

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Gudrun Kopp, Rainer Brüderle, Paul K. Friedhoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/7201 –**

Eindämmung unzulässiger Fax-Werbung mit 0190-Nummern

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit Monaten nimmt die Werbeflut, besonders über unerwünschte Fax-Werbung nachts dramatisch zu. Diese Faxe sollen den Empfänger dazu animieren, über kostspielige 0190-Nummern dubiose Infodienste mit wertlosem Inhalt abzurufen. Der Bundesgerichtshof hat hierzu eindeutig festgestellt, dass unerwünschte Faxwerbung unzulässig ist. Sich gegen unzulässige Fax-Werbung durch deutsche Unternehmen rechtlich zu wehren, ist unproblematisch. Innerhalb weniger Tage kann per Abmahnung und einstweiliger Verfügung ein Werbeverbot erreicht werden. Schwierig wird es, wenn die Werbefaxe, was überwiegend der Fall ist, von ausländischen Unternehmen ohne Absenderkennung stammen. Die Unternehmen sitzen meist in den Benelux-Staaten, Irland, Großbritannien, aber auch in Bulgarien und den USA. Hier müssen erst die genauen Firmenverhältnisse im Ausland ermittelt werden. Hinzu kommt, dass die staatsübergreifende Rechtsverfolgung sehr kosten- und zeitintensiv ist. Die Erfahrung zeigt, dass Reklamationen per Fax oder E-Mail beim Versender in aller Regel erfolglos bleiben. Der Verbraucher hat derzeit kaum Möglichkeiten, gegen diesen Missstand wirksam vorzugehen. Dieses Ärgernis nimmt mittlerweile unerträgliche Ausmaße an und bedarf dringender Abhilfe.

1. Ist die Bundesregierung über diese unzulässigen Werbepraktiken informiert?

Die Bundesregierung hat Kenntnis von der seit einigen Monaten festzustellenden stetigen Zunahme der Versendung unerwünschter Telefaxwerbung. Bei den zuständigen Ministerien, insbesondere aber bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) und den Verbraucherschutzorganisationen ist ein erheblicher Anstieg der Beschwerden von Bürgerinnen und Bürger über derartige Werbepraktiken verzeichnet worden.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung diesen Missstand und die schwierige rechtliche Stellung des Verbrauchers?

Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei der Zusendung unerwünschter Werbefaxe um eine Form der sittenwidrigen Werbung, die nicht hingenommen werden kann. Die Stellung des Verbrauchers ist rechtlich klar. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings dort, wo Versender in der bewussten Absicht handeln, ihre Identität zu verbergen. Hier gilt es, Verbesserungen zur Durchsetzung der bereits bestehenden Rechte der Verbraucher zu erreichen.

3. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, für den Verbraucher diesbezüglich Rechtssicherheit zu schaffen?

Die Rechtslage hinsichtlich der Zusendung unerwünschter Faxwerbung ist eindeutig. Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung verstößt die Versendung von Werbeschreiben per Telefax gegen § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), wenn der Empfänger in die Zusendung nicht zuvor eingewilligt hatte oder seine Einwilligung nicht vermutet werden konnte (Bundesgerichtshof/BGH vom 6. Oktober 1972, Neue Juristische Wochenschrift/NJW 1973, 42; BGH vom 25. Oktober 1995, NJW 1996, 660). Der Bürger muss solche Werbepraktiken nicht erdulden. Er kann den Versender nach den allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch nehmen.

4. Was unternimmt die Bundesregierung, um die Position des Verbrauchers nachhaltig zu stärken?

Die Bundesregierung hat als erste Konsequenz bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Schuldrechtsmodernisierungsgesetz einen Auskunftsanspruch zugunsten der Verbraucherschutzverbände, der Industrie- und Handelskammern sowie der Zentrale zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs, Bad Homburg, eingebracht. Dieser in § 13 des geplanten Unterlassungsklagengesetzes enthaltene sachlich beschränkte Anspruch gegen Telekommunikations-, Tele- und Mediendienstanbieter ist auf Auskunft über Namen und ladungsfähige Anschrift der am Telekommunikationsverkehr beteiligten Personen gerichtet. Hiermit steht den Verbraucherschutzorganisationen ein wirksames Mittel zur Seite, um die Identität des Nutzers einer bestimmten Rufnummer zu ermitteln. Dies ist in der Praxis eine wesentliche Voraussetzung, um rechtliche Schritte zur Abwehr unerwünschter Faxversendung ergreifen zu können.

5. Welche effektiven Rechtsverfolgungswege schlägt die Bundesregierung dazu vor?

Das Zivilrecht bietet angemessene Lösungen, um den verschiedenen Formen sittenwidriger Werbung effektiv begegnen zu können. Flankierend hierzu sind die Möglichkeiten zur Ermittlung jener Versender von unverlangter Telefaxwerbung zu verbessern, die ihre Identität bewusst zu verschleiern versuchen. Dem dient insbesondere der bereits dargestellte Auskunftsanspruch des § 13 Unterlassungsklagengesetz.

Das Recht des unerlaubten Wettbewerbs bietet zur Abwehr unerwünschter Werbung nicht nur Ansatzpunkte gegenüber dem Versender von Faxwerbung, sondern auch gegenüber bewusst an diesen Praktiken Mitwirkenden. Betroffen von den missbräuchlichen Werbepraktiken ist auch die Telekommunikationswirtschaft durch die missbräuchliche Verwendung von Mehrwertdienste-Rufnum-

mern. Die bewusste Mitwirkung einzelner Telekommunikations- oder Tele-dienstunternehmen an derartigen Werbepraktiken bringt die Branche in Verruf und verschafft dem einzelnen Unternehmen einen ungerechtfertigten Wettbe-werbsvorteil gegenüber Konkurrenten. Unter dem Gesichtspunkt der Mitstörer-haftung kommt eine Anwendung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb daher auch gegen solche Unternehmen in Betracht.

6. Hat die Bundesregierung die Regulierungsbehörde beauftragt, sich dieses Problems anzunehmen?

Die Reg TP ist in besonderem Maße von der Thematik unerwünschter Telefax-werbung betroffen, da die Bürgerinnen und Bürger sich neben den Verbraucher-schutzorganisationen in erster Linie an die Reg TP schutzsuchend wenden. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten gibt die Reg TP den Betroffenen Hilfestellung und erteilt ihnen Auskunft. Sie bringt ferner ihre Kompetenz in die fachliche Diskussion weiterer Schutzmaßnahmen ein. Einer besonderen Beauf-tragung durch die Bundesregierung bedurfte es hierfür nicht.

7. Welche Maßnahmen hat die Regulierungsbehörde ergriffen, dem Verbrau-cher zu seinem Recht zu verhelfen?

Unerwünschte Telefaxe werben in der Regel für eine Dienstleistung, die mittels einer 0190er Rufnummer erbracht wird. Die Reg TP teilt Verbrauchern auf Nach-frage mit, welchem Netzbetreiber sie den 1000er Rufnummernblock zugeteilt hat, dem die beworbene Rufnummer entstammt, damit die Verbraucher ihrerseits zivilrechtliche Schritte einleiten können.

8. Wie sieht das weitere Vorgehen der Regulierungsbehörde aus?

Die Reg TP wird die Verbraucher auch weiterhin im Rahmen ihrer Möglichkei-ten unterstützen, wenn sie gegen die Versender unerwünschter Telefaxwerbung vorgehen wollen.

Flankierend beabsichtigt die Reg TP, die Netzbetreiber, denen 0190er Rufnum-mern zugeteilt wurden, zu bitten, gegenüber den Inhaltenanbietern darauf hinzu-wirken, dass § 1 UWG beachtet wird. Die Reg TP hat zu den Inhaltenanbietern selbst keine direkte Beziehung.

9. Liegt der Bundesregierung eine Stellungnahme der Zentrale zur Bekämp-fung des unlauteren Wettbewerbs in Bad Homburg zu diesem Thema vor und wie bewertet sie diese?

Die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. ist im Rahmen ihrer Anmerkungen zu einem vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) in Auftrag gegebenen Gutachten zur Modernisierung des deutschen Rechts gegen den un-lauteren Wettbewerb auch auf die Problematik belästigender Werbung eingegan-gen.

Sie hält grundsätzlich die materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb für ausreichend. Sie begrüßt den von der Bundes-regierung eingebrachten Vorschlag eines Auskunftsrechts in § 13 des Unterlas-sungsklagengesetzes. Sie schlägt ferner vor, dieses Auskunftsrecht um einen An-spruch auf Abschalten der in den unerwünschten Werbefaxen angegebenen Rufnummern zu ergänzen. Um die Identität des Anschlussnutzers sicherzustellen, befürwortet sie eine Anmeldevorschrift.

Ziel der Bundesregierung ist es, ein effizientes und ausgewogenes Konzept zur Abwehr unerwünschter Werbefaxsendungen zur Verfügung zu stellen. Sie prüft daher alle diese Vorschläge sorgfältig.

10. Hat die Bundesregierung die Regulierungsbehörde beauftragt, unseriösen Anbietern die entsprechende Lizenz nach Abmahnung zu entziehen?

Die Bundesregierung hat der Reg TP einen entsprechenden Auftrag nicht erteilt. Die Entziehung der Lizenz bedeutet die Schließung des Unternehmens und kann daher nur als ultima ratio in Betracht kommen. Sie ist insbesondere am verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Zur Beleuchtung der Gesamtzusammenhänge hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) die Reg TP gebeten, ihr alle verfügbaren Erkenntnisse über die an derartigen Werbepraktiken beteiligten Unternehmen, insbesondere der Telekommunikationsbranche, mitzuteilen.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass sich die Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V. (FST) als zwecklos erwiesen und der Verbraucherservice keine Kompetenz hat, und ist sie vor diesem Hintergrund bereit, die Befugnis der Regulierungsbehörde auf gesetzlicher Grundlage zu stärken?

Nach Überzeugung der Bundesregierung kommt der Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e. V. (FST) eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der unlauteren Faxwerbung zu. Die Bundesregierung begrüßt, dass der Verein auf seiner Mitgliederversammlung am 5. November 2001 die Aufnahme eines Verbots des unlauteren Werbens für Telefonmehrwertdienste in seinen Verhaltenskodex beschlossen hat. Der FST hat damit eine Rechtsgrundlage geschaffen, um die Einhaltung der werberechtlichen Vorschriften durch seine Mitglieder überprüfen und sanktionieren zu können.

Die Frage der zukünftigen Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde wird im Rahmen der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes zu prüfen sein.

12. Wie sieht eine Stellungnahme der Bundesregierung zu fühlbaren Sanktionen wie Anschlussperre oder fristlose Kündigung bei unerlaubter Faxwerbung aus?

Die Bundesregierung prüft auch diese Vorschläge eingehend. Dabei sind die sich insbesondere aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Schranken zu beachten.

13. Ist die Bundesregierung zu einem Verbot von 0190-Nummern für Bestellungen oder den Abruf der dafür notwendigen Informationen bereit?

Das pauschale Verbot einzelner Vertriebswege ist aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend. Nach wie vor stellt die missbräuchliche Nutzung von 0190er-Service-Nummern den Ausnahmefall innerhalb des gesamten Marktgeschehens dar. Ein pauschales Verbot einzelner Nutzungsmöglichkeiten dieser Servicenummern würde daher die deutliche Mehrheit der rechtstreu Handelnden für ein Fehlverhalten einer Minderheit bestrafen. Dies kann nicht Ziel einer angemessenen Politik sein.

14. Ist die Bundesregierung zur Verpflichtung einer vollständigen Firmenkennzeichnung und einem Auskunftsanspruch über die Verwendung von 0180- und 0190-Nummern bereit?

Die Bundesregierung prüft den Vorschlag einer Identifizierungspflicht des Erwerbers einer Servicrufnummer.

In der Antwort zu Frage 4 hat die Bundesregierung bereits die Bedeutung des in § 13 des geplanten Unterlassungsklagengesetzes enthaltenen Auskunftsanspruchs betont.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung eine Erweiterung der Auskunftsrechte für die Verbraucher- und Wettbewerbszentralen insbesondere unter datenschutz- und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten?

Die Bundesregierung hält den nunmehr in § 13 des geplanten Unterlassungsklagengesetzes enthaltenen Auskunftsanspruch sowohl unter datenschutz- wie auch verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten für ausgewogen.

16. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, dass die Beschreitung des Rechtswegs nicht der geeignete Weg ist, die Unterlassungsansprüche durchzusetzen?

Nach Überzeugung der Bundesregierung wird eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen eine nachhaltige Verbesserung der gegenwärtigen Situation erbringen. Zu diesen Maßnahmen zählt die Beschreitung des Rechtsweges gegenüber dem Versender und etwaigen Mitstörern. Eine wesentliche Bedeutung kann nach Einschätzung der Bundesregierung auch der Selbstregulierung der betroffenen Marktkräfte zukommen. Daneben prüft die Bundesregierung aber auch intensiv mögliche gesetzliche Verbesserungen.

17. Welche Schritte hat die Bundesregierung eingeleitet bzw. wird noch in dieser Legislaturperiode einleiten, um der Forderung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 13/11003) nach internationaler Harmonisierung des materiellen Verbraucherschutzrechtes und der Vereinfachung der internationalen Rechtsdurchsetzung zu entsprechen?

Die Bundesregierung hat in der laufenden Legislaturperiode zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung des Verbraucherschutzes auf den Weg gebracht. Dabei handelt es sich einerseits um die Verabschiedung bzw. Umsetzung wichtiger Verbraucherschützender EU-Richtlinien (u. a. Fernabsatz, grenzüberschreitende Überweisungen, Verbrauchsgüterkauf und -garantien, E-Commerce) aber auch um aktive Mitarbeit im verbraucherpolitischen Ausschuss der OECD, bei der Entwicklung der OECD-Leitlinien für den Verbraucherschutz im Zusammenhang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr, die der Ministerrat der OECD am 9. Dezember 1999 verabschiedet hat.

Im europäischen Rechtsraum wird die grenzüberschreitende Rechtsverfolgung durch die am 22. Dezember 2000 erlassene EG-Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Inkrafttreten am 1. März 2002) erheblich erleichtert. Den Verbrauchern wird durch die Neufassung des Verbrauchergerichtsstands ein verlässlicher und praktikabler rechtlicher Rahmen für die Durchsetzung ihrer Rechte zur Verfügung gestellt. Zudem wird das Anerkennungs- und Vollstreckungsverfahren weiter gestrafft und vereinfacht. Darauf aufbauend setzt sich die Bundesregierung aktiv für die Einführung eines europaweit unmittelbar voll-

streckbaren Europäischen Vollstreckungstitels ein, der auch und gerade im Interesse der Verbraucher die ziviljustitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten krönen soll.

Die Harmonisierung der Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher ist für die Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Gleiche Spielregeln am Markt und gleiche Standards zum Schutz der Verbraucher vor unfairen Wettbewerbshandlungen sind notwendig, um den Binnenmarkt in Europa langfristig sicherzustellen und das Vertrauen der Verbraucher beim grenzüberschreitenden Handeln zu gewinnen.

Die Bundesregierung hat bereits im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Rabatt- und Zugaberechts beim BMJ eine „Arbeitsgruppe Unlauterer Wettbewerb“ eingesetzt, die u. a. Vorschläge für eine Harmonisierung des Lauterkeitsrechts in Europa erarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der Spitzenverbände der Industrie, des Handels und Handwerks, der Verbraucher und der Gewerkschaften zusammen. Beteiligt sind auch Fachleute aus der Rechtspraxis und -wissenschaft. Zur Zeit beschäftigt sich die Arbeitsgruppe mit einem für das BMJ erstellten Gutachten von Prof. Dr. Gerhard Schricker und Dr. Frauke Henning-Bodewig vom Max-Planck-Institut München über „Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in Europa“. Die Ergebnisse werden in die Stellungnahmen der Bundesregierung zu dem am 2. Oktober 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegten „Grünbuch Verbraucherschutz in der Europäischen Union“ einfließen.

