

BAUMGASSE 60B
A-1030 WIEN
T +43 1 932 0677
F +43 1 932 0677-800
INFO@VENTOCOM.AT

An den Österreichischen Nationalrat,
Justizausschuss, Innenausschuss
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien
Österreich

E-Mail: ausschussbegutachtung.justizausschuss@parlament.gv.at
ausschussbegutachtung.innenausschuss@parlament.gv.at
begutachtung@parlament.gv.at

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, das Bundesstraßen-Mautgesetz 2002, die Straßenverkehrsordnung 1960 und das Telekommunikationsgesetz 2003 geändert werden.

GZ: BMI-LR1340/0003-III/1/2018; Vortrag an den Ministerrat:
Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, die Straßenverkehrsordnung 1960 und das Telekommunikationsgesetz 2003 geändert werden

1. Zur Ventocom-Gruppe

Wir, Ventocom GmbH („Ventocom“), FN 403085y, Baumgasse 60B, 1030 Wien, sind ein im Jahr 2013 gegründetes Mobilfunkunternehmen und über unsere Tochtergesellschaften HoT Telekom und Service GmbH (FN 411421 g), ATK Telekom und Service GmbH (FN 427790 d), LTK Telekom und Service GmbH (FN 420919 z) sowie RTK Telekom und Service GmbH (FN 459193 i) als virtueller Mobilfunkanbieter („Mobile Virtual Network Operator“) auf dem österreichischen Mobilfunkendkundenmarkt tätig. Ein MVNO verfügt über kein eigenes mobiles Kommunikationsnetz, insbesondere kein eigenes mobiles Zugangsnetz, sondern kauft die erforderlichen Netzdienstleistungen auf Vorleistungsebene von einem Mobilfunknetzbetreiber („MNO“) zu. Auf der Endkundenebene schließt der MVNO die Verträge mit den Endkunden im eigenen Namen und auf eigene Rechnung (im Fall der Ventocom halten diese Endkundenverträge die Ventocom-Tochtergesellschaften).

Wir bzw. unsere Tochtergesellschaften konnten seit dem Einstieg in den Mobilfunkendkundenmarkt zu Beginn 2015 durch äußerst attraktive Preisangebote große

MOBILFUNKMARKEN:



VENTOCOM GMBH
GESCHÄFTSFÜHRER:
MICHAEL KRAMMER,
CHRISTIAN FUCHS,
THOMAS WEBER
FN 403085Y • HG WIEN
UID ATU 68225707
IBAN AT262011182514983100
BIC GIBAATWW

Erfolge am Markt zu Gunsten der Endkunden erzielen. Gemäß dem Kommunikationsbericht 2015 der österreichischen Telekom-Regulierungsbehörde RTR (S13) *„mischte HoT (Hofer Telekom, eine Diskontmarke der Supermarktkette Hofer) mit attraktiven Angeboten den Mobilfunkmarkt auf. Die bereits etablierten Diskontmarken [...] waren damit – um weiter konkurrenzfähig zu bleiben – gezwungen, ihre Tarife auch nach unten anzupassen.“* Die Ventocom-Gruppe bildet somit (auch) nach Auffassung der RTR einen wesentlichen Wettbewerbsmotor auf dem österreichischen Mobilfunkmarkt und sorgt für sinkende Preise zu Gunsten der Endkunden.

2. Stellungnahme zum Ministerratsvortrag

Artikel 3 (Änderung des Telekommunikationsgesetzes 2003), Punkt 2. des Gesetzesentwurfs sieht die Einfügung eines neuen § 97 Abs 1a in das TKG 2003 mit folgendem Text vor: *„Vor Durchführung des Vertrages ist durch oder für den Anbieter die Identität des Teilnehmers zu erheben und sind die zur Identifizierung des Teilnehmers erforderlichen Stammdaten (§ 92 Abs. 3 Z 3 lit. a bis c und lit. g) anhand geeigneter Identifizierungsverfahren zu registrieren. Die Festlegung geeigneter Identifizierungsverfahren erfolgt durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres.“*

Ventocom spricht sich weiterhin gegen die Einführung dieser neuen Registrierungspflicht, die auch das Prepaid-Segment des Mobilfunkmarkts umfassen soll, aus. Ventocom verweist dazu auch auf die von ihr bereits zu den Ministerialentwürfen 325/ME XXV. GP und 326/ME XXV. GP, auf welchen die nun vorliegenden Regierungsvorlagen überwiegend beruhen, abgegebene ausführliche Stellungnahme. Zusammenfassend wäre diese Maßnahme gänzlich ungeeignet, den damit verfolgten Zweck (die Bekämpfung von Kriminalität bzw die Erhöhung von Sicherheit) zu fördern. Die Maßnahme wäre auch deshalb nicht verhältnismäßig, weil sie mit einem massiven Eingriff in Grund- und Freiheitsrechte der österreichischen Staatsbürger verbunden wäre. Zum zweiten würde die Maßnahme auch grundlegenden Zielsetzungen des TKG 2003, namentlich der Förderung des Wettbewerbs und unter Berücksichtigung größtmöglicher Vorteile der Endnutzer, zuwiderlaufen. Aus diesen Gründen wäre die Einführung der ins Auge gefassten neuen Bestimmung nicht nur unzweckmäßig, sondern auch verfassungsrechtlich hoch bedenklich.

Der ursprüngliche Gesetzesvorschlag (und auch der nun im Ministerratsvortrag vorgeschlagene Text) sieht aber bisher zumindest nicht vor, neben Neukunden auch bereits bestehende Prepaid-Kunden („Bestandkunden“) einer „rückwirkenden“ Registrierungsfrist zu unterwerfen. Im Ministerratsvortrag findet sich dazu allerdings der Hinweis, dass *„für bereits im Umlauf befindliche Prepaid-SIM Karten im*

parlamentarischen Verfahren eine Lösung dahingehend gefunden werden [soll], als dass diese zu registrieren sind, sobald die erstmalige Wiederaufladung vorgenommen wird.“

Eine solche „rückwirkende“ Auferlegung einer Registrierungspflicht für bereits bestehende Prepaid-Kunden würde die negativen und unsachlichen Auswirkungen der Maßnahme aber noch massiv verstärken. Ventocom spricht sich daher klar gegen eine solche weitere Verschärfung der Registrierungspflicht im Prepaid-Bereich und somit gegen eine rückwirkende Einführung der Registrierungspflicht für Bestandskunden aus.

Dazu näher im Einzelnen:

a) Marktverhältnisse Prepaid

In Österreich sind derzeit ca. 5,5 Mio Prepaid - Simkarten im Umlauf. Davon sind ca 3,5 Mio unregistrierte Karten (bei HoT sind dies ca 440.000, also 56% der Karten). Täglich werden ca 2.500 neue Prepaidkarten erworben bzw aktiviert. Der Churn (Abwanderungsquote) beträgt 25 bis 20% pro Jahr.

b) Viele europäische Staaten (insbesondere auch die Nachbarstaaten Slowenien und Tschechien) sehen gar keine Registrierungspflicht für Prepaid-Mobilfunkkunden vor.

Viele europäische Staaten schreiben (aus guten Gründen) gar keine Registrierungspflicht im Prepaid-Bereich vor. Dies gilt auch für die 2 Nachbarländer - die Tschechische Republik, die sich erst kürzlich gegen eine Registrierungspflicht entschieden hat, sowie Slowenien.

c) Eine „rückwirkende“ Registrierungspflicht für Bestandskunden wäre ein in Europa völlig unüblicher Eingriff – eine solche Regelung wäre grob überschießend und somit unverhältnismäßig. Deutschland hat mit 1.7.2017 die Registrierpflicht eingeführt und dabei auf die rückwirkende Erfassung der bestehenden SIM Karten ausdrücklich verzichtet.

Selbst jene Länder, die eine Registrierungspflicht eingeführt haben, sehen in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen aber jedenfalls keine rückwirkende Registrierungspflicht für bereits bestehende Kunden vor (siehe zB § 111 des deutschen TKG; einzige Ausnahme ist Belgien). Eine solche Belastung bestehender Prepaid-Kunden (und von deren Betreibern) wäre somit in Europa nahezu einzigartig.

Ein solche Regelung würde auch eine grob unverhältnismäßige (weil überschießende) Maßnahme darstellen: Schon die Annahme, dass nicht registrierte Prepaid-Karten vorwiegend von kriminellen Personen zum Zwecke widerrechtlicher Aktivitäten erworben werden, ist nämlich völlig falsch und empirisch unbegründet. Tatsächlich werden Prepaid-Karten vielmehr zum allergrößten Teil von unbescholtenen Bürgern, insbesondere auch jüngeren und älteren Personen verwendet. Ein wesentlicher Beweggrund, eine Prepaid-Karte zu erwerben, besteht nämlich in der damit inhärent verbundenen Kostenkontrolle. Da die Prepaid-Karte vorausbezahlt ist, ist die damit verbundene Kostenbelastung von vornherein auf einen bestimmten Betrag beschränkt.

Gerade jüngere und ältere Personen, die oft über geringere Einkommen bzw Pensionen verfügen, wollen diese Kostenkontrolle nutzen. Dabei wollen sie sich aber nicht gezwungen werden, sich einem mühsamen Prozess der Registrierung ihrer Stammdaten unterwerfen zu müssen. Vor allem würde dies für eine rückwirkende Registrierungspflicht für schon bestehende Kunden gelten, die den Dienst somit bereits nutzen. Diese Kunden würden kein Verständnis dafür aufbringen und wären zum Großteil somit auch nicht bereit bzw gar nicht in der Lage, sich auf Basis einer rückwirkend eingeführten rechtlichen Verpflichtung registrieren zu lassen. Im Ergebnis würde die Einführung einer Registrierungspflicht – insbesondere mit rückwirkendem Charakter - somit dem damit angestrebten Zweck gar nicht förderlich sein, sondern vielmehr einen einschneidenden Eingriff in Grund- und Freiheitsrechte der Endkunden (und dabei gerade der sozial schwächeren Nutzer), nämlich den Gleichheitssatz, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Grundrecht auf Datenschutz, die Kommunikationsfreiheit, etc., darstellen.

- d) Eine rückwirkende Registrierungspflicht würde den grundlegenden Zielsetzungen des TKG 2003 zuwiderlaufen und zu einschneidenden Nachteilen für die Endnutzer (Konsumenten) führen

Die Einführung einer rückwirkenden Registrierungspflicht für Simkarten würde darüber hinaus diametral den Zielsetzungen des TKG widersprechen. Wesentlicher Zweck des Gesetzes ist die Förderung und Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs unter Berücksichtigung größtmöglicher Vorteile für die Endkunden, unter anderem in Bezug auf die Bereitstellung innovativer und effizienter Dienste. Dabei ist auf die Bedürfnisse älterer und sozial bedürftiger Menschen besonders Augenmerk zu legen (siehe § 1 TKG 2003).

Es ist augenscheinlich, dass die Einführung einer rückwirkenden Registrierungspflicht stark negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Prepaid-Mobilfunkanbietern hätte. Eine Registrierungspflicht wäre nämlich mit hohem Verwaltungs- und Kostenaufwand verbunden. Die

damit einhergehende Schwächung der Anbieter würde sich zu Lasten des Innovations- und insbesondere Preiswettbewerbs in der Mobilfunkbranche auswirken. Dies wiederum würde auch die aus Kundensicht oft äußerst attraktive Preispolitik der Prepaid-Anbieter ernsthaft gefährden.

Aus all diesen Gründen ist vor allem die Einführung einer rückwirkenden Registrierungspflicht auch für bestehende Kunden abzulehnen.

3. Mindestanforderungen an eine gesetzliche Regelung zur Prepaid-Registrierung

Für den Fall, dass trotz der eben dargestellten massiven (auch verfassungsrechtlichen) Bedenken doch eine Verpflichtung zur Registrierung und Identifizierung von Prepaid-Kunden (einschließlich Bestandskunden) eingeführt werden sollte, hält Ventocom jedenfalls die folgenden Mindestanforderungen an eine entsprechende gesetzliche Regelung für unabdingbar:

- a) Ausnahme der „Anschrift“ und des „akademischen Grades“ aus den zu registrierenden Stammdaten

Die im derzeitigen Vorschlag neben dem Namen und dem Geburtsdatum vorgesehene Registrierung bzw Identifizierung der Stammdaten Anschrift (§ 92 Abs 3 Z3 lit c TKG) und akademischer Grad (§ 92 Abs 3 Z3 lit b TKG) muss entfallen. Dies unter anderem aus folgenden Gründen:

- Zur Identifizierung des Kunden ist die Adresse sicherheitstechnisch nicht notwendig; gleiches gilt für den akademischen Grad. Die Kenntnis des Namens und des Geburtsdatums einer Person reichen aus, um über Melderegister auch deren Adresse zu eruieren;
- Kunden wechseln ohnehin laufend ihre Adressen;
- der Prozess der Registrierung würde durch Aufnahme auch der Adresse massiv erschwert und noch kostenintensiver werden (weil die Anschrift nicht in Ausweisen angeführt ist, etc); Gleiches gilt für den akademischen Grad.

Dazu erforderliche Änderung im Gesetzesvorschlag (alt vs neu):

Alt:

Nach § 97 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt: „(1a) Vor Durchführung des Vertrages ist durch oder für den Anbieter die Identität des Teilnehmers zu erheben und sind die zur Identifizierung des Teilnehmers erforderlichen Stammdaten (§ 92 Abs. 3 Z 3 lit. a bis c und lit. g) anhand geeigneter

Identifizierungsverfahren zu registrieren. Die Festlegung geeigneter Identifizierungsverfahren erfolgt durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres.“

Neu:

Nach § 97 Abs. 1 wird folgender Abs. 1a eingefügt: „(1a) Vor Durchführung des Vertrages ist durch oder für den Anbieter die Identität des Teilnehmers zu erheben und sind die zur Identifizierung des Teilnehmers erforderlichen Stammdaten (§ 92 Abs. 3 Z 3 lit. a) und lit. g) anhand geeigneter Identifizierungsverfahren zu registrieren. Die Festlegung geeigneter Identifizierungsverfahren erfolgt durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Inneres.“

b) Keine Beschränkung von geeigneten Identifizierungsverfahren im Gesetz

Das BMVIT als Ordnungsgeber soll in Bezug auf Prüfung und Auswahl Auswahl der geeigneten Identifizierungsverfahren nicht beschränkt sein.

c) Längere Übergangsfrist für Registrierung von Bestandskunden

Wir sprechen uns weiterhin aus den bereits genannten Gründen massiv gegen die Einbeziehung auch von Bestandskunden in die neue Registrierungspflicht aus (wir verweisen dazu auf das bereits zuletzt übergebene Positionspapier).

Wenn tatsächlich dennoch Bestandskunden umfasst sein sollen, müsste zumindest eine spezielle Umsetzungsfrist von zumindest 12 Monaten (somit bis 1.1.2020) für Bestandskunden vorgesehen werden.

Die aus folgenden Gründen:

- Die Registrierungspflicht stellt bei Bestandskunden einen besonders starken und verfassungsrechtlich besonders bedenklichen Eingriff dar (unverhältnismäßiger rückwirkender Eingriff in bestehendes Vertragsverhältnis, sachliche Rechtfertigung nicht erkennbar, etc;

- in Europa wäre die Einführung einer verpflichtenden Registrierung bereits bestehender Kunden nahezu einzigartig;
- ohne Übergangsfrist käme es zu groben und unsachlichen Wettbewerbsnachteilen gerade für Anbieter wie Ventocom/HoT (als Preissenker am Markt ohne Shops) und somit zu Verstößen gegen wesentliche Zielsetzungen des TKG (Wettbewerbsförderung, Preis- und Qualitätswettbewerb, Förderung der Interessen von Endkunden, etc).

d) Ausnahme von bereits registrierten Bestandskunden

Falls Bestandskunden tatsächlich auch von der Bestimmung umfasst sein werden, sollte die Registrierungs- bzw Identifizierungspflicht nach der neuen Regelung jedenfalls nur jene Kunden betreffen, über deren Stammdaten der Anbieter nicht bereits ohnehin verfügt (zB weil sich die Kunden beim Anbieter bereits registriert haben, etc). Jene Kunden, deren relevante Stammdaten der Betreiber bereits registriert hat, sollten daher explizit vom Anwendungsbereich der Bestimmung ausgenommen sein.

e) Kostenersatz

Die technische und kommerzielle Umsetzung der Einführung einer Prepaid-Registrierung samt Identifizierungsverfahren wäre für die betroffenen Anbieter mit massiven Kosten verbunden. Ein gesetzlich verankertes Recht auf Ersatz dieser Kosten durch die öffentliche Hand wäre daher auf Basis der Judikatur des VfGH zur Inpflichtnahme von Privaten zur Besorgung öffentlicher Aufgaben (siehe zB VfGH G37/02 ua; V42/02 ua vom 27.2.2003 zur Verpflichtung zur Bereitstellung von Einrichtungen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs) schon verfassungsrechtlich geboten. Ein solcher Kostenersatz muss in einer gesetzlichen Regelung zur Prepaid-Registrierung somit vorgesehen werden.

Wien, am 21.03.2018



Ventocom GmbH
Baumgasse 60B
A-1030 Wien
Ventocom GmbH