar eine Vorab-Genehmigung durch PhonePayPlus erforderlich. Dem Prinzip der Ko-Regulierung folgend gibt es in UK außerdem eine starke Interaktion zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette in Form von gegenseitigen „Aufsichts- und Due Dilligenceverpflichtungen“.

¹⁶⁰ Die Preisansagepflicht greift in der Schweiz allerdings erst ab einer Preisschwelle von 2 CHF.

7.5 Auskunftsdienste

Die drei untersuchten Länder weisen erhebliche Unterschiede mit Blick auf den Umfang der Informationen auf, die bei einem Auskunftsdienst angeboten werden dürfen. In Österreich darf ein Telefonauskunftsdienst sämtliche statischen (und vom Teilnehmer freigegebenen) Teilnehmerdaten umfassen. Die Schweiz zieht den Datenbegriff etwas enger und lässt nur die Informationen zu, die auch in Teilnehmerverzeichnissen des öffentlichen Telefondienstes enthalten sind („regulierte Verzeichnisdaten“), d.h. nicht notwendig alle möglichen statischen Teilnehmerdaten. In UK gibt es keine explizite Beschränkung des Informationsumfangs. Es wird vielmehr ein Mindestumfang festgelegt, der alle Teilnehmerdaten abdeckt, die im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen verfügbar sind.

Auch bei den möglichen Zusatzdiensten, die unter einer Auskunftsrufnummer angeboten werden, zeigen sich deutliche Unterschiede. Während in Österreich ausschließlich die Bekanntgabe der Teilnehmerdaten und die Weitervermittlung als zulässig genannt werden, lässt die Schweiz neben der originären Auskunft weitere eng damit verbundene (aber nicht näher spezifizierte) Dienste zu. Insbesondere aber nicht ausschließlich gehört dazu auch die Weitervermittlung. Die wenigsten Beschränkungen hinsichtlich zusätzlicher Leistungen gibt es in UK. Die (evtl. regional beschränkte) Nummernauskunft muss dort eine der primären bzw. der beworbenen Leistungen darstellen.

In allen drei Ländern ist eine Weitervermittlung zu Mehrwertdiensterufnummern, die für Erotikinhalte reserviert sind, nicht zulässig. In Österreich gilt das Weiterleitungsverbot auch zu Dialer-Rufnummern. UK schränkt die Weitervermittlung bei Auskunftsdiensten dahingehend weiter ein, dass auch Chatdienste unzulässige Ziele darstellen. Darüber hinaus ist in UK unabhängig von der Art des Inhalts jede Weitervermittlung zu Angeboten unzulässig, bei denen der Auskunftsanbieter eine Umsatzbeteiligung erhält.

Die für die Kernleistung Teilnehmersauskunft erforderlichen Daten sind den Auskunftsanbietern in Österreich dezentral von den einzelnen Carriern zur Verfügung zu stellen. Sie umfassen sämtliche statischen, vom Teilnehmer freigegebenen Daten. Die Entgelte für den Offline- und Onlinezugriff der Auskunftsanbieter auf die Daten werden vom Regulierer festgesetzt. In der Schweiz haben die Auskunftsanbieter dezentral einen Offlinezugriff auf die „regulierten Verzeichnisdaten“ der einzelnen Carrier. Darüber hinaus ist ein zentraler Onlinezugriff über Swisscom möglich. Die Preise für den Zugriff auf die Verzeichnisdaten wurden in der Schweiz bisher noch nicht durch Entgeltentscheidungen des Regulierers festgesetzt. In UK gibt es ähnlich wie in Deutschland beim Incumbent BT eine zentrale Datenbank für den Offline- und den Onlinezugriff. Reguliert sind in UK nur die Entgelte für den Offlinezugriff auf die Basisdaten. Diese Basisdaten umfassen keine weitergehenden Informationen wie z.B. Branchenangaben.

8 Implikationen für die Regulierung von AMWD in Deutschland

Im vorliegenden Kapitel werden Themenfelder dargestellt, die bei der Lösung der in Kapitel 3 identifizierten Herausforderungen im deutschen AMWD-Markt aus unserer Sicht einen wichtigen Beitrag leisten könnten. Dabei handelt es sich primär um zukunftsgerichtete Handlungsmöglichkeiten von grundlegendem strategischen Charakter. Im ersten Schritt sollte auf regulatorischer Ebene auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den Länderfallstudien eine Meinungsfindung zu diesen Handlungsmöglichkeiten erfolgen. Operative Detaillösungen für einzelne Aktionsfelder sollten abhängig von den strategischen Weichenstellungen unmittelbar im Anschluss entwickelt und im Markt diskutiert werden.

8.1 Veränderung des Regulierungsmodells für AMWD

Von „staatlicher Regulierung“ hin zu „Ko-Regulierung“?

Konzeptionell lassen sich drei Typen von Regulierungsmodellen unterscheiden:

- Staatliche Regulierung,
- Ko-Regulierung,
- Selbstregulierung.

Beim Modell der staatlichen Regulierung sind ausschließlich staatliche Institutionen mit den Regulierungsaufgaben bei AMWD betraut. Dieser Modellansatz hat sich insbesondere dann als vorteilhaft erwiesen, wenn die Marktteilnehmer überwiegend nur kurzfristig auf ihren individuellen Vorteil achten und die mittel- bis längerfristige Entwicklung des AMWD-Markts nicht oder nur sehr eingeschränkt von gemeinsamem Interesse ist.¹⁶¹

Im Fall der Ko-Regulierung sind die Regulierungsaufgaben zwischen staatlichen Stellen und privaten Organisationen aufgeteilt. Der Staat kümmert sich primär um strategische und originär hoheitliche Aspekte. Die Wirtschaft ist dagegen in erster Linie für die operative Konkretisierung und Durchführung verantwortlich. Dieser Ansatz wird allgemein dann als vorteilhaft angesehen, wenn die Mehrheit der Marktteilnehmer ernsthaft an der mittel- bis längerfristigen positiven Entwicklung des AMWD-Markts interessiert ist und höchstens einige wenige Marktteilnehmer primär auf ihren kurzfristigen Vorteil bedacht sind.¹⁶²

¹⁶¹ Vgl. IARN [2008].

¹⁶² Vgl. IARN [2008].

Das Modell der Selbstregulierung ist dadurch gekennzeichnet, dass keinerlei staatlichen Eingriffe in den AMWD-Markt erfolgen und die Marktteilnehmer in eigener Verantwortung das Funktionieren des Wettbewerbs und die Wahrung der Verbraucherinteressen sicherstellen. Selbstregulierung erscheint dann ein geeigneter Ansatz, wenn im Markt höchstens schwache Anreize zur Ausnutzung unternehmensindividueller Vorteile mit negativen Folgen für den Gesamtmarkt bestehen.¹⁶³

Für die zukünftige Entwicklung des AMWD-Marktes in Deutschland wird es von zentraler Bedeutung sein, das Vertrauen der Nachfrager in die Sicherheit der technischen Abwicklung und in die Wahrung von Kundenschutzinteressen durch geeignete regulatorische Maßnahmen zu stärken und dauerhaft sicherzustellen. Die Regulierung von AMWD steht damit im Spannungsfeld von Prävention und Bekämpfung von Missbrauch auf der einen Seite und potenzieller Wettbewerbsbeeinträchtigung auf der anderen Seite.

Aus unserer Sicht sollte geprüft werden, inwieweit ein Wechsel des Regulierungsmodells von der derzeitigen staatlichen Regulierung hin zu einer Ko-Regulierung (wie z.B. in UK) Unterstützung leisten kann, in dem geschilderten Spannungsfeld die Rolle der Regulierung im deutschen AMWD-Markt noch besser ausüben zu können. Das System der Ko-Regulierung könnte zum einen eine hohe Verbindlichkeit für die Marktteilnehmer schaffen, da es vom Prinzip her auf gesetzlichen Grundlagen aufbaut und eine Überwachung durch staatliche Stellen möglich ist. Zum anderen könnte bei der Ausgestaltung der Regulierungsinhalte eine sehr große Marktnähe erreicht werden, wenn die operative Regulierung ganz oder in wesentlichen Teilen an privatwirtschaftliche Organisationen delegiert wird. Das System der Ko-Regulierung könnte außerdem eine größere Flexibilität erlauben, da nur in Teilen eine Abhängigkeit von ggf. zeitaufwändigen staatlichen Entscheidungsprozessen besteht. Erfolgskritisch wäre in jedem Fall die Sicherstellung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der operativen Regulierungsorganisation (z.B. durch eine gesetzlich geregelte Finanzierung).

8.2 Erweiterung des relevanten Marktes

Simultane Betrachtung „nummernbasierter AMWD“ und „internetbasierter AMWD“?

Die Regulierung von AMWD in Deutschland fokussiert bisher auf Dienste, die über E.164-Rufnummern oder über Mobilfunk-Kurzrufnummern zugänglich sind („Telefon-AMWD“). Diese Dienste werden in absehbarer Zukunft zugunsten internetbasierter Dienste („Internet-AMWD“) an Bedeutung verlieren (vgl. Abschnitte 3.2.4 und 3.2.5), die andere Adressierungsmechanismen (z.B. IP-Adressen, Domainnamen) verwenden. Langfristig könnten in einer NGN-Welt abhängig von Veränderungen des Nachfrageverhaltens „Telefon-AMWD“ sogar komplett vom Markt verschwinden.

¹⁶³ Vgl. IARN [2008].

Vor dem Hintergrund konvergierender Märkte und nachfragegetriebener Substitutionsbeziehungen sollte nach unserer Einschätzung somit geprüft werden, inwieweit bestehende Asymmetrien bei der Regulierung von „Telefon-AMWD“ und „Internet-AMWD“ und damit einhergehende Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden können. Ziel dieser Neuausrichtung könnte es sein, technologische Konvergenz in eine regulatorische Konvergenz zu transformieren. Ansätze zur simultanen Betrachtung „nummernbasierter AMWD“ und „internetbasierter AMWD“ finden sich beispielsweise bei der Regulierung von AMWD in der Schweiz.

Eine Erweiterung des AMWD-Verständnisses muss nicht notwendig implizieren, dass „Telefon-AMWD“ und „Internet-AMWD“ im regulatorischen Sinn komplett gleich zu behandeln sind. Es könnte vielmehr übergreifende (technologieneutrale) Regelungen geben, die in beiden Teilsegmenten Anwendung finden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an Mindestanforderungen in den Bereichen Kundenschutz/Preistransparenz. Darüber hinaus könnten zusätzlich segmentspezifische Regelungen formuliert werden. Damit könnten realisierungsbedingte Besonderheiten, die keine Technologieneutralität in der Regulierung erlauben (z.B. weil Rufnummern nur im Segment „Telefon-AMWD“ eine Rolle spielen, nicht aber bei „Internet-AMWD“), in geeigneter Weise berücksichtigt werden.

Als Spezialthema ist im Zusammenhang mit einer Erweiterung des relevanten Marktes als Grundlage der Regulierung von AMWD die Verfügbarkeit von Teilnehmerdaten für Auskunftsdienste zu sehen. Da Rufnummern langsam aber sukzessive ihre Bedeutung als Adressierungselement für Personen und Unternehmen verlieren, könnte eine Ausweitung der für Auskunftsdienste relevanten Teilnehmerdaten über Rufnummern hinaus auf NGN-spezifische Adressierungselemente (z.B. SIP-Adressen, URL) sinnvoll sein. Auskunftsdienste könnten auf diese Weise ihre ursprüngliche Funktion als Suchmaschine für Kontaktierungsmöglichkeiten natürlicher und juristischer Personen auf weitere Kommunikationsmedien über das Telefon hinaus ausdehnen und damit ihre zukünftige Bedeutung stärken. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, inwieweit eine Anpassung der regulatorischen Rahmenbedingungen für Auskunftsdienste förderlich ist.

8.3 Forcierung der technologieneutralen Ausrichtung

Vereinheitlichung der Regulierung unabhängig von der genutzten Infrastruktur, insbesondere im Kontext der Festnetz-Mobilfunk-Konvergenz?
--

In den Abschnitten 3.2.2 und 3.2.3 wurden eine Reihe von Asymmetrien in der Regulierung von AMWD zwischen Festnetz und Mobilfunk aufgezeigt. Aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklung der beiden Teilsegmente des TK-Marktes ist das Entstehen der regulatorischen Ungleichbehandlung zwar nachvollziehbar. In Anbetracht

der sich auch in Deutschland weiter verstärkenden Substitution von Festnetzanschlüssen und -verbindungen durch den Mobilfunk ist das Fortbestehen solcher Asymmetrien allerdings in Frage zu stellen. Es sollte vielmehr umfassend und kritisch geprüft werden, inwiefern für Unterschiede in der regulatorischen Behandlung von AMWD im Festnetz und im Mobilfunk weiterhin eine sachliche Rechtfertigung gegeben ist.

Wie die Regulierungsansätze und Erfahrungen in Österreich zeigen, ist eine Gleichbehandlung von Festnetz und Mobilfunk bei AMWD in weiten Teilen machbar. Insbesondere findet man dort eine Technologieneutralität mit Blick auf

- Zuteilungsregeln für Servicerufnummern,
- das Abrechnungsverfahren für AMWD,
- die Preishoheit für AMWD-Endkundenpreise,
- die Höhe der AMWD-Endkundenpreise,
- die Höhe der Margen für TNB und
- die Verfügbarkeit von Kurzzrufnummern für AMWD.

Neben dem zu prüfenden Ansatz der Technologieneutralität im Kontext von Festnetz und Mobilfunk könnte die Unabhängigkeit der Regulierung von AMWD von der genutzten Technologie auch generell als Grundsatz verfolgt werden. Insofern besteht ein unmittelbarer Bezug zum Thema des vorhergehenden Abschnitts 8.2. Abhängig von einer Erweiterung des der AMWD-Regulierung zugrunde liegenden Marktverständnisses könnte insofern auch mit Blick auf „internetbasierte AMWD“ eine kritische Prüfung der für AMWD relevanten Regelungen und Vorgaben sinnvoll sein.

8.4 Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur NGN-Migration

Unterstützung der Marktteilnehmer insbesondere bei der Sicherstellung von universeller Erreichbarkeit und netzübergreifender Abrechenbarkeit sowie Konkretisierung der Kundenschutzvorgaben?
--

In Abschnitt 3.2.4 wurde festgestellt, dass mit einer Migration von Kommunikationsnetzen in das NGN-Umfeld für AMWD eine Reihe noch nicht gelöster Herausforderungen verbunden sind. Trotz Gesprächen und Verhandlungen der Marktteilnehmer zu dieser Thematik besteht für den deutschen AMWD-Markt noch keine Planungssicherheit. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung von universeller Erreichbarkeit und netzübergreifender Abrechenbarkeit in All-IP-Netzen sowie hinsichtlich der Konkretisierung von Kundenschutzvorgaben.

Ähnlich wie in Deutschland stellt sich die Situation auch in den drei Ländern der Fallstudien dar. AMWD-Geschäftsmodelle können in der PSTN-Umgebung funktionsfähig und zuverlässig unter Berücksichtigung der notwendigen Kundenschutzerfordernisse implementiert werden. Die unverzichtbare Notwendigkeit, dies zukünftig auch im NGN-Umfeld zu ermöglichen, ist den Marktteilnehmern in allen Ländern bewusst. Nichtsdestotrotz fehlen bisher noch eindeutig definierte Migrationswege von der PSTN- in die NGN-/All-IP-Umgebung.

Ein regulatorisches Eingreifen in die Lösungsfindung zur NGN-Migration von AMWD durch Setzen verbindlicher Vorgaben wird allgemein als möglich, nicht aber als unverzichtbar angesehen. Im derzeitigen Stadium wird den nationalen Regulierern eher eine moderierende Funktion beigemessen.

Auch für Deutschland sehen wir derzeit noch keine zwingende Notwendigkeit, dass die BNetzA spezielle Regelungen für die NGN-Migration bei AMWD z.B. in Form von Verfügungen formuliert. Es erscheint vielmehr sinnvoll, wenn die BNetzA zum einen bei allen Aktivitäten im Zusammenhang mit NGN kritisch prüft, ob und in welcher Weise AMWD-spezifische Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Zum anderen könnte die BNetzA aktiv die notwendigen Diskussionen und Abstimmungen der AMWD-Marktteilnehmer z.B. durch Moderation des Dialogs unterstützen. Auf diese Weise könnte sie dafür sorgen, dass frühzeitig Planungssicherheit im deutschen AMWD-Markt geschaffen wird und Deutschland eine Vorreiterrolle bei der NGN-Migration von AMWD übernimmt.

8.5 Organisatorische Neuausrichtung

Bündelung der AMWD-spezifischen Regulierungsthemen an zentraler Stelle?

Die Regulierung von AMWD tangiert aufgrund der Integration von originären Übertragungsleistungen in TK-Netzen, inhaltlichen Zusatzleistungen und spezifischen Abrechnungsprozessen eine Reihe von Themenfeldern. Neben verschiedenen Aspekten der klassischen TK-Regulierung wie z.B. Interconnection und Nummernverwaltung gehören dazu auch AMWD-spezifische Aspekte wie Fakturierung und Inkasso, die außer im Fall von Preselection und Call-by-Call bei den meisten TK-Diensten eine eher untergeordnete Rolle spielen. Darüber hinaus stellt insbesondere der Bereich Kundenschutz ein Element der Regulierung von AMWD dar. Mit der Erweiterung des AMWD-Marktverständnisses (vgl. Abschnitt 8.2) und der Forcierung eines technologieneutralen Regulierungsansatzes (vgl. Abschnitt 8.3) ist sogar noch mit einer Komplexitätszunahme zu rechnen.

Außerdem fällt bei AMWD die Relation der ex post anfallenden Regulierungsaufgaben (insbesondere die Überwachung der Einhaltung von Vorgaben sowie die Bewertung und Verfolgung von Verstößen) zu den ex ante ausgerichteten Tätigkeiten (insbesondere Formulierung und Ausgestaltung der Rahmenbedingungen in Form von Gesetzen und Verfügungen) wesentlich größer aus als bei anderen TK-Diensten.

Angesichts dieser Besonderheiten sollte daher geprüft werden, inwieweit eine organisatorische Zusammenfassung der Regulierungstätigkeiten mit Bezug zu AMWD Vorteile gegenüber der heutigen Situation bieten könnte. Denkbar wäre z.B. eine Bündelung der für AMWD wesentlichen Regulierungsexpertise zu Nummerierung, Vorleistungen (wie z.B. Third Party Billing), Kundenschutz und Missbrauchsverfolgung in einer Organisationseinheit. Zum einen könnte dadurch der Informationsaustausch verbessert und beschleunigt werden. Zum anderen könnte eine umfassende und lückenlose Berücksichtigung von AMWD in der Regulierungspraxis vereinfacht werden. Einen entsprechenden ganzheitlichen Ansatz findet man z.B. mit PhonePayPlus in UK. Die Bündelung stärkt nach den dortigen Erfahrungen insbesondere Effizienz, Flexibilität und Schnelligkeit der Regulierung von AMWD.

8.6 Formulierung eines generellen Regulierungsrahmens für AMWD

Entwicklung von Guidelines zur Entscheidung, ob und in welchem Ausmaß einzelne AMWD bzw. Kategorien von AMWD reguliert werden sollen?

Für das Geschäft der TK-Anbieter wird die Bedeutung von Anwendungen, die auf der TK-Infrastruktur aufsetzen, in Zukunft noch weiter zunehmen. Es ist daher im AMWD-Markt mit dem Entstehen neuer Dienstformen zu rechnen, auf die sich die heutigen regulatorischen Vorgaben aus TKG, Nummerierungskonzept und Verfügungen nur bedingt übertragen lassen. Für Anbieter und Entwickler von AMWD ergibt sich daraus ein nur schwer kalkulierbares Risiko mit Blick auf die rechtliche Zulässigkeit und Vermarktungsfähigkeit zukünftiger Dienste.

Damit das Innovationspotenzial dieser neuen Dienste voll zur Geltung kommen kann, ist es empfehlenswert, für die Marktteilnehmer eine längerfristige Planungssicherheit zu schaffen. Das in 2009 erstmals von der BNetzA veröffentlichte Nummerierungskonzept stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Gleichwohl muss man konstatieren, dass das Nummerierungskonzept nur eine eher kurzfristig ausgerichtete Fortschreibung der Regelungen für rufnummernbasierte AMWD in den heute existenten Rufnummerngassen darstellt.

Eine grundlegende regulatorische Positionierung, die in mittel- bis längerfristiger Perspektive die Rahmenbedingungen für AMWD beschreibt, gibt es in Deutschland bisher nicht. In UK hat man demgegenüber in 2009 ein „Analytical Framework for Regulating PRS“ entwickelt, in dem dargelegt wird, auf welchen Überlegungen und Kriterien Entscheidungen zur Regulierung von AMWD getroffen werden.¹⁶⁴ Aus unserer Sicht sollte daher geprüft werden, ob durch die Formulierung eines generellen Regulierungsrahmens für AMWD die zukünftige Entwicklung des AMWD-Marktes in Deutschland nachhaltig unterstützt werden kann.

¹⁶⁴ Vgl. Ofcom [2009c].

Abkürzungsverzeichnis

ABI.	Amtsblatt
AEFV	Verordnung über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich
AMWD	Auskunfts- und Mehrwertdienste
asut	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
Az.	Aktenzeichen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Bakom	Bundesamt für Kommunikation
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BT	British Telecom
CEPT	European Conference of Postal and Telecommunications Administrations
CHF	Schweizer Franken
CLIP	Calling Line Identification Presentation
DaRed	Datenredaktion
DTAG	Deutsche Telekom AG
ECC	Electronic Communications Committee
ENUM	E.164 Number Mapping
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
FDV	Fernmeldedienstverordnung
FMG	Fernmeldegesetz
FST	Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V.

GBP	Britisches Pfund
GPS	Global Positioning System
IC	Interconnection
ILP	Industry Liaison Panel
IP	Internet Protocol
ITU	International Telecommunication Union
IVR	Interactive Voice Response
KEM-V	Kommunikationsparameter-, Entgelt- und Mehrwertdiensteverordnung
MABEZ	Massenverkehr zu bestimmten Zielen
MMS	Multimedia Message Service
MWD	Mehrwertdienst
NDIS	National Directory Inquiry System
NGN	Next Generation Network
Ofcom	Office of Communications
PBV	Preisbekanntgabeverordnung
PPP	PhonePayPlus
PRS	Premium Rate Services
PSTN	Public Switched Telephony Network
RTR	Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH
SAVASS	Swiss Association Value Added Services
SCMG	Short Codes Management Group
SIM	Subscriber Identity Module
SIP	Session Initiation Protocol
SMS	Short Message Service
StGB	Strafgesetzbuch

TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKK	Telekom Kontrol Kommission
TKV	Telekommunikations-Kundenschutzverordnung.
TMG	Telemediengesetz
TNB	Teilnehmernetzbetreiber
UK	United Kingdom
VG	Verwaltungsgericht
VNB	Verbindungsnetzbetreiber
VoIP	Voice over IP
ZAG	Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Analysys Mason [2008]: UK Phone-paid services market: current conditions and future market trends, Dezember 2008.
- Bakom [2008]: Amtliche Fernmeldestatistik 2006, März 2008.
- Bakom [2009a]: Amtliche Fernmeldestatistik 2007, 24. März 2009.
- Bakom [2009b]: Technische und administrative Vorschriften betreffend die Einzelnummerzuteilung, 06.11.2009.
- BNetzA [2009a]: Jahresbericht 2008, 02.04.2009.
- BNetzA [2009b] Tätigkeitsbericht 2008/2009, 14.12.2009.
- BNetzA [2009c]: Nummerierungskonzept 2009, 04.11.2009.
- Deutscher Bundestag [2009]: Drucksache 16/12406, 24.03.2009.
- Ditscheid, Alexander/Ufer, Frederic [2009]: Die Novellierung des TKG 2009 – ein erster Überblick, in Multimedia und Recht, Ausgabe 6/2009, S. 367 – 372, 15.06.2009.
- Doose, Anna-Maria/Elixmann, Dieter/Schäfer, Ralf [2009]: Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Auskunft- und Mehrwertdiensten in Deutschland, Studie im Auftrag des VATM, Dezember 2009.
- Elixmann, Dieter/Schäfer, Ralf [2004]: Der Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste in Deutschland – Wirtschaftliche Bedeutung und Kundennutzen, März 2004.
- Elixmann, Dieter/Schäfer, Ralf [2005]: Funktion und Bedeutung des Online-Billing als Abrechnungsverfahren für Mehrwertdienste in Deutschland, Januar 2005.
- Elixmann, Dieter/Guettler, Jan/Schäfer, Ralf [2005]: Study on pan-European market for premium rate services, Juni 2005.
- EU-Kommission [2009]: 14. Implementierungsbericht, 24.02.2009.
- European Radiocommunications Office [2004]: Premium Rate Numbers Summary, ECC/NNA (2004)063, November 2004.
- European Radiocommunications Office [2005]: ECC Report 60: Number Assignment Practices in CEPT Countries, Mai 2005.
- European Radiocommunications Office [2006a]: ECC Report 88: Principles Related to Numbering Plans for SMS Short Codes, März 2006.
- European Radiocommunications Office [2006b]: ECC Recommendation (06)03, Principles Related to Numbering Plans for SMS Short Codes, September 2006.
- Fusek, Ivo [2009]: Treten wir auf der Stelle? Aktueller Stand zum Problem der gesicherten Abrechenbarkeit der Mehrwertdienste im NGN-Umfeld, Präsentation im Rahmen des VATM „Mehrwert- und Auskunftsdienste“-Workshop, 26.02.2009.
- Goldmedia [2007]: Call Media in Europa, November 2007.

- Goldmedia [2008]: Goldmedia Mobile Life Report 2012 – Mobile Life in the 21st century, Oktober 2008.
- IARN [2008]: Handbook for the Regulation of Phone-paid Services, November 2008.
- Juconomy Consulting [2008]: Gutachten zu den technischen und regulatorischen Aspekten von NGN/Voice over IP im Zusammenhang mit der Erbringung von Mehrwertdiensten, März 2008.
- Klaes, Silke [2008]: Verbraucherschutz im Next Generation Network (NGN), in: Multimedia und Recht, 11. Jahrgang, Ausgabe 02/08, Februar 2008.
- Mankowski, Peter/Bosse, Rolf/Richter, Thomas/Schreier, Michael [2006]: Der Missbrauch von Mehrwertdiensternummern zulasten der Verbraucher, Gutachten für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 31. März 2006.
- Neumann, Karl-Heinz/Schäfer, Ralf [2005]: Wettbewerbswirkungen asymmetrischer Regulierung zwischen Festnetz und Mobilfunk, November 2005.
- Neumann, Karl-Heinz/Schäfer, Ralf [2006]: Auskunfts- und Mehrwertdienste im Mobilfunk – eine Marktuntersuchung aus wettbewerbspolitischer und regulatorischer Sicht, März 2006.
- Ofcom [2008]: Consumer protection test for telephone number allocation, Statement, 30.09.2008.
- Ofcom [2009a]: Extending Premium Rate Services Regulation to 087 Numbers, Statement, 05.02.2009.
- Ofcom [2009b]: The National Telephone Numbering Plan, 3. August 2009.
- Ofcom [2009c]: The PRS Scope Review, Statement, 28.10.2009.
- PhonePayPlus [2004]: Fact Sheet – The Conduct of Live Services, 01.01.2004.
- PhonePayPlus [2008a]: Help Note for service providers requiring prior permission, Version 3, März 2008.
- PhonePayPlus [2008b]: Business Plan and Budget 2009/10 – A PhonePayPlus Consultation, 18.12.2008.
- PhonePayPlus [2009a]: PhonePayPlus Outlines Transition to Premium Rate Regulation of 0871, Pressemitteilung vom 05.02.2009.
- PhonePayPlus [2009b]: Help Note on how and when PhonePayPlus will deal directly with an information provider, Version 3, Februar 2009.
- PhonePayPlus [2010]: Levy Announcement 1 April 2010 – 31 March 2011, 5. März 2010.
- Pierz Group [2004]: Directory Assistance/Directory Enquiry to Wireless Number in the European Market, Mai 2004.
- RTR [2006]: Kommunikationsbericht 2005, Juni 2006.
- RTR [2007]: Kommunikationsbericht 2006, Mai 2007.
- RTR [2008a]: Kommunikationsbericht 2007, Juni 2008.

RTR [2008b]: Telekom Monitor IV. 2008, 15.12.2008.

RTR [2009a]: Kommunikationsbericht 2008, Juni 2009.

RTR [2009b]: Telekom Monitor IV. 2009, 24.11.2009.

SAVASS [2009]: Newsletter, Dezember 2009.

Schäfer, Ralf/Wengler, Martin [2003]: Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk – Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 249, Dezember 2003.

Short Codes Management Group [2006]: Code of Practice for Service Delivery of Common Mobile Shortcodes in the UK for all Communications Media, Version 5.0, Oktober 2006.

Verband Schweizer Presse [2008]: Starke Marken in neuen Märkten, in: Flash Extra, Magazin des Verbandes Schweizer Presse, August 2008.

Züst, Martin [2008]: Studie zu Telefonmehrwertdiensten in der Schweiz, Magisterarbeit, Universität Freiburg (Schweiz), Januar 2008.

Autoren der Studie



Ralf G. Schäfer

c/o WIK GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Tel.: 02224-9225-25
Mail: r.schaefer@wik.org

Ralf Schäfer (Dipl.-Wirtschaftsmathematiker mit den Schwerpunkten Operations Research und Marketing) ist als Senior-Consultant im WIK tätig. Er beschäftigt sich dort in der Abteilung „Marktstruktur und Unternehmensstrategien“ mit regulierungs- und wettbewerbspolitischen Fragen in Telekommunikationsmärkten, insbesondere mit Blick auf Festnetz-Mobilfunk-Konvergenz, mit empirischen Untersuchungen zum Nachfrageverhalten in (Tele-) Kommunikationsmärkten und mit Aspekten der Preispolitik und Tarifgestaltung bei TK-Diensten. Seine Aktivitäten umfassen darüber hinaus vertiefte Analysen zum Markt für Auskunft- und Mehrwertdienste sowie Untersuchungen von Geschäftsmodellen von ITK-Unternehmen. Vor seinem Einstieg bei WIK war Ralf Schäfer mehrere Jahre im Konzern Deutsche Telekom als Marketing Manager tätig.



Volker Köllmann

Lothringer Str. 4
81667 München
Tel.: 0178-51 11880
Mail: info@vk-beratung.de

Volker Köllmann (Dipl.-Volkswirt) hat zehn Jahre praktische Erfahrung mit telefonischen Auskunftsdiensten und im Local Search (Internet). Er ist als freier Unternehmensberater tätig, seine Auftraggeber und Partner sind u.a. Dr. Schwarz-Schilling & Partners, die GoYellow Media AG und die opendi AG. Von 2000 bis Ende 2008 war Herr Köllmann beim Unternehmen telegate AG tätig. Zunächst als Vorstandsassistent und dann als Leiter der Stabsstelle Regulierung hat er erfolgreich dazu beigetragen, die Strategie des Unternehmens weiter zu entwickeln und ausländische Märkte für Auskunftsdienste zu liberalisieren. Ab Herbst 2005 baute Volker Köllmann die Schweizer Tochtergesellschaft 1818 Auskunft AG in Zürich auf. Von Dezember 2006 bis Ende 2008 leitete Volker Köllmann als Head of Business Development zunächst alle B2C-Aktivitäten beim Internetportal 11880.com, später auch beim hinzu gekauften Internetportal klicktel.de.

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz:
Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, November 2004
- Nr. 259: Daniel Schäffner:
Regulierungsökonomische Aspekte des informativischen Unbundling im Energiebereich, Dezember 2004
- Nr. 260: Sonja Schölermann:
Das Produktangebot von Universaldienstleistern und deren Vergleichbarkeit, Dezember 2004
- Nr. 261: Franz Büllingen, Aurélie Gillet, Christin-Isabel Gries, Annette Hillebrand, Peter Stamm:
Stand und Perspektiven der Vorratsdatenspeicherung im internationalen Vergleich, Februar 2005
- Nr. 262: Oliver Franz, Marcus Stronzik:
Benchmarking-Ansätze zum Vergleich der Effizienz von Energieunternehmen, Februar 2005
- Nr. 263: Andreas Hense:
Gasmarktregulierung in Europa: Ansätze, Erfahrungen und mögliche Implikationen für das deutsche Regulierungsmodell, März 2005
- Nr. 264: Franz Büllingen, Diana Rätz:
VoIP – Marktentwicklungen und regulatorische Herausforderungen, Mai 2005
- Nr. 265: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:
Stand der Backbone-Infrastruktur in Deutschland – Eine Markt- und Wettbewerbsanalyse, Juli 2005
- Nr. 266: Annette Hillebrand, Alexander Kohlstedt, Sonia Strube Martins:
Selbstregulierung bei Standardisierungsprozessen am Beispiel von Mobile Number Portability, Juli 2005
- Nr. 267: Oliver Franz, Daniel Schäffner, Bastian Trage:
Grundformen der Entgeltregulierung: Vor- und Nachteile von Price-Cap, Revenue-Cap und hybriden Ansätzen, August 2005
- Nr. 268: Andreas Hense, Marcus Stronzik:
Produktivitätsentwicklung der deutschen Strom- und Gasnetzbetreiber – Untersuchungsmethodik und empirische Ergebnisse, September 2005
- Nr. 269: Ingo Vogelsang:
Resale und konsistente Entgeltregulierung, Oktober 2005
- Nr. 270: Nicole Angenendt, Daniel Schäffner:
Regulierungsökonomische Aspekte des Unbundling bei Versorgungsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung von Pacht- und Dienstleistungsmodellen, November 2005
- Nr. 271: Sonja Schölermann:
Vertikale Integration bei Postnetzbetreibern – Geschäftsstrategien und Wettbewerbsrisiken, Dezember 2005
- Nr. 272: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Peter Stamm:
Transaktionskosten der Nutzung des Internet durch Missbrauch (Spamming) und Regulierungsmöglichkeiten, Januar 2006
- Nr. 273: Gernot Müller, Daniel Schäffner, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:
Indikatoren zur Messung von Qualität und Zuverlässigkeit in Strom- und Gasversorgungsnetzen, April 2006
- Nr. 274: J. Scott Marcus:
Interconnection in an NGN Environment, Mai 2006
- Nr. 275: Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:
Incumbents und ihre Preisstrategien im Telefondienst – ein internationaler Vergleich, Juni 2006
- Nr. 276: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:
Wettbewerbspolitische Bedeutung des Postleitzahlensystems, Juni 2006
- Nr. 277: Marcus Stronzik, Oliver Franz:
Berechnungen zum generellen X-Faktor für deutsche Strom- und Gasnetze: Produktivitäts- und Inputpreisdifferential, Juli 2006

- Nr. 278: Alexander Kohlstedt:
Neuere Theoriebeiträge zur Netzökonomie: Zweiseitige Märkte und On-net/Off-net-Tariffdifferenzierung, August 2006
- Nr. 279: Gernot Müller:
Zur Ökonomie von Trassenpreissystemen, August 2006
- Nr. 280: Franz Büllingen, Peter Stamm in Kooperation mit Prof. Dr.-Ing. Peter Vary, Helge E. Lüders und Marc Werner (RWTH Aachen):
Potenziale alternativer Techniken zur bedarfsgerechten Versorgung mit Breitbandzugängen, September 2006
- Nr. 281: Michael Brinkmann, Dragan Ilic:
Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus, Glasfaser als Alternative auf der (vor-) letzten Meile, Oktober 2006
- Nr. 282: Franz Büllingen:
Mobile Enterprise-Solutions -- Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, November 2006
- Nr. 283: Franz Büllingen, Peter Stamm:
Triple Play im Mobilfunk: Mobiles Fernsehen über konvergente Hybridnetze, Dezember 2006
- Nr. 284: Mark Oelmann, Sonja Schölermann:
Die Anwendbarkeit von Vergleichsmarktanalysen bei Regulierungsentscheidungen im Postsektor, Dezember 2006
- Nr. 285: Iris Bösch:
VoIP im Privatkundenmarkt – Marktstrukturen und Geschäftsmodelle, Dezember 2006
- Nr. 286: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Stand und Perspektiven der Telekommunikationsnutzung in den Breitbandkabelnetzen, Januar 2007
- Nr. 287: Konrad Zoz:
Modellgestützte Evaluierung von Geschäftsmodellen alternativer Teilnehmernetzbetreiber in Deutschland, Januar 2007
- Nr. 288: Wolfgang Kiesewetter:
Marktanalyse und Abhilfemaßnahmen nach dem EU-Regulierungsrahmen im Ländervergleich, Februar 2007
- Nr. 289: Dieter Elixmann, Ralf G. Schäfer, Andrej Schöbel:
Internationaler Vergleich der Sektorperformance in der Telekommunikation und ihrer Bestimmungsgründe, Februar 2007
- Nr. 290: Ulrich Stumpf:
Regulatory Approach to Fixed-Mobile Substitution, Bundling and Integration, März 2007
- Nr. 291: Mark Oelmann:
Regulatorische Marktzutrittsbedingungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb: Erfahrungen aus ausgewählten Briefmärkten Europas, März 2007
- Nr. 292: Patrick Anell, Dieter Elixmann:
"Triple Play"-Angebote von Festnetzbetreibern: Implikationen für Unternehmensstrategien, Wettbewerb(s)politik und Regulierung, März 2007
- Nr. 293: Daniel Schäffner:
Bestimmung des Ausgangsniveaus der Kosten und des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes für eine Anreizregulierung des Energiesektors, April 2007
- Nr. 294: Alex Kalevi Dieke, Sonja Schölermann:
Ex-ante-Preisregulierung nach vollständiger Marktöffnung der Briefmärkte, April 2007
- Nr. 295: Alex Kalevi Dieke, Martin Zauner:
Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Mai 2007
- Nr. 296: Antonia Niederprüm:
Geschäftsstrategien von Postunternehmen in Europa, Juli 2007
- Nr. 297: Nicole Angenendt, Gernot Müller, Marcus Stronzik, Matthias Wissner:
Stromerzeugung und Stromvertrieb – eine wettbewerbsökonomische Analyse, August 2007

- Nr. 298: Christian Growitsch, Matthias Wissner:
Die Liberalisierung des Zähl- und Messwesens, September 2007
- Nr. 299: Stephan Jay:
Bedeutung von Bitstrom in europäischen Breitbandvorleistungsmärkten, September 2007
- Nr. 300: Christian Growitsch, Gernot Müller, Margarethe Rammerstorfer, Prof. Dr. Christoph Weber (Lehrstuhl für Energiewirtschaft, Universität Duisburg-Essen):
Determinanten der Preisentwicklung auf dem deutschen Minutenreservemarkt, Oktober 2007
- Nr. 301: Gernot Müller:
Zur kostenbasierten Regulierung von Eisenbahninfrastrukturentgelten – Eine ökonomische Analyse von Kostenkonzepten und Kostentreibern, Dezember 2007
- Nr. 302: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Nachfrage nach Internetdiensten – Dienstearten, Verkehrseigenschaften und Quality of Service, Dezember 2007
- Nr. 303: Christian Growitsch, Margarethe Rammerstorfer:
Zur wettbewerblichen Wirkung des Zweivertragsmodells im deutschen Gasmarkt, Februar 2008
- Nr. 304: Patrick Anell, Konrad Zoz:
Die Auswirkungen der Festnetzmobilfunksubstitution auf die Kosten des leitungsvermittelten Festnetzes, Februar 2008
- Nr. 305: Marcus Stronzik, Margarethe Rammerstorfer, Anne Neumann:
Wettbewerb im Markt für Erdgasspeicher, März 2008
- Nr. 306: Martin Zauner:
Wettbewerbspolitische Beurteilung von Rabattsystemen im Postmarkt, März 2008
- Nr. 307: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Geschäftsmodelle und aktuelle Entwicklungen im Markt für Broadband Wireless Access-Dienste, März 2008
- Nr. 308: Christian Growitsch, Gernot Müller, Marcus Stronzik:
Ownership Unbundling in der Gaswirtschaft – Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz, Mai 2008
- Nr. 309: Matthias Wissner:
Messung und Bewertung von Versorgungsqualität, Mai 2008
- Nr. 310: Patrick Anell, Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Netzzugang im NGN-Core, August 2008
- Nr. 311: Martin Zauner, Alex Kalevi Dieke, Torsten Marner, Antonia Niederprüm:
Ausschreibung von Post-Universaldiensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und begleitender Regulierungsbedarf, September 2008
- Nr. 312: Patrick Anell, Dieter Elixmann:
Die Zukunft der Festnetzbetreiber, Dezember 2008
- Nr. 313: Patrick Anell, Dieter Elixmann, Ralf Schäfer:
Marktstruktur und Wettbewerb im deutschen Festnetz-Markt: Stand und Entwicklungstendenzen, Dezember 2008
- Nr. 314: Kenneth R. Carter, J. Scott Marcus, Christian Wernick:
Network Neutrality: Implications for Europe, Dezember 2008
- Nr. 315: Stephan Jay, Thomas Plückerbaum:
Strategien zur Realisierung von Quality of Service in IP-Netzen, Dezember 2008
- Nr. 316: Juan Rendon, Thomas Plückerbaum, Iris Bösch, Gabriele Kulenkampff:
Relevant cost elements of VoIP networks, Dezember 2008
- Nr. 317: Nicole Angenendt, Christian Growitsch, Rabindra Nepa, Christine Müller:
Effizienz und Stabilität des Stromgroßhandelsmarktes in Deutschland – Analyse und wirtschaftspolitische Implikationen, Dezember 2008

- Nr. 318: Gernot Müller:
Produktivitäts- und Effizienzmessung im Eisenbahninfrastruktursektor – Methodische Grundlagen und Schätzung des Produktivitätsfortschritts für den deutschen Markt, Januar 2009
- Nr. 319: Sonja Schölermann:
Kundenschutz und Betreiberauflagen im liberalisierten Briefmarkt, März 2009
- Nr. 320: Matthias Wissner:
IKT, Wachstum und Produktivität in der Energiewirtschaft - Auf dem Weg zum Smart Grid, Mai 2009
- Nr. 321: Matthias Wissner:
Smart Metering, Juli 2009
- Nr. 322: Christian Wernick unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:
Unternehmensperformance führender TK-Anbieter in Europa, August 2009
- Nr. 323: Werner Neu, Gabriele Kulenkampff:
Long-Run Incremental Cost und Preissetzung im TK-Bereich - unter besonderer Berücksichtigung des technischen Wandels, August 2009
- Nr. 324: Gabriele Kulenkampff:
IP-Interconnection – Vorleistungsdefinition im Spannungsfeld zwischen PSTN, Internet und NGN, November 2009
- Nr. 325: Juan Rendon, Thomas Plückebaum, Stephan Jay:
LRIC cost approaches for differentiated QoS in broadband networks, November 2009
- Nr. 326: Kenneth R. Carter
with contributions of Christian Wernick, Ralf Schäfer, J. Scott Marcus:
Next Generation Spectrum Regulation for Europe: Price-Guided Radio Policy, November 2009
- Nr. 327: Gernot Müller:
Ableitung eines Inputpreisindex für den deutschen Eisenbahninfrastruktursektor, November 2009
- Nr. 328: Anne Stetter, Sonia Strube Martins:
Der Markt für IPTV: Dienstverfügbarkeit, Marktstruktur, Zugangsfragen, Dezember 2009
- Nr. 329: J. Scott Marcus, Lorenz Nett, Ulrich Stumpf, Christian Wernick:
Wettbewerbliche Implikationen der On-net/Off-net Preisdifferenzierung, Dezember 2009
- Nr. 330: Anna Maria Doose, Dieter Elixmann, Stephan Jay:
"Breitband/Bandbreite für alle": Kosten und Finanzierung einer nationalen Infrastruktur, Dezember 2009
- Nr. 331: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Antonia Niederprüm, Martin Zauner:
Preisstrategien von Incumbents und Wettbewerbern im Briefmarkt, Dezember 2009
- Nr. 332: Stephan Jay, Dragan Ilic, Thomas Plückebaum:
Optionen des Netzzugangs bei Next Generation Access, Dezember 2009
- Nr. 333: Christian Growitsch, Marcus Stronzik, Rabindra Nepal:
Integration des deutschen Gasgroßhandelsmarktes, Februar 2010
- Nr. 334: Ulrich Stumpf:
Die Abgrenzung subnationaler Märkte als regulatorischer Ansatz, März 2010
- Nr. 335: Stephan Jay, Thomas Plückebaum, Dragan Ilic:
Der Einfluss von Next Generation Access auf die Kosten der Sprachterminierung, März 2010
- Nr. 336: Alex Kalevi Dieke, Petra Junk, Martin Zauner:
Netzzugang und Zustellwettbewerb im Briefmarkt, März 2010
- Nr. 337: Christian Growitsch, Felix Höffler, Matthias Wissner:
Marktmachtanalyse für den deutschen Regelenergiemarkt, April 2010
- Nr. 338: Ralf G. Schäfer unter Mitarbeit von Volker Köllmann:
Regulierung von Auskunfts- und Mehrwertdiensten im internationalen Vergleich, April 2010

ISSN 1865-8997