

Stellungnahme des VDAV – Verband Deutscher Auskunfts- und Verzeichnismedien e.V. zum Referentenentwurf TKG-E 2003 (28. Mai 2003)

Der VDAV - Verband Deutscher Auskunfts- und Verzeichnismedien e.V. ist der Wirtschaftsverband der in Deutschland tätigen Unternehmen, deren Produkte, Angebote und Dienstleistungen auf der Veröffentlichung von Kommunikationsadressen und ähnlich systematisch geordneten Informationen basieren.

Zu diesen Produkten und Angeboten zählen in erster Linie Stadtadressbücher, Telekommunikationsverzeichnisse, Branchenverzeichnisse, B2B-Informationen und Auskunftsdienste in allen medialen Ausprägungen, also als Print-, CD-ROM-, Online- oder Voice-Angebot.

Dem VDAV sind derzeit 170 meist mittelständische Medienunternehmen angeschlossen, die im klassischen Adress- und Telefonbuchmarkt in der Bundesrepublik einen Marktanteil von weit über 90 % repräsentieren.

Zu den Mitgliedsunternehmen des VDAV gehören im Bereich der Teilnehmerverzeichnisse sowohl die Unternehmen, die gemeinsam mit der Deutschen Telekom Medien GmbH die Verzeichnisse DasÖrtliche, Das Telefonbuch und GelbeSeiten herausbringen und verlegen, als auch Unternehmen, die nicht mit DeTeMedien zusammenarbeiten und Teilnehmerverzeichnisse unter anderen Titeln erstellen und vertreiben.

Die Mitgliedsunternehmen des VDAV sichern direkt und indirekt über 30.000 meist hoch qualifizierte Arbeitsplätze in den Unternehmen selbst, bei Dienstleistern sowie Lieferanten.

Die Unternehmen haben maßgeblichen Anteil daran, dass in den letzten Jahren neben den Print-Angeboten auch die sog. neuen Medien in Deutschland zu praktisch verwertbaren Angeboten von hohem Nutzen entwickelt wurden, die von weiten Bevölkerungskreisen im täglichen privaten und wirtschaftlichen Leben genutzt werden. Hierdurch konnten zahlreiche neue hoch technisierte und qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden.

Kommunikations- und Teilnehmerverzeichnisse in jeder Art und Form sind Garanten für die Kommunikation und damit für die wirtschaftliche Prosperität der Bundesrepublik absolut unentbehrlich.

Der VDAV begrüßt die Novellierung des TKG und die damit verbundene Harmonisierung und Zusammenführung verschiedener bislang gültiger nationaler Gesetze sowie grundsätzlich die Integration EU-rechtlicher Vorschriften, soweit sie die Herstellung und Verbreitung möglichst vollständiger Teilnehmerverzeichnisse nicht einschränken.

Die grundsätzliche Terminologie des Entwurfs enthält nach unserer Meinung einige Formulierungen, die allgemein und gerade auch hinsichtlich der von unseren Mitgliedsunternehmen angebotenen Produkte und Dienstleistungen eine deutlichere Differenzierung erforderlich machen.

Dies betrifft insbesondere die Verwendung der Begriffe „Diensteanbieter“, „Anbieter von Telekommunikationsdiensten“, „Telekommunikationsdienste“ sowie der Begrifflichkeit „Anbieter“, deren Verwendung nicht immer stringent zu erfolgen scheint.

Insbesondere erscheint uns zweifelhaft, ob unsere Mitgliedsunternehmen „Diensteanbieter“ im Sinne des TKG-E sind, da zumindest fraglich sein dürfte, ob sie der Definition des § 3 Nr. 5 TKG-E nach tatsächlich „ganz oder teilweise geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringen oder daran mitwirken.“

Folgerichtig erscheint auch eine Vereinheitlichung der Definitionen in § 3 TKG-E.

Der VDAV schlägt daher vor, hier eine einheitliche Sprachregelung herbei zu führen und auf die Differenzierungen zwischen „Anbietern von Telekommunikationsdiensten“, „Telekommunikationsdiensteanbietern“ und „Diensteanbietern“ zu Gunsten der einheitlichen Verwendung eines Begriffs zu verzichten.

Darüber hinaus sollte in den Regelungen, die wie Auskunfts- oder Verzeichnisdienste nicht unmittelbar von den Diensteanbietern selbst erbracht werden, sondern z.B. von den Mitgliedunternehmen des VDAV (nachfolgend für die Erbringung von Auskunftsdiensten, deren Rufnummern auch von der Regulierungsbehörde zugeteilt werden), eine klarstellende ergänzende Formulierung hinzugefügt werden.

Diese könnte z.B. in § 58 TKG-E lauten:

Die Regulierungsbehörde nimmt die Aufgaben der Nummerierung wahr. Ihr obliegt die Strukturierung und Ausgestaltung des Nummernraums mit dem Ziel, den Anforderungen von Endnutzern, Betreibern von Telekommunikationsnetzen, Anbietern von Telekommunikationsdiensten und Anbietern von Diensten, die mit Telekommunikationsdiensten in Zusammenhang stehen, zu genügen.

Die Regulierungsbehörde teilt ferner Nummern an Betreiber von Telekommunikationsdiensten, Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Anbieter von Diensten, die mit Telekommunikationsdiensten in Zusammenhang stehen, und Endnutzern zu.

Diese Ergänzung sollte auch in Abs. 2 erfolgen.

§ 71 Abs. 2 Nr.2 des Referentenentwurfs definiert die Verfügbarkeit umfassender Teilnehmerverzeichnisse in gedruckter und elektronischer Form als ein unabdingbares Element der Grundversorgung für die Öffentlichkeit.

Da es sich hier inhaltlich um eine Eingriffsnorm handelt, sollte der Inhalt des Teilnehmerdatensatzes in diesem Zusammenhang klar definiert werden.

Er sollte die Informationen Name, Vorname, Berufs- bzw. Geschäftsbezeichnung, Adresse, Carrier, Anschlussort und ggf. private Mitbenutzer umfassen.

Der VDAV schlägt daher folgende Ergänzung des § 72 Abs. 2 Nr. 2 vor:

„ ... soweit die Teilnehmerdaten unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorschriften zur Verfügung stehen. Der Teilnehmerdatensatz enthält folgende Informationen: Kommunikationsadresse (Telefonnummer etc.), Name, Vorname, eine Berufs- bzw. Geschäftsbezeichnung, Wohn-Adresse, Carrier, Anschlussort und ggf. private Mitbenutzer.“

Der Gesetzgeber hat daraus folgend auch Sorge dafür zu tragen, dass eine größtmögliche Vollständigkeit der Teilnehmer für die Aufnahme in Teilnehmerverzeichnissen zur Verfügung steht.

Nur möglichst vollständige Teilnehmerverzeichnisse können im täglichen Leben, insbesondere aber auch etwa in Krisen- oder Katastrophenfällen gewährleisten, dass eine Kommunikation aufgrund der zur Verfügung stehenden Kommunikationsadressen jederzeit gewährleistet ist, und die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht Gefahr läuft, aufgrund nicht zur Verfügung stehender Daten und dem daraus entstehenden weitestgehenden Ausfall der Kommunikation erheblich gefährdet zu werden. Dies wird auch durch die Formulierung des § 2 Abs. 2 deutlich, in dem diese Ziele ausdrücklich genannt sind.

Zu überlegen ist daher grundsätzlich, wie die vom Gesetzgeber gewünschte und auch unter praktischen Gesichtspunkten zwingend notwendige größtmögliche Vollständigkeit dieser unabdingbaren Universaldienstleistung gewährleistet werden kann.

Die augenblicklich praktizierte Regelung beim Vertragsabschluss – gleichgültig, ob Festnetzanschluss oder Mobilfunk - führt dazu, dass ein Großteil gerade der Mobilfunkteilnehmer nicht über die möglichen negativen Folgen einer Nicht-Eintragung informiert wird und daher nicht in Teilnehmerverzeichnissen eingetragen wird.

Beim Ausfüllen der Vertragsformulare ist derzeit ein aktives Handeln erforderlich, um einer Aufnahme der Teilnehmerdaten in einem Teilnehmerverzeichnis zuzustimmen.

Auf diesen Tatbestand wird der Kunde allerdings bei Vertragsabschluss in den seltensten Fällen aufmerksam gemacht. Dies hat dazu geführt, dass heute nur ein Bruchteil der tatsächlich genutzten Mobilfunkanschlüsse in Telekommunikationsverzeichnissen aufgeführt ist, da diese negative Folge bei Vertragsabschluss nicht hinreichend oder sogar falsch kommuniziert wird.

Bei sog. Prepaid-Handies, die einen erheblichen Marktanteil besitzen, ist eine Aufnahme in Teilnehmerverzeichnisse sogar grundsätzlich nicht vorgesehen.

Dies könnte z. B. in Krisen- oder Katastrophenfällen, in denen das Telekommunikations-Festnetz ausfällt, dazu führen, dass eine Erreichbarkeit der Mobilfunkteilnehmer für die Allgemeinheit, Behörden und Sicherheitsorgane nur in sehr geringem Umfang gewährleistet werden kann. Dies beinhaltet zwangsläufig ein erhebliches weiteres Gefährdungspotential.

Aber auch bei Anschlüssen im Festnetz-Bereich wird auf einen Eintrag in ein Teilnehmerverzeichnis aufgrund eines falsch verstandenen und überspitzt dargestellten Datenschutzbedürfnisses vielfach verzichtet.

Der VDAV schlägt daher vor, durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen, dass jeder Telekommunikationskunde nicht allein durch bloße Unkenntnis oder sein Nicht-Tun keine Aufnahme in einem Teilnehmerverzeichnis findet. Demgegenüber sollte er aktiv handeln müssen, um einen Eintrag in ein Teilnehmerverzeichnis zu verhindern.

Auch der Datenschutz wäre hinreichend gewährleistet, wenn der Telekommunikationsteilnehmer durch dieses aktive Handeln seinen konkreten Willen, nicht in einem Teilnehmerverzeichnis zu erscheinen, konkretisieren würde.

Ein aktives Tun, etwa das Zeichnen einer entsprechenden Negativ-Erklärung, wäre hier auch im Hinblick auf das dargelegte Gefährdungspotential im Rahmen einer Güterabwägung zwischen den berechtigten Interessen des Datenschutzes und der Aufrechterhaltung der Kommunikation als unabdingbarer Grundversorgung mehr als gerechtfertigt.

Die Begründung zu § 71 des Referentenentwurfs trägt dem zwar bereits entsprechend Rechnung, in dem sie ein Teilnehmerverzeichnis als „vollständig“ definiert, das alle Teilnehmer enthält, die ihren Eintrag nicht „gesperrt“ haben, wobei die Formulierung „Sperrern“ an sich bereits ein aktives Tun voraussetzt.

Der vorliegende Entwurf lässt jedoch eine Konkretisierung der notwendigen Bemühungen, ein solches umfassendes Teilnehmerverzeichnis überhaupt erstellen zu können, weitestgehend noch offen.

Entsprechende Inhalte könnten in den in § 82 Abs. 2 genannten Rechtsverordnungen hinsichtlich der Regelungen über den Vertragsabschluss und den Vertragsgegenstand eingefügt werden.

Auch für die Prepaid-Handies könnte durch eine zumindest vorgeschlagene Registrierung der Teilnehmer (etwa durch einen im Beipack beiliegenden Registrierungsantrag) eine entsprechende Regelung herbeigeführt werden.

Grundsätzlich sollte hier allerdings schon aus Gründen der Gleichbehandlung die für die Telefonauskunft in § 100 Abs. 2 ausgeführte Bestimmung, dass Auskunft über Rufnummern und weitere darüber hinaus gehende Informationen dann erteilt werden darf, wenn die Teilnehmer in angemessener Weise darüber informiert worden sind, dass sie der Weitergabe ihrer Rufnummer widersprechen können und von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht haben, auch für die Aufnahme der Daten in Teilnehmerverzeichnisse übernommen werden.

Teilnehmerdaten dürften dann in Teilnehmerverzeichnisse übernommen werden, wenn eben diese gleichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Anderenfalls könnte es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Diensteanbietern und den Adressaten des §84 Abs. 1 kommen, da zwischen Teilnehmerverzeichnissen in den verschiedenen anderen medialen Ausprägungen und der Telefonauskunft der Diensteanbieter durchaus ein starkes Wettbewerbsverhältnis besteht.

Die dargestellte Problematik betrifft selbstverständlich auch den umfassenden öffentlichen Telefonauskunftsdienst nach § 71 Abs. 2 Nr. 2.

In § 73 TKG-E und § 79 TKG-E sollte der Begriff „Anbieter“ bzw. „Anbieter von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit“ aus Gründen der Stringenz und besseren Verständlichkeit durch den Begriff des „Unternehmen“ ersetzt werden.

Der VDAV begrüßt grundsätzlich die Formulierung des § 84 Abs. 1 TKG-E, nachdem die Unternehmen, die Rufnummern zur Verfügung stellen, verpflichtet sind, jedem anderen Unternehmen auf Antrag die Teilnehmerdaten zur Verfügung zu stellen. Dies gewährleistet die potentielle Aufnahme der Teilnehmerdaten aller Carrier in Teilnehmerverzeichnissen.

Bei der Vielzahl der vorhandenen, Rufnummern vergebenden Unternehmen allerdings dürfte es zweckmäßig sein, alle zur Verfügung stehenden Teilnehmerdaten der Carrier bei einer zentralen Stelle zu poolen, um den technischen und finanziellen Aufwand bei allen Beteiligten so gering wie möglich zu halten und eine dem internationalen Wettbewerbsumfeld entsprechenden Kostenrahmen zu gewährleisten.

§ 84 Abs. 2 regelt den Umfang der von den Carriern bereit zu stellenden Daten.

Zu diesen Daten zählen Name, Anschrift, Beruf, Branche, Art des Anschlusses und Mitbenutzer.

Hier sollte durch geeignete Formulierungen sicher gestellt werden, dass Missbräuche unseriöser Teilnehmer so weit als möglich von vorne herein ausgeschlossen werden.

Gerade in jüngster Vergangenheit haben solche missbräuchlich verwendeten Eintragungen wie „Straßenverkehrsamt-Auskunft“, „Flughafen-Auskunft“, „Gericht-Auskunft“ und ähnliches, die nichts mit den auf den ersten Anschein genannten Institutionen zu tun hatten, durch eine Weiterschaltung auf kostenintensive Mehrwertrufnummern erheblichen Schaden bei gutgläubigen Teilnehmern und Dritten verursacht.

Hier ist klar zu stellen, dass sich das Bestimmungsrecht des Teilnehmers bei der Eintragung auf den tatsächlichen Namen, die Anschrift, eine Berufsbezeichnung, eine Branche, die Art des Anschlusses und Mitbenutzer beschränkt wird.

Irreführende oder unrichtige Namen oder Bezeichnungen sowie Spitznamen, Phantasiebezeichnungen oder bloße Abkürzungen sollten durch geeignete Formulierungen ausgeschlossen werden. Auch hier ist das Missbrauchs- oder Irreführungspotential weitaus höher einzuschätzen als der vermeintliche Nutzen für Teilnehmer oder die Nutzer eines Teilnehmerverzeichnisses.

Die Formulierung des „Mitbenutzers“ lässt ohne nähere Definition des Begriffs eine Vielzahl von Inhalten zu. Hier sollte ggf. eine eindeutige Präzisierung erfolgen, um den möglichen Gestaltungsspielraum einzuschränken.

Die in § 84 Abs. 2 verwendete Formulierung, dass die bereit zu stellenden Daten in ein „kundenfreundlich“ gestaltetes Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden können, erlaubt augenblicklich eine zu weite Interpretation.

Kundenfreundlich sind nach allgemeiner Auffassung nicht nur vollständige und den möglichen Nomenklatur- und Sortierungsmöglichkeiten angepasste Verzeichnisse, sondern auch Verzeichnisse, die bestimmte ebenfalls kundenfreundlich zu nennende Ausstattungsmerkmale besitzen.

Zu diesen Ausstattungsmerkmalen zählen z. B. farbliche Gestaltung, Griffregister oder die Einbeziehung bestimmter zusätzlicher allgemeiner Informationen.

Die im Entwurf enthaltene Formulierung lässt augenblicklich auch die Interpretation zu, dass die Teilnehmerdaten nur zur Veröffentlichung in Verzeichnissen, die eben solche zusätzlichen Ausstattungsmerkmale besitzen und daher „kundenfreundlich gestaltet“ sind, aufgenommen werden können.

Der VDAV schlägt daher die Streichung des Begriffs „kundenfreundlich gestaltetes“ Teilnehmerverzeichnis oder die Formulierung

„Die Daten müssen vollständig und inhaltlich sowie technisch so aufbereitet sein, dass sie nach dem jeweiligen Stand der Technik ohne Schwierigkeiten in ein Teilnehmerverzeichnis aufgenommen werden können, das so hinsichtlich der Sortierung und der Informationstiefe alle enthaltenen Informationen bestmöglich zu kommunizieren in der Lage ist“ vor.

§ 84 Abs. 3 regelt die Kosten für die Überlassung der Daten.

Angesichts des hierfür auch im europäischen Wettbewerbsumfeld üblichen Kostenspektrums erscheint eine etwas weiter in die Tiefe gehende Formulierung angebracht.

Der VDAV schlägt hier vor:

Für die sachgerecht und effizient gestaltete Überlassung der Teilnehmerdaten kann ein dem nachvollziehbaren Aufwand entsprechendes Entgelt erhoben werden.

Hinsichtlich der Formulierung der §§ 99 Abs. 1, 100 Abs. 1 TKG-E gilt das bereits oben zu § 3 TKG-E Ausgeführte.

Insbesondere aufgrund des engen Zusammenhangs mit § 84 Abs. 1 TKG-E schlägt der VDAV vor, hier gleich lautende Begrifflichkeiten anzuwenden.

Die Formulierung „der Diensteanbieter darf ... erstellen“ ist in seinem Anwendungsbereich grundsätzlich zu eng gefasst, da Verleger von Teilnehmerverzeichnissen oder Anbieter von Auskunftsdiensten aufgrund der Definition nicht zu den „Diensteanbietern“ gehören dürften.

Insofern wäre der derzeit hier gewählte Wortlaut der §§ 99, 100 geeignet, die Regelung des § 84 ungewollt wieder einzuschränken und sie zumindest teilweise auszuhebeln, da er die Herausgeberschaft von Teilnehmerverzeichnissen auf die Diensteanbieter zu beschränken in der Lage ist.

§ 99 Abs. 1 TKG sollte dementsprechend lauten:

„Unternehmen dürfen öffentliche Teilnehmerverzeichnisse in gedruckter oder elektronischer Form erstellen und herausgeben.“

Ebensolches gilt für die Formulierung des § 100 Abs. 1 TKG-E, der lauten sollte:

„Unternehmen dürfen Auskunft über die in öffentlichen Teilnehmerverzeichnissen enthaltenen Angaben erteilen. Andere Unternehmen als die Diensteanbieter dürfen die Teilnehmerdaten nur dann zur Auskunftserteilung nutzen, wenn sie sich verpflichtet haben, diese Daten nur zum Zweck der Auskunft zu verarbeiten und zu nutzen und die Beschränkungen des § 99 sowie der Absätze 2 und 3 einzuhalten.“

Sollten die aus der TDSV übernommenen Regelungen der §§ 99,100 TKG-E lediglich die ursprünglich in der TDSV zum Ausdruck gebrachten datenschutzrechtlichen Konsequenzen zum Ausdruck bringen wollen, sollten die Absätze 1 und 2 zusammengefasst werden, ohne einen weiteren Bezug auf die Herausgeberschaft zu erlauben.

§ 99 könnte dann etwa folgendermaßen lauten:

„In öffentliche Teilnehmerverzeichnisse in Form von Druckwerken oder elektronischen Verzeichnissen können die Teilnehmer mit ihrem Namen... eingetragen werden, soweit sie dies beantragen. ...“

§ 100 Abs. 2 enthält im Gegensatz zu den bisher geltenden Vorschriften eine Einschränkung der im Rahmen der Auskunftserteilung zu übermittelnden Daten, die nur durch eine erneute Einverständniserklärung verhindert werden kann.

Diese als Service-Einbuße für die Nutzer der Auskunft zu charakterisierende Einschränkung ist nicht nachvollziehbar, wenn der Teilnehmer zusätzliche Daten wie Anschrift, Beruf etc. bereits vorher ausdrücklich zur Kommunikation frei gegeben hat. Der ursprüngliche Wille des Teilnehmers wird hier nicht objektiv nachvollziehbar eingeschränkt.

§ 100 Abs. 2 sollte sich hier mit der Regelung des § 99 Abs. 2 harmonisiert werden.

Nach § 100 Abs. 4 ist die Auskunftserteilung über die Daten von Teilnehmern, von denen nur die Rufnummer bekannt ist, - die sog. Invers-Suche - weiterhin unzulässig. Die Invers-Suche ist demgegenüber im europäischen Wettbewerbsumfeld durchaus gestattet.

Für verschiedene für den deutschen Markt mit den Daten der deutschen Teilnehmerverzeichnisse entwickelte Telefonauskunfts-CD-ROM sind in Nachbarländern entsprechende Invers-Zusatzfunktionen auf CD-ROM frei erhältlich und über verschiedenste Absatzkanäle selbstverständlich auch für deutsche Nutzer erhältlich.

Ein weiter aufrecht erhaltenes Verbot für den deutschen Markt stellt dementsprechend nicht nur eine Wettbewerbsverzerrung mit klaren Nachteilen für deutsche Anbieter dar, sondern ist zudem nicht in der Lage, seinen Zweck auch nur ansatzweise zu erfüllen.

Zudem wird in weiten Teilen der Bevölkerung eine derartige Invers-Suche durchaus als wünschenswert und zweckmäßig angesehen. Nicht nur in akuten Nottfällen ist diese Suchmöglichkeit in der Lage, einen zusätzlichen sinnvollen und nicht zu Schaden für den Betroffenen führenden Service zu gewährleisten.

Der VDAV begrüßt grundsätzlich alle Aktivitäten, die dazu beitragen können, Teilnehmerverzeichnisse mit einer größtmöglichen Vollständigkeit, d. h. mit den Teilnehmerdaten einer möglichst großen Zahl von Teilnehmern, auszustatten. Tatsächliche und technische Hürden sollten dazu so weit wie möglich abgebaut werden. Auf der anderen Seite darf die Auswahl der einzutragenden Daten nicht über die tatsächlichen Erfordernisse der Teilnehmer und der Nutzer eines Teilnehmerverzeichnisses hinausgehen.

Das neue TKG sollte darüber hinaus grundsätzlich geeignet sein, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Verzeichnisverleger auch im internationalen Vergleich nicht weiter einschränken.

Abschließend dürfen wir darum bitten, im weiteren Verfahren mit eingebunden zu werden und in die entsprechenden Verteiler aufgenommen zu werden. Vielleicht ist es auch noch möglich, uns bei der soweit wir wissen für den 11. Juni 2003 anberaumten Anhörung zu beteiligen.

Für Rückfragen oder weitere Informationen stehen Ihnen Experten aus den verschiedenen VDAV-Mitgliedsunternehmen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Michael Platzköster
VDAV-Präsident