

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lieselott Blunck (Uetersen), Angelika Barbe, Hans Gottfried Bernrath, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Dr. Marliese Dobberthien, Lothar Ibrügger, Dr. Uwe Jens, Walter Kolbow, Rolf Koltzsch, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Brigitte Lange, Michael Müller (Düsseldorf), Doris Odendahl, Dr. Eckhart Pick, Otto Reschke, Bernd Reuter, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Dr. Sigrid Skarpelis-Sperk, Antje-Marie Steen, Dr. Peter Struck, Margitta Terborg, Gudrun Weyel, Verena Wohlleben, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/3995 —

Überhöhte Telefonrechnungen

In der letzten Zeit hat die Zahl der Kundenbeschwerden über zu hohe Telefonrechnungen nach Angaben der Verbraucherorganisationen deutlich zugenommen.

Bei analog vermittelten Telefonanschlüssen, mit denen zur Zeit noch 80 % der Telefonhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland ausgestattet sind, ist es aus technischen Gründen nicht möglich, nachträglich festzustellen, ob und wie viele Verbindungen zustande gekommen sind. Daher läßt sich bei den herkömmlichen Anschlüssen im Fall eines Gebührenstreits nicht zweifelsfrei ermitteln, ob die Höhe der Rechnungen auf häufigere und längere Gespräche, auf Ferngespräche, auf technische Fehler beim Zählen der Gebühren oder auch auf Mißbrauch Außenstehender zurückzuführen ist.

Die Kunden und Kundinnen haben nur begrenzte Möglichkeiten, ihre Beschwerde durchzusetzen. Sie sind dann gezwungen, den geforderten Rechnungsbetrag zu zahlen. Denn sie können die Aussage der Telekom, sie habe nach eingehender Prüfung keine Fehlerquellen gefunden, und die gezählten Einheiten seien korrekt, weder überprüfen noch widerlegen. Darlegungen von Telekom sowie Kunden und Kundinnen stehen sich vielfach unbeweisbar bzw. unwiderlegbar gegenüber. In der Regel entscheiden die Gerichte zugunsten des Monopolunternehmens.

Nach der Telekommunikationsverordnung ist die Telekom bei analog vermittelten Anschlüssen von der Nachweispflicht für Einzelverbindungen entlastet. Telefonteilnehmerinnen und Telefonteilnehmer, die Einwendungen gegen die Rechnung haben, werden ein Zahlungsaufschub oder eine Zahlungsverweigerung nur dann gestattet, wenn sich aus den Umständen ergibt, daß offensichtlich Fehler vorliegen. Typischerweise jedoch sind diese Fehler nicht offensichtlich und können von den Kunden und Kundinnen nicht nachgewiesen werden. Hinzu kommt das

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Post und Telekommunikation vom 15. Januar 1993 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Recht der Telekom, 14 Tage nach Ankündigung den Anschluß zu sperren; sie hat damit ein einseitiges Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen in der Hand.

Diese Situation ist unbefriedigend und bedarf einer Verbesserung zugunsten der Kunden und Kundinnen. Dazu zählt eine verbraucherfreundlichere Fassung der Telekommunikationsverordnung, damit Telefonrechnungen auch für die Kundinnen und Kunden überprüfbar werden und Risiken angemessen auf beide Vertragsparteien verteilt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, daß das Verhältnis zwischen Telekom und Verbraucherinnen und Verbraucher nunmehr ein privatrechtliches ist. Dies hat zur Folge, daß die Telekom verpflichtet ist, den Kundinnen und Kunden eine detaillierte Rechnung zukommen zu lassen. Soweit sie dazu aus technischen Gründen nicht in der Lage ist, z. B. Ausdruck der Verbindungsdaten, und dies auf datenschutzrechtliche Bedenken stößt, müssen alternative Lösungen geprüft werden, z. B. daß die Telekom – ähnlich wie bei Wasser, Gas und Strom – manipulations-sicher verplombte Gebührenzähler, die noch vor der ersten Steckdose fest installiert werden, zuläßt und anerkennt.

Vorbemerkung

1. Beschwerdehäufigkeit

In den Medien wird in letzter Zeit berichtet, daß sich Telefonkunden über überhöhte Fernmelderechnungen beschweren, insbesondere in Fällen, bei denen ausländische Informationsanbieter angewählt worden sind. Auffällige Steigerungen der Einwendungen gegen Telefonrechnungen liegen nach Untersuchungen der Deutschen Bundespost TELEKOM jedoch nicht vor.

Die Zahl der Beschwerdefälle in der Bundesrepublik Deutschland ist sehr gering. Im Jahr 1991 wurden von den 370 Millionen Fernmelderechnungen 0,3 Millionen Fernmelderechnungen wegen der Höhe der in Rechnung gestellten Verbindungsentgelte im Telefondienst beanstandet, das sind lediglich 0,09 % aller Fernmelderechnungen.

2. Rechnungslegung der Deutschen Bundespost TELEKOM und Nachprüfbarkeit

Bei dem von der Deutschen Bundespost TELEKOM noch überwiegend verwendeten Vermittlungssystem für Telefongespräche können die in Rechnung gestellten Tarifeinheiten nicht auf die einzelnen im Abrechnungszeitraum der Rechnung geführten Gespräche aufgeschlüsselt werden.

Bei dieser Technik ist für jeden Telefonanschluß ein Tarifeinheitenzähler in der Vermittlungsstelle der Deutschen Bundespost TELEKOM installiert. Dieser erfaßt – ähnlich wie der Kilometerzähler im Kraftfahrzeug – die für ein Telefongespräch aufkommenden Zählimpulse nur in einer Summe, indem das Zählwerk bei jedem Zählimpuls um eine Zahl weiterschaltet. Bei diesen Tarifeinheitenzählern werden äußerst hohe Ansprüche an die Zuverlässigkeit gestellt. Daher sind sie auch in klimatisierten Räumen untergebracht und werden regelmäßig und nachweisbar auf Funktionssicherheit überprüft.

Die Kunden können Ihre Rechnungen grundsätzlich überschlägig kontrollieren, indem sie jedes Gespräch mit Datum, Beginn und Dauer sowie der gewählten Rufnummer aufschreiben und anhand dieser Daten die Tarifeinheiten errechnen.

Darüber hinaus kann zur Kontrolle der aufkommenden Tarifeinheiten am Telefonanschluß eine Registriereinrichtung für Zähl-

impulse angeschlossen werden. Die Güte der Impulsübertragung ist mit der Zuverlässigkeit heute vielfach angewandter einfacher Fernübertragungen von Meßwerten und Daten vergleichbar. Fehlererkennende Übermittlungsverfahren, wie bei hochwertigen Datenübertragungen, scheiden hier allerdings wegen der Komplexität und des damit verbundenen technischen und wirtschaftlichen Aufwandes aus.

Die Registriereinrichtung selbst kann mit einfachen technischen Mitteln manipuliert werden und ist wegen des Impulsübertragungsverfahrens nicht sicher gegen äußere Einflüsse und elektrische Beeinflussungen geschützt wie der Tarifeinheitenzähler in der Vermittlungsstelle, für den eine eigene Zählader geschaltet ist. Auch eine verplombte Registriereinrichtung würde keinen vollständigen Schutz vor Manipulationen gewährleisten. Es würde nur die Möglichkeit erschwert, den Einheitenzähler bei einzelnen Gesprächen mit einfachsten Mitteln zu umgehen, um die bei diesen Gesprächen aufkommenden Einheiten nicht zählen zu lassen.

Hinzu kommt, daß elektromagnetische Einwirkungen auf die Anschlußleitungen, z. B. durch atmosphärische Entladungen, zu Verfälschungen der Zählwerte führen können, die sich jedoch am Tarifeinheitenzähler in der Vermittlungsstelle schaltungs- und konstruktionsbedingt nicht auswirken können.

Aus den geschilderten Gründen der Manipulationsmöglichkeit, des Einflusses physikalischer Fremdeinwirkungen und des Fehlens einer gesicherten Zählübertragung wie auch die nicht herstellbare Synchronisation (Datum, Uhrzeit) zwischen dem Zeitpunkt der Zählerstandserfassung in der Vermittlungsstelle und dem Festhalten des Zählerstandes durch den Kunden kann die Registriereinrichtung beim Kunden aber nicht als Gegenbeweis für die vom Tarifeinheitenzähler in der Vermittlungsstelle registrierten Tarifeinheiten dienen. Gleichwohl ist die Registriereinrichtung für Zählimpulse am Telefonanschluß des Kunden – trotz aller Einschränkungen im Konfliktfall – durchaus geeignet, dem Kunden zwischen den einzelnen Rechnungen einen Überblick über die auf gekommenen Einheiten zu geben, oder die Entgelte für einzelne Gespräche zu ermitteln.

Im Gegensatz zu den Gas-, Wasser- und Stromnetzen ist das Telefonnetz gänzlich anders aufgebaut. Während jeder Telefonkunde über eine eigene Anschlußleitung verfügt, zweigen bei den Versorgungsunternehmen die einzelnen Zuführungen zu den Häusern bzw. Wohnungen von Hauptleitungen ab. Der Verbrauch eines Hauses oder einer Wohnung kann deshalb nur an der entsprechenden Zuführung gemessen werden. Dabei ist der Aufwand für die Zählerablesung zu berücksichtigen, der dazu geführt hat, daß die Versorgungsunternehmen die Zähler nicht mehr monatlich, sondern in größeren Intervallen, überwiegend sogar nur jährlich ablesen.

3. Prüfverfahren der Deutschen Bundespost TELEKOM bei Einwendungen gegen Verbindungsentgelte

Die Deutsche Bundespost TELEKOM prüft jede Einwendung nach einem sehr umfangreichen und bis in Einzelheiten vorgeschriebenen Verfahren.

Zunächst wird kontrolliert, ob Eingabefehler für die betroffene Rechnung vorliegen. Gibt der Kunde Hinweise auf Störungen, geht die Deutsche Bundespost TELEKOM diesen zuerst nach. Werden bei diesen Prüfungen keine Fehler gefunden, die die Tarifeinheitenzählung beeinflusst haben könnten, wird die sogenannte Vollprüfung veranlaßt, bei der alle technischen Einrichtungen, die für die Zählung der Tarifeinheiten verantwortlich sind, geprüft werden. Außerdem werden der Telefonapparat und die Telefonleitung vor Ort in Augenschein genommen. Zusätzlich werden die Aufzeichnungen über aufgetretene Störungen und ausgeführte Arbeiten im Leitungsnetz durchgesehen, um zählerbeeinflussende Mängel während des in Betracht kommenden Abrechnungszeitraums festzustellen und bei der Entscheidung über die Einwendung berücksichtigen zu können.

Zur Störungserkennung und -eingrenzung wird zusätzlich zu den übrigen Prüfungen in bestimmten Fällen mit einer besonderen Prüfeinrichtung ein Zählvergleich durchgeführt. Die Einrichtung dient während eines längeren Zeitraumes der Prüfung aller von dem betroffenen Telefonanschluß hergestellten Verbindungen in bezug auf die korrekte Zählung der Tarifeinheiten.

Technische Fehler beheben sich nicht von selbst, sondern müssen durch manuellen Eingriff beseitigt werden. Wenn bei den umfassenden Prüfungen der Deutschen Bundespost TELEKOM weder Fehler noch Hinweise auf mögliche Fehler gefunden werden, wird in der Praxis davon ausgegangen, daß während des vom Kunden beanstandeten Abrechnungszeitraumes keine Fehler vorgelegen haben.

Einer Einwendung gegen Verbindungsentgelte wird nicht nur dann entsprochen, wenn ein konkreter Fehler in der Tarifeinheitenzählung gefunden wird, sondern auch schon bei geringsten Anhaltspunkten für eine fehlerhafte Tarifeinheitenzählung.

Die Gerichte erkennen zugunsten der Deutschen Bundespost TELEKOM an, daß der Anscheinsbeweis (prima-facie-Beweis) für die Richtigkeit der Rechnung erbracht ist, wenn bei Einwendungen nach bewährten und anerkannten Prüfmethoden geprüft und kein Fehler festgestellt wurde. Dies führt im Rahmen der Beweiswürdigung zu der Annahme, daß die Dienste der Deutschen Bundespost TELEKOM in dem vom Tarifeinheitenzähler registrierten Umfang tatsächlich in Anspruch genommen und daher die beanstandeten Verbindungsentgelte zu Recht in Rechnung gestellt worden sind.

4. Ausblick

Eine Minimierung der zur Zeit aufkommenden Konfliktfälle über die Höhe der Telefonrechnung und eine noch stärkere Berück-

sichtigung der Verbraucherinteressen wird in einem Angebot eines Einzelentgeltnachweises der Deutschen Bundespost TELEKOM gesehen. Mit dem Nachweis der einzelnen hergestellten Verbindung hat der Anschlußinhaber eine exakte Nutzungskontrolle.

Gegen Entgelt soll dem einzelnen Kunden je nach Bedarf dieser besondere Nachweis über die abgewickelten Verbindungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Dienstleistung könnte sofort für alle die Kunden angeboten werden, die an digitalen Vermittlungsstellen angeschlossen sind.

Allerdings bestehen für die Einführung einer solchen Dienstleistungsvariante noch datenschutzrechtliche Vorgaben. Nach § 6 Abs. 9 Satz 5 der TELEKOM-Datenschutzverordnung muß sichergestellt sein, daß aus dem Einzelentgeltnachweis nicht ersichtlich ist, ob von dem Anschluß Verbindungen zu Personen, Behörden und Organisationen aufgebaut worden sind, die selbst oder deren Mitarbeiter besonderen Verschwiegenheitspflichten unterliegen und die Beratungsaufgaben in sozialen und kirchlichen Bereichen ganz oder überwiegend über Telefon abwickeln. Diese Umsetzung muß noch erfolgen.

Darüber hinaus ist bei stationären Anschlüssen im Haushalt der Einzelentgeltnachweis nur zulässig, wenn alle zum Haushalt gehörenden Mitbenutzer des Anschlusses sich mit der Bekanntgabe der Verbindungen schriftlich einverstanden erklärt haben. Bei Anschlüssen in Betrieben oder Behörden ist der Einzelentgeltnachweis nur zulässig, wenn der Kunde schriftlich erklärt, daß der Betriebsrat oder die Personalvertretung nach den gesetzlichen Vorschriften beteiligt wurden oder eine solche Beteiligung nicht erforderlich ist. Im übrigen ist für alle Anschlüsse als Voraussetzung der Erteilung eines Einzelentgeltnachweises die schriftliche Erklärung des Kunden zu erbringen, daß alle Mitbenutzer des Anschlusses auf die Speicherung der Verbindungsdaten zur Erteilung des Nachweises hingewiesen werden.

Da die elektromagnetische Vermittlungstechnik in den nächsten Jahren Zug um Zug gegen die digitale Vermittlungstechnik ausgetauscht wird, wächst dementsprechend die Zahl der Anschlußinhaber, die einen Einzelentgeltnachweis für ihren Telefonanschluß erhalten können, stetig an.

Darüber hinaus wird ab 1995 auch Kunden, die dann noch an analogen Vermittlungsstellen angeschlossen sind, neben anderen zusätzlichen Leistungsmerkmalen, die Möglichkeit eines Einzelentgeltnachweises angeboten werden können, wenn sie der Umschaltung auf eine digitale Einheit mit der damit verbundenen Rufnummernänderung zustimmen.

Kunden, die Universalanschlüsse (ISDN) nutzen und keinen Einzelentgeltnachweis in Anspruch nehmen, können eine nachträglich detaillierte Einzelaufstellung aller im Abrechnungszeitraum abgewickelten Telefonverbindungen, allerdings verkürzt um die letzten 3 Nummern, bekommen, wenn sie der Speicherung der Daten nicht widersprochen haben. Jedoch muß die Beschwerde innerhalb der Einspruchsfrist nach Zugang der Fernmelderech-

nung vorgebracht werden. Nach Ablauf von 80 Tagen ist die Deutsche Bundespost TELEKOM zur Löschung der Daten aus datenschutzrechtlichen Gründen verpflichtet.

1. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, in den Wohnungen der Telefonteilnehmerinnen und Telefonteilnehmer vor der ersten Steckdose verplombte und manipulationssichere Gebührenzähler anzubringen, ähnlich wie die Gebührenzähler vor Ort in Postämtern, und diese Zählung bei abweichenden Anzeigen vom zentralen Gebührenzähler im Fernmeldeamt anzuerkennen?

Mit dem in analogen Netzen verwendeten 16 kHz-Übertragungsverfahren für die Übermittlung der Zählimpulse auf der gleichen Leitung, über die auch das Gespräch geführt wird, ist eine gegen äußere und elektrische Einflüsse sowie gegen Manipulationen sichere Registriereinrichtung für Zählimpulse beim Kunden nicht realisierbar. Dabei ist zu berücksichtigen, daß auch Manipulationen zwischen einer verplombten Anschlußdose und dem Telefonapparat die Registriereinrichtung beeinflussen, bzw. auch verplombte Registriereinrichtungen relativ einfach, z. B. elektromagnetisch, zu beeinflussen sind. Insofern ist eine Verplombung kein absoluter Schutz.

Im übrigen sind auch Stromzähler – z. B. durch Phasenverschiebung – unzulässigerweise so beeinflussbar, daß sie weniger zählen. Jedoch können in einem Haushalt trotz des Einsatzes aller Stromverbraucher nicht annähernd so große Verbrauchsspitzen erreicht werden wie durch die Benutzung des Telefons.

2. Warum werden allgemein zugängliche Kabelverzweigerkästen in Wohnanlagen und Mehrfamilienhäusern nicht wirksam, z. B. durch Schloß oder Plombe, gegen unbefugten Zugriff gesichert, um beispielsweise das Aufschalten auf eine fremde Telefonleitung unmöglich zu machen?
Welche anderen Möglichkeiten der unerlaubten Nutzung durch Dritte sind der Bundesregierung bekannt, und welche Vorkehrungen hat die Telekom getroffen, um einem möglichen Mißbrauch durch Außenstehende vorzubeugen?

Verteilerkästen der Deutschen Bundespost TELEKOM mit mehr als zehn Anschlußmöglichkeiten für Telefonanschlüsse sind abschließbar und daher nicht frei zugänglich.

Prüfungen der Deutschen Bundespost TELEKOM haben ergeben, daß in kleineren Gebäuden die Einrichtung von abschließbaren Verteilereinrichtungen nicht erforderlich ist. Hier würden die Kosten zur Installation derartiger Einrichtungen in einem gravierenden Mißverhältnis zum Sicherheitsgewinn stehen, weil sich die Bewohner untereinander kennen. Daher ist für einen Bewohner oder einen Fremden die Gefahr, bei einer Anschaltung auf eine Telefonleitung an dem Verteilerkasten entdeckt zu werden, extrem groß.

Gegen unbefugtes Telefonieren Dritter in den Wohn- oder Geschäftsräumen kann sich z. B. bei längerer Abwesenheit ein

Telefonkunde dadurch schützen, daß er den Einbau einer Sperr-einrichtung in der Vermittlungsstelle der Deutschen Bundespost TELEKOM veranlaßt. Der Telefonanschluß wird dadurch abge-hend gesperrt. In diesem Betriebszustand können nur Gespräche entgegengenommen, aber es kann keine Verbindung selbst auf-gebaut werden.

Darüber hinaus wird die Deutsche Bundespost TELEKOM in Kürze bei Telefonanschlüssen an digitalen Vermittlungsstellen die Möglichkeit anbieten können, daß der Kunde individuell die Anwahl bestimmter Verkehrsrichtungen bzw. Rufnummernfolgen sperren kann.

Eine weitere Möglichkeit, unerlaubte Nutzung zu verhindern, besteht darin, die Telekommunikationsanschlußeinheit (TAE) als Abschlußeinrichtung des Telefondienstmonopols mit einem Verriegelungsstecker, der in Kürze angeboten wird, zu sichern. Hier-bei können dann aber weder abgehende noch ankommende Ge-spräche geführt werden.

In Kombination mit diesem Verriegelungsstecker an der ersten TAE-Steckdose können gesichert weitere TAE-Steckdosen mit Schutzfunktionen in den Räumen des Kunden installiert werden. Hier werden am Markt Sicherungssets angeboten, mit denen der Telefonkunde die Betriebsmöglichkeiten des Telefonanschlusses individuell beeinflussen kann. So sind beispielsweise verkehrs-richtungsabhängige Sperren und Vollsperren möglich. Eine Ein-richtung, mit der der Kunde auch bei analogen Anschlüssen die Wahl bestimmter Rufnummern sperren kann, ist in der tech-nischen Entwicklung und wird möglicherweise noch in diesem Jahr angeboten.

Außerdem bestehen auch bei verschiedenen Endgeräten noch Möglichkeiten, bestimmte Ziffernfolgen (z. B. Auslandswählver-bindungen) auszuschließen oder ganz abgehend zu sperren. Diese endgerätegestützten Einschränkungen sind jedoch kein wirkungsvoller Schutz, wenn die Endeinrichtungen nicht gegen den Austausch anderer Einrichtungen gesichert sind.

3. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung entwickelt, um bei der Umrüstung auf digital vermittelte Anschlüsse eine angemessene Sicherung der Kundeninteressen bei der Feststellung der Gebühren zu gewährleisten?

Die Deutsche Bundespost TELEKOM beabsichtigt als gesonderte Dienstleistung den Einzelentgeltnachweis für alle Anschlüsse an digitaler Vermittlungstechnik möglichst noch im ersten Halbjahr 1993 anzubieten. Dies ist allerdings an die Beachtung der o. a. datenschutzrechtlichen Vorgaben geknüpft. In diesem Einzelent-geltnachweis sind die einzelnen Verbindungen des Abrechnungs-zeitraumes einer Rechnung mit Datum, Beginn und Dauer der Verbindung, aufgetretenen Tarifeinheiten sowie gewählter Rufnummer, soweit diese den datenschutzrechtlichen Bedingun-gen genügen, aufgelistet.

4. Welche Ansätze sieht die Bundesregierung, die Telekommunikationsverordnung so zu ändern, daß in Konfliktfällen wie bei der Gebührenermittlung von analogen Anschlüssen eine verbrauchergerechtere Verteilung von Rechten, Pflichten und Risiken zwischen Telekom und Telefonteilnehmerinnen und Telefonteilnehmern hergestellt wird?

Die Telekommunikationsverordnung bestimmt schon heute, daß die Deutsche Bundespost TELEKOM im Rahmen der bestehenden rechtlichen Voraussetzungen sowie der bestehenden technischen und betrieblichen Möglichkeiten verpflichtet ist, einen Einzelentgeltnachweis zu erteilen, wenn der Kunde dies für einen Anschluß des Telefondienstes verlangt. Mit einem Einzelentgeltnachweis ist eine zuverlässige Nachprüfung der Fernmelderechnungen möglich und damit eine verbrauchsgerechte Verteilung von Rechten, Pflichten und Risiken zwischen der Deutschen Bundespost TELEKOM und ihren Kunden hergestellt.

Für Telefonteilnehmer mit Anschlüssen an digitalen Vermittlungsstellen kann ein Einzelentgeltnachweis, wie oben schon ausgeführt, in Kürze angeboten werden. Für Telefonteilnehmer mit analogen Telefonanschlüssen wird ab 1995 ein Einzelentgeltnachweis angeboten werden können, wenn der Kunde die Umschaltung auf eine digitale Beschaltungseinheit und eine Rufnummernänderung akzeptiert.