

## **Allgemeinverfügung zur Festlegung von Verfahren zum Schutz von Verbrauchern im Bereich des Bezahls über die Mobilfunkrechnung**

Aufgrund von §§ 45d Abs. 4, 67 Abs. 1 Satz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) und § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erlässt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) folgende

### **Allgemeinverfügung:**

1. Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz werden verpflichtet, unverzüglich, spätestens ab dem 01.02.2020 sicherzustellen, bei jedem zahlungsauslösenden Vorgang, der die Abrechnung von Leistungen Dritter über die Mobilfunk-Rechnung bzw. das Prepaid-Guthaben betrifft, die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und die anschließende Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung nur dann vorzunehmen, wenn die Transaktion auf einer Internetseite eines Mobilfunkanbieters bestätigt wird (**Redirect-Verfahren**).
2. In Ausnahme von Tenor zu 1 wird festgestellt, dass Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz, die die in Anlage 1 niedergelegte Selbstverpflichtungserklärung abgeben bzw. dieser beitreten, Verfahrensweisen anwenden, die gleichermaßen geeignet sind, die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung zu nutzen und die Mobilfunk-Teilnehmer wirksam davor schützen, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen ihren Willen abgerechnet wird (**Kombinationsmodell**). Auch diese Verfahren sind unverzüglich, spätestens ab dem 01.02.2020 anzuwenden.
3. Die Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste bzw. Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz mit Abrechnungsplattform, die die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung nutzen (Plattformbetreiber), werden verpflichtet, die Ablehnung eines Anbindungsauftrags eines Drittanbieters bzw. für einen Drittanbieterdienst an ihre Abrechnungsplattform an die anderen Inhaber von Abrechnungsplattformen im Mobilfunk unverzüglich mitzuteilen, es sei denn die Ablehnung erfolgt allein aus Gründen der Unternehmensstrategie. Diese Mitteilung umfasst zumindest:
  - a. bei juristischen Personen: Firma, Registernummer (falls vorhanden), Anschrift des Sitzes oder der Hauptniederlassung, Namen der Mitglieder des Vertretungsorgans oder der gesetzlichen Vertreter und das geplante Produkt des Drittanbieters.
  - b. bei natürlichen Personen: Vorname und Nachname, Adresse und das geplante Produkt des Drittanbieters
  - c. Angabe des Ablehnungsgrundes

Entsprechendes gilt im Falle der Beendigung einer Anbindung.

4. Die Ablehnung eines Anbindungsauftrags, die Beendigung einer Anbindung und die jeweils korrespondierende Mitteilung sind der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen und ab dem Zeitpunkt der diesbezüglichen Entscheidung durch die Plattformbetreiber für einen Zeitraum von vier Jahren zu dokumentieren und vorzuhalten. Die Annahme eines Anbindungsauftrags, der zuvor von einem Plattformbetreiber abgelehnt wurde, ist für einen Zeitraum von vier Jahren beginnend am Tag der diesbezüglichen Entscheidung zu dokumentieren, vorzuhalten und der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen.
5. Zum Zwecke der Evaluierung dieser Festlegung werden die Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz, die die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung nutzen, verpflichtet,
  - a. der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen, ob sie das Verfahren nach Tenor zu 1 oder Tenor zu 2 anwenden oder keine Drittanbieterdienste abrechnen; die Mitteilung umfasst neben dem Namen des Unternehmens und seiner Anschrift auch die Benennung eines Ansprechpartners für behördliche Rückfragen,
  - b. sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, in wie vielen geprüften Fällen im jeweils einjährigen Meldezeitraum
    - aa. eine Gutschrift bzw. Erstattung aufgrund der Sicherheitserklärung erfolgt ist
    - bb. eine Gutschrift bzw. Erstattung aufgrund der Sicherheitserklärung nicht erfolgt ist, weil
      - (1) die Transaktion ordnungsgemäß und technisch einwandfrei auf einer technischen Infrastruktur der Mobilfunkanbieter ausdrücklich bestätigt wurde (Redirect-Verfahren)
      - (2) der Bezahlvorgang innerhalb eines durch ein Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereichs (z.B. Nutzerkonto) ausgelöst wurde
      - (3) der Mobilfunkkunde die Transaktion grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt oder ermöglicht hat
      - (4) der Grenzwert von 50 € überschritten wurde
      - (5) eine Benachrichtigung des Mobilfunkanbieters durch den Kunden nicht innerhalb von drei Monaten nach der Transaktion erfolgte
  - c. der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, wie viele Kundenkontakte zu Drittanbietern im Meldezeitraum eingegangen sind;
  - d. sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, in wie vielen Fällen eine vollständige oder teilweise Gutschrift bzw. Erstattung aus anderen Gründen – etwa mangels Einzelfallprüfung – erfolgt ist;

- e. sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, unverzüglich, spätestens ab dem 01.02.2020, auf ihrer Homepage eine Liste der Unternehmen, die bei Ihnen als Trusted Partner-LogIn abgerechnet werden, zu veröffentlichen und aktuell zu halten.
6. Der Erhebungszeitraum für die Datenerhebung zum Zwecke der Erfüllung der jährlichen Mitteilungspflichten nach Tenor zu 5 Punkte b. bis d beschränkt sich für das Jahr 2020 auf den Zeitraum 01.08.2020 bis 31.12.2020. In allen Folgejahren sind Jahresfallzahlen zu erheben. Die jährlichen Meldungen haben innerhalb des ersten Monats des jeweils darauffolgenden Jahres sowie auf Verlangen zu erfolgen. Spätestens ab dem Jahr 2022 sind in der Datenerhebung und nachfolgenden Meldung nach Tenor zu 5 b. aa. die betroffenen Diensteanbieter und Aggregatoren auszuweisen und zwischen Abonnements und Einzelkäufen zu unterscheiden.
  7. Alle Mitteilungen gegenüber der Bundesnetzagentur sind in einem für die elektronische Weiterverarbeitung durch Standardsoftware nutzbaren Format vorzunehmen. Das konkrete Format ist mit der Bundesnetzagentur abzustimmen.
  8. Die Festlegungsverfügung wird regulär nach vier Jahren evaluiert. Eine Verkürzung des Evaluierungszeitraums bleibt vorbehalten.
  9. Ein Widerruf auch einzelner Teile dieser Allgemeinverfügung bleibt vorbehalten.

## **Begründung:**

### **I.**

Das vorliegende Verwaltungsverfahren trifft Festlegungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Verbrauchern im Bereich des Bezahls von Drittanbieterleistungen über die Mobilfunkrechnung.

Das Verfahren richtet sich an Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz.

#### **1. Anbindung von Drittanbieterdiensten**

Die Mobilfunknetzbetreiber/Mobilfunkanbieter nehmen im Bereich des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung die zentrale Rolle ein. Sie eröffnen Drittanbietern durch die Anbindung an Abrechnungsplattformen und den Prozess des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung eine Abrechnungsmöglichkeit gegenüber sämtlichen Kunden mit Ausnahme derjenigen Kunden, die aktiv eine Drittanbietersperre beauftragt haben. Weitere Beteiligte des zugrundeliegenden Abrechnungsverfahrens sind sogenannte Aggregatoren (technische Dienstleister), Drittanbieter (Anbieter des über die Mobilfunkrechnung abgerechneten Dienstes, auch „Leistungserbringer“ genannt) und die Mobilfunkkunden.

Die Anbindung von Drittanbietern an die Infrastruktur (Abrechnungs- oder Billingplattformen) der abrechnenden Mobilfunknetzbetreiber / Mobilfunkanbieter ist aufwändig und komplex. Die Anbindung erfolgt daher regelmäßig über zwischengeschaltete Aggregatoren. Die Aggregatoren sind somit fester Bestandteil der Abrechnungskette. Die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den an dieser Abrechnungskette Beteiligten sehen regelmäßig 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.

Im Zuge des Festlegungsverfahrens wurde deutlich, dass die Praxis der Anbindung von Drittanbietern an die Abrechnungsplattformen der Mobilfunkunternehmen heterogen ausgestaltet ist. Prüfroutinen etwa zu den angemeldeten Diensten und Anbietern bestehen nur teilweise. Die Anbindungspraxis ist dabei nicht zuletzt stark von geschäftspolitischen Entscheidungen und Angebotsschwerpunkten geprägt. In den Anhörungsterminen des Verfahrens wurde aus der Branche u.a. argumentiert, dass ein Austausch über abgelehnte Anbindungsanträge nicht erfolgen würde und könne. Zugleich wurde eingeräumt, dass der Verhinderung des Marktzugangs unseriöser Teilnehmer sowie der Bekämpfung von Geldwäsche eine entscheidende Bedeutung für die Effektivität jedweder Missbrauchsverhinderung zukommt. Die Unternehmen sind seitens der Bundesnetzagentur insofern bereits im laufenden Verfahren u.a. auf die in regelmäßigen Abständen aktualisierten europarechtlichen Listen zur Bekämpfung von Geldwäsche hingewiesen worden.

## **2. Missbrauchsaufkommen und Reaktion des Mobilfunks**

In der Vergangenheit sind Fallkonstellationen aufgetreten, in denen Bezahlseiten mit Bildern und Texten überlagert und dadurch für den Kunden unkenntlich gemacht 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. § 45d 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 bzw. Dienstekategorien, die der Mobilfunkkunde nutzen möchte.

Eine umfassende Drittanbietersperre bewirkt, dass keinerlei Drittanbieterdienste abgerechnet werden dürfen. Dadurch werden auch im Einzelfall gegebenenfalls gewünschte Inanspruchnahmen verhindert („ganz oder gar nicht“-Prinzip).

Zum Zwecke der Unterbindung entsprechender Überlagerungen wurde seitens der abrechnenden Mobilfunknetzbetreiber / Mobilfunkanbieter bereits in der Vergangenheit in bestimmten Fällen ein sog. Redirect implementiert. In diesem Rahmen wurden die Drittanbieterdienste mittels eines Ampelsystems vor allem in Dienstekategorien eingruppiert. Unter anderem anhand dieses Kriteriums entschieden die Mobilfunknetzbetreiber/ Mobilfunkanbieter individuell nach eigenen zusätzlichen Kriterien über die Notwendigkeit einer Implementierung des Redirects.

## **3. Technischer Bezahlablauf**

Derzeit werden unterschiedlichste Dienste am Markt angeboten. Unter anderem die nachfolgenden Dienste bzw. Produkte können grundsätzlich über die Mobilfunkrechnung abgerechnet werden:

- entgeltliche Angebote in AppStores,
- Ticketing wie ÖPNV-Tickets, Parktickets
- eBooks
- Musikangebote
- Streamingdienste
- Kleinspenden für gemeinnützige Zwecke
- Abonnements.

Der Ausgangspunkt einer Abrechnungstransaktion kann insbesondere in der Nutzung des mobilen Internets, einer App oder einer aktiven Anforderung liegen. Der technische Bezahlablauf bei der Bezahlmethode Mobilfunkrechnung besteht grundsätzlich aus mehreren Bestandteilen, der Identifizierung des Mobilfunkanschlusses einerseits und dem Bezahlvorgang und Vertragsschluss andererseits. Die Identifizierung des Mobilfunkteilnehmers kann kundenseitig durch manuelle Eingabe initiiert werden oder mittels eines automatisierten Prozesses ablaufen. Ein Beispiel für eine kundenseitig initiierte Identifizierung durch manuelle Eingabe ist es, wenn der Nutzer im WLAN eingeloggt ist oder ein Endgerät ohne Sim-Karte genutzt wird (z.B. Tablet oder stationärer PC). Auch in diesen Fällen ist eine Inrechnungstellung über die Mobilfunkrechnung möglich. In dieser Konstellation erfolgt die Identifizierung des Mobilfunknutzers durch manuelle Eingabe der MSISDN durch den Mobilfunknutzer selbst auf

einer entsprechenden Internetseite. Die Verifizierung erfolgt anschließend durch Versendung einer TAN-SMS, die ebenfalls durch den Mobilfunknutzer auf der entsprechenden Internetseite eingegeben werden muss. In diesem Fall kann die erforderliche Identifizierung des Mobilfunkkunden nicht über den hier verfahrensgegenständlichen, automatisierten Prozess erfolgen.

Ein weiteres Beispiel für eine kundenseitige Initiierung durch manuelle Eingabe ist der Versand einer SMS an eine Kurzwahlnummer. Die Anwahl von Rufnummern wie Kurzwahlnummern ist bereits Gegenstand zahlreicher verbraucherschützender Regelungen mit technischen Schutzmechanismen (§ 45l, § 66a – m TKG).

Ein Beispiel für eine automatisierte Kundenidentifizierung und zugleich der Hauptanwendungsfall bei der Abrechnung von Drittanbieterdienstleistungen stellt das Auswerten der MSISDN bzw. eines anonymen Token-Verfahrens oder Alias aus dem sog. Header Enrichment dar. Ferner ist eine Identifizierung durch eine allgemein vom Nutzer hinterlegte MSISDN in einem LogIn Prozess denkbar.

#### **4. Ermächtigungsgrundlage**

Im Kern geht es bei dem Festlegungsverfahren darum, technisch sicherzustellen, dass eine Abrechnung von Drittanbieterleistungen (regelmäßig ausgelöst im Bereich des Wap-/Web-Billing) über die Mobilfunkrechnung nur dann erfolgt, wenn der Mobilfunkkunde dies explizit wünscht und veranlasst hat. Der Bundesnetzagentur wird es insoweit ermöglicht, Verfahren zum Schutz von Verbrauchern im Bereich des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung festzulegen.

Der Wortlaut des neu geschaffenen § 45d Abs. 4 TKG lautet:

*„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.“*

Hintergrund der Schaffung der gesetzlichen Regelung in § 45d TKG waren Missbrauchsszenarien bei der automatisierten Identifizierung und Initiierung eines Bezahlvorgangs, die zur Folge hatten, dass Verbrauchern Leistungen Dritter gegen ihren Willen in Rechnung gestellt wurden.

**BT- Drucks. 18/11811** Begr. zu Nummer 1 c, Seite 8: „In der Vergangenheit kam es zu gehäuftem Verbraucherbeschwerden beim Thema WAP/Web-Billing: Mobilfunkanbieter würden über die Telefonrechnung angebliche Leistungen von Drittanbietern abrechnen, obwohl die Verbraucherinnen und Verbraucher diese Leistungen nicht bestellt hätten. Die Ergänzung des § 45d TKG in Absatz 4 stellt sicher, dass Verbraucherinnen und Verbraucher effektiv vor der Abrechnung angeblicher Drittanbieterleistungen geschützt werden. Bislang besteht in § 45d Absatz 3 TKG bereits die Sperrmöglichkeit für

Drittanbieterdienste – die Sperrung wird allerdings erst auf Veranlassung des Kunden vorgenommen (sog. Opt-Out-Verfahren). Flankierend hierzu räumt die Ergänzung des Absatzes 4 der Bundesnetzagentur die Möglichkeit ein, das sog. Redirect-Verfahren, bei dem der Kunde zum Vertragsabschluss über eine Drittanbieterleistung auf eine Internetseite des Mobilfunkanbieters umgeleitet wird, einheitlich und für den gesamten Markt verpflichtend vorzugeben. Das sog. Redirect-Verfahren stellt ein effektives und – bei marktweitem Einsatz – wirksames Modell dar, um den Missbrauch zu bekämpfen.“

Vergleichbare Missbrauchsszenarien mit einem Ausgangspunkt im mobilen Internet (WAP/Web-Billing) waren bereits ein Hauptgrund für die Verschärfung der Regelungen zum Rechnungsinhalt. Die detaillierten Vorgaben wurden unter anderem vor dem Hintergrund eingeführt, dass zunehmend Entgelte für Leistungen Dritter abgerechnet wurden, deren Ausgangspunkt der Bereich WAP/Web-Billing bzw. das Mobile Payment war

**BT-Drucks. 17/5707** Begr. zu Nummer 39 § 45h, S.66: *„Insbesondere im Bereich des Mobilfunks sind durch die zunehmende und weiterwachsende Verbreitung des mobilen Internets neue Geschäftsmodelle entstanden, bei denen Dritte Leistungen über die Rechnung des Telekommunikationsbetreibers abrechnen. Dies gilt namentlich für die Inanspruchnahme von Telemedien über das mobile Internet oder Abrechnungsmodelle wie „Web-Billing“, „Mobile Payment“ und „Premium-SMS“.*

**BT-Drucks. 17/5707**, Stellungnahme BR Begr. zu Artikel 1 Nummer 39 § 45h, S.100: *„Über die Rechnung von Telekommunikationsanbietern werden zunehmend Entgelte für Leistungen Dritter (so genannte Drittanbieter) abgerechnet. Hier bestehen große Missbrauchsgefahren. So mehren sich in letzter Zeit Verbraucherbeschwerden und Berichte in den Medien über "Kostenfallen" in Zusammenhang mit so genannten Apps, also Programmen, die im Internet zum Download auf Smartphones angeboten werden. In vielen dieser Apps werden Reklame-Banner eingesetzt. Unseriöse Drittanbieter erwecken den in der Regel falschen Eindruck, allein durch das - nicht selten versehentliche - Anklicken eines solchen Reklamebanners komme es zum Abschluss eines Vertrags und stellen dafür über den Telekommunikationsanbieter ein Entgelt in Rechnung. Um Missbrauch zu begegnen, muss der Kunde in der Rechnung hinreichend über die Identität der Drittanbieter und deren in Rechnung gestellte Leistungen informiert werden. Nur so kann der Kunde prüfen, ob er die in Rechnung gestellten Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen hat“.*

## **5. Entwicklung des Beschwerdeaufkommens bei der Bundesnetzagentur und den Verbraucherverbänden**

In der Tendenz haben die Beschwerden nach Einführung des partiellen Redirects nachgelassen. Die Meldungen bewegen sich auf gleichbleibendem - im Vergleich zu anderen Missbrauchsszenarien - vergleichsweise überschaubarem Niveau. Hierbei ist zusätzlich zu beobachten, dass nicht alle Beschwerden Schilderungen in einer Detailtiefe enthalten, die eine zweifelsfreie Zuordnung erlauben. Eine detaillierte Aufklärung der tatsächlichen Gegebenheiten war oftmals weder für Verbraucher noch für die Bundesnetzagentur möglich. Die Verbraucher verfügten über keine Beweismittel, die Behörde ist in den jeweiligen Bestellvorgängen nicht

involviert. Verbraucher wurden in der Vergangenheit daher oftmals von Anbietern mit angeblichen Abläufen konfrontiert, die sie regelmäßig bestritten haben. Eine nachträgliche Aufklärung scheiterte an den faktischen Gegebenheiten. In einem aktuellen Fall aus dem Jahr 2019 musste festgestellt werden, dass bei der Anbindung von Diensten eines Drittanbieters durch den Aggregator eine falsche Identifikations-ID zugeordnet und verwendet wurde. Im Zuge des seitens der Bundesnetzagentur eingeleiteten Missbrauchsverfahrens wurden durch den Mobilfunkanbieter alle Zugänge des Anbieters gesperrt und Rückbuchungen sämtlicher falsch ausgewiesener Rechnungspositionen angewiesen. Zu dem Sachverhalt waren bei der Behörde zuvor keine Verbraucherbeschwerden eingegangen.

## **6. Verfahrensablauf des Festlegungsverfahrens**

Mit der Einleitungsverfügung vom 20.12.2017 (Amtsblatt Nr. 24, Mitteilung Nr. 697) hat die Bundesnetzagentur einen Fragenkatalog veröffentlicht. Dieser richtete sich in erster Linie an die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände.

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit erhalten, schriftlich bis zum 28.02.2018 Stellung zu nehmen.

Hierzu sind 17 Antworten von Verbänden und Unternehmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Stellungnahmen wurden von folgenden Unternehmen (in alphabetischer Reihenfolge) abgegeben:

- DIMOCO Europe GmbH
- DOCOMO Digital Germany GmbH
- freenet AG
- Google Germany GmbH
- InternetQ GmbH
- mobile business engine GmbH
- MoCoPay GmbH
- next id GmbH
- 4Pay Networks GmbH
- sunhill technologies GmbH
- Telefónica Germany GmbH & Co. OHG
- Telekom Deutschland GmbH
- Vodafone GmbH

sowie von folgenden Verbänden bzw. Organisationen (in alphabetischer Reihenfolge):

- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Bitkom) und Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) - gemeinsame Stellungnahme
- Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V. (DVTM)
- Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V.

Im Zuge des Festlegungsverfahrens wurde u.a. der vom BMJV 2017 in Zusammenarbeit mit App-Store-Betreibern, App-Entwicklern, App-Anbietern, App-Testern sowie Verbraucher-, Daten- und Jugendschützern entwickelte Best-Practice Katalog „Verbraucherfreundliche Best-Practice bei Apps“ berücksichtigt.

Im Anschluss an die Auswertung der Stellungnahmen hat die Bundesnetzagentur mit den Mobilfunknetzbetreibern die über eine Billingplattform verfügen – Telekom Deutschland GmbH, Vodafone GmbH, Telefónica Germany GmbH & OHG, Mobilcom Debitel GmbH – zum Zwecke der weiteren Anhörung wiederholte Erörterungstermine durchgeführt.

Schließlich wurde der Sachstand am 8.7.2019 mit Vertretern der Verbraucherzentralen, dem Marktwächter Digitale Welt und des Bundesverbands der Verbraucherzentralen erörtert.

Die in Anlage 1 dieser Festlegung niedergelegte, während des Verfahrens entwickelte Selbstverpflichtungserklärung enthält im Kern insbesondere die folgenden Aussagen:

*„[...] Im Rahmen der Abrechnung von Drittanbieterangeboten über die Mobilfunkrechnung bzw. das Prepaid-Guthaben eines Mobilfunkkunden finden folgende verbesserte Mechanismen zum Schutz des Mobilfunkkunden Anwendung:*

- 1. Durchführung einer strengen Zulassungsprüfung für Drittanbieter und Drittanbieterdienste bei Vorliegen eines Anbindungsantrags an die Billing-Plattform eines Mobilfunkanbieters für die Abrechnung von Drittanbieterdiensten.*
- 2. Regelmäßige Überprüfung der angeschlossenen Drittanbieterdienste durch den Mobilfunkanbieter oder einen von ihm beauftragten Dienstleister u.a. durch Dienstetests und periodische Umsatz- und Transaktionsanalysen zur Erkennung von ungewöhnlichen Transaktionen und gegebenenfalls Einleitung geeigneter Maßnahmen bei Auffälligkeiten.*
- 3. Hinwirken auf Drittanbieter zum Einsatz von mobilfunkanbieterübergreifend harmonisierten Bezahlmasken im Hinblick auf transparente Preisinformationen und definierte Abläufe für stationäre und mobile IP-Verbindungen.*
- 4. Verbessertes Einsatz des Re-Direct-Verfahrens einheitlich bei allen Abonnement-Angeboten, bei denen sich der Mobilfunkkunde nicht in einen durch Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) einloggen muss. Der Mobilfunkkunde erhält im Re-Direct-Verfahren auf einer durch einen Mobilfunkanbieter betriebenen Seite noch einmal alle relevanten Produktinformationen und bestätigt dort ausdrücklich die Auslösung des Bezahlvorgangs.*
- 5. Ein dem Re-Direct-Verfahren vergleichbares Schutzniveau wird durch Anwendung eines Trusted Partner Login als Standardeinstellung vor dem Kauf in einem geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) erreicht. Bei Trusted Partner Login-Diensten tritt zur signifikanten Verbesserung der Sicherheit gegen Betrugsversuche neben die oben beschriebenen strengen Prüfschritte und neben die Erkennung des Mobilfunkkunden durch seine Mobilfunknummer während der Abrechnungstransaktion bereits vor Vertragsabschluss seine Authentifizierung über Benutzernamen und zusätzlich einem Authentifizierungsfaktor aus einer der Kategorien Wissen (z.B. Passwort), Besitz (z.B. TAN-Übermittlung auf das Gerät) oder Inhärenz (z.B. Face-ID) in der Regel durch den Drittanbieter.*
- 6. Versand von Informationsmitteilungen bei allen Abonnement-Angeboten an die Mobilfunkkunden mit den wesentlichen Daten des Vertragsschlusses und Informationen zur Kündigungsmöglichkeit.*
- 7. Hinwirken auf Versendung von Bill-Warning-Mitteilungen durch die Aggregatoren oder Drittanbieter an die Mobilfunkkunden.*

8. *Bereitstellung nutzerfreundlicher Zugangskanäle zur Verwaltung der Sperrmöglichkeiten von Drittanbieterdiensten für die Mobilfunkkunden sowie Sicherstellung einer leichten Auffindbarkeit von verständlichen Informationen zu den Sperrmöglichkeiten auf den Internetseiten der Mobilfunkanbieter.*

*[...]*

*Zur Steigerung des Kundenschutzes verpflichten sich die unterzeichnenden Mobilfunkanbieter wie folgt:*

*Wir bieten unseren Mobilfunkkunden die Möglichkeit an, Verbindlichkeiten für Leistungen von Drittanbietern aus dem WAP/Web-Billing insbesondere aus dem Abschluss von Verträgen in sogenannten AppStores, dem Erwerb von ÖPNV- und Park-Tickets oder dem Erwerb digitaler Güter im Internet über die Mobilfunkrechnung bzw. das Prepaid-Guthaben zu begleichen. Um unseren Mobilfunkkunden ein erhöhtes Maß an Sicherheit bei dieser Zahlungsmethode zu gewährleisten, verpflichten wir uns, beanstandete Rechnungsbeträge aus Transaktionen mit Drittanbietern, die in diesem Verfahren abgerechnet werden, unter folgenden Voraussetzungen gutzuschreiben bzw. zu erstatten:*

- 1. Der Mobilfunkkunde kündigt ggf. nach Bekanntwerden eines Missbrauchs diesen Drittanbieterdienst.*
- 2. Der Mobilfunkkunde unterrichtet seinen Mobilfunkanbieter innerhalb von 3 Monaten nach der Transaktion über den Vorfall.*
- 3. Der Mobilfunkkunde unterstützt den Mobilfunkanbieter aktiv bei der Aufklärung des Sachverhaltes; und erstattet hierzu gegebenenfalls eine Strafanzeige.*

*Die Sicherheitserklärung gilt unter den obigen Bedingungen ohne Vorlage weiterer Nachweise durch den Mobilfunkkunden bis zu einer Grenze von 50 €. Sie kann in Einzelfällen vom Mobilfunkanbieter gegenüber einem Mobilfunkkunden mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.*

*Eine Gutschrift bzw. Erstattung erfolgt nicht, wenn:*

- die Transaktion ordnungsgemäß und technisch einwandfrei auf einer technischen Infrastruktur der Mobilfunkanbieter ausdrücklich bestätigt wurde (Re-Direct-Verfahren) oder*
- der Bezahlvorgang innerhalb eines durch ein Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereichs (z.B. Nutzerkonto) ausgelöst wurde oder*
- der Mobilfunkkunde die Transaktion grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt oder ermöglicht hat.*

*Gesetzliche oder vertragliche Rechte des Mobilfunkkunden bleiben von dieser Selbstverpflichtungserklärung unberührt.*

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

## II.

### 1. Formelle Rechtmäßigkeit

#### a. Zuständigkeit

Zum Erlass der aus Tenor 1 bis 9 folgenden Anordnung ist die Bundesnetzagentur nach §§ 116 und § 45d Abs. 4 TKG i.V.m. § 67 Abs. 1 TKG und § 35 Satz 2 VwVfG sachlich und örtlich zuständig.

#### b. Allgemeinverfügung und Adressatenkreis

Die Festlegung ergeht in Form einer Allgemeinverfügung, weil sie sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet, § 35 Satz 2 VwVfG.

Verpflichtet werden mit Tenor zu 1 und 2 sowie 5 bis 7 die Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz. Verpflichtete des Tenors zu 3 und 4 sind die Plattformbetreiber.

Es ist damit zu rechnen, dass der Kreis der Verpflichteten sich im Laufe der Zeit verändern wird. Es können Unternehmen dazukommen, andere fallen möglicherweise weg. Zum Datum dieser Anordnung sind diese Veränderungen für die Bundesnetzagentur nicht vorhersehbar. Durch Erlass der Anordnung in Form der Allgemeinverfügung wird sichergestellt, dass die Verpflichtung unabhängig von Veränderungen im verpflichteten Personenkreis vollumfänglich Wirkung entfaltet, und die Anordnung stets jeden erfasst, der den durch sie geregelten Tatbestand erfüllt.

Die Festlegung zu Tenor zu 2 ergeht als feststellender Verwaltungsakt. Denn er regelt verbindlich und in einer der Rechtsbeständigkeit fähigen Weise, dass die in der Selbstverpflichtung niedergelegten Verfahren geeignet sind, die Anforderungen des § 45d Abs. 4 TKG zu erfüllen. Insofern kann die Festlegung der Bundesnetzagentur auch in Form einer Feststellung ergehen, denn hierbei handelt es sich um eine regelnde Feststellung, die rechtsverbindlich klärt, dass derjenige Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz, der sich dieser Erklärung und Verfahrensweise anschließt bzw. ihr künftig beitrifft, bei der Frage der Abrechnung von Drittanbieterleistungen über die Mobilfunkrechnung solche Verfahren anwendet, die die Anforderungen des § 45d Abs. 4 TKG erfüllen.

#### c. Formelle Anforderungen

Die formellen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Festlegung sind erfüllt. Die Bundesnetzagentur hat die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände angehört, § 45d Abs. 4 Satz 1 TKG.

Mit der Einleitungsverfügung vom 20.12.2017 (Amtsblatt Nr. 24, Mitteilung Nr. 697) hat die Bundesnetzagentur einen Fragenkatalog veröffentlicht. Dieser richtete sich in erster Linie an die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände.

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit erhalten, schriftlich bis zum 28.02.2018 Stellung zu nehmen. Hierzu sind 17 Antworten von Verbänden und Unternehmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen. Im Anschluss an eine erste Auswertung der Stellungnahmen hat die Bundesnetzagentur mit den Mobilfunknetzbetreibern die über eine Abrechnungsplattform verfügen, zum Zwecke der weiteren Anhörung wiederholte Erörterungstermine durchgeführt. Schließlich wurde der Sachstand am 8.7.2019 mit Vertretern der Verbraucherzentralen, dem Marktwächter Digitale Welt und des Bundesverbands der Verbraucherzentralen erörtert.

## **2. Materielle Rechtmäßigkeit**

Die materiellrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Festlegung liegen vor. Zweck und Grenzen der Ermächtigungsgrundlage wurden berücksichtigt. Die Bundesnetzagentur hat das ihr zustehende Aufgreif- und Auswahlermessen fehlerfrei ausgeübt: Die verbraucherschützenden Festlegungen – auch die feststellenden – zur Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung sind ebenso erforderlich und geboten wie die Vorgaben zu Mitteilungs-, Dokumentations-, Veröffentlichungs-, Aufbewahrungs- und Vorlagepflichten. Die konkrete Ausgestaltung ist rechtmäßig. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist die Regelung eines Widerrufsvorbehalts.

### **a. Rechtsgrundlage**

Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz, die die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung nutzen, erhalten mit der vorliegenden Festlegung eine Wahlmöglichkeit zwischen der Realisierung einer allein technisch aufgesetzten Lösung (Tenor zu 1) oder einer Kombinationslösung aus technischen, organisatorischen und ökonomischen Maßnahmen (Tenor zu 2). In der Festlegung finden sich ferner in Tenor 3 bis 7 Vorgaben zur Ermöglichung einer späteren Evaluierung, deren Zeitrahmen in Tenor zu 8 geregelt ist. Die Festlegung endet schließlich mit einem Widerrufsvorbehalt in Tenor zu 9.

#### **aa. Tenor zu 1 und 2**

Die Festlegungen zu Tenor 1 und 2 finden ihre Rechtsgrundlage in § 45d Abs. 4 Satz 1, 2 i.V.m. § 67 Abs. 1 TKG. Nach § 45d Abs. 4 Satz 1, 2 legt die Bundesnetzagentur 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 Festlegung in Tenor zu 1 ergeht hierbei vor dem Hintergrund, dass die Bundesnetzagentur (neue) Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und die Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz nicht verpflichten kann, den Verfahren der Selbstverpflichtungserklärung nebst Garantieerklärung beizutreten. Die Festlegung in Tenor zu 1 stellt sicher, dass auch Adressaten, die (noch) nicht der Selbstverpflichtung beigetreten sind, ein Verfahren anwenden und implementieren müssen, welches die hohen Anforderungen an den Verbraucherschutz erfüllt.

#### **bb. Tenor zu 3 bis 8**

Die Festlegungen in Tenor zu 3 – 8 finden ihre Rechtsgrundlage in § 45d Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 67 Abs. 1 TKG. Nach § 45d Abs. 4 Satz 3 veröffentlicht die Bundesnetzagentur die Verfahren und überprüft sie in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirksamkeit. Die hier festgelegten Mitteilungs-, Dokumentations-, Veröffentlichungs-, Aufbewahrungs- und Vorlagepflichten dienen vornehmlich der Evaluierung der Festlegung.

#### **cc. Tenor zu 9**

Der Widerrufsvorbehalt in Tenor zu 9 beruht auf § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG.

#### **b. Anwendungsbereich und Umfang des Festlegungsverfahrens**

Die Bundesnetzagentur legt gemäß § 45d Abs. 4 TKG 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 Regelung des § 45d Abs. 4 TKG setzt an den Vorgaben des § 45d Abs. 3 TKG (sog. Drittanbietersperre) an und erfasst grundsätzlich zunächst sämtliche Fallkonstellationen, in denen die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung erfolgt. Die Einführung der sog. Drittanbietersperre war bereits eine Reaktion auf die Zunahme der mobilen Nutzung von im Internet angebotenen Diensten

**BT-Drucks. 17/7521 zu Nummer 38 § 45 d, S. 112:** „Mit der verstärkten Nutzung von mobilen Datendiensten in Verbindung mit höherwertigen Endgeräten wird ebenfalls die Abrechnung von im Internet angebotenen Diensten über die Mobilfunkrechnung angeboten. Mit der Ergänzung von § 45d Absatz 3 wird diesem neuen Geschäftsmodell die nötige Flexibilität zur Ausgestaltung gegeben und gleichzeitig dem Teilnehmer das weitestgehende Maß an Transparenz und Kontrolle eingeräumt. Der Teilnehmer wird in die Lage versetzt, die in der Regel automatisch durch spezielle Abrechnungsschnittstellen durchgeführte Identifizierung seines Mobilfunkanschlusses zur Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung sperren zu lassen.“

Das Festlegungsverfahren verfolgt das Ziel, Missbrauchsszenarien bei der automatisierten Identifizierung und Initiierung eines Bezahlvorgangs, die zur Folge hatten, dass Verbrauchern Leistungen Dritter gegen ihren Willen in Rechnung gestellt wurden, zu unterbinden.

Von der Festlegung sind im Ergebnis sämtliche Drittanbieterleistungen mit Ursprung im mobilen Internet (Wap-/Web-Billing) erfasst, deren Inanspruchnahme und Abrechnung eine vorherige automatisierte Identifizierung des Nutzers erfordern.

#### **aa. Handhabung von eigenen Leistungen**

Vom Anwendungsbereich des § 45d TKG erfasst sind nach dem Wortlaut und dem Willen des Gesetzgebers nicht nur Leistungen Dritter, sondern auch eigene Leistungen der Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und der Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz. § 45 d Abs. 4 differenziert hinsichtlich des Anwendungsbereich nicht nach Leistungen Dritter oder eigener Leistungen der anrechnenden Mobilfunkunternehmen. Er stellt vielmehr lediglich auf das Merkmal der Abrechnung einer „neben der Verbindung erbrachten Leistung“ ab. Wer die neben der Verbindungsleistung liegende Leistung anbietet, wird im Wortlaut nicht betrachtet. Vor diesem Hintergrund könnte der Anwendungsbereich weit erstreckt werden auf alle Formen der Abrechnungsposten für Leistungen zusätzlich zu Verbindungsentgelten. Das vorliegende Festlegungsverfahren fokussiert sich zunächst auf die Leistungen Dritter, da bei eigenen Dienstleistungen der Mobilfunkanbieter das Redirect faktisch bereits erfüllt ist, da sich der Kunde bereits auf einer Seite bzw. in der Sphäre des Mobilfunkanbieters befindet. Eigene Leistungen der Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und der Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz sind **nicht** Gegenstand der Festlegungen können aber im Umgehungsfall Gegenstand von Maßnahmen nach § 67 Abs. 1 TKG werden. Auch in diesen Fallkonstellationen sollte insofern der Bestellweg transparent, klar und werbefrei erfolgen.

#### **bb. Nutzerinitiative rufnummernbasierte Inanspruchnahme von Diensten**

Nicht Gegenstand der Festlegung sind ferner die Leistungen Dritter, die vom Anwendungsbereich der §§ 45 I, 66a-m TKG erfasst sind und insofern durch spezialgesetzliche Vorgaben geregelt sind.

Der Anwendungsbereich der §§ 66a-m TKG erfasst in erster Linie sprachgestützte Leistungen Dritter, die infolge der Anwahl einer Rufnummer aus einem Rufnummernbereich erbracht werden, den die Bundesnetzagentur speziell zu diesem Zwecke zur Verfügung gestellt hat. In diesem Bereich nimmt die Bundesnetzagentur die Aufgaben der Nummerierung wahr und überwacht die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben (vgl. § 66 und § 67 TKG). Auch zu Kurzwahldiensten bestehen in den §§ 45I und 66c TKG bereits detaillierte verbraucherschützende Regelungen. Es besteht nach Ansicht der Bundesnetzagentur derzeit keine Notwendigkeit derartige anruf- oder SMS-basierte Leistungen Dritter oder klassische Kurzwahldienste, deren Preise nicht von Nutzer zu Nutzer variieren und somit einer einheitlichen Tarifierung unterliegen, zusätzlich zu regulieren auch wenn es sich dabei um die Abrechnung von neben der Verbindung erbrachten Leistungen handelt. Diesen Diensten ist gemein, dass die Identifizierung des Nutzers und die Abrechnung des Dienstes unmittelbar anhand der übertragenen Rufnummer des Nutzers und insofern nutzerinitiativ erfolgt. Eine

darüberhinausgehende Identifizierung des Nutzers anhand spezieller Abrechnungsschnittstellen ist weder zur Inanspruchnahme noch zur Abrechnung erforderlich.

In dieser Fallkonstellation wäre zudem der Einsatz eines Redirects technisch nicht ohne weiteres zu realisieren. Im Falle einer aktiven Anforderung per SMS würde ein Redirect auch einen tatsächlichen „Bruch“ im Nutzerverhalten darstellen und Nutzergruppen ohne Mobilfunkendgeräts mit graphischer Benutzeroberfläche (Smartphone) benachteiligen. Dies bedeutet, dass verbreitete Anwendungen wie Rufnummernbasiertes Ticketing im ÖPNV oder zum Parken nicht der Festlegung unterfallen, auch wenn sie im Ergebnis mit der Mobilfunkrechnung abgerechnet werden.

### **c. Redirect-Verfahren – Tenor zu 1**

In der Vergangenheit sind Fallkonstellationen aufgetreten, in denen Bezahlseiten mit Bildern und Texten überlagert und auf diese Weise unkenntlich gemacht wurden (sog. Overlay). Verbraucher wurden in der Folge mit Abrechnungsposten konfrontiert, die sie sich nicht erklären konnten.

Die Ermächtigungsgrundlage in § 45d Abs. 4 Satz 1, 2 TKG räumt der Bundesnetzagentur die Möglichkeit ein, das sog. Redirect-Verfahren, bei dem der Kunde zum Vertragsabschluss über eine Drittanbieterleistung auf eine Internetseite eines Mobilfunkanbieters umgeleitet wird, einheitlich und für den gesamten Markt verpflichtend vorzugeben. Das sog. Redirect-Verfahren stellt ein effektives und – bei marktweitem Einsatz – wirksames Modell dar, um den Missbrauch zu bekämpfen,

BT-Drucks. 18/11811 Begr. zu § 1c, S.8.

Der Mobilfunkkunde erhält im Redirect-Verfahren auf einer durch einen Mobilfunkanbieter betriebenen Seite noch einmal alle relevanten Produktinformationen und bestätigt dort ausdrücklich die Auslösung des Bezahlvorgangs.

#### **aa. umfassende Verpflichtung**

Das Redirect-Verfahren wird im Tenor zu 1 im beschriebenen Anwendungsbereich für jede Art kostenpflichtiger Leistungen verpflichtend vorgeschrieben – unabhängig davon, ob es sich um wiederkehrende Kosten (Abonnement) oder eine einmalige Zahlung (Einzelkauf) handelt. Unerheblich ist auch, ob der Kauf innerhalb oder außerhalb eines geschlossenen Nutzerbereichs (LogIn) erfolgt.

Damit unterscheidet sich der tenorierte Umfang deutlich vom derzeit gelebten System der Plattformbetreiber. Das aktuell praktizierte System basiert in erster Linie auf unternehmerischen Erfahrungswerten und Einzelentscheidungen der Plattformbetreiber als Reaktion auf das Auftreten von konkretem Missbrauch. Die Entscheidung über die Anwendung des Redirects basiert u.a. auf einer Einordnung in bestimmte Dienstekategorien (Ampelsystem). Die Einordnung wird dabei durch den anbindenden Plattformbetreiber auch aus kartellrechtlichen Erwägungen individuell und insofern in Teilen marktuneinheitlich getroffen. Letzteres wurde von Teilen des Marktes und betroffenen Drittanbietern als intransparent wahrgenommen.

Die Einführung des Redirects in der bislang gelebten Ausgestaltung durch die deutschen Mobilfunkunternehmen hat sich gleichwohl nach der Einschätzung in den abgegebenen

Stellungnahmen bereits als nützlich und effektiv gezeigt. Das Beschwerdevolumen in Deutschland ist merklich zurückgegangen und liegt bei der Bundesnetzagentur im Vergleich zu anderen Missbrauchskonstellationen, zu denen teils im fünfstelligen Bereich Beschwerden eingehen, auf einem monatlich niedrigen zweistelligen Niveau.

In der Vergangenheit waren zuvor Fallkonstellationen aufgetreten, in denen Bezahlseiten mit Bildern und Texten überlagert wurden. Das Missbrauchspotential ergab sich insofern nicht aus der tatsächlich abgerechneten Dienstleistung, sondern aus der bewussten Täuschung des Verbrauchers durch die Überlagerung von Inhalten. Wenn dem Nutzer aber die eigentliche Dienstleistung gar nicht angezeigt wird, weil der tatsächliche Inhalt von anderen Seiten überlagert wird, kann dieses Missbrauchsmodell nicht zuverlässig durch die Einordnung von Diensten in Dienstekategorien unterbunden werden.

Eine für Nutzer intransparente Abgrenzung allein nach inhaltlichen und zudem nicht trennscharfen Dienstekategorien ist aus Sicht der Bundesnetzagentur insoweit nur bedingt geeignet, missbräuchliche Geschäftsmodelle nachhaltig zu unterbinden. Die Verfügung der zwingenden Anwendung des bisherigen Ampelsystems ist insofern für diese Festlegung ungeeignet.

Vorteile eines diensteübergreifenden, umfassend einheitlichen Verfahrens sind der Wiedererkennungswert und Schulungseffekt für die Nutzer, ein einmaliges Aufsetzen eines Gesamtprozesses und eine maximale Kundentransparenz.

Der Nachteil eines diensteübergreifenden, umfassend einheitlichen Verfahrens liegt in der geringen Berücksichtigung etablierter beschwerdeunauffälliger und beschwerdeneutraler Angebote, die z.B. auf international harmonisierten Zahlungsmasken und -abläufen beruhen.

Ohne die Festlegung weitergehender u.a. zivilrechtlich wirkender verbraucherschützender Maßnahmen (z.B. Garantien, Zulassungsprüfungen, Transparenz- und Compliance-Maßnahmen, vgl. Tenor zu 2) ist es im Ergebnis nach Abwägung der gegenläufigen Interessen bei Beschränkung auf technische Lösungen als eine Variante zur Erzielung eines wirksamen Verbraucherschutzes geboten, das Redirect-Verfahren wie in Tenor zu 1 vorgesehen auf alle Bezahlvorgänge auszudehnen.

Es mag zwar zutreffend sein, dass in Fällen, in denen aktuell kein Redirect stattfindet mehr Flexibilität in der Gestaltung des Bezahlablaufes möglich ist. Die in diesem Zusammenhang in verschiedenen Stellungnahmen vielfach angeführte *„bessere Benutzererfahrung für den Mobilfunkkunden bzw. Verbraucher“*, die Conversionrate oder das für den *„Kunden allgemein umständlichere und durch die Weiterleitung auf eine unbekannt Seite kompliziertere Einkaufserlebnis“* spiegeln indes überwiegend (wenn nicht ausschließlich) das unternehmerische Interesse wieder. Der Umstand, dass in den Anwendungsszenarien *„Abonnement-Kauf außerhalb eines geschlossenen Nutzerbereichs“*, *Einzel-Kauf außerhalb eines geschlossenen Nutzerbereichs“* und *Käufen „innerhalb eines geschlossenen Nutzerbereichs“* ein unterschiedlich hohes Beschwerdeaufkommen zu verzeichnen ist, bedeutet daher für sich genommen nicht, dass ohne das Hinzutreten weiterer Schutzmechanismen auf die Anwendung eines Redirect-Verfahrens verzichtet werden könnte. Die Erstreckung des Redirect-Verfahrens ist vielmehr schon deshalb erforderlich, um Umgehungskonstellationen gar nicht erst entstehen zu lassen. Auch wird die Gefahr gesehen, dass einzelne Dienste diskriminiert werden. Im Sinne eines fairen Wettbewerbes sind – jedenfalls ohne das Hinzutreten

weiterer, Verbraucherschützender Aspekte – gleiche Rahmenbedingungen für alle Wettbewerber bei einem flächendeckenden Einsatz des Redirects über alle Dienste geschaffen.

**Anders gewendet:** Es ist nicht möglich, Dienste oder Dienstekategorien rechtssicher und diskriminierungsfrei abstrakt zu differenzieren. Eine trennscharfe Abgrenzung alleine anhand des Dienstehaltes konnte auch bisher nicht vorgenommen werden. Es mag sein, dass etwa im Bereich der Erotik- oder Datingangebote tendenziell ein höheres Missbrauchspotenzial besteht. Umgekehrt dürften im Bereich Ticketing/Parken allenfalls wenige Missbrauchsfälle zu verzeichnen sein. Entsprechende Zahlen, sind jedoch nicht erhebbar, die Einschätzung also nicht belegt.

Auch Rückschlüsse aus sogenannten Refundquoten, also Quoten über den prozentualen Anteil der Rückerstattung von Entgelten nach Beschwerden, sind letztlich nicht belastbar, um Regulierungseingriffe daran zu knüpfen. Zum einen können Rückerstattungen verschiedene Gründe haben, und sie bedeuten nicht zwangsläufig, dass die Abrechnung zu Unrecht erfolgt war. Ein Abstellen auf Refundquoten würde schlimmstenfalls zu Lasten der Verbraucher gehen, da es ein Absehen von Kulanzlösungen zu Folge haben könnte. Ein Heranziehen der Refundquote zur Definition des Umfangs einer Redirectpflicht ist insofern – neben dem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand – auch aus Sachgründen ungeeignet.

Es verwundert daher nicht, dass es keiner der abgegebenen Stellungnahme gelungen ist, brauchbare Differenzierungskriterien zu entwickeln. Regulierungsmaßnahmen haben inhalteneutral zu erfolgen. Da der differenzierte Einsatz eines Redirect-Verfahrens (jedenfalls in seiner reinen Anwendungsform) einer abstrakten Festlegung mithin nicht zugänglich ist, ist es im Sinne des Verbraucherschutzes und unter dem Aspekt der Gleichbehandlung geboten, das Redirect im Grundsatz flächendeckend anzuordnen.

Hinzu kommt außerdem, dass sich von potentiell missbrauch betroffene Kategorien ständig ändern können. Es handelt sich gerade nicht um statisch feststehende Gruppen von betroffenen Kategorien. Weiter mag es auch innerhalb grundsätzlich unauffälliger Kategorien einzelne missbräuchlich agierende Dienste geben. Um insofern technisch zuverlässig vor Missbrauch im Sinne von § 45d TKG zu schützen, bedarf es des in Tenor zu 1 angeordneten umfassenden Redirects.

## **bb. Ausgestaltung des Redirects**

Um eine bewusste Handlung durch den Nutzer herbeizuführen, muss dieser im Redirect-Fenster eine informierte Entscheidung treffen können, um den Bezahlvorgang für den Drittanbieterdienst zu bestätigen. Unter „Fenster“ wird hier ein zusammenhängender und abgegrenzter Teil einer graphischen Benutzeroberfläche eines Mobilfunkendgeräts verstanden, wo in Textform Informationen oder Erklärungen enthalten sind.

Das Redirect-Verfahren muss so ausgestaltet werden, dass auf der Redirect-Seite der Vertragspartner des Verbrauchers möglichst mit Anschrift und elektronischer Kontaktmöglichkeit anzugeben ist. Dies ist erforderlich, damit Verbraucher zweifelsfrei feststellen können, mit wem sie den Vertrag schließen und wer Adressat möglicher Beanstandungen ist. Außerdem können Beschwerden hierdurch leichter ausgewertet werden. Das Redirect-Fenster sollte dabei in deutscher Sprache gefasst sein; in ihm

- soll die Zustimmungsfäche direkt sichtbar sein.

- soll eine „Abbrechen“-Schaltfläche beinhaltet sein. Die „Abbrechen“-Schaltfläche soll als solche deutlich kenntlich und funktionsfähig sein. Informationen bzw. die Zustimmungserklärung in einer klar lesbaren Schriftgröße und in einer klar lesbaren und zum Hintergrund kontrastreichen Schriftart und –farbe angezeigt werden.
- ist eine Ablenkung durch Bilder oder Einblendung anderer Inhalte wie Werbung auf Redirect-Seiten untersagt. Die Seiten dürfen (abgesehen von Zeichen des jeweilige Mobilfunkanbieters) keine Elemente oder zusätzlichen Informationen enthalten, die nicht im Zusammenhang mit der konkreten kostenpflichtigen Bestellung stehen.

Eine Kostenfreiheit des Angebots darf nicht suggeriert werden. Insbesondere dürfen Formulierungen wie „durch die Zustimmung entstehen Ihnen keine Kosten“, „kostenloses Zugangstool“ und „der Redirect ist für Sie kostenlos“ nicht verwendet werden. Nach der Bestellung soll dem Verbraucher per E-Mail oder SMS eine Bestätigung über den Kauf zugesendet werden. Diese soll so ausgestaltet sein, dass noch einmal die Angaben der Redirect-Seite enthalten sind. Hierdurch wird der Verbraucher in die Lage versetzt, auch künftig einen Überblick darüber zu behalten, welche Abonnements er abgeschlossen hat und wie er diese gegebenenfalls kündigen kann.

#### **d. Kombinationsmodell – Tenor 2.**

Die in der Anlage 1 niedergelegten Verfahrensweisen nebst Sicherheitserklärung (Garantie) zur Abrechnung von Drittanbieterdiensten über die Mobilfunkrechnung sind in ihrer Kombination in vergleichbarer Weise geeignet, die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung zu nutzen. Mit Blick auf die freiwilligen Komponenten bieten sie sogar einen weitergehenden Verbraucherschutz. Sie erscheinen daher ebenfalls geeignet, die Mobilfunk-Teilnehmer wirksam davor zu schützen, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen ihren Willen in Anspruch genommen und abgerechnet wird. Hierbei wird zwar für bestimmte Fallkonstellationen kein Redirect-Verfahren angewandt. Allerdings wird in einer Zusammenschau mit anderen (freiwillig implementierten) Schutz- oder Identifizierungsverfahren sowie den faktisch unternehmensdisziplinierenden Garantieerklärungen ein wirksamer Verbraucherschutz sichergestellt.

Das Kombinationsmodell fußt dabei entscheidend auf der Komponente einer **strengen Zulassungsprüfung der Drittanbieter** bei Marktzutritt sowie regelmäßigen und anlassbezogenen Kontrollen während der Anbindung an die Abrechnungsplattformen, *siehe hierzu unten Punkt aa.*

Flankierend sind zahlreiche Regelungen zur **systematischen Erhöhung der Transparenz** des Gesamtprozesses entwickelt worden, die von der grundsätzlichen einfachen Informationsgewinnung der Endkunden über Sperrmöglichkeiten, Preistransparenzvorgaben bis hin zu dem Kaufprozess nachgelagerten Informationsmitteilungen wie Bill-Warning-Mitteilungen reichen, *siehe hierzu unten Punkt bb.*

**Im konkreten Bezahlprozess** baut das Kombinationsmodell dann auf technisch / ökonomisch differenzierte Verfahren auf, die aus folgenden, auf bestimmte Anwendungssituationen zugeschnittenen Komponenten bestehen:

**1. Komponente Bestätigung der Transaktion:** Der Endkunde bestätigt bei Abonnement-Käufen nochmals die Auslösung des Bezahlvorgangs, nachdem er mittels Redirect auf eine von einem Mobilfunkanbieter betriebene Seite mit allen relevanten Produktinformationen umgeleitet wurde, *siehe hierzu unten Punkt cc,*

**2. Komponente Registrierung und Login:** Der Endkunde authentifiziert sich vor Vertragsschluss durch Benutzername und einen zusätzlichen Authentifizierungsfaktor (z.B. Passwort, TAN-Übermittlung auf sein Gerät, Face-ID) bei einem vertrauenswürdigen Drittanbieter (**Trusted Partner Login**), *siehe hierzu unten Punkt dd.*

**3. Komponente Mobile-Payment-Garantie:** Sofern der Kunde nicht durch einen Redirect geschützt wurde, oder der Trusted Partner Login nicht angewendet wurde, erhält der Kunde zu Unrecht belastete Beträge direkt vom Mobilfunkanbieter zurück (Sicherheitserklärung). Das finanzielle Risiko, einer nicht verhinderten Anbindung unzuverlässiger Diensteanbieter trägt mithin der Mobilfunkanbieter, *siehe hierzu unten Punkt ee.*

Mit all diesen Komponenten wird in einer Gesamtschau ein Schutzniveau gewährleistet, welches in dieser Variante den Anforderungen des § 45d TKG gerecht wird.

Die Anwendung des Kombinationsmodells erfordert zwingend, dass **sämtliche** Ankündigungen, Anforderungen und Verfahrensweisen, die Gegenstand der in der Anlage 1 niedergelegten Selbstverpflichtungserklärung sind, **umfassend und fristgerecht umgesetzt werden**. Die Umsetzung lediglich einzelner Teilbereiche der Selbstverpflichtungserklärung ist nicht ausreichend.

Den Mobilfunkanbietern bleibt es zugleich unbenommen etwa im Lichte neuer technologischer Entwicklungen künftig, über die Regelungen der Selbstverpflichtung hinauszugehen, etwa durch den Einsatz von KI-Technologie. Maßgeblicher Maßstab muss dabei stets sein, dass Endkunden wirksam davor geschützt werden, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen ihren Willen in Anspruch genommen und/oder abgerechnet wird.

Mobilfunkanbieter, die das Kombinationsmodell des Tenors zu 2.) anwenden wollen, müssen die Selbstverpflichtungserklärung (Anlage 1) abgeben bzw. können dieser Selbstverpflichtungserklärung jederzeit durch Erklärung gegenüber der Bundesnetzagentur beitreten. Diese Erklärung ist an folgende Adresse zu richten:

Bundesnetzagentur  
Referat 512  
- Selbstverpflichtungserklärung Mobilpayment -  
Tulpenfeld 4  
53113 Bonn

Einzelne Mobilfunkanbieter können diese Selbstverpflichtungserklärung jederzeit durch Erklärung gegenüber der Bundesnetzagentur unter der gleichen Adresse kündigen. Im Falle einer Kündigung dürfen Dienste von Drittanbietern durch den kündigenden Mobilfunkanbieter nur noch nach Maßgabe der Vorgaben unter Tenor zu 1.) in Rechnung gestellt werden. Kündigungen einzelner Mobilfunkanbieter haben keine Wirkung auf den Fortbestand der Selbstverpflichtungserklärung für die übrigen Mobilfunkanbieter. Die Unterzeichner der Erklärung sind damit einverstanden, dass ihr Unternehmen in einer bei der Bundesnetzagentur geführten Liste der selbstverpflichteten Unternehmen veröffentlicht wird.

Die Liste der unterzeichneten Unternehmen wird auf der Internetseite der Behörde unter [www.bundesnetzagentur.de/Mobilfunkgarantie](http://www.bundesnetzagentur.de/Mobilfunkgarantie) veröffentlicht. Die Veröffentlichung umfasst das Datum der Abgabe der Selbstverpflichtung und das Datum einer etwaigen Kündigung. Mobilfunkanbieter können die in der Anlage 1 hinterlegte Selbstverpflichtungserklärung jederzeit gegenüber der Bundesnetzagentur abgeben. Die Wahlmöglichkeit zwischen Tenor zu 1 und Tenor zu 2 besteht damit auch für künftige Marktteilnehmer.

#### **aa. Zulassungsprüfung bei Marktzutritt sowie regelmäßige und anlassbezogene Kontrollen während der Anbindung an die Abrechnungsplattform**

Ein wesentlicher Baustein für die Frage der Geeignetheit des Kombinationsmodells ist die Selbstverpflichtung, eine **strenge Zulassungsprüfung** bei Marktzutritt sowie regelmäßige und anlassbezogene Kontrollen der Drittanbieter bzw. der von ihnen angebotenen Dienste durchzuführen. Hierbei wird den Unternehmen zwar ein Entscheidungsspielraum belassen. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Anwendung dieses Spielraumes im Rahmen der Evaluierung durch die Bundesnetzagentur überprüft und ggf. eingeschränkt werden kann. Eine umsichtige Zulassungsprüfung, deren (regelmäßige bzw. anlassbezogene) Kontrolle und ggf. Sperrung von unseriösen Drittanbietern stellen einen – wenn nicht „den“ – zentralen Schutzmechanismus für den Mobilfunkkunden dar. Wenn unseriöse Marktteilnehmer erst gar nicht mit Verbrauchern in Kontakt treten können, weil ihnen die Anbindung an die Abrechnungsplattform und damit das Angebot ihrer Dienste im Bereich des Bezahlers über die Mobilfunkrechnung verwehrt wird, stellt dies den wirksamsten Schutz dar.

Der Bundesnetzagentur ist bewusst, dass diese strenge Zulassungsprüfung effektiv in erster Linie durch die Mobilfunkanbieter erfolgen kann, die über eine Abrechnungsplattform verfügen und somit Drittanbietern die Möglichkeit eröffnen, ihren Dienst über die Mobilfunkrechnung abrechnen zu lassen. Im Rahmen der strengen Zulassungsprüfung ist es nicht notwendig, dass sämtlich am Markt aktiven Mobilfunkanbieter die Drittanbieter einer individuellen Zugangsprüfung unterziehen. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass eine entsprechende Überprüfung jedenfalls vor einer Anbindung an eine Abrechnungsplattform erfolgt. Der Bundesnetzagentur ist bekannt, dass eine Anbindung eines Drittanbieters bereits zum jetzigen Zeitpunkt erst nach Freigabe durch einen Mobilfunkanbieter mit Abrechnungsplattform erfolgt. Erst durch diese Anbindung wird die Abrechnung über die Mobilfunkrechnung (auch anderer Mobilfunkanbieter) ermöglicht. Dennoch führt dies nicht dazu, dass die Mobilfunkanbieter mit Abrechnungsplattform alleine in der Pflicht sind. Mobilfunkanbieter, die über keine eigene Abrechnungsplattform verfügen obliegt es, den anbindenden Mobilfunkanbieter über etwaige Auffälligkeiten zu informieren. Um ein markteinheitliches Schutzniveau zu ermöglichen, werden die in Tenor zu 3. bis 7 ausgeführten Verpflichtungen auferlegt.

Das praktizierte Ablehnungsregime kann auf individuellen Gründen, eigenen Erfahrungswerten und sonstigen Erkenntnisquellen der Unternehmen beruhen, wie z.B. den in regelmäßigen Abständen aktualisierten europarechtlichen Listen zur Bekämpfung von Geldwäsche durch Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko. Dies gilt auch für eine Kündigung der Anbindung an die Abrechnungsplattform. Dabei können Auffälligkeiten etwa aus anonymisierten Transaktions- und Umsatzanalysen auffälliger Dienste herangezogen werden.

Der Annahme der gleichwertigen Eignung des Kombinationsmodells basiert auf dem Verständnis, dass im Rahmen der Zulassungsprüfung durch die Mobilfunkanbieter mit Abrechnungsplattform systematisch sichergestellt wird, dass insbesondere

- Drittanbieter nicht angebunden werden, wenn ein begründeter Verdacht vorliegt, welcher die Unzuverlässigkeit des Anbieters oder einer mit der Leitung des Dienstes beauftragten Person in Bezug auf diesen Dienst darstellt; stellt sich die Unzuverlässigkeit erst zu einem späteren Zeitpunkt heraus, ist ein unverzüglicher Ausschluss von der Abrechnungsplattform vorzunehmen.
- eine Personenidentität zwischen Drittanbieter und Aggregator vermieden wird
- im begründeten Ausnahmefall eine Personenidentität zwischen Drittanbieter und Aggregator ausdrücklich offengelegt wird
- für jeden Drittanbieter ein Service-Profil pro Dienst angemeldet wird
- bei der Anmeldung je Service-Profil die notwendigen dienstespezifischen Daten vorhanden sind wie z.B.
  - der Preis des Dienstes,
  - die Nennung des Content-Portals,
  - die Nennung des Bestellwegs, über den der Dienst erreicht werden kann,
  - Dokumentation der Vermarktung/Bewerbung
  - transparente und funktionierende Zugangswege bei Verbraucherrückfragen
- die angegebenen Landing-Pages / URL zum Dienst passen, Impressumspflichten auf den relevanten Internetseiten erfüllt sind und die Impressumsangaben zu den Dienstangaben passen
- der angemeldete Dienst auf Existenz und Funktionalität geprüft wurde
- eine etwaige FSK-Klassifizierung stimmig zum Dienst ist
- die Dienstbezeichnung gesetzliche Vorgaben einhält
- die angebundenen Dienstleister eine eindeutige nicht verwechselbare Identifikationsnummer (Identifikations-ID) zugeordnet bekommen und verwenden dürfen, über die der Aggregator Transaktionen für den eingerichteten Drittanbieter abwickelt

## **bb. Transparenzmaßnahmen**

Im Zuge des Festlegungsverfahrens wurde deutlich, dass der Transparenz im Gesamtprozess eine entscheidende Bedeutung zukommt. So wurden unter anderem von den Verbraucherverbänden verschiedene Forderungen etwa zum Informationsangebot über grundsätzliche Sperrmöglichkeiten wie auch Preisinformationen während des Bezahlvorganges erhoben. Diesen berechtigten Forderungen wurde - wenngleich sie überwiegend in der Ermächtigungsgrundlage nicht abgebildet sind – gleichwohl im vorliegenden Verfahren weitestgehend durch korrespondierende Erklärungen in der Selbstverpflichtung der Anlage 1 entsprochen. So sagen die zeichnenden Unternehmen u.a. folgende Punkte zu:

- Hinwirken auf Drittanbieter zum Einsatz von mobilfunkanbieterübergreifend harmonisierten Bezahlmasken im Hinblick auf transparente Preisinformationen und definierte Abläufe für stationäre und mobile IP-Verbindungen.
- Verbesserter Einsatz des Redirect-Verfahrens einheitlich bei allen Abonnement-Angeboten, bei denen sich der Mobilfunkkunde nicht in einen durch Trusted Partner LogIn geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) einloggen muss. Der Mobilfunkkunde erhält im Redirect-Verfahren auf einer durch einen Mobilfunkanbieter betriebenen Seite noch einmal alle relevanten Produktinformationen und bestätigt dort ausdrücklich die Auslösung des Bezahlvorgangs.
- Versand von Informationsmitteilungen bei allen Abonnement-Angeboten an die Mobilfunkkunden mit den wesentlichen Daten des Vertragsschlusses und Informationen zur Kündigungsmöglichkeit.
- Hinwirken auf Versendung von Bill-Warning-Mitteilungen durch die Aggregatoren oder Drittanbieter an die Mobilfunkkunden.
- Bereitstellung nutzerfreundlicher Zugangskanäle zur Verwaltung der Sperrmöglichkeiten von Drittanbieterdiensten für die Mobilfunkkunden sowie Sicherstellung einer leichten Auffindbarkeit von verständlichen Informationen zu den Sperrmöglichkeiten auf den Internetseiten der Mobilfunkanbieter.

#### **cc. Komponente Transaktionsbestätigung (Redirect)**

Der Einsatz des Redirect-Verfahrens muss einheitlich in der unter Punkt II.2.c.bb beschriebenen Form bei allen Abonnement-Angeboten erfolgen, bei denen sich der Mobilfunkkunde nicht in einen durch Trusted Partner LogIn geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) einloggen muss.

Der Abonnementkauf außerhalb eines durch eine vorherige Anmeldung und Loginverfahren geschützten Nutzerbereichs stellt nach den Beobachtungen der Marktbeteiligten und der Verbraucherverbände diejenige Nutzungsart dar, in der die weit überwiegende Zahl der Verbraucherbeschwerden fällt bzw. in der Vergangenheit fiel. Zugleich bewegt sich der Verbraucher hier nicht in einer ihm etwa durch eine vorausgegangene Registrierung und einen Anmeldeprozess vertrauten Umgebung.

#### **dd. Komponente Registrierung und Login**

Die Auslösung einer Bezahltransaktion erfolgt bei bestimmten Diensten erst dann, wenn sich der Endkunde zuvor bei diesem Diensteanbieter registriert und einen Account eingerichtet hat. Bei diesen Diensten ist als Standardeinstellung vor dem Kauf in einem geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) ein entsprechender LogIn vorgesehen. Eine aktive Veränderung dieser Einstellung durch den Nutzer ist möglich. Derartige Dienste sind am Markt bekannt und ermöglichen regelmäßig die Auswahl zwischen verschiedenen Bezahlmethoden. Neben der Abrechnung über die Mobilfunkrechnung wird häufig zumindest eine Abrechnung per Kreditkarte und PayPal angeboten. Die jeweilige Bezahlmethode ist regelmäßig fest, für sämtliche Einkäufe hinterlegt. Die individuelle Abrechnungstransaktion wird durch eine aktive Kommunikation mit dem Nutzer ausgelöst.

Seitens der Mobilfunkbranche werden Dienste in diesem Bereich unter anderem deshalb als vertrauenswürdig angesehen, weil bereits das Schutzniveau eines LogIn-Systems gegenüber dem Schutzniveau eines sog. Redirect als vergleichbar eingestuft wird. Dies entspricht der Einschätzung im Best-Practice-Katalog „Verbraucherfreundliche Best-Practice bei Apps“ des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Dieser wurde erstellt unter Mitwirkung unter anderem des VZBV und der Stiftung Warentest. Dort wird erläutert, dass ein unbeabsichtigter oder versehentlicher Kauf insbesondere dadurch verhindert wird, dass die Eingabe von Benutzername und Passwort vor einem Kauf als Default-Vorgabe gesetzt wird.

In der unter Moderation der Bundesnetzagentur entwickelten Selbstverpflichtungserklärung wird über diesen Ansatz deutlich hinausgegangen, indem eine qualitative Betrachtung der Login-Dienste erfolgt, die differenzierte Rechtsfolgen nach sich ziehen:

Einfache LogIn-Dienste müssen danach zusätzlich zum LogIn sich entweder einem Redirect unterwerfen oder sind von der Mobile-Payment-Garantie erfasst.

Besonders vertrauenswürdig eingestufte, beschwerdeunauffällige Dienste unterliegen einem sog. **Trusted Partner LogIn**. Dieses wird in der Selbstverpflichtungserklärung wie folgt beschrieben:

*„Bei Trusted Partner LogIn-Diensten tritt zur signifikanten Verbesserung der Sicherheit gegen Betrugsversuche neben die oben beschriebenen strengen Prüfschritte und neben die Erkennung des Mobilfunkkunden durch seine Mobilfunknummer während der Abrechnungstransaktion bereits vor Vertragsabschluss seine Authentifizierung über Benutzername und zusätzlich einem Authentifizierungsfaktor aus einer der Kategorien Wissen (z.B. Passwort), Besitz (z.B. TAN-Übermittlung auf das Gerät) oder Inhärenz (z.B. Face-ID) in der Regel durch den Drittanbieter.“*

Auch im Falle einer Abrechnung über die Mobilfunkrechnung ist es zur Auslösung einer Transaktion damit erforderlich, dass der Nutzer bereits vor Vertragsabschluss eine Authentifizierung über Benutzername und zusätzlich einem Authentifizierungsfaktor aus einer der Kategorien Wissen (z.B. Passwort), Besitz (z.B. TAN-Übermittlung auf das Gerät) oder Inhärenz (z.B. Face-ID) vornimmt. Entsprechende Sicherheitsmechanismen werden insbesondere von Diensten mit hoher Marktdurchdringung genutzt, die über etablierte, transparente Zahlungsabläufe verfügen. Die Zahlungsabläufe sind auch über die verschiedenen Zahlungsmethoden hinaus einheitlich ausgestaltet und am Markt bekannt. Zudem werden Reklamationen von Nutzern regelmäßig berücksichtigt, Rückerstattungen werden unbürokratisch im Wege der Kulanz vorgenommen. Detailprüfungen werden allenfalls dann vorgenommen, wenn Nutzer regelmäßig oder im großen Umfang Transaktionen beanstanden und Hinweise dafür vorliegen, dass eine willentliche Inanspruchnahme erfolgt ist. Die insoweit etablierten Abläufe sind transparent ausgestaltet. Transaktionen werden regelmäßig per E-Mail oder SMS bestätigt. Unter den derzeitigen Gegebenheiten ist eine signifikante Verbesserung der Sicherheit der Abrechnungstransaktion in diesem Bereich durch die Einführung eines sog. Redirect nicht zu erwarten. Eine im Einzelfall aufwendige Implementierung des sog. Redirect muss insoweit nicht vorgenommen werden. Hiermit wird auch Bedenken der Mobilfunkbranche Rechnung getragen, dass alleine die Anforderung einer entsprechenden Implementierung bei international agierenden Diensten zur Folge haben könnte, dass entsprechende Dienste nicht mehr über die Mobilfunkrechnung abgerechnet werden können. Dadurch könnte nach Branchenangaben die gesamte Bezahlmethode in Frage gestellt werden.

Hieraus darf den Verbrauchern und sonstigen Mobilfunkkunden jedoch kein finanzielles Risiko entstehen. Der Verzicht auf die Implementierung eines sog. Redirect im Bereich der sog. Trusted Partner erfolgt deshalb mit der Maßgabe, dass auch diese Dienste einer strengen Zulassungsprüfung bei Vorliegen eines Anbindungsantrags an die Billing-Plattform unterliegen (s.o.). Die Liste der Dienste, die einem sog. Trusted Partner LogIn unterliegen ist dauerhaft auf besonders vertrauenswürdige Dienste zu beschränken. Zusätzlich muss für Mobilfunkkunden jederzeit ersichtlich ist sein, welche Dienste einem sog. Trusted Partner LogIn unterliegen. Zu diesem Zwecke ist von den Mobilfunkunternehmen entsprechend Tenor zu 5 e eine **Liste der sog. Trusted Partner zu veröffentlichen** und in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. Eine Aktualisierung der Liste muss bei jeder Änderung unverzüglich erfolgen. Die Liste ist auf der Internetseite des jeweiligen Mobilfunkanbieters zu veröffentlichen, der den Dienst als sog. Trusted Partner einstuft. Die Veröffentlichung muss in unmittelbarem Zusammenhang zur Sicherheitserklärung erfolgen. Durch diese Vorgaben wird die insoweit notwendige Transparenz im Bereich der Dienste, die einem sog. Trusted Partner LogIn unterliegen gewährleistet.

### **ee. Komponente Mobil-Payment-Garantie**

Die Ereignisse der vergangenen Jahre haben zudem aufgezeigt, dass gerade in Missbrauchskonstellationen eine detaillierte Aufklärung der tatsächlichen Gegebenheiten nicht immer möglich ist. Verbraucher wurden in der Vergangenheit mit angeblichen Abläufen konfrontiert, die sie regelmäßig bestritten haben. Eine nachträgliche Aufklärung scheitert an den faktischen Gegebenheiten.

Um in dieser schwierigen Ausgangslage, Verbraucher wirksam davor zu schützen, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen ihren Willen abgerechnet wird, haben die Plattformbetreiber auf Vorschlag der Bundesnetzagentur eine Mobile-Payment-Garantie entwickelt. Um der komplexen Gesamtinteressenlage gerecht zu werden, wird den Unternehmen mit Tenor zu 2 dergestalt die Wahlmöglichkeit gegeben, ein ausdifferenziertes Sicherheitssystem zu etablieren, wenn eine entsprechende Garantieerklärung zu Gunsten der Endkunden abgegeben wird. Unter Bezugnahme auf die Garantieerklärung sollen im besten Sinne des Verbrauchers langwierige Auseinandersetzungen vermieden werden. Verbraucher werden auch in Fallkonstellationen geschützt, in denen eine Auseinandersetzung in der Vergangenheit ggf. aus Gründen der „Geringfügigkeit“ vermieden wurde bzw. ein entsprechender Aufwand gescheut wurde. Sofern der Kunde nicht durch einen Redirect geschützt wurde, oder der Trusted Partner Login nicht angewendet wurde, erhält der Kunde zu Unrecht belastete Beträge direkt vom Mobilfunkanbieter zurück. Sofern ein Kunde eine Transaktion vorsätzlich oder grob fahrlässig ausgelöst hat, greift die Mobile-Payment-Garantie nicht.

#### **(1) Inhalt der Garantie**

Die Erklärung der Unternehmen lautet auszugsweise wie folgt.

*„Wir bieten unseren Mobilfunkkunden die Möglichkeit an, Verbindlichkeiten für Leistungen von Drittanbietern aus dem WAP/Web-Billing insbesondere aus dem Abschluss von Verträgen in sogenannten AppStores, dem Erwerb von ÖPNV- und Park-Tickets oder dem Erwerb digitaler Güter im Internet über die Mobilfunkrechnung bzw. das*

*Prepaid-Guthaben zu begleichen. Um unseren Mobilfunkkunden ein erhöhtes Maß an Sicherheit bei dieser Zahlungsmethode zu gewährleisten, verpflichten wir uns, beanstandete Rechnungsbeträge aus Transaktionen mit Drittanbietern, die in diesem Verfahren abgerechnet werden, unter folgenden Voraussetzungen gutzuschreiben bzw. zu erstatten:*

- 1. Der Mobilfunkkunde kündigt ggf. nach Bekanntwerden eines Missbrauchs diesen Drittanbieterdienst.*
- 2. Der Mobilfunkkunde unterrichtet seinen Mobilfunkanbieter innerhalb von 3 Monaten nach der Transaktion über den Vorfall.*
- 3. Der Mobilfunkkunde unterstützt den Mobilfunkanbieter aktiv bei der Aufklärung des Sachverhaltes; und erstattet hierzu gegebenenfalls eine Strafanzeige.*

*Die Sicherheitserklärung gilt unter den obigen Bedingungen ohne Vorlage weiterer Nachweise durch den Mobilfunkkunden bis zu einer Grenze von 50 €. Sie kann in Einzelfällen vom Mobilfunkanbieter gegenüber einem Mobilfunkkunden mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.*

*Eine Gutschrift bzw. Erstattung erfolgt nicht, wenn:*

- die Transaktion ordnungsgemäß und technisch einwandfrei auf einer technischen Infrastruktur der Mobilfunkanbieter ausdrücklich bestätigt wurde (Redirect-Verfahren) oder*
- der Bezahlvorgang innerhalb eines durch ein Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereichs (z.B. Nutzerkonto) ausgelöst wurde oder*
- der Mobilfunkkunde die Transaktion grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt oder ermöglicht hat.“*

Umfang und Zuschnitt der Garantie sind nach gegenwärtiger Einschätzung ausreichend gestaltet, um eine systematische Befriedung zu erreichen und ein gesteigertes finanzielles Eigeninteresse der Mobilfunkanbieter an einer funktionierenden Kontrolle der Drittanbieter und ihrer Dienste zu gewährleisten.

## **(2) Verpflichteter der Garantie**

Der abrechnende Mobilfunkanbieter ist ohnehin auch der richtige Adressat für Reklamationen. Verbraucher müssen sich nicht zunächst an den Drittanbieter wenden. Sie haben ein direktes Zugriffsrecht aus § 45h Abs.3 TKG und § 404 BGB. Die Möglichkeit, sich wegen Einwendungen gegen Forderungen von Drittanbietern an das abrechnende Telekommunikationsunternehmen zu wenden, ergibt sich materiell rechtlich zum einen bereits aus § 404 BGB, der bestimmt, dass der Schuldner dem neuen Gläubiger die Einwendungen entgegensetzen kann, die zur Zeit der Abtretung der Forderung gegen den bisherigen Gläubiger begründet waren. Hierzu gehört auch der Einwand, dass die Forderung nicht entstanden ist. Zum anderen hat dieses Recht aber seinen Ausdruck in § 45h abs. 3 TKG gefunden. Dass die Mobilfunkanbieter möglicherweise nicht in der Lage sind, die Einwendungen aufzuklären und sich deshalb selbst an den Drittanbieter wenden müssen, steht dem nicht entgegen (**LG Potsdam**, Urteil vom 26. November 2015 – 2 O 340/14, vgl. auch **BGH**, Urteil vom 16.11.2006, III ZR 58/06).

Entsprechende Sicherheitserklärungen sind auch im Bereich anderer Bezahlverfahren üblich (z.B. im Bereich des Online-Banking). Die Entscheidung über die Abgabe der Selbstverpflichtung samt Sicherheitserklärung obliegt dabei individuell dem jeweiligen Mobilfunkanbieter.

Es erscheint auch sachgerecht, dass der insoweit abrechnende Mobilfunkanbieter diese Risikoabwägung treffen muss und letztlich das finanzielle Risiko im Falle einer Endkundenreklamation trägt. Zum Zeitpunkt der Inrechnungstellung gegenüber den Endkunden handelt es sich auch um eigene Forderungen der Mobilfunkanbieter, die im Wege des Factoring übergegangen sind. Durch die zentrale Rolle im Abrechnungsprozess ist der Mobilfunkanbieter auch in der Lage, etwaige Risiken anhand des Transaktionsvolumens und etwaiger Beschwerdequoten realistisch einzuschätzen. Die Mobilfunkanbieter sind wesentliche Nutznießer des Abrechnungsverfahrens. Sie ziehen deutliche Vorteile aus dem Bezahlverfahren und sind in der Lage, weitere Geschäftsmodelle zu entwickeln. Durch die Etablierung der Bezahlmethode des Bezahls über die Mobilfunkrechnung können zudem neue Geschäftsfelder erschlossen werden.

### **(3) Grenzen der Garantie**

Die Sicherheitserklärung gilt ohne Vorlage weiterer Nachweise durch den Mobilfunkkunden bis zu einer Grenze von 50 Euro. Der Betrag von 50 Euro orientiert sich dabei an dem in § 2 Abs. 1 Nr. 11 ZAG vorgegebenen Schwellenwerte von 50 Euro pro Zahlungsvorgang. Auch wenn es sich dort um einen Wert einer Einzelzahlung handelt, erscheint ein solcher Wert zunächst ausreichend. Nach bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass dieser Betrag im Regelfall etwaige missbräuchlich generierte Abbuchungen abdeckt.

Die Sicherheitserklärung kann in Einzelfällen vom Mobilfunkanbieter gegenüber einem Mobilfunkkunden mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden. Ein derartiger Widerruf ist insbesondere dann denkbar, wenn sich Nutzer auf die Sicherheitserklärung berufen, obwohl sie entsprechende Dienste nachweislich bewusst und willentlich in Anspruch genommen haben.

### **(4) Hauptanwendungsfälle der Garantie**

Einen Hauptanwendungsfall der Garantieerklärung stellt der Einzelkauf eines Drittanbieterdienstes außerhalb eines Trusted-Partner-Login-Verfahrens dar.

Bei derartigen Einzelkäufen besteht grundsätzlich ein geringeres Beschwerderisiko als bei Abonnementkäufen. Während für die Inrechnungstellung eines Abonnements bislang lediglich eine einmalige Identifizierung des Nutzers erforderlich war, um eine wiederkehrende Zahlungspflicht auszulösen, muss bei jeder einzelnen Abrechnungstransaktion im Bereich der Einzelkäufe eine individuelle Identifizierung des Nutzers erfolgen. Aus regulatorischer Sicht erscheint es im Bereich der Einzeltransaktionen insofern zielführend, etwaige Missbrauchsrisiken über die Mobile-Payment-Garantieerklärung abzufedern bzw. abzufangen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bisher unauffällige Dienste mit geringem Missbrauchspotential überreguliert und in Mitleidenschaft gezogen werden.

Der Gefahr, dass sich missbräuchliche Geschäftsmodelle gerade in derartigen Bereichen neu entwickeln, wird aus Sicht des Kunden durch die Geld-Zurück-Garantie effektiv begegnet. Für die Garantiegeber entsteht ein finanzielles Eigeninteresse, aufkommende

Missbrauchstendenzen in den Blick zu nehmen und frühzeitig und effektiv im Rahmen der Missbrauchserkennung abzustellen. Die Bundesnetzagentur geht dabei davon aus, dass die Mobilfunkanbieter dafür Sorge tragen, dass Drittanbieter nur dann auf Einzeltransaktionen zurückgreifen, wenn die Art des Dienstes nicht auf einen Abonnement Dienst zugeschnitten ist. Sollten Drittanbieter zukünftig vermehrt auf Einzelkäufe zurückgreifen, obwohl es sich der Sache nach um einen Abonnement Dienst handelt, ist dies als Umgehung des sog. Redirect zu werten und kann mit Maßnahmen sanktioniert werden. Den Mobilfunkanbietern bleibt es insoweit unbenommen, auch einzelne Drittanbieter bei auffälligen Transaktionsmustern mit einem sog. Redirect zu belegen.

#### **e. Mitteilungspflichten zwischen den Plattformbetreibern – Tenor zu 3**

Die in Tenor zu 3 geregelten Mitteilungspflichten der Plattformbetreiber sollen die Entscheidungsprozesse bei der Anbindung von Anbietern an die Abrechnungsplattformen unterstützen. Die Pflichten schaffen insofern Transparenz und fördern einen nachhaltigen Ansatz. Es soll vermieden werden, dass Kenntnisse über unzuverlässige Diensteanbieter zurückgehalten werden. Sofern ein möglicher Ablehnungsgrund allein unternehmenstrategische Gründe hat (z.B. Zuschnitt des Produktportfolios), besteht zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen keine Pflicht, derartige Ablehnungen den Konkurrenzunternehmen mitzuteilen.

Der Erhalt einer Ablehnungsmitteilung führt nicht zu einem Zwang der unterrichteten Plattformbetreiber, ihrerseits die Anbindung des entsprechenden Unternehmens ebenfalls abzulehnen. Allerdings sind die Sorgfaltspflichten bei der Anbindungsprüfung und den weiteren Maßnahmen deutlich erhöht.

Die tenorierten Inhalte der Ablehnungsmitteilung sind nicht abschließend, die Mitteilung kann auch eine ausführlichere Begründung enthalten.

Die Beendigung der Anbindung ist in entsprechender Weise mitzuteilen.

Der Austausch über die Information der Ablehnung bzw. Beendigung einer Anbindung und die dadurch geschaffene Transparenz stellen eine zentrale Voraussetzung dafür dar, dass eine umsichtige Zulassungsprüfung, deren (regelmäßige bzw. anlassbezogene) Kontrolle und ggf. Sperrung von unseriösen Drittanbietern bei weiteren Plattformbetreibern wirkungsvoll umgesetzt und durch die Bundesnetzagentur evaluiert werden kann. Gerade die Zugangskontrolle bedeutet einen wesentlichen Schutzmechanismus für den Mobilfunkkunden. Wenn unseriöse Marktteilnehmer erst gar nicht mit Verbrauchern in Kontakt treten können, weil ihnen die Anbindung an die Billingplattform und damit das Angebot ihrer Dienste im Bereich des Bezahls über die Mobilfunkrechnung – potentiell marktweit – verwehrt wird, stellt dies den wirksamsten Schutz dar.

#### **f. Mitteilungspflichten gegenüber der Bundesnetzagentur – Tenor zu 4**

Die Ablehnung eines Anbindungsauftrags, die Beendigung einer Anbindung und die jeweils korrespondierende Mitteilung sind der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen und ab dem Zeitpunkt der diesbezüglichen Entscheidung durch die Plattformbetreiber für einen Zeitraum von vier Jahren zu dokumentieren und vorzuhalten. Die Annahme eines Anbindungsauftrags, der zuvor von einem Plattformbetreiber abgelehnt wurde, ist für einen Zeitraum von vier Jahren

beginnend am Tag der diesbezüglichen Entscheidung zu dokumentieren, vorzuhalten und der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen. Die Mitteilungspflichten erleichtern das Aufklären von Missbrauchssachverhalten. Auch wird sich feststellen lassen, ob sich das Verbraucherschutzniveau bei den Mobilfunknetzbetreibern signifikant unterscheidet. Die in der Selbstverpflichtungserklärung zugesagte strenge Zulassungsprüfung durch die Plattformbetreiber wird so flankiert und letztlich damit evaluierbar.

#### **g. Evaluierungspflichten – Tenor zu 5**

Die Festlegungen in Tenor zu 5 finden ihre Rechtsgrundlage in § 45d Abs. 4 Satz 3 TKG. Hiernach veröffentlicht die Bundesnetzagentur die Verfahren und überprüft sie in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirksamkeit. Die hier festgelegten Dokumentations- und Berichtspflichten dienen der Evaluierung der Festlegung. Dies ergibt sich vor allem aus grundsätzlichen Erwägungen zum Transparenzgebot bei Festlegungen im Zusammenhang mit dem Schutz von Verbrauchern im Bereich des Bezahls über die Mobilfunkrechnung sowie den Begründungen zu den im Einzelnen festgelegten Veröffentlichungspflichten. Die Mitteilungspflichten an die Bundesnetzagentur sollen vor allem der Überwachung der praktischen Wirksamkeit der Festlegung und damit auch die Entscheidung über eventuell erforderlich werdende Weiterentwicklungen ermöglichen. Bei der Evaluierung wird neben den hier abgeforderten Daten ebenfalls die weitere technologische Entwicklung in den Blick genommen werden und z.B. Fragen des Einsatzes von KI-Technik bei der Missbrauchserkennung in den sich rasch technisch weiter entwickelnden Märkten hinterfragt werden.

#### **aa. Auswahlentscheidung**

Zum Zwecke der Evaluierung dieser Festlegung werden die Anbieter öffentlich zugänglicher Mobilfunkdienste und Anbieter des Anschlusses an das öffentliche Mobilfunknetz zunächst verpflichtet, der Bundesnetzagentur unverzüglich mitzuteilen, ob sie das Verfahren nach Tenor zu 1. oder Tenor zu 2. anwenden. Sollte ein Mobilfunkanbieter das Bezahlen über die Handyrechnung nicht anbieten, so ist dies ebenfalls mitzuteilen. Die Mitteilung der Auswahlentscheidung umfasst neben dem Namen des Unternehmens und seiner Anschrift auch die Benennung eines Ansprechpartners für behördliche Rückfragen.

#### **bb. Datenerhebung und Veröffentlichungspflichten**

Die Bundesnetzagentur ist verpflichtet, die getroffene Festlegung nach einem ausreichenden Zeitraum zu überprüfen. Neben den bei der Behörde selbst eingehenden Beschwerden ermöglichen die Evaluierungsdaten eine substantiierte Analyse der getroffenen Festlegungsentscheidung und dienen der Schaffung einer sachlichen Diskussionsgrundlage für künftige Entscheidungen. Die Datenerhebung ist dabei auf Kennzahlen reduziert, die seitens der Mobilfunkbranche bei der Entwicklung der Selbstverpflichtungserklärung selbst entwickelt wurden.

Die Unternehmen werden mithin verpflichtet, Daten zu folgenden Punkten zu erheben:

- sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, in wie vielen geprüften Fällen im jeweils halbjährigen Meldezeitraum
  - eine Gutschrift bzw. Erstattung aufgrund der Sicherheitserklärung erfolgt ist
  - eine Gutschrift bzw. Erstattung aufgrund der Sicherheitserklärung nicht erfolgt ist, weil
    - (1) die Transaktion ordnungsgemäß und technisch einwandfrei auf einer technischen Infrastruktur der Mobilfunkanbieter ausdrücklich bestätigt wurde (Redirect-Verfahren)
    - (2) der Bezahlvorgang innerhalb eines durch ein Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereichs (z.B. Nutzerkonto) ausgelöst wurde
    - (3) der Mobilfunkkunde die Transaktion grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt oder ermöglicht hat
    - (4) der Grenzwert von 50 € überschritten wurde
    - (5) eine Benachrichtigung des Mobilfunkanbieters durch den Kunden nicht innerhalb von drei Monaten nach der Transaktion erfolgte
- der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, wie viele Kundenkontakte zu Drittanbietern im Meldezeitraum eingegangen sind;
- sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, der Bundesnetzagentur jährlich mitzuteilen, in wie vielen Fällen eine vollständige oder teilweise Gutschrift bzw. Erstattung aus anderen Gründen – etwa mangels Einzelfallprüfung – erfolgt ist;
- sofern sie das Kombinationsmodell nach Tenor zu 2 anwenden, schließlich verpflichtet, unverzüglich, spätestens ab dem 01.02.2020, auf ihrer Homepage eine Liste der Unternehmen, die bei Ihnen als Trusted Partner-Login abgerechnet werden, zu veröffentlichen und aktuell zu halten. Die Liste muss leicht auffindbar sein. Die Veröffentlichung dient auch der Endkundentransparenz.

Die Bundesnetzagentur hat beim Zuschnitt der Evaluierungspflichten berücksichtigt, dass aus übergeordneten administrativen und ökonomischen Gründen seitens der Unternehmen teils Kulanzlösungen zum Vorteil der Kunden ohne vertiefte Prüfung des zugrundeliegenden Sachverhaltes erfolgen. Diese verbraucherfreundliche Praxis soll durch die Evaluierungspflichten nicht beseitigt werden. Allerdings werden die Unternehmen verpflichtet, über den Umfang derartiger Lösungen Auskunft zu geben.

#### **h. Fristvorgaben – Tenor zu 6**

Der Erhebungszeitraum für die Datenerhebung zum Zwecke der Erfüllung der jährlichen Mitteilungspflichten nach Tenor zu 5 Punkte b. bis d beschränkt sich für das Jahr 2020 auf den Zeitraum 01.08.2020 bis 31.12.2020. In allen Folgejahren sind Jahresfallzahlen zu erheben. Die jährlichen Meldungen haben innerhalb des ersten Monats des jeweils darauffolgenden Jahres sowie auf Verlangen zu erfolgen. Spätestens ab dem Jahr 2022 sind in der Datenerhebung und nachfolgenden Meldung nach Tenor zu 5 b. aa. des Tenors die betroffenen Diensteanbieter und Aggregatoren auszuweisen und zwischen Abonnements und Einzelkäufen zu unterscheiden.

Die Fristvorgaben in Tenor zu 6 berücksichtigen, dass die Erhebung von Daten in einem den jeweils gesamten Kundenstamm potentiell betreffenden Thema nur mit der Einführung entsprechender IT-Verfahren systematisch bewältigt werden kann. Dies führt zu

entsprechendem finanziellen und administrativen Aufwand bei den Unternehmen. Dieser ist jedoch gerechtfertigt mit Blick auf das gesetzgeberisch vorgegebene Ziel einer Evaluierung sowie zur Sicherstellung einer effektiven Auswertung eingehender Erkenntnisse über unzuverlässige Drittanbieterdienste. Das Erfordernis einer belastbaren Datengrundlage wurde insofern nicht zuletzt auch aus Compliancegründen aktiv und wiederholt von den Mobilfunkunternehmen selbst adressiert. Sie spiegelt sich wieder in entsprechenden Forderungen der Verbraucherverbände. Für die Umsetzung der erforderlichen IT – Lösungen besteht im tenorierten Umfang Zeit für die Unternehmen. Diese Umsetzungsfrist ist erforderlich, aber auch ausreichend.

Mit der Vorlagepflicht auf Verlangen der Behörde ist sichergestellt, dass auch eine rasche Aufklärung etwaiger Missbrauchskonstellationen in Einzelfällen ermöglicht wird.

#### **i. Formatvorgaben – Tenor zu 7**

Zur leichteren Auswertbarkeit und bürokratischen Abwicklung ist das Format der Datenübermittlung mit der Bundesnetzagentur, Referat 512, abzustimmen.

#### **j. Evaluierungszeitraum – Tenor zu 8**

Mit Blick auf die Komplexität der Entscheidung und die zahlreichen administrativen und IT-technischen Umsetzungsfolgen ist ein längerer regulärer Evaluierungszeitraum von 4 Jahren erforderlich, um die praktische Wirksamkeit der getroffenen Festlegung beurteilen zu können. Zugleich könnte im Lichte etwaiger neuer Erkenntnisse dieser Zeitraum verkürzt werden. Die Befugnisse der Behörde, Maßnahmen nach § 67 Abs. 1 TKG zu ergreifen, besteht dessen ungeachtet während des gesamten Zeitraums.

### **3. Ermessen und Verhältnismäßigkeit**

Die Festlegung zum mobilen Bezahlen ist in ihrer konkreten Ausgestaltung ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig. Sie beachtet die in §§ 2, 45 und 67 TKG formulierten Ziele und Vorgaben der Regulierung.

Insbesondere dient sie der Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen – und damit vorrangig dem Verbraucherschutz – auf dem Gebiet der Telekommunikation. Hierbei fördert die Festlegung die Möglichkeit der Endnutzer, Dienste ihrer Wahl zu nutzen, § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG. Darüber hinaus zielt die Festlegung darauf, einen chancengleichen Wettbewerb sicherzustellen und nachhaltig wettbewerbsorientierte Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste zu fördern, § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG. Das Bezahlen über die Mobilfunkrechnung stellt ein alternatives Bezahlfahrer dar, welches für die involvierten Unternehmen mit einem großen wirtschaftlichen Potenzial verbunden ist und auf der anderen Seite auch für Verbraucher Vorteile bietet (etwa für Verbraucher, die über keine Kredit- oder andere Zahlungskarte verfügen oder keinen der anderen Zahlungsdienst nutzen möchten). Bezahlfahrer werden erfahrungsgemäß nachhaltig nur dann verwendet, wenn diese dem Nutzer einen Zusatznutzen bieten und benutzerfreundlich sind. Ein – wenn nicht der – zentrale Faktor für die Akzeptanz eines Zahlungsmittels ist schließlich, dass dieses sicher ist. Insofern tritt die

Benutzerfreundlichkeit (und Schnelligkeit) des Bezahls über das Mobiltelefon im Interesse des Verbraucherschutzes hinter die Sicherheit des Bezahlvorgangs zurück. Dies gilt zumal deshalb, weil die Frage der Benutzerfreundlichkeit stets eng mit den daraus resultierenden unternehmerischen Interessen verknüpft ist. One-klick-buy ist für die zügige Realisierung des Kaufwunsches besonders für die Unternehmen von Vorteil. Das Einblenden weiterer Seiten im Bezahlvorgang verlangsamt den Kaufprozess, führt zu Abbruchraten und ermöglicht dem Kunden eine ggf. fundiertere Entscheidung für oder gegen ein Produkt. Im Zweifel ist es daher hinzunehmen, dass für bestimmte Bereiche eine Bezahlmethode um den Preis des wirksamen Verbraucherschutzes als umständlich oder langsam empfunden wird. Denn die Sicherheit überwiegt in diesen Zweifelsfällen die Belange der Benutzerfreundlichkeit. Letztere stellt sich nämlich bei der hier gebotenen wertenden Betrachtung eher als ein unternehmerisches Interesse dar.

Die Festlegung trägt auch dem Umstand Rechnung, dass Verbrauchern, die sich nicht für eine generelle Drittanbietersperre entscheiden, ein ausreichendes Schutzniveau vor der unberechtigten Abrechnung von Drittanbieterleistungen gewährt wird.

Schließlich wird die Verhältnismäßigkeit auch in besonderem Maße durch die Wahlmöglichkeit zwischen Tenor zu 1 und Tenor zu 2 gewährleistet.

#### **a. Tenor zu 1**

Die Festlegung zu Tenor 1. sind erforderlich und geboten sowie insgesamt verhältnismäßig.

Die Ermächtigungsgrundlage in § 45d Abs. 4 Satz 1, 2 TKG räumt der Bundesnetzagentur die Möglichkeit ein, das sog. Redirect-Verfahren, bei dem der Kunde zum Vertragsabschluss über eine Drittanbieterleistung auf eine Internetseite eines Mobilfunkanbieters umgeleitet wird, einheitlich und für den gesamten Markt verpflichtend vorzugeben. Das sog. Redirect-Verfahren stellt ein effektives und – bei marktweitem Einsatz – wirksames Modell dar, um den Missbrauch zu bekämpfen,

BT-Drucks. 18/11811 Begr. zu § 1c, S.8.

Ohne die Festlegung weitergehender u.a. zivilrechtlich wirkender Verbraucherschützender Maßnahmen (z.B. Garantien, Zulassungsprüfungen, Transparenz- und Compliance-Maßnahmen wie in Tenor zu 2) ist es im Ergebnis nach Abwägung der gegenläufigen Interessen bei Beschränkung auf technische Lösungen als eine Variante zur Erzielung eines wirksamen Verbraucherschutzes geboten, das Redirect-Verfahren wie in Tenor zu 1 vorgesehen auf alle Bezahlvorgänge auszudehnen.

#### **b. Tenor zu 2**

Die in Tenor zu 2. enthaltene Ausnahme vom generellen Redirect-Verfahren stellt nach derzeitiger Bewertung eine Verfahrensweise dar, die gleichermaßen geeignet ist, die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung zu nutzen und die Mobilfunk-Teilnehmer wirksam davor zu schützen, dass eine neben der Verbindung erbrachte Leistung gegen ihren Willen abgerechnet wird. Die Zusammenschau der differenzierten Regelungen und (Selbst-)Verpflichtungen stellt – nach der insoweit aus heutiger Sicht nur möglichen Prognoseentscheidung – eine Lösung dar,

die einen nachhaltigen Verbraucherschutzansatz verfolgt und gleichzeitig nachvollziehbare ökonomische Interessen der Mobilfunkbranche einbezieht. Letztlich wird die Evaluierung zeigen, ob diese Einschätzung zutreffend ist.

#### **c. Tenor zu 3**

Die in Tenor zu 3. geregelte Verpflichtung, die Ablehnung eines Anbindungsauftrags eines Drittanbieters bzw. für einen Drittanbieterdienst an ihre Abrechnungsplattform an die anderen Inhaber von Abrechnungsplattformen im Mobilfunk unverzüglich mitzuteilen bzw. im Falle der Beendigung einer Anbindung in entsprechender Weise zu verfahren, ist geeignet, angemessen und erforderlich, um eine nachhaltige Zulassungsprüfung zu ermöglichen und unseriöse Drittanbieter vom Markt fernzuhalten. Sie ist auch verhältnismäßig.

#### **d. Tenor zu 4 bis 8**

Die Regelungen zur Evaluierung der getroffenen Festlegungen in Tenor zu 4 – 8 sind ebenfalls ermessensfehlerfrei und verhältnismäßig. Sie sind in der konkreten Ausgestaltung erforderlich, um eine systematisch generierte Datenbasis zu erhalten. Was den Umfang der Daten anbelangt, so ist deren Kenntnis erforderlich aber auch ausreichend, um die praktische Wirksamkeit der Festlegungsentscheidungen zu bewerten und damit auch eine eventuell erforderliche Entscheidung über deren Weiterentwicklung treffen zu können. Bei der Abwägung, welche Daten zu erheben, vorzuhalten und mitzuteilen sind, hat die Bundesnetzagentur auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis in die Abwägung eingestellt. Dies zeigt sich u.a. in der Einräumung entsprechender Fristen sowie der Dauer des geplanten regulären Evaluierungszeitraums.

#### **4. Widerrufsvorbehalt – Tenor zu 9**

Die Bundesnetzagentur behält sich gemäß § 36 Abs. 2 Ziffer 3 VwVfG den Widerruf dieser Festlegungsentscheidung oder einzelner Teile vor. Dieser Vorbehalt soll insbesondere sicherstellen, dass neue Erkenntnisse berücksichtigt werden können, soweit dies erforderlich ist. Nur so kann die Entwicklungsoffenheit aufgrund eines derzeit nicht konkret absehbaren Anpassungsbedarfs gewährleistet werden. Hiervon wird das berechtigte Bedürfnis der Unternehmen nach Planungssicherheit nicht beeinträchtigt, da solche Erwägungen in einem etwaigen Änderungsverfahren unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sind.

## **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur erhoben werden.

Der Widerspruch hat gemäß § 137 Abs. 1 TKG keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung des Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.

# Selbstverpflichtung

der in Deutschland tätigen Mobilfunkanbieter

gegenüber der

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

## I. Präambel:

Die Abrechnung von Verbindlichkeiten gegenüber Drittanbietern aus dem WAP/Web-Billing über die Mobilfunkrechnung bzw. das Prepaid-Guthaben eines Mobilfunkkunden bietet für Mobilfunkkunden und Drittanbieter eine Vielzahl an Vorteilen. Die Mobilfunkkunden haben durch dieses Abrechnungsverfahren vor allem einen unkomplizierten Zugang zu entgeltlichen Angeboten in AppStores, ÖPNV-Tickets, eBooks, Musikangeboten u.v.m. oder können dadurch auch Kleinspenden für gemeinnützige Zwecke in Sekundenschnelle an die gewünschte Hilfsorganisation senden. Außerdem muss dabei nur ein Mindestmaß an personenbezogenen Daten über das Internet übertragen werden. Den Drittanbietern erleichtert das Abrechnungsverfahren die digitale Vermarktung ihrer Angebote, weil sie insbesondere kein eigenes Abrechnungsverhältnis zu ihren Kunden unterhalten müssen.

Drittanbieter sind von den Mobilfunkanbietern rechtlich unabhängig. Sie schließen mit ihren Kunden Verträge über die oben genannten Leistungen oder Güter ab und bieten ihnen die Bezahlung über die Mobilfunkrechnung an. Die Forderungen der Drittanbieter gegen ihre Kunden aus solchen Transaktionen werden auf der Grundlage eines Factoring-Vertrages an den jeweiligen Mobilfunkanbieter verkauft, der diese dann über die Rechnung bzw. das Prepaid-Guthaben der bei der Drittanbietertransaktion verwendeten Rufnummern seiner Mobilfunkkunden einzieht.

Um die Mobilfunkkunden besser vor ungewollten Abrechnungstransaktionen zu schützen, werden mit Wirkung vom 01. Februar 2020 seitens der Mobilfunkanbieter zahlreiche Verbraucherschutzmechanismen gem. Ziffer II. umgesetzt, die anlässlich dieser Erklärung nochmals evaluiert und verbessert wurden. Zusätzlich tritt neben diese technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen eine Sicherheitserklärung der Mobilfunkanbieter zu Gunsten ihrer Mobilfunkkunden gem. Ziffer III dieser Erklärung.

Losgelöst hiervon werden die Mobilfunkanbieter den Kundenschutz kontinuierlich unter Berücksichtigung der aus der weiteren Technologieentwicklung resultierenden Möglichkeiten fortentwickeln.

## II. Einsatz moderner Kundenschutzmechanismen

Im Rahmen der Abrechnung von Drittanbieterangeboten über die Mobilfunkrechnung bzw. das Prepaid-Guthaben eines Mobilfunkkunden finden folgende verbesserte Mechanismen zum Schutz des Mobilfunkkunden Anwendung:

1. Durchführung einer strengen Zulassungsprüfung für Drittanbieter und Drittanbieterdienste bei Vorliegen eines Anbindungsantrags an die Billing-Plattform eines Mobilfunkanbieters für die Abrechnung von Drittanbieterdiensten.
2. Regelmäßige Überprüfung der angeschlossenen Drittanbieterdienste durch den Mobilfunkanbieter oder einen von ihm beauftragten Dienstleister u.a. durch Dienstetests und periodische Umsatz- und Transaktionsanalysen zur Erkennung von ungewöhnlichen Transaktionen und gegebenenfalls Einleitung geeigneter Maßnahmen bei Auffälligkeiten.
3. Hinwirken auf Drittanbieter zum Einsatz von mobilfunkanbieterübergreifend harmonisierten Bezahlmasken im Hinblick auf transparente Preisinformationen und definierte Abläufe für stationäre und mobile IP-Verbindungen.
4. Verbesserter Einsatz des Re-Direct-Verfahrens einheitlich bei allen Abonnement-Angeboten, bei denen sich der Mobilfunkkunde nicht in einen durch Trusted Partner Login geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) einloggen muss. Der Mobilfunkkunde erhält im Re-Direct-Verfahren auf einer durch einen Mobilfunkanbieter betriebenen Seite noch einmal alle relevanten Produktinformationen und bestätigt dort ausdrücklich die Auslösung des Bezahlvorgangs.
5. Ein dem Re-Direct-Verfahren vergleichbares Schutzniveau wird durch Anwendung eines Trusted Partner Login als Standardeinstellung vor dem Kauf in einem geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) erreicht. Bei Trusted Partner Login-Diensten tritt zur signifikanten Verbesserung der Sicherheit gegen Betrugsversuche neben die oben beschriebenen strengen Prüfschritte und neben die Erkennung des Mobilfunkkunden durch seine Mobilfunknummer während der Abrechnungstransaktion bereits vor Vertragsabschluss seine Authentifizierung über Benutzernamen und zusätzlich einem Authentifizierungsfaktor aus einer der Kategorien Wissen (z.B. Passwort), Besitz (z.B. TAN-Übermittlung auf das Gerät) oder Inhärenz (z.B. Face-ID) in der Regel durch den Drittanbieter.
6. Versand von Informationsmitteilungen bei allen Abonnement-Angeboten an die Mobilfunkkunden mit den wesentlichen Daten des Vertragsschlusses und Informationen zur Kündigungsmöglichkeit.
7. Hinwirken auf Versendung von Bill-Warning-Mitteilungen durch die Aggregatoren oder Drittanbieter an die Mobilfunkkunden.
8. Bereitstellung nutzerfreundlicher Zugangskanäle zur Verwaltung der Sperrmöglichkeiten von Drittanbieterdiensten für die Mobilfunkkunden sowie Sicherstellung einer leichten Auffindbarkeit von verständlichen Informationen zu den Sperrmöglichkeiten auf den Internetseiten der Mobilfunkanbieter.

### **III. Zusätzliche Sicherheitserklärung**

Zur Steigerung des Kundenschutzes verpflichten sich die unterzeichnenden Mobilfunkanbieter wie folgt:

Wir bieten unseren Mobilfunkkunden die Möglichkeit an, Verbindlichkeiten für Leistungen von Drittanbietern aus dem WAP/Web-Billing insbesondere aus dem Abschluss von Verträgen in sogenannten AppStores, dem Erwerb von ÖPNV- und Park-Tickets oder dem Erwerb digitaler Güter im Internet über die Mobilfunkrechnung bzw. das Prepaid-Guthaben zu begleichen. Um unseren Mobilfunkkunden ein erhöhtes Maß an Sicherheit bei dieser Zahlungsmethode zu gewährleisten, verpflichten wir uns, beanstandete Rechnungsbeträge aus Transaktionen mit Drittanbietern, die in diesem Verfahren abgerechnet werden, unter folgenden Voraussetzungen gutzuschreiben bzw. zu erstatten:

1. Der Mobilfunkkunde kündigt ggf. nach Bekanntwerden eines Missbrauchs diesen Drittanbieterdienst.
2. Der Mobilfunkkunde unterrichtet seinen Mobilfunkanbieter innerhalb von 3 Monaten nach der

Transaktion über den Vorfall.

3. Der Mobilfunkkunde unterstützt den Mobilfunkanbieter aktiv bei der Aufklärung des Sachverhaltes; und erstattet hierzu gegebenenfalls eine Strafanzeige.

Die Sicherheitserklärung gilt unter den obigen Bedingungen ohne Vorlage weiterer Nachweise durch den Mobilfunkkunden bis zu einer Grenze von 50 €. Sie kann in Einzelfällen vom Mobilfunkanbieter gegenüber einem Mobilfunkkunden mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.

Eine Gutschrift bzw. Erstattung erfolgt nicht, wenn:

- die Transaktion ordnungsgemäß und technisch einwandfrei auf einer technischen Infrastruktur der Mobilfunkanbieter ausdrücklich bestätigt wurde (Re-Direct-Verfahren) oder
- der Bezahlvorgang innerhalb eines durch ein Trusted Partner LogIn<sup>1</sup> geschützten, geschlossenen Bereichs (z.B. Nutzerkonto) ausgelöst wurde oder
- der Mobilfunkkunde die Transaktion grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt oder ermöglicht hat.

Gesetzliche oder vertragliche Rechte des Mobilfunkkunden bleiben von dieser Selbstverpflichtungserklärung unberührt.

---

<sup>1</sup> Ein dem Re-Direct-Verfahren vergleichbares Schutzniveau wird durch Anwendung eines Trusted Partner Login als Standardeinstellung vor dem Kauf in einem geschützten, geschlossenen Bereich (z.B. Nutzerkonto) erreicht. Bei Trusted Partner LogIn-Diensten tritt zur signifikanten Verbesserung der Sicherheit gegen Betrugsversuche neben die oben beschriebenen strengen Prüfschritte und neben die Erkennung des Mobilfunkkunden durch seine Mobilfunknummer während der Abrechnungstransaktion bereits vor Vertragsabschluss seine Authentifizierung über Benutzernamen und zusätzlich einem Authentifizierungsfaktor aus einer der Kategorien Wissen (z.B. Passwort), Besitz (z.B. TAN-Übermittlung auf das Gerät) oder Inhärenz (z.B. Face-ID) in der Regel durch den Drittanbieter.

#### **IV. Verpflichtete Mobilfunkanbieter**

Die in Deutschland tätigen Mobilfunkanbieter können dieser Selbstverpflichtung jederzeit durch Erklärung gegenüber der Bundesnetzagentur beitreten. Einzelne Mobilfunkanbieter können diese Selbstverpflichtung jederzeit durch Erklärung gegenüber der Bundesnetzagentur kündigen. Dies hat keine Wirkung auf den Fortbestand der Selbstverpflichtung für die übrigen Mobilfunkanbieter. Die Unterzeichner der Erklärung sind damit einverstanden, dass ihr Unternehmen in einer bei der Bundesnetzagentur geführten Liste der selbstverpflichteten Unternehmen veröffentlicht wird. Die Veröffentlichung umfasst das Datum der Abgabe der Selbstverpflichtung und das Datum einer etwaigen Kündigung.

**Hiermit treten wir namens der [Firma] der vorstehenden Selbstverpflichtung bei.**

---

Ort, Datum

---

Unterschrift

---

Unterschrift

---

Name in Druckbuchstaben, Stempel

---

Name in Druckbuchstaben, Stempel