

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern – Drucksache 15/907 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 788. Sitzung am 23. Mai 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamt:

Der Bundesrat begrüßt vor dem Hintergrund der zunehmenden Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über missbräuchliche Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Mehrwertdiensternummern, dass die Bundesregierung nunmehr einen ersten gesetzgeberischen Schritt unternimmt, um die einschlägigen Telekommunikationsgesetze im Sinne des Verbrauchers zu ergänzen, und erinnert an seine bereits am 12. Juli 2002 hierzu gefasste Entschließung (Bundestagsdrucksache 636/02 – Beschluss).

Der Missbrauch von Mehrwertdiensternummern, insbesondere die Problematik von so genannten Dialern, stellt ein dringendes Problem des Verbraucherschutzes im Telekommunikationsbereich dar. Unseriöse Angebote und Praktiken schaden in zunehmenden Maße der Entwicklung des Marktes für Mehrwertdienste und dem seriösen Angebot der Tele- und Mehrwertdiensteanbietern. Vor diesem Hintergrund befürwortet der Bundesrat den Gesetzentwurf vom Grundsatz her; er tritt deshalb dafür ein, dass die vorgesehene Änderungen schnellstmöglich in Kraft gesetzt werden.

Er hält jedoch auch die nunmehr eingeleiteten Maßnahmen insgesamt für unzureichend; der Gesetzentwurf der Bundesregierung fördert zwar die Transparenz in diesem Geschäftssektor und beinhaltet verbraucherpolitisch begrüßenswerte Maßnahmen zur Schadensbegrenzung, weist jedoch noch gravierende Lücken auf, die es zu schließen gilt. Darüber hinaus lässt der Gesetzentwurf Maßnahmen vermissen, die Schäden bei Verbrauchern nicht nur begrenzen, sondern wirksam von vornherein ausschließen und

helfen, entstandene Schäden erstattet zu bekommen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb zu verbraucherpolitisch notwendigen Nachbesserungen auf und empfiehlt hierzu insbesondere folgende Maßnahmen:

- Der Bundesrat hat Bedenken, inwieweit die in § 43a normierte Auskunftspflicht der Zuteilungsnehmer in der vorliegenden Form durchgängig umgesetzt werden kann. Es ist nicht auszuschließen, dass gerade in kritischen Fällen die Angaben nicht oder zumindest nicht in der vom Gesetz vorgegebenen Frist ermittelt werden können. Damit sind die Unternehmen einer Bußgeldandrohung für diese – möglicherweise objektiv nicht leistbare – Verpflichtung ausgesetzt. Die Bundesregierung wird gebeten, die Regelung auch im Hinblick auf die vorgesehene Sanktionsmöglichkeit auf ihre Konsistenz zu prüfen.
- Der Erfolg des Gesetzes wird nach Auffassung des Bundesrates entscheidend davon abhängen, wie konsistent und rechtssicher die verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Regelungen aussehen, die die Regulierungsbehörde ausgestalten muss; dies gilt insbesondere für die angestrebten opt-in-Verfahren (§ 43b Abs. 3 und 4), die Mindestvoraussetzungen für Dialer (§ 43b Abs. 5) und den Ermessensspielraum bei der Überprüfung, inwieweit gesetzliche Bestimmungen eingehalten werden (§ 43c).

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass die Regelungen der Regulierungsbehörde, wie diese den ihr in § 43b Abs. 3 bis 5 und in § 43c zugewiesenen Handlungsspielraum konkretisiert, in Abstimmung mit den relevanten Verbänden – wie etwa dem Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) und der Freiwilligen Selbstkontrolle

- Telefonmehrwertdienste e. V. (FST) – zeitnah erarbeitet werden. Diese sollten bis zum zweiten Durchgang im Bundesrat zumindest in Eckpunkten vorgelegt werden und mit In-Kraft-Treten des Gesetzes in verbindlicher Form vorgeschrieben sein.
- Ferner ist zu beanstanden, dass die Befugnisse der Regulierungsbehörde zum Nummernentzug oder zur Abschaltung der Rufnummer nach § 43c (n. F.) des Telekommunikationsgesetzes selbst bei „gesicherter Kenntnis einer rechtswidrigen Nutzung“ als bloße „Kann-Vorschriften“ ausgestaltet sind; wirksamer erschienen Sanktionsmöglichkeiten, die bereits bei „hinreichenden Hinweisen“ auf eine rechtswidrige Nutzung ergriffen werden können und „bei einer gesicherten Kenntnis“ den Ausschluss von einer weiteren Nutzung zwingend vorschreiben. Vor diesem Hintergrund ist ebenfalls zu beanstanden, dass die Bundesregierung die Befugnis zur Regelung zahlreicher verbraucherrelevanter Umstände nicht selbst wahrnimmt, sondern auf die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post überträgt [(so in § 43b Abs. 3 bis 5 (n. F.) TKG, jeweils letzter Satz)]; wie wirksam und verbrauchergerecht weite Teile der neuen Regelung letztendlich ausgestaltet werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt somit noch völlig unklar.
 - Da derzeit bereits erkennbar ist, dass der Missbrauch von Mehrwertdiensterrufnummern auch auf andere Rufnummerngassen verlagert wird, hält es der Bundesrat für unerlässlich, schnellstmöglich auch für diese Rufnummerngassen geeignete Regelungen zur Verhinderung des weiteren Missbrauchs zu erlassen.
 - Das höchste Missbrauchspotenzial und damit die vorrangige Gefährdung der Verbraucherinteressen geht von den Dialern aus. Aus diesem Grunde ist es unabdingbar, dass alle Dialer in die Regelung einbezogen werden und ein Ausweichen auf andere, nicht geregelte Nummerngassen entfällt.
Der Bundesrat fordert deshalb zwingend, dass die Anforderungen aus § 43b Abs. 5 für alle Anwahlprogramme (Dialer) gelten, unabhängig davon, in welcher Nummerngasse sie eingesetzt werden. Insofern sind gegebenenfalls auch die entsprechenden Folgebestimmungen zu ändern.
 - Wie der Bundesrat in seiner Entschließung vom 12. Juli 2002 bereits hervorgehoben hat, sollten gesetzliche Pflichten für Anbieter von Mehrwertdiensten von wirtschaftlich spürbaren Sanktionsmaßnahmen und -möglichkeiten flankiert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint nicht nachvollziehbar, weshalb nach Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs in § 96 (n. F.) des Telekommunikationsgesetzes die Höhe möglicher Geldbußen bei Verstößen gegen die dort genannten Transparenzpflichten drastisch vermindert werden soll.
 - Für einige Verpflichtungen und Bedingungen gemäß §§ 43a und 43b sind keine Sanktionsmöglichkeiten im Sinne einer bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeit vorgesehen. Damit besteht die Gefahr, dass diese Bestimmungen ins Leere laufen.
Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit in § 96 TKG Sanktionsmöglichkeiten für folgende Verstöße aufzunehmen sind:

- Auskunftspflicht gegenüber dem Zuteilungsnehmer gemäß § 43a Abs. 1 Satz 5;
 - Angabe von Preisänderungen während der Inanspruchnahme des Mehrwertdienstes gemäß § 43b Abs. 2 Satz 2;
 - Hinweis auf Festnetzpreis gemäß § 43b Abs. 2 Satz 3;
 - Einhaltung der Drei-Sekundenregel gemäß § 43b Abs. 2 Satz 4.
- Wie der Bundesrat bereits in seiner Entschließung vom 12. Juli 2002 gefordert hat, sollte sich die Bundesregierung auch verstärkt auf internationaler Ebene um einen entsprechenden Verbraucherschutz bemühen. Der Umstand, dass bereits heute zahlreiche Anbieter versuchen, Dienste über ausländische Mehrwert-Rufnummern anzubieten, sowie die geplante Einführung einer international erreichbaren „Universal International Premium Rate Number“ (voraussichtliche Ziffernfolge 00979) werden den Verbraucher vor neue Probleme stellen und zeigen, dass nationale Lösungen nicht mehr ausreichend sind.

Zu den einzelnen Vorschriften:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 43a Abs. 1 Satz 4 TKG)

In Artikel 1 Nr. 1 ist § 43a Abs. 1 Satz 4 wie folgt zu fassen:

„Die Auskunft muss innerhalb von fünf Werktagen nach Eingang der Anfrage durch die Regulierungsbehörde erteilt werden.“

Begründung

Der Zuteilungsnehmer handelt ordnungswidrig und kann mit einer Geldbuße belegt werden, wenn er der Auskunftsverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkommt. Aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit ist daher das Ereignis für den Fristbeginn zu konkretisieren.

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 43b Abs. 2 Satz 6 – neu – TKG)

In Artikel 1 Nr. 1 ist in § 43b Abs. 2 nach Satz 5 folgender Satz einzufügen:

„Bei Mehrwertdiensten, die über eine Internetverbindung angeboten werden, hat der Diensteanbieter vor Beginn der kostenpflichtigen Nutzung eines solchen Dienstes eine Mitteilung des Preises zu übermitteln, die durch den Letztverbraucher aktiv zu bestätigen ist, bevor eine Inanspruchnahme des Dienstes erfolgen kann.“

Folgeänderung

In Artikel 3 ist in § 43b Abs. 2 nach Satz 4 folgender Satz einzufügen:

„Bei Mehrwertdiensten, die über eine Internetverbindung angeboten werden, hat der Diensteanbieter vor Beginn der kostenpflichtigen Nutzung eines solchen Dienstes eine Mitteilung des Preises zu übermitteln, die durch den Letztverbraucher aktiv zu bestätigen ist, bevor eine Inanspruchnahme des Dienstes erfolgen kann.“

Begründung

Für Dialer-Programme – bei denen erfahrungsgemäß eine besonders hohe Gefährdung von Verbraucherinteressen festzustellen ist – ist vorzusehen, dass der Verbraucher bei jeder Internetverbindung, die durch einen Dialer hergestellt wird, online zunächst eine aktuelle Preisinformation erhält, die er durch aktives Handeln (anklicken) bestätigen muss, bevor eine kostenpflichtige Verbindung zustande kommt. So kann die bekannte Missbrauchspraxis, dass Anbieter zunächst mit sehr günstigen Preisen werben, um bei einer ausreichenden Anzahl an regelmäßigen Nutzern (Eintrag im DFÜ-Verzeichnis des PC als Standardnummer) drastische Preiserhöhungen vorzunehmen, unterbunden werden.

3. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 43b Abs. 3 Satz 1 TKG)

In Artikel 1 Nr. 1 sind in § 43b Abs. 3 Satz 1 die Wörter „höchstens 3 Euro“ durch die Wörter „höchstens 2 Euro“ zu ersetzen.

Begründung

Die Preisobergrenze von 3 Euro ist zu hoch. Sie sollte auf 2 Euro herabgesetzt werden. Selbst bei 2 Euro pro Minute werden für ein einstündiges Telefonat (eine Zwangstrennung soll ja erst nach 60 Minuten erfolgen) 120 Euro fällig.

4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 97 Abs. 7 TKG)

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 97 Abs. 7 der Klammertext wie folgt zu fassen:

„[einsetzen: Datum des ersten Tages des dritten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats]“

Begründung

Aus Verbraucherschutzsicht erscheint eine Verkürzung der Frist erforderlich, angemessen und für die Anbieter auch zumutbar.

5. Zu Artikel 3 (§ 43b Abs. 2 Satz 5 – neu – TKG)

In Artikel 3 ist in § 43b Abs. 2 nach Satz 4 folgender Satz einzufügen:

„Bei Mehrwertdiensten mit dem Dienstleistungsmerkmal ‚short message service‘ (SMS) hat der Diensteanbieter vor Beginn der kostenpflichtigen Nutzung eines solchen Dienstes eine Mitteilung des Preises an den Letztverbraucher zu übermitteln.“

Begründung

Angesichts der weit verbreiteten Nutzung von SMS-Kurznachrichten im Mobilfunkbereich, gerade auch im Hinblick auf den Umgang mit unaufgefordert zugesandten SMS-Nachrichten, die eine Antwort des Empfängers provozieren sollen, ist eine umfassende Preistransparenz zu schaffen, soweit hiervon Mehrwertdienste betroffen sind. Hierunter fallen insbesondere so genannte Premium-SMS, die pro Versendung Gebühren von bis zu 3 Euro verursachen können.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

A. Zum Gesetzesentwurf insgesamt**Zum ersten Spiegelstrich**

Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit die in § 43a normierte Auskunftspflicht der Zuteilungsnehmer in der vorliegenden Form umgesetzt werden kann. Die Bundesregierung geht aber davon aus, dass die Informationen in der Regel bei den Zuteilungsnehmern vorhanden sind und daher die Vorgaben eingehalten werden können.

Zum zweiten Spiegelstrich

Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, dass die noch zu regelnden Vorgaben der § 43b Abs. 3 bis 5 – wie vom Bundesrat gefordert – zeitnah erarbeitet werden.

Zum dritten Spiegelstrich

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die RegTP ist als Behörde zu einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung verpflichtet. Die Formulierung „kann“ verpflichtet sie dazu.

Hier kann die Formulierung auch nicht derart geändert werden, dass bereits bei „hinreichenden Hinweisen“ auf eine rechtswidrige Nutzung gehandelt werden muss. Da die Ultima Ratio, der Entzug der Nummer, einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Artikel 12 Abs. 1 GG darstellt, müssen justiziable Voraussetzungen geschaffen werden.

Die Bundesregierung hat die Befugnis zur Regelung zahlreicher verbraucherrelevanter Umstände auf die RegTP übertragen, da dort in technischer Hinsicht geprüft werden muss, welche Vorgaben sinnvoll und umsetzbar sind. Dabei wird die Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass Vorgaben für einen effektiven Verbraucherschutz eingehalten werden.

Zum vierten Spiegelstrich

Mit dem Gesetzesentwurf verfolgt die Bundesregierung das Ziel, kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung zu schaffen. Weitergehende Maßnahmen werden geprüft und können im Rahmen der derzeit anstehenden Novellierung des TKG berücksichtigt werden.

Zum fünften Spiegelstrich

Die Bundesregierung befürwortet, eine Regelung aufzunehmen, wonach kostenpflichtige Dialer, bei denen neben der Telekommunikationsdienstleistung Inhalte abgerechnet werden, nur über Rufnummern aus einer von der RegTP hierzu zur Verfügung gestellten Gasse angeboten werden dürfen. In dieser Gasse sind dann ausschließlich Dialer zugelassen. Der Vorteil für den Verbraucher ist, dass er diese Gassen gesondert sperren kann. Dialer in anderen Gassen sind dann unzulässig.

Zum sechsten Spiegelstrich

Die Bundesregierung sieht die Höhe möglicher Geldbußen als den richtigen Rahmen an. Zudem passt er sich in das Gefüge des Bußgeldsystems im deutschen Recht ein.

Zum siebten Spiegelstrich

Die Bundesregierung wird die Sanktionsmöglichkeiten der Vorgaben in §§ 43a und b überprüfen.

Zum achten Spiegelstrich

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Nummer 1**

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag teilweise zu.

Aber die Formulierung „muss“ ist im Hinblick auf die Pflicht der RegTP zu einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung nicht erforderlich. Die Bundesregierung wird aber vorschlagen, das Ereignis für den Fristbeginn zu konkretisieren.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die aktive Bestätigung vor Inanspruchnahme eines Dienstes ist bereits nach den allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungen verpflichtend. Eine neue Verpflichtung, bei Mehrwertdiensten, die über eine Internetverbindung angeboten werden, vor Beginn der kostenpflichtigen Nutzung den Preis zu übermitteln bzw. zu nennen, ist nicht erforderlich. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich bereits aus § 312c Abs. 1 Nr. 1 BGB i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 6 BGB-InfoV. Bei einer Verletzung dieser Pflicht kommen Schadenersatzansprüche wegen Pflichtverletzungen bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen gemäß § 311 BGB in Betracht. Ferner hat der Unternehmer dem Verbraucher gemäß § 312c Abs. 2 BGB i. V. m. § 1 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 6 BGB-InfoV den Preis der Ware oder Dienstleistung in Textform mitzuteilen (allerdings nicht vor Vertragsschluss). Da die Widerrufsfrist des § 355 BGB gemäß § 312d Abs. 2 BGB in diesen Fällen nur zu Laufen beginnt, wenn der Unternehmer, den insoweit gemäß § 355 Abs. 2 Satz 4 BGB die Beweislast

trifft, den Zugang der Information und deren Vollständigkeit beweist, ist es für diesen ohnehin ratsam, sich den Empfang der entsprechenden Mitteilung vom Verbraucher bestätigen zu lassen. Es ist auch zu betonen, dass sich die Frage eines Widerrufsrechts nur dann stellt, wenn ein Vertrag tatsächlich zustande gekommen ist.

Entsprechendes gilt für die genannte Folgeänderung.

Zu Nummer 3

Eine Preisobergrenze von 2 Euro ist nach Ansicht der Bundesregierung zu gering. Dies gilt insbesondere für Anrufe aus dem Mobilfunknetz, bei denen die Verbindungspreise bereits relativ hoch sind, so dass kaum Angebote von Mehrwertdiensten gemacht werden könnten. Die Preisobergrenze ist auch vor dem Hintergrund, dass durch den Gesetzentwurf das Risiko begrenzt werden soll, angemessen. Dieses Ziel wird bei einer Grenze von 3 Euro bereits erreicht.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Übergangsfrist ist erforderlich. Die nach § 43b Abs. 2 geforderte Preismitteilung vor Beginn der Entgeltspflichtigkeit einer Verbindung zu einer 0190er-/0900er-Mehrwertdienstnummer erfordert umfangreiche technische Anpassungen bei den Nummern, bei denen die Anbieter der Mehrwertdienste die Preise nicht selbst festlegen (Dienste, die im „online-billing“-Verfahren abgerechnet werden, d. h. Nummern der Gassen 0190-1 bis 0190-9). Anders als bei den „offline-gebillten“ Diensten, bei denen die Tarifhoheit beim Verbindungsnetzbetreiber liegt, liegt hier die Tarifhoheit beim Teilnehmernetzbetreiber. Soll der Teilnehmernetzbetreiber eine Preisansage vor Beginn der Entgeltspflichtigkeit realisieren, muss er seine Abrechnungssysteme anpassen. Eine sofortige Pflicht zur Preismitteilung hätte bedeutet, dass die Preismitteilung ggf. erst nach Beginn der Entgeltspflichtigkeit erfolgt wäre und damit zusätzliche Kosten für die Verbraucher verursacht hätte.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Es ist unklar, wie eine solche Übermittlung des Preises bei SMS technisch ausgestaltet werden kann. Die Bundesregierung wird dies prüfen und kann im Rahmen der großen TKG-Novelle Regelungen treffen.