

Große Anfrage

der Abgeordneten Dr. Martina Krogmann, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, Veronika Bellmann, Dr. Rolf Bietmann, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Gitta Connemann, Alexander Dobrindt, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), Erich G. Fritz, Dr. Michael Fuchs, Hans-Joachim Fuchtel, Dr. Reinhard Göhner, Kurt-Dieter Grill, Ursula Heinen, Ernst Hinsken, Robert Hochbaum, Volker Kauder, Dr. Hermann Kues, Wolfgang Meckelburg, Friedrich Merz, Laurenz Meyer (Hamm), Dr. Joachim Pfeiffer, Hans-Peter Replik, Dr. Heinz Riesenhuber, Franz Romer, Kurt J. Rossmanith, Hartmut Schauerte, Johannes Singhammer, Max Straubinger und der Fraktion der CDU/CSU

Stärkung von Auskunftsf- und Mehrwertdiensten durch Missbrauchsbekämpfung

Telefonische Auskunftsf- und Mehrwertdienste erlangen in der Bundesrepublik Deutschland eine zunehmende wirtschaftliche Bedeutung.

Das Marktvolumen von Auskunftsf- und Mehrwertdiensten in Deutschland ist in den vergangenen Jahren rasant gestiegen und wird heute auf fast 2 Mrd. Euro geschätzt. 43 % davon, also fast 1 Mrd. Euro, entfallen dabei auf Dienste mit den Rufnummern 0190, 0900 und 0137, wobei letztere aufgrund der zunehmenden Möglichkeiten, bei Fernsehsendungen über Fragen abzustimmen oder an Gewinnspielen teilzunehmen, überproportional wachsen. Inzwischen tragen die Auskunftsf- und Mehrwertdienste ca. 3 % zum gesamten Umsatzvolumen im TK-Markt und sogar 7 % zum Umsatzvolumen des Festnetz-TK-Marktes bei.

Dennoch ist das Potenzial für Auskunftsf- und Mehrwertdienste bei weitem noch nicht ausgeschöpft: Bisher setzen erst ca. 13 % der Unternehmen und Non-Profit-Organisationen Auskunftsf- und Mehrwertdienste ein. Kostenpflichtige Premium-rate-Dienste (0190er- und 0900er-Nummern) haben erst 10 % der Bevölkerung genutzt.

Entscheidend für den weiteren Erfolg der Mehrwertdienste ist der Erhalt des Vertrauens der Kunden in die Seriosität der Diensteanbieter. Gerade in den Bereichen mobile Marketing und Premium-SMS muss die Produkt- und Preistransparenz gesteigert werden.

Dort, wo Selbstverpflichtungen der Industrie keinen wirksamen Schutz vor Missbrauch und damit der Zerstörung legaler Geschäftsmodelle bieten, muss der Gesetzgeber handeln. Ein erster Schritt wurde nach langem Zögern mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er- und 0900er-Nummern“ im Sommer des letzten Jahres unternommen. Das Gesetz greift jedoch viel zu kurz.

Durch fortgesetzten Missbrauch bei unseriösen Mehrwertdiensten entsteht ein erhebliches Akzeptanzproblem für seriöse Auskunftsf- und Mehrwertdienste und neue Geschäftsmodelle.

a) Premium-SMS

Seit 2002 können Mehrwertdienste auch über das Handy schnell und problemlos in Anspruch genommen werden: Der Kunde verschickt dabei eine SMS, die deutlich teurer ist als eine normale SMS, mit einer fünfstelligen Kurzwahlnummer an einen Anbieter, der dafür eine Gegenleistung erbringt. Die Abrechnung erfolgt dann über die Handy-Rechnung.

Die auf der Bezahlung mit den so genannten Premium-SMS beruhenden Geschäftsmodelle sind vielfältig und erfreuen sich insbesondere in Deutschland einer immer größeren Beliebtheit. So senden Anbieter Handy-Besitzern z. B. Klingeltöne, Spiele für das Handy und Wallpapers, d. h. Logos für das Handy, zu. Die große wirtschaftliche Bedeutung dieser Dienste zeigt sich daran, dass allein in Deutschland im Jahr 2003 164 Mio. Euro für Klingeltöne ausgegeben wurden. Studien zufolge wird der gesamteuropäische Klingelton-Markt von 800 Mio. Euro im Jahr 2003 auf drei Mrd. Euro im Jahr 2008 wachsen. Neben Erotikdiensten werden den Kunden auch Informationen über Aktienkurse, Wetter, Nachrichten, Sportereignisse u. v. m. angeboten. Die Nutzer können auch an Abstimmungen in Fernsehsendungen oder im Radio oder an Gewinnspielen mittels Premium-SMS teilnehmen. Per Premium-SMS können auch Abonnements abgeschlossen werden, so dass zum Beispiel bei einem Anbieter eine bestimmte Anzahl von Sportergebnissen oder Klingeltönen pro Monat bestellt werden können.

In den letzten Monaten hat das Angebot an Premium-SMS-Diensten weiter zugenommen. Insbesondere in Jugendzeitschriften und in Fernsehspots werden diese Dienste, die sehr oft Jugendliche als Zielgruppe haben, beworben.

Ähnlich wie bei den herkömmlichen Mehrwertdienstenummern (0190, 0137, 0138, 118., 0900 etc.) ist die Abrechnung der Dienstleistung durch Premium-SMS einfach und grundsätzlich auch transparent und hat so zu einer Etablierung von erfolgreichen Geschäftsmodellen und Anbietern beigetragen.

Premium-SMS unterliegen derzeit keinen gesetzlichen Regelungen. Das Mehrwertdienste-Gesetz greift bei den fünfstelligen Kurzwahlnummern nicht. Premium-SMS sind auch frei tarifierbar, d. h. dass es keine Grenze für die Kostenbelastung durch eine einzige Premium-SMS gibt. Während bisher allgemein Kosten zwischen 0,29 Euro und 3,00 Euro anfielen, kündigten im Frühjahr 2004 einige Anbieter an, zukünftig bis zu 50 Euro pro Premium-SMS zu verlangen. Lediglich ein einziger Mobilfunk-Anbieter ermöglicht es seinen Kunden bisher, Premium-SMS sperren zu lassen – sogar bei Prepaid-Verträgen. Bei den anderen Anbietern ist dieser im Interesse der ehrlichen Diensteanbieter und der Kunden gleichermaßen liegende Schutz, der im Festnetz schon lange möglich ist, nicht erhältlich.

Dieses praktische und leicht handhabbare Abrechnungssystem wird zunehmend durch unseriöse Anbieter, die ihre Opfer über die tatsächlich entstehenden Kosten im Unklaren lassen, diskreditiert. Durch Untätigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich drohen viele mit Mühe und Innovation aufgebaute Geschäftsmodelle seriöser Anbieter Schaden zu nehmen und Arbeitsplätze verloren zu gehen.

Die Palette des Missbrauchs ist groß: Unverlangt zugesandte SMS fordern zu einer Rück-SMS auf, ohne transparent über die entstehenden Kosten zu informieren. Kosteninformationen sind so verklausuliert, dass ihre Tragweite sich einem nicht gewarnten Zeitgenossen nicht ohne weiteres erschließt. So wird kaum jemand hinter der Preisangabe in einer Zeitungsanzeige „0,80 Euro pro SMS“ und dem ergänzenden, 1 mm großen Hinweis „9,95 Euro – D-SMS min: 50 SMS“ Kosten in Höhe von 49,95 Euro, die durch eine einzige SMS ausgelöst werden, vermuten: Es handelt sich um eine einmalige Freischaltgebühr von 9,95 Euro und ein so genanntes Abonnement von 50 SMS à 0,80 Euro. Ein weiteres

Beispiel: Menschen werden bei flirtlines von Angestellten gewerblicher Unternehmen durch Vortäuschung persönlichen Interesses und der vagen Aussicht auf ein persönliches Treffen dazu gebracht, möglichst viele Premium-SMS an das Unternehmen zu senden. Den Opfern bleibt in der Regel verborgen, dass es sich hier um kommerzielle Anbieter handelt. Sie glauben an den persönlichen Kontakt – und werden dann leicht mit Rechnungen über mehrere Hundert Euro konfrontiert. In manchen Fällen senden die Anbieter sogar dann noch Lock-SMS, wenn der Kunde die „Beziehung“ unterbrochen hat.

b) Dialer

Das rigorose Vorgehen gegen die Verwender unregistrierter Anwahlprogramme, die kostenpflichtige Verbindungen ins Internet herstellen (Dialer), war in gewissen Grenzen sicher dazu geeignet, den Missbrauch von Dialern einzugrenzen. Dennoch wird nach wie vor ein erheblicher Missbrauch mit Dialern getrieben. Dialer, die sich nach der Unterbrechung der gewählten Verbindung selbstständig vom Rechner löschen, verhindern, dass der Nutzer des Dialers einen Beweis über dessen Beschaffenheit erbringen kann. Ein anderer Fall, der geeignet ist, das Vertrauen in Premium-rate-Dienste nachhaltig zu schädigen, ist die unübersichtliche Preisangabe. Es gibt sogar Fälle, wo die Lesbarkeit der Preisangabe auf der ersten Seite der Website von dem Browser abhängt, den der Nutzer verwendet.

Problematisch sind auch Fälle, in denen auf Minderjährige ausgerichtete Seiten, die z. B. Hausaufgaben oder Malvorlagen anbieten, die durch die Rechtsprechung konkretisierten Gebote der Preistransparenz dadurch zu umgehen versuchen, dass sie expliziter darauf verweisen, dass die Malvorlagen (Teddies, Tiere etc.) nicht für Menschen unter 18 Jahren geeignet seien. Eine Verifikation des Alters des Nutzers findet allerdings – im Gegensatz zu anderen Seiten, die sich mit einem Hard-Core-Erotikangebot an Erwachsene wenden und auch nur wenden wollen – nicht statt.

c) Pseudo-Satellitennummern und Auslandsdialer

Einer anerkannten Computer-Zeitschrift gelang der Nachweis, dass vermeintliche Satellitennummern als unkontrollierter Ersatz für kostenlose 0190er/0900er-Nummern im Festnetz geschaltet werden. Der Anrufer zahlt für die Wahl einer 0088213-Nummer drei Euro pro Minute. Trotz der satellitentypischen Vorwahl wird er in den fraglichen Fällen mit einem italienischen Dienste-Anbieter verbunden. Abgerechnet wird das Telefonat als Auslandsgespräch. Ähnlich gelagert sind Fälle, wo deutsche Telefonteilnehmer und Internet-Nutzer durch Telefon- oder Dialer-Verbindungen zu Dienstleistern in exotischen Inselparadiesen, denen die deutschen Schutzbestimmungen sehr fremd sind, horrenden Forderungen ausgesetzt sind. Die Sperrung bekannter Rufnummern durch die T-Com ist eine zwar löbliche, aber das Problem nicht endgültig lösende Maßnahme, da täglich neue Nummern geschaltet werden.

d) Inkasso vorgeblicher Forderungen

In der letzten Zeit häufen sich Beschwerden von Kunden über Forderungen, die aus rechtswidrigen oder niemals existenten Dialer-Verbindungen resultieren. Mit sehr nachdrücklichen Formulierungen fordern unseriöse Unternehmen Bürger auf, für niemals oder niemals rechtmäßig erbrachte Leistungen erhebliche Zahlungen zu leisten. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) verbietet solchen Unternehmen, diese „Leistungen“ in Rechnung zu stellen. Die Unternehmen „zedieren“ dann die angeblichen Forderungen. Die „Zessionare“ üben daraufhin nochmals Druck auf den Kunden aus.

e) Erotik-Auskunftsnummern

118..er-Nummern sind grundsätzlich für Auskunftsdienste reserviert. Viele Erotik-Anbieter bieten nunmehr einen Auskunftsservice eigener Art an: Über eine zwischengeschaltete „Auskunft“ wird die Verbindung zu einem kostenpflichtigen Erotik-Dienst hergestellt. Beworben werden diese Dienste u. a. damit, dass in der Telefonrechnung kein Posten für 0190er/0900er-Nummern auftaucht. In ihrer Werbung und Außendarstellung unterscheiden diese Dienste nicht von den Erotik-Gesprächsdiensten mit 0190er/0900er-Nummern, so dass schon bei oberflächlicher Betrachtung klar wird, dass der eindeutige Unternehmensschwerpunkt bei Erotik-Gesprächsdiensten und nicht bei der Erteilung von Rufnummernauskünften liegt.

Wir fragen die Bundesregierung:

I. Allgemeines

1. Wie viele Unternehmen mit wie vielen Beschäftigten bieten Telekommunikations-Mehrwertdienstleistungen und welchen Umsatz erzielen sie?
2. Welche Position nimmt die Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund welcher Zahlen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet innerhalb der EU ein?
3. Welche Wachstumsraten wiesen die Umsätze und die Zahl der Beschäftigten der deutschen Telekommunikations-Mehrwertdienstleister in den letzten zehn Jahren auf?
4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikations-Mehrwertdienste, die nicht dem „Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er/0900er-Mehrwertdiensterrufnummern“ unterliegen?
5. Welche Dienste unterliegen diesem Gesetz warum nicht?
6. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bereits ergriffen und welche wird sie noch wann ergreifen?
7. Hat die Bundesregierung inzwischen eine Arbeitsgruppe gegen den Missbrauch von Mehrwertdiensten, der u. a. Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) sowie des FST e. V. und des vzbv angehören, eingesetzt?
8. Wenn ja, welche Ergebnisse erzielte diese Arbeitsgruppe bereits?
9. Wenn nein, warum wurde die Arbeitsgruppe noch nicht eingesetzt?
10. Wird die Bundesregierung Manipulationen der CLI (Calling Line Identification) strafrechtlich ahnden, die – insbesondere beim so genannten Telefon-Spamming – zu Rückrufen des Verbrauchers bei MABEZ- oder Mehrwertdienstnummern führt?
11. Gedenkt die Bundesregierung, die Kosten für MABEZ-Dienste auf eine niedrigere Summe als bisher zu begrenzen?
12. Reichen die derzeit gegen diese so genannten Telefon-Spammer ergriffenen Maßnahmen – gerade im Hinblick auf den Präventionsgedanken – nach Auffassung der Bundesregierung aus?
13. Welche Abweichungen von den von den Antragstellern abgegebenen Rechtskonformitätserklärungen führten hauptsächlich zur rückwirkenden Rücknahme von mehr als 400 000 Dialern?

14. Werden in diesen Fällen straf- oder ordnungsrechtliche Tatbestände erfüllt?
15. Trifft nach Beurteilung der Bundesregierung auch im novellierten UWG den Versender von Newslettern die Pflicht, „durch geeignete Maßnahmen – beispielsweise durch die Prüfung der Identität der angegebenen E-Mail-Adresse mit der den Newsletter anfordernden Stelle – sicherzustellen“, dass tatsächlich nur die anfordernde Person den Newsletter erhält (vgl.: BGH I ZR 81/01)?
16. Welche Kriterien muss diese Identitätsprüfung gegebenenfalls erfüllen?
17. Erwägt die Bundesregierung, eine vergleichbare Identitätsprüfung für die Kunden von Telekommunikations-Mehrwertdiensten einzuführen?

II. Premium-SMS

18. Wie viele Unternehmen mit wie vielen Beschäftigten bieten Dienstleistungen durch Premium-SMS an und welchen Umsatz erzielen sie?
19. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen zum Schutz von Minderjährigen bei Premium-SMS-Diensten ausreichend sind oder ist sie zu der Auffassung gelangt, dass „eine neue Technik“ dazu beitragen muss, „dass man Änderungen vornimmt“ (so die Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, gegenüber dem ARD-Magazin plusminus vom 16. März 2004)?
20. Welche technischen Maßnahmen kommen nach Einschätzung der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, in Betracht?
21. Wie kann vor Vertragsschluss mit dem Diensteanbieter eine ausreichende Information der Verbraucher über den Preis von Premium-SMS gewährleistet werden?
22. Können Kunden bei Prepaid-Handies Kosten für Premium-SMS, die über den Betrag auf der Guthaben-Karte hinausgehen, verursachen?
23. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechtmäßigkeit der Verwendung der fünfstelligen netzinternen Kurzwahlnummern für Mehrwertdienste?
24. Steht die Vergabe dieser Nummern nach Auffassung der Bundesregierung in Einklang mit den Vergaberichtlinien und warum bzw. warum nicht?
25. Wird die Überarbeitung der Telekommunikations-Nummerierungsverordnung die Problematik der Premium-SMS berücksichtigen?
26. Wenn ja, wie?
27. Wie wird die Überarbeitung der Telekommunikations-Nummerierungsverordnung vor dem Hintergrund der Niederlage der RegTP vor dem VG Köln die Problematik derjenigen Dienstleister lösen, die über bereits bestehende 0190er-Nummern mit call-by-call vergleichbare Dienste anbieten?
28. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einführung von Höchstbeträgen für Premium-SMS-Dienste?
29. Plant die Bundesregierung die Einführung von Höchstbeträgen für Premium-SMS-Dienste?
30. Welche Ergebnisse hatten die Gespräche der Bundesregierung mit denjenigen Netzbetreibern, die es ihren Kunden nicht ermöglichen, Premium-SMS zu sperren?

31. Mit welchem Ergebnis hat die RegTP geprüft, inwieweit es sinnvoll ist, Mobilfunkkurzrufnummern von der RegTP verwalten zu lassen?
32. Erwägt die Bundesregierung eine gesetzliche Verpflichtung der Netzbetreiber, ihren Kunden solche Sperrmöglichkeiten einzuräumen?
33. Wie gedenkt die Bundesregierung, die Forderung der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, „die Hersteller“ müssten ein Handy anbieten, mit dem man nur telefonieren und private SMS verschicken könne, umzusetzen?
34. Wie gedenkt die Bundesregierung, die Forderung der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Renate Künast, „dass nach jeder Versendung einer SMS die verursachten Kosten obligatorisch angezeigt werden und auch während eines Telefongesprächs mit einem Handy der aufgelaufene Preis“ angezeigt werden müsse, – insbesondere, aber nicht ausschließlich im Hinblick auf die damit verbundenen technischen Schwierigkeiten – umzusetzen?
35. Wer fällt in diesem Zusammenhang unter den Begriff „Hersteller“?

III. Dialer

36. Welche Ziele setzt die Bundesregierung sich bei der angekündigten Überarbeitung der Telekommunikations-Kundenschutzverordnung?
37. Welche Kenntnisse über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Verbots von Dialern in der Schweiz liegen der Bundesregierung vor?
38. Welche Kenntnisse über Verbreitung und Akzeptanz von alternativen Micropayment-systems wie voice dialing für die Bezahlung kleiner Beträge liegen der Bundesregierung vor?
39. Wie viele Verstöße gegen § 6 Abs. 2 und Abs. 4 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sind seit Rechtswirksamkeit des Vertrags begangen worden und wie wurden sie sanktioniert?
40. Welche Maßnahmen gegen die aus dem Gebrauch dieser Dialer resultierenden Folgen sind aus Sicht der Bundesregierung zu ergreifen?
41. Hält die Bundesregierung es für ausreichend, wie bisher, d. h. erst unmittelbar vor Eingabe des dritten „OK“, – gerade bei auf Kindern zugeschnittenen Seiten – auf die Kosten des Angebots hinzuweisen?
42. Wenn nein, welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen?
43. Wann liegt eine „gesicherte Kenntnis“ der Regulierungsbehörde i. S. d. § 43c Telekommunikationsgesetz (TKG) a. F. bzw. § 65 Abs. 1 TKG n. F. vor?

IV. Pseudo-Satellitennummern und Auslandsdialer

44. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über finanzielle Schäden vor, die Dialer mit Satelliten- oder Auslandseinwahlen verursacht haben?
45. Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es für die Problematik in Deutschland nicht zertifizierter Auslands- und Pseudo-Satelliten-Dialer, die als Auslandsgespräche den Kunden in Rechnung gestellt werden?

V. Inkasso vorgeblicher Forderungen

46. Welche Erkenntnisse über die geschilderten Inkasso-Methoden liegen der Bundesregierung vor?
47. Welche strafrechtlichen Tatbestände werden durch diese Inkasso-Methoden erfüllt?
48. Warum kann ein Abrechnungsverbot über niemals begründete Forderungen ausgesprochen werden?
49. Wirkt ein Verbot der Rechnungslegung und Inkassierung nur gegen denjenigen, der die vermeintliche Forderung geltend macht, oder betrifft es vermeintliche Forderungen aus einem bestimmten Sachzusammenhang, z. B. die Verbindungen über eine bestimmte Festnetznummer, unabhängig, von wem sie geltend gemacht werden?
50. Falls es derzeit nur gegen den Erstabrechner wirken sollte, bestehen rechtliche Möglichkeiten, das Verbot der Rechnungslegung und Inkassierung nicht gegen die Person des Abrechnenden, sondern gegen die Forderungen aus dem Sachzusammenhang zu richten?
51. Welche Sanktionen werden gegen denjenigen verhängt, der trotz eines gegen ihn gerichteten Abrechnungsverbots die vermeintlichen Forderungen „zedeiert“, d. h. unter Ausnutzung von bei ihm rechtswidrig gewonnenen Daten und unter Berufung eines von ihm vorgespiegelten Sachverhalts Dritten die Möglichkeit zu einem Inkasso der vermeintlichen Forderungen verschafft?

VI. Erotik-Auskunftsnummern

52. Wie viel Prozent der Gesprächsverbindungen mit 118..er-Nummern entfallen auf diejenigen Anbieter, die den Schwerpunkt ihres Geschäftes auf die Erteilung von Auskünften setzen, und wie viel Prozent entfallen auf Anbieter, die den Schwerpunkt des Geschäfts auf die Verbindung zu bestimmten Diensten oder Personen setzen?
53. Sind die im TKNV-E und dessen Anlagen enthaltenen Regelungen zu Nummernräumen und Nummernbereichen dahin gehend überprüft worden, ob die Definitionen detailliert und klar gefasst sind, so dass ein Dienst definitionsgemäß nur in einem bestimmten Nummernraum oder Nummernbereich angeboten werden kann?
54. Wenn nein, warum nicht?
55. Wenn ja, mit welchem Ergebnis?
56. Erwägt die Bundesregierung ein Verbot für Auskunftsdienste, an Premium-Mehrwertdienste direkt weiterzuvermitteln?
57. Aus welchen Gründen erfolgten die Erwägungen der Bundesregierung?
58. Vertritt die Bundesregierung die Meinung, dass so genannte Auskunftsdienste, deren Schwerpunkt faktisch die Erbringung von Erotik-Gesprächen ist und die auch entsprechend beworben werden, im Interesse des Kundenschutzes und der seriösen Auskunftsdienste legitimerweise in die 118..er-Nummerngasse fallen?
59. Welche Argumente führen zu der Meinung der Bundesregierung?

Berlin, den 29. Juni 2004

Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

