

**Anhörung nach § 45d Abs. 4 Telekommunikationsgesetz;  
Festlegung von Verfahren zum Schutz von Verbrauchern**

I. Allgemeines

Am 04.07.2017 ist das Dritte Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes in Kraft getreten.

Dem § 45d wurde der folgende Absatz 4 angefügt:

"Die Bundesnetzagentur legt nach Anhörung der betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände Verfahren fest, die die Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und die Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz anwenden müssen, um die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung zu nutzen. Diese Verfahren sollen den Teilnehmer wirksam davor schützen, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen seinen Willen in Anspruch genommen und abgerechnet wird. Die Bundesnetzagentur veröffentlicht die Verfahren und überprüft sie in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirksamkeit."

Beteiligte des zugrundeliegenden Abrechnungsverfahrens sind:

- 1.) Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter
- 2.) Aggregatoren (technische Dienstleister)
- 3.) Drittanbieter (Anbieter des über die Mobilfunkrechnung abgerechneten Dienstes)
- 4.) Mobilfunkkunde.

Der Bundesnetzagentur wird es insoweit ermöglicht, Verfahren zum Schutz von Verbrauchern im Bereich des mobilen Bezahlens über die Mobilfunkrechnung festzulegen. Die Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter nehmen im Bereich des mobilen Bezahlens über die Mobilfunkrechnung die zentrale Rolle ein. Sie eröffnen Drittanbietern durch die Anbindung an den Prozess des mobilen Bezahlens über die Mobilfunkrechnung eine Abrechnungsmöglichkeit gegenüber nahezu dem gesamten Kundenstamm.

Die Anbindung von Drittanbietern an die Infrastruktur der abrechnenden Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter ist relativ aufwändig und komplex. Die Anbindung erfolgt daher regelmäßig nicht unmittelbar, sondern über zwischengeschaltete Aggregatoren. Die Aggregatoren sind somit fester Bestandteil der Abrechnungskette. Die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den an dieser Abrechnungskette Beteiligten sehen vor, dass die Aggregatoren die Forderungen des Drittanbieters gegen den Endkunden ankaufen und diese an den jeweiligen Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter weiterverkaufen, der diese dann auf seiner Rechnung an den Mobilfunkkunden ausweist.

In der Vergangenheit sind Fallkonstellationen aufgetreten, in denen Bezahlseiten mit Bildern und Texten überlagert wurden. Verbraucher wurden in der Folge mit Abrechnungsposten konfrontiert, die sie sich nicht erklären konnten. Zwar kann die Entstehung entsprechender Abrechnungsposten von vornherein durch Einrichtung einer Drittanbietersperre (vgl. § 45 Abs. 3 TKG) technisch unterbunden werden. Eine Drittanbietersperre, die auf Verlangen eingerichtet werden muss, bewirkt, dass schon die Identifizierung des jeweiligen Mobilfunkanschlusses zum Zwecke der Abrechnung von Drittanbieterleistungen unentgeltlich netzseitig gesperrt wird. Dies setzt jedoch

ein aktives Tätigwerden des Mobilfunkkunden voraus. Darüber hinaus umfasst die Sperre gegebenenfalls Dienste, die der Mobilfunkkunde nutzen möchte.

Zum Zwecke der Unterbindung entsprechender Überlagerungen wurde seitens der abrechnenden Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter in bestimmten Fällen ein sog. Redirect implementiert.

## II. Verfahrensablauf/ Verfahrensbeteiligte

Zum Zwecke der Festlegung von Verfahren, die eingehalten werden müssen, um die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung zu nutzen, wird der nachfolgende Fragenkatalog veröffentlicht. Dieser richtet sich in erster Linie an die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände.

Gegebenenfalls ist es zielführend, wenn die Aggregatoren, die für die entsprechenden Kreise die Anbindung an die Mobilfunknetzbetreiber/ Mobilfunkanbieter realisieren, ihre Vertragspartner auf die Gelegenheit zur Stellungnahme und die hiesige Veröffentlichung hinweisen. Es wird empfohlen, die entsprechenden Stellungnahmen von Drittanbietern über den anbindenden Aggregator zu bündeln.

### Fragenkomplex 1: an Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter

#### 1) Darstellung der Zahlungsabläufe einschließlich des Identifizierungsprozesses

Beschreiben sie alle Zahlungsabläufe einschließlich des Identifizierungsprozesses im Bereich des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung. Bei Bedarf können die Prozesse (Zahlungsablauf/Identifizierung) auch getrennt dargestellt werden. Nach derzeitigen Erkenntnissen der Bundesnetzagentur kann ein entsprechender Zahlungs-/Identifizierungsprozess, der nach § 45d Abs. 3 TKG gesperrt werden kann, jedenfalls auf zwei Wegen eingeleitet werden:

- a) Identifizierung des Nutzers anhand der MSISDN
- b) manuelle Eingabe der MSISDN (z.B. im stationären Internet/ Smartphone und Tablet über WLAN)

Nachzeitigem Erkenntnisstand wird das Redirect allenfalls in Variante a) eingesetzt. Aus welchem Grund erfolgt diese Unterscheidung und somit ein Verzicht auf den Einsatz des Redirect bei manueller Eingabe der MSISDN?

#### 2) Bestell-SMS bzw. Einsatz tarifizierter/untarifizierter Kurzwahlnummern

Nach bisherigen Erkenntnissen kann ein Zahlprozess auch durch Bestell-SMS und in diesem Rahmen auch durch sog. untarifizierte Kurzwahlnummern ausgelöst werden (z.B. Parktickets). Beschreiben Sie die Zahlungsabläufe einschließlich des Identifizierungsprozesses. Stellen Sie die Unterschiede im Vergleich zu tarifizierten Kurzwahlnummern dar.

#### 3) Tatsächlicher technischer Ablauf des Redirects (beteiligte Stellen, Reaktionszeiten, Umgang mit Fraud)

Beschreiben Sie den Ablauf des Redirect. In der Vergangenheit sind Fälle aufgetreten, in denen Bezahlseiten technisch überlagert wurden. Inwieweit werden derartige Überlagerungen durch den Einsatz des Redirect unterbunden?

Der Bundesnetzagentur wurden Fälle beschrieben, in denen der Aufbau einer Redirect-Seite bis zu 20 Sekunden in Anspruch nimmt. Handelt es sich dabei um Einzelfälle oder liegt ein strukturelles Problem vor? Beschreiben Sie den Umgang mit und die Erkennung von Missbrauch.

**4) Anmeldung von Diensten**

Die Abrechnung von Drittanbieterleistungen über die Mobilfunkrechnung wird nach bisherigen Erkenntnissen erst dann ermöglicht, wenn die entsprechenden Dienste durch Aggregatoren angemeldet und vom Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter freigegeben werden. Beschreiben Sie den entsprechenden Prozess aus Ihrer Sicht.

**5) Direkte Anbindung von Diensten**

Gibt es Dienste, die über eine unmittelbare Anbindung verfügen? Wodurch unterscheiden sich diese Dienste von den Diensten, die über einen Aggregator angebunden werden?

**6) Darstellung des Implementierungsstands des Redirects**

Bei welchen Diensten wird das Redirect eingesetzt? Welche Reichweite hat das Redirect? Warum wird nach Diensten unterschieden? Nach welchen Kriterien wird über den Einsatz des Redirect entschieden?

**7) Differenzierter Einsatz des Redirect (pro/contra)**

Was spricht aus Ihrer Sicht für bzw. gegen einen differenzierten Einsatz des Redirect (z.B. nach Dienstekategorien)?

**8) Darstellung sonstiger / alternativer Schutzmechanismen**

Bieten sich aus Ihrer heutigen Sicht auch andere Schutzmechanismen an?

**9) Darstellung der unternehmerischen Maßnahmen zur Risikoanalyse, dem Monitoring von Risikofaktoren und von Compliance-Maßnahmen**

Beschreiben Sie Ihr Missbrauchserkennungssystem.

**10) Beschwerdevolumen zu Rechnungsposten von Drittanbietern (ohne Schlechtleistung, nur Bestreiten der Wirksamkeit eines Vertragsschlusses) inkl. gütlich beigelegter Beschwerdesachverhalte vor und nach Implementierung des Redirects oder anderer Maßnahmen**

Wie hat sich die Einführung des Redirect auf das Beschwerdevolumen ausgewirkt (absolute Zahlen)? Unterscheiden Sie hierbei zwischen telefonischen und schriftlichen Beschwerden.

**11) Erfahrungen mit vertraglichen Sanktionsmechanismen bei unzuverlässigen Drittanbietern**

In wie vielen Fällen konnte durch Sie oder beauftragte Dienstleister Unregelmäßigkeiten bei Diensten festgestellt werden? Welche Sanktionen erfolgten in diesem Zusammenhang? Sind betroffene Drittanbieter oder Aggregatoren gerichtlich gegen die Sanktionen vorgegangen? Mit welchem Ausgang? Konnten entsprechende Missbrauchsfälle durch den Einsatz des Redirect erfolgreich beseitigt werden oder wurden trotz Einsatz des Redirect erneut Auffälligkeiten festgestellt?

**12) Ausschlussmechanismen gegenüber unzuverlässigen Drittanbietern oder Aggregatoren**

Bestehen funktionierende Ausschlussmechanismen? Wurden diese bereits angewandt? Welche Auffälligkeiten wurden festgestellt?

**13) Beschwerdemanagement/ zentrale Beschwerdestelle**

Beschreiben Sie den Umgang mit Reklamationen. Gibt es eine zentrale Beschwerdestelle?

**14) Zeithorizont für eine Implementierung / Umsetzungsszenarien**

Wie schätzen Sie den Implementierungsaufwand für den Fall einer generellen Verpflichtung zum Einsatz des Redirect ein?

**15) Erfordernis einer Evaluierung und erbetener Evaluationszeitraum**

Nach derzeitigem Stand wird seitens der Bundesnetzagentur ein Evaluierungszeitraum von zwei Jahren angestrebt.

**16) App-Stores**

App-Stores unterliegen derzeit keinem Redirect. Nach welchen Kriterien erfolgt eine entsprechende Einordnung? Wann gilt man als App-Store-Betreiber? Welche Drittanbieter fallen derzeit und potentiell in diese Dienstekategorie? Wie grenzen Sie diesen Begriff von anderen Diensten ab?

**17) Auswirkungen der Zahlungsdiensterichtlinie auf das mobile Bezahlen**

Muss der Gesamtprozess strukturell angepasst werden?

**18) Wie bewerten Sie die Erkenntnisse der Marktwächteruntersuchung „Der unbekannte Dritte“?**

(vgl. <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/drittanbieter-mangelhafter-schutz-fuer-mobilfunkkunden>)

Nehmen Sie insbesondere zu den nachfolgenden Punkten Stellung:

- a) Missbrauchsszenarien mittels Webbrowser/ mittels Smartphone-Applikation (vgl. Punkt 6.1 und 6.2 der Studie)
- b) Benachteiligung von Prepaidkunden

**Fragenkomplex 2: an Aggregatoren und Drittanbieter (außer Fragen 3,4,8,10)**

**1) Anmeldung von Diensten**

Die Abrechnung von Drittanbieterleistungen über die Mobilfunkrechnung wird nach bisherigen Erkenntnissen erst dann ermöglicht, wenn die entsprechenden Dienste beim Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter angemeldet und von diesem freigegeben werden. Beschreiben Sie den entsprechenden Prozess aus Ihrer Sicht.

**2) Beschreibung Redirect**

Beschreiben Sie den Einsatz des Redirect aus Ihrer Sicht.

Sind die Kriterien, nach denen über den Einsatz des Redirect entschieden wird transparent und nachvollziehbar? Sehen Sie in diesem Bereich Verbesserungspotential?

**3) Bewertung Redirect**

Wie bewerten Sie den Einsatz und die Effizienz des Redirect?

**4) angebundene Unternehmen**

Wie viele Unternehmen werden über Ihr Haus an den Prozess des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung angebunden?

**5) angebundene Dienste**

Wie viele Dienste werden in diesem Zusammenhang über die Mobilfunkrechnung abgerechnet?

**6) Implementierungsstand Redirect**

Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Dienste, bei denen das Redirect Anwendung findet?

**7) Differenzierter Einsatz des Redirect (pro/contra)**

Was spricht aus Ihrer Sicht für bzw. gegen einen differenzierten Einsatz des Redirect (z.B. nach Dienstekategorien)?

**8) Auffällige Dienstekategorie**

Konnten Ihrerseits Auffälligkeiten in bestimmten Dienstekategorien festgestellt werden?

**9) Beschwerdemanagement**

Beschreiben Sie den Umgang mit Reklamationen.

**10) Erfahrungen mit vertraglichen Sanktionsmechanismen bei unzuverlässigen Drittanbietern**

In wie vielen Fällen konnte durch Sie oder beauftragte Dienstleister Unregelmäßigkeiten bei Diensten festgestellt werden? Welche Sanktionen erfolgten in diesem Zusammenhang? Sind die betroffenen Drittanbieter mit Erfolg gerichtlich gegen die Sanktionen vorgegangen? Konnten entsprechende Missbrauchsfälle durch den Einsatz des Redirect erfolgreich beseitigt werden oder wurden trotz Einsatz des Redirect erneut Auffälligkeiten festgestellt?

**11) Bestell-SMS bzw. Einsatz tarifizierter/untarifizierter Kurzwahlnummern**

Nach bisherigen Erkenntnissen kann ein Zahlprozess auch durch Bestell-SMS und in diesem Rahmen auch durch sog. untarifizierte Kurzwahlnummern ausgelöst werden (z.B. Parktickets). Beschreiben Sie die Zahlungsabläufe einschließlich des Identifizierungsprozesses. Stellen Sie die Unterschiede im Vergleich zu tarifizierten Kurzwahlnummern dar.

**12) Auswirkungen der Zahlungsdiensterichtlinie auf das mobile Bezahlen**

Muss der Gesamtprozess strukturell angepasst werden?

**13) Wie bewerten Sie die Erkenntnisse der Marktwächteruntersuchung „Der unbekannt Dritte“?**

(vgl. <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/drittanbieter-mangelhafter-schutz-fuer-mobilfunkkunden>)

Nehmen Sie insbesondere zu den nachfolgenden Punkten Stellung:

- a) Missbrauchsszenarien mittels Webbrowser/ mittels Smartphone-Applikation (vgl. Punkt 6.1 und 6.2 der Studie)
- b) Benachteiligung von Prepaidkunden

**Fragenkomplex 3: an Betreiber von App-Stores**

**1.) Zahlungsablauf**

Beschreiben Sie die Zahlungsabläufe im Bereich Ihres App-Stores. Unterscheiden Sie dabei zwischen dem Kauf einer App und In-App-Käufen.

**2.) Schutzmechanismen**

Wie werden Nutzer im Bereich der Nutzung von Angeboten im App-Store vor unwillentlicher Inanspruchnahme geschützt? Beschreiben Sie die derzeitigen Sicherungsmechanismen?

**3.) Bestätigungen bei Abo/wiederkehrenden Zahlungen**

Wird seitens Ihres Unternehmens nur der Kauf im App-Store gegenüber dem Nutzer bestätigt oder erfolgt eine Bestätigung bei jeder Transaktion (z.B. wöchentliches Abo)?

**4.) Abrechnung/Forderungsinhaber**

Wie werden Käufe im App-Store auf der Mobilfunkrechnung ausgewiesen? Wer ist zu diesem Zeitpunkt Inhaber der entsprechenden Forderung?

**5.) Beschwerdemanagement**

Beschreiben Sie den Umgang mit Reklamationen?

**6.) Auswirkung Redirect**

Wie würde sich eine generelle Implementierung des Redirects für App und In-App-Käufe auswirken (Implementierungsaufwand, Einbettung in den Gesamtprozess)? Inwieweit besteht ein erhöhter Implementierungsprozess im direkten Vergleich zum Zahlungsablauf bei der Nutzung von PayPal?

**7.) Differenzierter Einsatz des Redirect (pro/contra)**

Was spricht aus Ihrer Sicht für bzw. gegen einen differenzierten Einsatz des Redirect (z.B. nach Dienstekategorien)?

**8.) Best-Practice Orientierungshilfe**

Eine Expertengruppe zu Apps hat auf Einladung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz einen Best-Practice Katalog für verbraucherfreundliche Apps entwickelt („Verbraucherfreundliche Best-Practice bei Apps: Eine Orientierungshilfe für die Praxis“). In diesem Katalog sind Maßnahmen und Kriterien zu Datenschutz, Verbraucherschutz und Jugendschutz aufgeführt. Inwieweit orientieren Sie sich an diesen Vorgaben?

**9.) Wie bewerten Sie die Erkenntnisse der Marktwächteruntersuchung „Der unbekannt Dritte“?**

(vgl. <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/drittanbieter-mangelhafter-schutz-fuer-mobilfunkkunden>)

Nehmen Sie insbesondere zu den nachfolgenden Punkten Stellung:

- a) Missbrauchsszenarien mittels Webbrowser/ mittels Smartphone-Applikation (vgl. Punkt 6.1 und 6.2 der Studie)
- b) Benachteiligung von Prepaidkunden

**Fragenkomplex 4: an Verbraucherschutzverbände**

**1.) Differenzierter Einsatz des Redirect (pro/contra)**

Was spricht aus Ihrer Sicht für bzw. gegen einen differenzierten Einsatz des Redirect (z.B. nach Dienstekategorien)?

**2.) Bewertung Redirect**

Wie bewerten Sie den Einsatz und die Effizienz des Redirect?

**3.) Darstellung sonstiger / alternativer Schutzmechanismen**

Bieten sich aus Ihrer heutigen Sicht auch andere Schutzmechanismen an?

**4.) Bewertung des aktuellen Beschwerdeaufkommens**

Wie bewerten Sie das aktuelle Beschwerdeaufkommen? Gibt es Schwerpunkte in bestimmten Dienstekategorien?

Sofern möglich, differenzieren Sie die Beschwerdesituation in den folgenden Bereichen:

- a) App-Stores
- b) ÖPNV/Ticketing
- c) Sonstige Abrechnungsposten im Bereich mobiles Bezahlen

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit, schriftlich Stellung zu nehmen. Die Einteilung in Fragekomplexe dient einer ersten Orientierung. Allen interessierten Kreisen wird die Möglichkeit einer umfassenden Stellungnahme eingeräumt.

Dieser Anhörungstext sowie das vorstehende Dokument sind auf der Internetseite [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de) abrufbar (→ Telekommunikation→ Verbraucher → Rufnummernmissbrauch → Amtsblatt/Anhörungen )

Sie können auch bei der Bundesnetzagentur unter untenstehender Adresse angefordert werden. Es wird gebeten, schriftliche Stellungnahmen bis zum 28.02.2018 an folgende Adresse zu senden:

Bundesnetzagentur  
Referat 512  
Postfach 8001  
53105 Bonn  
Telefax: 0228 14-6512  
E-Mail: [512-Postfach@bnetza.de](mailto:512-Postfach@bnetza.de)

Die Stellungnahmen sollten per Brief oder Telefax und zusätzlich als editierbare Datei per E-Mail übersandt werden. Die Bundesnetzagentur behält sich vor, die Stellungnahmen zu veröffentlichen (in einer zusammengefassten Form oder vollständig). Ausführungen, bei denen es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, sind entsprechend zu kennzeichnen. Gegebenenfalls wird eine Fassung der Stellungnahme veröffentlicht, bei der die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichneten Ausführungen nicht enthalten sind.