

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Karin Binder, Alexander Süßmair, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 17/2599 –

Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Missbrauch von Rufnummern und unlauterer Telefonwerbung

Vorbemerkung der Fragesteller

Gewinnversprechen mit Rückrufofforderung auf teure Mehrwertdienste-Rufnummern, Telefonterror durch automatische Anwahlcomputer (sogenannte Predictive Dialer) und unerwünschte Telefonwerbung sind Belästigungen, denen sich Verbraucherinnen und Verbraucher seit Jahren ausgesetzt sehen. 108 141 Verbraucheranfragen und -beschwerden wegen Rufnummernmissbrauchs und unverlangter Werbeanrufe gingen 2009 bei der Bundesnetzagentur ein. Die Beschwerdezahl hat sich damit im Vergleich zum Jahr 2007 verdoppelt. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung im August 2009 sind bei der Bundesnetzagentur allein wegen unlauterer Telefonwerbung 57 000 Beschwerden bis April 2010 eingegangen (Bericht des ARD-Magazins „Panorama“, www.daserste.de, am 1. Juli 2010). Die Verbraucherzentralen haben von März 2010 bis Juni 2010 innerhalb von vier Monaten 40 753 Beschwerden wegen unerlaubter Telefonwerbung registriert.

Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) ist die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) die zuständige Behörde, die gegen den Missbrauch von Rufnummern und unlautere Telefonwerbung vorgehen kann. Laut ihrem Jahresbericht ist sie 2009 4 718-mal in dieser Hinsicht aktiv geworden. Präventiv hat sie 44-mal reagiert und Rufnummern noch vor einer missbräuchlichen Nutzung abschalten lassen. Wegen unerlaubter Telefonwerbung hat sie von August 2009 bis April 2010 neun Bußgeldverfahren eingeleitet.

Die behördlichen Maßnahmen stehen in keinem Verhältnis zu den eingegangenen Beschwerden. Die bisherigen Instrumentarien und gesetzlichen Regelungen scheinen nicht auszureichen, Rufnummernmissbrauch und unlautere Telefonwerbung effektiv und nachhaltig zu reduzieren. Der am 14. Juli 2010 von dem Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. vorgestellte Zwischenbericht zu ihrer Erhebung von Verbraucherbeschwerden wegen unerlaubter Werbeanrufe bestätigt: Unerlaubte Telefonwerbung und dabei untergeschobene Verträge nehmen nicht ab.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die hohen Fallzahlen beruhen zu einem großen Teil darauf, dass einzelne Rufnummerninhaber innerhalb eines kurzen Zeitabschnitts eine enorme Anzahl von Anrufen generieren. Diese Anrufwellen führen bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) zu einer erheblichen Anzahl von Beschwerden, denen Dank der Verbraucher auch sehr häufig nachgegangen werden kann. Wichtig sind die Angaben der Betroffenen, insbesondere in Bezug auf die übermittelten oder beworbenen Rufnummern sowie die Anrufzeiträume. Die BNetzA erlässt dann eine Abschaltungsverfügung gegenüber den Netzbetreibern und ein rückwirkendes Fakturierungs- und Inkassoverbot im Falle von Gewinnanrufen, die auf 0900er Rufnummern verweisen. Die Anzahl der Verantwortlichen ist relativ gering, wogegen die Zahl der Betroffenen sehr hoch sein kann.

In diesem Zusammenhang wird darauf hinweisen, dass nicht alle gewünschten Informationen bei der BNetzA vorhanden sind, erhoben, erfasst oder entsprechend kategorisiert werden (z. B. Fragen 6, 17, 19 und 21 bis 24).

1. Wann ist mit den Ergebnissen der Evaluierung des Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei besonderen Vertriebsformen durch das Bundesministerium der Justiz zu rechnen?

Das Bundesministerium der Justiz evaluiert das in der Frage genannte Gesetz im Laufe dieses Jahres. Bis Ende dieses Jahres ist mit ersten Ergebnissen der Evaluierung zu rechnen.

2. Wann und mit welchen verbraucherschützenden Inhalten plant die Bundesregierung eine Novellierung des TKG?

Eine Novellierung des TKG ist spätestens für die Umsetzung der Reform des EU-Rechtsrahmens zur elektronischen Kommunikation notwendig. Diese Umsetzung hat bis Mai 2011 zu erfolgen. Mit dem Gesetzentwurf werden die in den EU-Richtlinien vorgesehenen Transparenz- und Qualitätsvorgaben umgesetzt. Zusätzlich ist beabsichtigt, im Rahmen der Gesetzesnovellierung aktuelle verbraucherrechtliche Themen aufzugreifen. Zu den Vorschlägen im Einzelnen wird auf den Referentenentwurf, der in Kürze veröffentlicht werden soll, verwiesen.

3. Wie viele Beschwerden wegen Rufnummernmissbrauchs und unerlaubter Telefonwerbung sind von August 2009 bis Juli 2010 bei der Bundesnetzagentur eingegangen?

Nach der aktuellen Erhebung der Bundesnetzagentur lagen in dem erfragten Zeitraum etwa 57 000 schriftliche Beschwerden vor.

4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Dunkelziffer von nicht bei der Bundesnetzagentur durch Verbraucherinnen und Verbraucher gemeldete Rufnummernmissbräuche einschließlich unlauterer Telefonwerbung ein?

Der Bundesregierung ist eine Schätzung der Dunkelziffer nicht möglich.

5. Wie schätzt die Bundesregierung das Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Rechte und Pflichten der Bundesnetzagentur beim Kampf gegen Rufnummernmissbrauch und unlautere Telefonwerbung ein, und wie werden die Verbraucherinnen und Verbraucher über diese für sie bei telefonischer Belästigung relevante Anlaufstelle informiert?

Sind weitere Maßnahmen der Verbraucherinformation geplant?

Die Bundesregierung hat vielfältige Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der Bekämpfung unlauterer Telefonwerbung und Rufnummernmissbrauch informiert sind. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz macht zum Beispiel im Rahmen seines Internetangebots die Verbraucher darauf aufmerksam, dass illegale Aktivitäten im Zusammenhang mit Telefonwerbung der Bundesnetzagentur bzw. den Verbraucherzentralen gemeldet werden sollten; über weiterführende Links auf die Bundesnetzagentur und die Verbraucherzentralen können weitergehende Informationen abgefragt werden. Flyer bzw. eigene Internetauftritte der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands informieren ebenfalls über die Möglichkeiten, sich gegen unerlaubte Telefonwerbung zu wehren und verweisen hier ausdrücklich auch auf die Bundesnetzagentur. Die Bundesnetzagentur selbst informiert ebenfalls umfassend über ihren Auftrag im Zusammenhang mit der Bekämpfung unlauterer Telefonwerbung und von Rufnummernmissbrauch. Die Zahl der dort eingehenden Beschwerden lässt nicht erkennen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher unzureichend über ihre Möglichkeiten, sich gegen unlautere Telefonwerbung zu wehren, informiert sind.

6. Wie oft hat die Bundesnetzagentur 2008, 2009 und 2010 von sich aus Ermittlungen gegen Unternehmen wegen des Missbrauchs von Rufnummern und unerlaubter Telefonwerbung eingeleitet?

Wie viele Ermittlungen basieren auf Verlangen von a) Verbraucherverbänden und b) individuellen Verbraucherbeschwerden?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

7. Welche Erfahrungen hat die Bundesnetzagentur dahingehend gemacht, ob ihre Maßnahmen greifen und den Missbrauch von Rufnummern einschließlich unlauterer Telefonwerbung nachhaltig eindämmen?

Die Bundesnetzagentur wertet die verhängten Bußgelder als Erfolg, weitere Bußgelder werden folgen. Derzeit offen ist eine Anzahl Ermittlungsverfahren im guten zweistelligen Bereich. Die Eröffnung weiterer Verfahren ist geplant. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass die abgeschlossenen und laufenden Bußgeldverfahren und die Höhe der Bußgelder auch eine abschreckende Wirkung haben.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Effektivität der Maßnahmen der Bundesnetzagentur bei der Bekämpfung von Rufnummernmissbrauch und unlauterer Telefonwerbung?

Die Bundesnetzagentur kann bei der Bekämpfung nur auf die bußgeldbewehrten Tatbestände des Telekommunikationsgesetzes und des Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zurückgreifen. Bei der Abwehr des Rufnummernmissbrauchs und unerlaubter Telefonwerbung hält die Bundesregierung die bestehenden

Regelungen für ausreichend. Andere Tatbestände, z. B. Vorwürfe gemäß § 263 des Strafgesetzbuches, sind den Strafverfolgungsbehörden der Länder vorbehalten. Die Bundesnetzagentur leitet Tatsachen, die (u. a.) den Verdacht einer Straftat begründen, regelmäßig an die Staatsanwaltschaft weiter.

9. Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen befassen sich bei der Bundesnetzagentur mit der Bekämpfung des Rufnummernmissbrauchs und unlauterer Telefonwerbung?

Mit der Verfolgung von Rufnummernmissbrauch und unerlaubter Telefonwerbung sind 77 Mitarbeiter befasst.

10. Wie lange benötigt die Bundesnetzagentur, um auf die erste missbräuchliche Nutzung einer Rufnummer bzw. erste Verbraucherbeschwerde mit Maßnahmen zu reagieren?

Die Bundesnetzagentur schreitet insbesondere beim Missbrauch von Mehrwertdiensten über (0)900er-Rufnummern stets unverzüglich ein. Dabei bemüht sich die BNetzA erfolgreich gerade bei großen Spamwellen, durch die es zu massiven Belästigungen von Verbrauchern kommt, häufig bereits am gleichen Tage innerhalb weniger Stunden nach dem Eingang erster Verbraucherbeschwerden zu reagieren und Abschaltungsanordnungen auszusprechen.

11. Aus welchen Gründen hat die Bundesnetzagentur 2009 nur 44 Rufnummern präventiv abgeschaltet?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

12. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, präventiv die Verbraucherinnen und Verbraucher stärker zu schützen und es nicht erst zu Missbräuchen von Rufnummern und unlauterer Telefonwerbung kommen zu lassen?

Bereits nach der geltenden Rechtslage hat die Bundesnetzagentur die Möglichkeit, Anträge auf Zuteilung von Rufnummern u. a. dann abzulehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller nicht die Gewähr dafür bietet, die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und der von der Bundesnetzagentur erteilten Bedingungen für die Nutzung von Nummern sicherzustellen, insbesondere, wenn in der Vergangenheit z. B. bereits eine Anordnung über die Abschaltung einer Rufnummer ergangen ist.

Die Bundesregierung informiert darüber hinaus auf ihren Internetseiten und in Broschüren nicht nur über die den Verbraucherinnen und Verbrauchern zustehenden Rechte, sondern auch darüber, wie sich Verbraucher vor Rufnummernmissbrauch und unlauterer Telefonwerbung schützen können.

Ob gegebenenfalls weitere Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher erforderlich sind, wird im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei besonderen Vertriebsformen zu prüfen sein.

13. Inwiefern prüft die Bundesnetzagentur vor Erteilung einer Rufnummer die Seriosität von Antragstellern unter Verbraucherschutzgesichtspunkten, und welche Gesichtspunkte spielen hierbei gegebenenfalls eine Rolle?

Wie oft hat die Bundesnetzagentur die Zuteilung einer Nummer im Sinne von § 6 Nummer 1 Buchstabe b der Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV) in den Jahren 2008, 2009 und 2010 abgelehnt, weil sie die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften als nicht gewährleistet sah?

Die Voraussetzungen für die Zuteilung einer Rufnummer und die Art und Weise ihrer Prüfung hängt sowohl von der Rufnummernart als auch davon ab, ob der Zuteilungsnehmer bereits wegen missbräuchlicher Rufnummernnutzung im Sinne des TKG auffällig geworden ist. Sofern gegen Antragsteller Maßnahmen nach § 67 Absatz 1 TKG ergangen sind, werden neu eingehende Anträge der besonderen Prüfung nach § 6 Nummer 1 Buchstabe b TNV unterzogen. Es erfolgt eine stark einzelfallbezogene Prüfung unter Abwägung aller bekannten Umstände. Dabei spielt insbesondere eine Rolle, welche Auffälligkeiten in der Vergangenheit vorgelegen haben, welches Geschäftsmodell der Antragsteller für die Zukunft plant und wie er künftigen Missbrauch zu verhindern gedenkt. Bei einem nicht hinreichenden Nachweis erfolgen Ablehnungen. Im Zuge dieser vertieften Prüfungen werden die Anträge auch häufiger durch die Antragsteller zurückgezogen.

14. Hat die Bundesnetzagentur in Erwägung gezogen, vor Erteilung einer Mehrwertdienstrufnummer von dem Unternehmen eine Kautions zu verlangen?

Wenn ja, wie oft hat sie diese Möglichkeit genutzt?

Wenn nein, was hindert sie daran, eine solche Kautions zu verlangen?

Für das Erheben einer Kautions bietet das TKG keine rechtliche Grundlage. Eine solche Maßnahme verstieße auch gegen die Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste.

15. Was müsste nach Auffassung der Bundesregierung im TKG bzw. in der Praxis geändert werden, um die Zulassung von unseriösen Anbietern von vornherein zu unterbinden?

Ist geplant, die Prüfung von Geschäftsmodellen mit einzubeziehen?

In der Vergangenheit sind wegen Verstößen gegen § 7 Absatz 2 UWG bestimmte Praktiken untersagt worden.

Eine „Zulassung“ der Anbieter durch die BNetzA erfolgt nicht. Eine einzelfallbezogene Prüfung findet bei der Zuteilung einer beantragten Rufnummer statt; insofern wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

Die gesetzlichen Regelungen des UWG und TKG, die generell die Praxis unerbetener Werbeanrufe untersagen, sind ausreichend und eher geeignet als die Einbeziehung konkreter vielfältiger Geschäftsmodelle in gesetzliche Verbotsnormen.

16. Welche zehn Geschäftsmodelle wurden 2009 untersagt, und um welche Unternehmen und Einzelpersonen handelte es sich?

Wurden die Geschäftsmodelle vor Erteilung einer Rufnummer geprüft, und wenn nein, warum nicht?

Die Anzahl von Maßnahmen und die Einzelheiten zu Abschaltungen und Rechnungs- und Inkassoverboten – insbesondere der für Verbraucher interessante Zeitpunkt ihrer Wirksamkeit – können der auf der Internetseite der Bundesnetzagentur stets aktualisierten Maßnahmentabelle entnommen werden. Von einer Veröffentlichung der Adressaten von Geschäftsmodelluntersagungen wird indes aus datenschutzrechtlichen Gründen abgesehen. Die BNetzA bewertet jedoch nicht die Geschäftsmodelle, sondern bewirkt durch entsprechende Verfügungen die Abschaltung der Rufnummer oder entzieht die zugeteilte Rufnummer.

17. Wie oft und aus welchen Gründen konnte die Bundesnetzagentur von Anfang 2009 bis Juli 2010 keine Maßnahmen gegen Unternehmen wegen Rufnummernmissbrauchs und unlauterer Telefonwerbung einleiten, weil die Voraussetzungen für eine gesicherte Kenntnis im Sinne von § 67 Absatz 1 TKG nicht erfüllt waren?
18. Welche Angaben benötigt die Bundesnetzagentur, um „gesicherte Kenntnisse“ vom Missbrauch einer Rufnummer im Sinne von § 67 TKG zu haben?

Die Fragen 17 und 18 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Unter welchen Voraussetzungen von einer gesicherten Kenntnis ausgegangen werden kann, ist in jedem Einzelfall gesondert und sorgfältig zu prüfen. Allgemein gültige Aussagen sind daher schwierig. Nach der – bisherigen – Rechtsprechung verfügt die Bundesnetzagentur jedenfalls dann über gesicherte Kenntnis, wenn ihr wiederholt Verstöße unter Angabe einzelner Nummern mitgeteilt wurden. Aufzeichnungen zu Frage 17 liegen bei der BNetzA nicht vor.

19. Wie viele Verfahren wegen unerlaubter Telefonwerbung mussten im Zeitraum August 2009 bis Juli 2010 eingestellt werden, weil die Bundesnetzagentur keinen Einblick in die Verkehrsdaten der Netzbetreiber nehmen konnte, obwohl Verstöße vorlagen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

20. Wie erklärt die Bundesregierung, dass den 57 000 Verbraucherbeschwerden im Zeitraum von August 2009 bis April 2010 lediglich neun verhängte Bußgelder wegen unerlaubter Werbeanrufe gegenüberstehen?

Wie hoch waren die einzelnen Bußgelder?

Um welche Unternehmen handelte es sich?

Sind weitere Bußgeldverfahren offen oder in Planung?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

21. Wie häufig wichen 2009 Betreiber bei Sperrung einer Rufnummer unter gleichbleibender Firmenbezeichnung auf eine andere Nummer aus?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

22. Wie häufig wurden 2009 andere Servicenummern missbraucht, um die für 0900-Nummern geltenden Schutzmaßnahmen zu umgehen, und welche Rufnummern sind hierbei besonders betroffen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

23. Wie häufig wurde der Bundesnetzagentur 2009 der Einsatz von sog. Predictive Dialern bekannt, und lässt sich aus dieser Zahl schließen, dass diese Anwahlmethode bei Unternehmen oder Callcentern mittlerweile weitverbreitet ist?
24. Wie viele Unternehmen wurden 2009 wegen des Einsatzes sog. Predictive Dialer ermahnt, und warum wurden deren Rufnummern, mit Ausnahme von acht Anordnungen, nicht abgeschaltet?

Um welche Unternehmen handelte es sich, und wie haben die Unternehmen auf die Ermahnung reagiert?

Die Fragen 23 und 24 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Einsätze von so genannten Predictive Dialern unterliegen keinem gesetzlichen Verbot oder einer Erlaubnispflicht. Daher erfolgt hier auch keine Erfassung durch die BNetzA.

25. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung gegen die missbräuchliche Verwendung sogenannter Predictive Dialer, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor dieser massiven Belästigung und dem Eingriff in die Privatsphäre stärker zu schützen?

Die BNetzA hat in einer Pressemitteilung vom 21. September 2009 dazu weitergehend mitgeteilt, dass die Branche derzeit an einer Selbstverpflichtung arbeitet, die zum einen die bestehenden Arbeitsplätze sichert, zum anderen aber auch die Schutzinteressen der Verbraucher rechtskonform berücksichtigt.

26. Welche Mindestvoraussetzungen muss ein Unternehmen erfüllen, um Dialer (Anwählprogramme) im Sinne von § 66f TKG nutzen zu können, und wie oft hat die Bundesnetzagentur bisher die Registrierung von Dialern abgelehnt, weil die Antragsteller nicht die erforderliche Zuverlässigkeit im Sinne von § 66 Absatz 3 TKG erfüllten?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es sich bei den in den Fragen 23 bis 25 genannten Predictive Dialern nicht um einen Anwendungsfall des § 66f TKG handelt.

Die Regelungen des § 66f TKG umfassen Anwählprogramme (so genannte Dialer) die ein Einwahlmanagement für den Anwender/Nutzer vornehmen. Mit der Regelung wird den Verbraucher ermöglicht, die in der Telefonrechnung vorhandenen angewählten Zielrufnummern dahingehend überprüfen zu können, ob es sich um einen registrierten Dialer handelt. Solche Anwählprogramme sind in der Hauptsache bei Internetzugangsportalen für analoge oder ISDN-Telefonnutzer verwendet worden. Mit zunehmender Verbreitung breitbandiger Internetzugänge und im Rahmen von Flatrate – Tarifen haben diese Dialer weitestgehend ihre Bedeutung verloren.

