

Das Bankengesetz (ZDUG) bedroht Teile des nationalen Telekommunikationsmarktes

Das Bundeskabinett hat am 8. Februar 2017 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (ZDUG) beschlossen. Die Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie läuft am 13. Januar 2018 ab.

Die Umsetzung der Richtlinie in der aktuellen Fassung bedroht einen Teil des nationalen Telekommunikationsmarktes, obwohl dieser gar nicht primär im Fokus des Gesetzes steht. Konkret geht es um die Regelung in § 2 Abs. 1 Nr. 11 des ZDUG-Entwurfes:

§ 2

Ausnahmen; Verordnungsermächtigung

(1) *Als Zahlungsdienste gelten nicht*

11. Zahlungsvorgänge, die von einem Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste zusätzlich zu elektronischen Kommunikationsdiensten für einen Teilnehmer eines Netzes oder Dienstes bereitgestellt werden und die

- a) im Zusammenhang stehen mit dem Erwerb von digitalen Inhalten und Sprachdiensten, ungeachtet des für den Erwerb oder Konsum des digitalen Inhalts verwendeten Geräts, und die auf der entsprechenden Rechnung abgerechnet werden, oder*
- b) von einem elektronischen Gerät aus oder über dieses ausgeführt und auf der entsprechenden Rechnung im Rahmen einer gemeinnützigen Tätigkeit oder für den Erwerb von Tickets abgerechnet werden,*

sofern der Wert einer Einzelzahlung 50 Euro nicht überschreitet und der kumulative Wert der Zahlungsvorgänge eines einzelnen Teilnehmers monatlich 300 Euro nicht überschreitet;

Durch den hier gewählten Wortlaut sind insbesondere verbraucherfreundliche Dienstleistungen im Festnetz betroffen. Ohne Änderungen am Umsetzungsgesetz besteht das Risiko, dass sie ab dem 13. Januar 2018 nicht mehr angeboten werden können.

I. Betroffen sind das verbraucherfreundliche Call-by-Call und weitere TK-Leistungen

Wenn das ZDUG in der jetzigen Form umgesetzt wird, können Call-by-Call, Auskunftsdienste und in Teilen auch Spendendienste über Mehrwertdiensternummern ab dem 13. Januar 2018 nicht mehr angeboten werden (Abrechnung im so genannten Fakturierung&Inkasso-Verfahren – im Folgenden F&I-Verfahren).

Dies, obwohl sich das BMWi im letzten Jahr für den Erhalt von Call-by-Call über die nächsten drei Jahre hinweg stark gemacht und die Regulierungsbehörde entsprechend die Grundlagen geschaffen hat, Call-by-Call für die nächsten Jahre aufrecht zu erhalten.

Erhebliche Einschränkungen wird es auch für Einkäufe von Mobilfunkkunden etwa in App Stores von Apple und Google oder beispielsweise den Erwerb von mobilen Parktickets und ÖPNV-Fahrkarten geben, die heute über den Mobilfunkanbieter abgerechnet werden.

II. Wegfall der einheitlichen Rechnungstellung von Telekommunikationsleistungen

Weiterhin droht die einheitliche Rechnungstellung von Telekommunikationsdienstleistungen über den Anbieter des Telefonanschlusses verloren zu gehen. In Folge sähen sich die Verbraucher mit einer Vielzahl von Rechnungen – teilweise über Kleinstbeträge – konfrontiert.

III. Hoher Verbraucherschutz ist durch regulierten Markt gewährleistet

Das ZDUG greift ohne erkennbaren Anlass in einen über 15 Jahre aufgebauten und regulierten Markt ein. Dieser wird durch die Bundesnetzagentur überwacht und reguliert. Die Verbraucherschützenden Normen der §§ 43a ff und §§ 66a ff. TKG wurden als umfassender Schutz für den Verbraucher mit Blick auf die betroffenen TK-Dienste erlassen.

IV. Hoher Schutz vor Zahlungsausfällen durch regulierten TK-Markt

Bereits heute existiert ein hoher Schutz vor Zahlungsausfällen im TK-Markt, so dass es weitergehender Schutzregelungen durch das ZDUG nicht bedarf. Teilnehmer sind vor Doppelzahlungen gesetzlich geschützt, da sie immer nur einmal mit befreiender Wirkung an ihren Anschlussnetzbetreiber zahlen (§ 45h TKG). Die Telekommunikationsanbieter in der Kette und die Content-Provider sind durch die besonderen Sicherheitsleistungen in den regulierten Standardverträgen der Bundesnetzagentur (BNetzA) vor Forderungsausfällen geschützt. Beim Factoring im Mobilfunk erhalten die Content-Provider ihr Geld unabhängig davon, ob der Kunde bezahlt hat. Es bedarf daher keines gesonderten Schutzes vor etwaigen Zahlungsausfällen in der Abrechnungskette.

V. Einseitiger Schaden für den nationalen Telekommunikationsmarkt

Das ZDUG belastet durch die Sondersituation im deutschen Festnetz (Abrechnung im F&I-Verfahren) einseitig nur den deutschen Telekommunikationsmarkt. In Deutschland wurde in langjähriger übergreifender Arbeit zwischen der Telekom Deutschland und den alternativen Wettbewerbern ein Branchenkompromiss erarbeitet (das so genannte F&I-Verfahren), der dem Teilnehmer eine einheitliche und transparente Rechnung und Anbietern einen kosteneffizienten Einzug ihrer Forderungen ermöglicht.

VI. Beantragung einer Zahlungsdienstlizenz keine Option

Die Beantragung einer Zahlungsdienstlizenz kommt für kleinere wie größere TK-Unternehmen nicht in Betracht, da die Kosten und internen Aufwände unverhältnismäßig sind und das Verfahren für diese Unternehmen nicht ausgelegt ist. Telekommunikationsunternehmen verfügen nicht über die internen Strukturen einer Bank.

Zur Verdeutlichung ist darauf hinzuweisen, dass bis heute bundesweit nur 40 Zahlungsdienstlizenzen an Zahlungsdienstinstitute erteilt wurden. TK-Unternehmen verfügen bisher über keine Lizenzen im Bankenbereich. Zur Aufrechterhaltung des F&I-Verfahrens müssten jedoch über 200(!) TK-Unternehmen eine solche Lizenz beantragen.

VII. EU gibt dem nationalen Gesetzgeber das Ermessen von Ausnahmen

Nach Gesprächen mit der TK-Branche sieht die EU-Kommission (konkret die DG Fisma) auf europäischer Ebene Spielräume für die nationale Sondersituation. Diese Sondersituation darf nicht zum Nachteil der deutschen Wirtschaft dazu führen, dass Teile nationaler Telekommunikationsdienstleistungen nicht mehr angeboten werden können.

VIII. Welche TK-Dienstleistungen sind betroffen?

Betroffen sind verschiedenste etablierte TK-Dienste (Call-by-Call, 118xy, 0900-Spendendienste u. a.) wie zum Beispiel:

Betroffene Kategorien	Beispiele
Call by Call	010xy Vorwahl
Auskunftsrufrnummern	118xy Telefonauskunft wie 11833, 11880
VPN-Rufnummern	0181-9 z. B. ehemals Bonn-Berlin Verbund
Premium-Rufnummern	0900 wie Buchungshotline, Entertainment, Spenden
Sprachkurzwahlen	ADAC, Auskunft
Mobile Einkäufe digitaler Güter, z. B. in App Stores	Software, Ticketing, Spenden etc.
Premium SMS	Televoting

IX. Umsatz

Dem Telekommunikationsmarkt droht ein Umsatz von 324 Millionen Euro verloren zu gehen (vgl. beiliegende Studie der Dialog Consult über die betroffenen Dienste).

X. Dem TK-Markt wird Geld für den Breitbandausbau entzogen

Es ist der nationale Wille möglichst bis 2020 schnelles Internet auch in den so genannten weißen Flecken für Gewerbe- und Endnutzer zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass dem TK-Markt gerade in dieser Situation in signifikantem Umfang Marktvolumen entzogen wird.

XI. Arbeitsplätze

Auf dem direkten TK-Markt und auf den nachgelagerten Märkten sind in erheblichem Umfang Arbeitsplätze gefährdet, wenn die vorgenannten Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden können.

XII. Unzutreffende Übersetzung der EU-Zahlungsdienste-Richtlinie (PSD2)

Die für die TK-Branche geschaffene Ausnahmeregelung bedarf einer Klarstellung, da die Übersetzung des Begriffs „Voice-Based-Services“ (sprachbasierte Dienste) in Art.31 PSD2 mit dem Begriff „Sprachdienste“ unzutreffend ist. In diesem Zusammenhang ist zweifelhaft, dass zeitabhängig abgerechnete Sprachdienste (Telefonate) von der PSD2 erfasst werden sollten. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die in Deutschland betroffenen zeitabhängigen Sprachdienste (z. B. Call-by-Call, Auskunftsgespräche) in keinem anderen EU-Land von der Richtlinie erfasst werden.

XIII. Kontrolle der Wertgrenzen bezogen auf Teilnehmer nicht möglich

Eine Kontrolle von Wertgrenzen bezogen auf den Teilnehmer im Sinne einer natürlichen oder juristischen Person kann durch die Telekommunikationsanbieter nicht gewährleistet werden, da ein Teilnehmer bei unterschiedlichen Netzbetreibern Verträge haben kann (z. B. Mobilfunk / Festnetz). Aufgrund der Abrechnungssystematik kann sich eine Kontrolle nur auf die jeweilige Telefonnummer des Anrufers beziehen und kann nur von dem Telekommunikationsanbieter vorgenommen werden, in dessen Netz der Dienst geschaltet ist.

XIV. Implementierung von Wertgrenzen bedarf einer Übergangsfrist

Sofern die Kontrolle von Wertgrenzen gleich welcher Art im Mobilfunk oder Festnetz erforderlich werden sollte, bedarf dies einer angemessenen Übergangsfrist. Für den Bereich der Telekommunikation ist jedoch – anders als für den Finanzsektor – keine Übergangsfrist für die technische Einrichtung und Bereitstellung diesbezüglicher Implementierungen vorgesehen.

XV. Forderungen

Aus vorgenannten Gründen bitten wir, folgende Änderungen am Wortlaut des Gesetzes vorzunehmen:

Präzisierung des Gesetzeswortlautes in § 2 Abs. 1 Nr. 11 ZDUG-E wie folgt:

„Als Zahlungsdienste gelten nicht für [...]

„11. Zahlungsvorgänge, die von einem Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste zusätzlich zu elektronischen Kommunikationsdiensten für einen Teilnehmer des Netzes oder Dienstes bereitgestellt werden und die

a) im Zusammenhang stehen mit dem Erwerb von digitalen Inhalten und Sprachdiensten, ungeachtet des für den Erwerb oder Konsum des digitalen Inhalts verwendeten Geräts, und die auf der entsprechenden Rechnung abgerechnet werden, oder

b) von einem elektronischen Gerät aus oder über dieses ausgeführt und auf der entsprechenden Rechnung im Rahmen einer gemeinnützigen Tätigkeit oder für den Erwerb von Tickets abgerechnet werden,

sofern der Wert einer Einzelzahlung 50 Euro nicht überschreitet und der kumulative Wert der Zahlungsvorgänge **je Rufnummer** eines einzelnen Teilnehmers monatlich 300 Euro **je Dienst** nicht überschreitet.

Die Einhaltung der Obergrenzen wird durch den Zahlungsdienstleister vorgenommen, der den jeweils bei ihm in Anspruch genommenen Dienst realisiert.

Konkretisierung des Gesetzeswortlautes in § 2 Abs. 3 ZDUG-E, der wie folgt ergänzt wird (Ergänzung fettgedruckt und gelb):

Übt ein Unternehmen eine Tätigkeit nach Absatz 1 Nummer 11 aus, hat es diese Tätigkeit der Bundesanstalt anzuzeigen und ihr in einem jährlichen Bestätigungsvermerk mitzuteilen, dass die Tätigkeit die in Absatz 1 Nummer 11 festgelegten Obergrenzen nicht überschreitet. **Die Meldung kann aufgrund einer statistischen Durchschnittsbetrachtung durch den Zahlungsdienstleister vorgenommen werden, der den jeweils bei ihm in Anspruch genommenen Dienst realisiert.**

Begründung dieser Gesetzesänderung:

Die Kontrolle der Wertgrenzen muss aus technischen und tatsächlichen Gründen anhand der einzelnen Rufnummern des Teilnehmers und bezogen auf den Dienst erfolgen. Die jährliche statistische Meldung für das vorangegangene Kalenderjahr erfolgt unmittelbar durch die auf

der Rechnung ausgewiesenen Zahlungsdienstleister für deren Rufnummern bzw. Dienste. Dies stellt sicher, dass alle Umsätze erfasst werden und vermeidet gleichzeitig, dass der Rechnungssteller eine zusätzliche statistische Erhebung für den gleichen Umsatz erfassen muss. Die statistische Erhebung kann auf einer jährlich über alle Teilnehmer gemittelten Betrachtungsweise erfolgen.

Erforderliche Übergangsregelung

Um die Vorgaben des Gesetzes umzusetzen, sind Änderungen in den technischen Prozessen der Unternehmen und damit auch angemessene Umsetzungsfristen von 18 Monaten erforderlich. Insofern schlagen wir vor, Artikel 7, der das Inkrafttreten regelt, wie folgt zu ergänzen:

Artikel 7 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) In Artikel 1 treten die §§ **2 Abs. 1 Nr. 11**, 45 bis 52 sowie der § 55 des Zahlungsdienstaufsichtsgesetzes 18 Monate nach dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts [...] in Kraft.

Berlin, 24. April 2017