

Stellungnahme des BITKOM
zum Antrag der CDU/CSU im Deutschen Bundestag
zur Bekämpfung des Missbrauchs von Mehrwertdiensternummern
(BT-Drucks. 15/919)

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.300 Unternehmen, davon gut 700 als Direktmitglieder mit ca. 120 Mrd. Euro Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Produzenten von Endgeräten und Infrastruktursystemen sowie Anbieter von Software, Dienstleistungen, neuen Medien und Content.

BITKOM nimmt hiermit Stellung zu dem Antrag der CDU/CSU im Deutschen Bundestag zur Bekämpfung des Missbrauchs von Mehrwertdiensternummern (BT-Drs. 15/919). BITKOM stimmt mit den Antragsstellern in der Einschätzung überein, dass der Schutz und die Stärkung des Vertrauens in dem wirtschaftlich bereits sehr bedeutsamen und stark wachsenden Markt der Telefonwehwerdienste wichtige politische Ziele darstellen. Der Verband begrüßt daher nicht nur den Entschluss der Bundesregierung, durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen aktiv zu werden, sondern auch den Beitrag der Antragssteller zu einer breit angelegten politischen Diskussion dieses Themas.

Die einzelnen in dem Antrag aufgestellten Forderungen bedürfen allerdings der ergänzenden Kommentierung, da sie nicht immer die technischen und betrieblichen Voraussetzungen bei verschiedenen Ausgestaltungen betroffener Dienste berücksichtigen. Das Ziel muss sein, die tatsächlich erforderlichen Maßnahmen zur Stärkung des Kundenschutzes zu ergreifen, ohne aber mit undifferenzierten, zu weit greifenden Maßnahmen den gesamten Markt der Mehrwertdienste wegen einiger schwarzer Schafe zu gefährden. Im Einzelnen gilt das Folgende:

■ **Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gesetzentwurfs**

BITKOM erachtet die Entscheidung der Bundesregierung für richtig, den Anwendungsbereich des jetzt geplanten Gesetzes auf die besonders von Missbrauchsfällen betroffenen Rufnummerngassen 0190/0900 zu beschränken. Eine Ausdehnung des jetzt vorgesehenen Maßnahmenpakets auf andere Dienste wäre nicht in der Lage, den Besonderheiten dieser unterschiedlichen Dienstetypen in den einzelnen Rufnummerngassen gerecht zu werden. Das Risiko von Ausweichbewegungen in andere Rufnummerngassen ist zudem faktisch aus verschiedenen Gründen deutlich geringer, als dies im Antrag dargestellt wird.

- Die so genannten **MABEZ-Nummern 0137 und 0138** (im Antrag fälschlicherweise auch 0136, diese Rufnummerngasse ist bislang nicht zur Nutzung freigegeben) sind nicht als Ausweichmöglichkeit für unseriöse 0190/0900-Anbieter geeignet. Anders als bei den 0190/0900-Nummern, die zum Teil frei tarifierbar sind

(0190-0, 0900) wird der Anruf bei MABEZ-Nummern mit einem höhenmäßig begrenzten Einmalentgelt von maximal 0,98 € berechnet. Die spezielle Verwendung für Abstimmungen (TED) bedeutet überdies eine extrem kurze Verbindungsdauer. Ein speziell in diesen Nummern liegendes Missbrauchspotential besteht hier nicht. In der Vergangenheit vorgekommene Missbräuche durch Lockanrufe oder –meldungen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen sind nicht durch spezielle Regelungen für die Nummernverwendung zu bekämpfen, sondern durch eine konsequente Anwendung bestehender strafrechtlicher Vorschriften (Betrug).

- Der Bereich der **Daten- bzw. Online-Dienstenummern 0191 – 0193** zeigt in besonderer Weise, dass eine undifferenzierte Erstreckung der geplanten Regelungen auf alle Mehrwertdienste auch Anbietern seriöser Angebote erhebliche und nicht im Verbraucherinteresse liegende Einschränkungen auferlegen würde. So würde die Vorgabe einer automatischen Rufnummertrennung in diesem Bereich die zunehmend verbreiteten Leistungen behindern, die von einer längeren Verbindungsdauer abhängig sind. Beispiele sind etwa Video-on-demand-Dienste oder solche Dienste wie Instant Messenger oder Voice over IP, die zur Sicherstellung der Erreichbarkeit eine „Always-on“-Verbindung des PC mit dem Internet erfordern. Auch Kostenbeschränkungen würde innovative Vertriebsformen, etwa die klassische Online-Anwendung des Softwaredownloads, beschränken. Dies zeigt, dass auch in dieser Rufnummerngasse nur ganz spezielle, angepasste Schutzvorkehrungen sinnvoll sind, die am besten in die Zuteilungsregeln für diese Rufnummern integriert werden können. So widerspricht die Nutzung dieser Nummern für Dialer-Einwahlen schon heute den Zuteilungsregeln und wird daher bereits von der RegTP verfolgt. Auch sonst verhindern die engen Verwendungszwecksgrenzen der Zuteilungsregeln ein etwaiges Ausweichen bisheriger unseriöser 0190/0900-Anbieter in diesen Nummernraum. Zusätzliche Sicherheit wird überdies die Einführung einer Registrierungspflicht für Dialer bringen.
- Auch nicht erforderlich, im Antrag von CDU/CSU aber auch nicht mehr als Forderung enthalten, ist eine Erstreckung der Pflichten auf **Auskunftsdienste unter 118xy-Nummern**. Hierbei handelt es sich schon nicht um Mehrwertdienste. Auch bietet sich keine Ausweichmöglichkeit für seriöse 0190/0900-Anbieter. Die 118xy-Rufnummern werden von der RegTP nur speziell für klassische Telefonauskunftsdienste vergeben. Probleme haben sich in der Vergangenheit nur bei von einzelnen Auskunftsdiensten vorgenommenen Weitervermittlungen zu 0190/0900-Diensten ergeben. Dieser Fall wird aber auch jetzt schon vom vorliegenden Gesetzentwurf im geplanten § 43b Absatz 2 erfasst, aus dem sich für diesen Fall eine Pflicht zur Preisansage ergibt.
- Für **mobilspezifische Mehrwertdienste** gilt ebenso wie bei den anderen im Online-Billing abgerechneten Mehrwertdienstetypen, dass die typischen Missbrauchsgefahren wie im 0190/0900-Bereich hier nicht bestehen. Die vom jeweiligen Mobilfunkanbieter festgesetzten Tarife sind dem Kunden aus seinem direkten Vertragsverhältnis mit dem Anbieter vorab bekannt. Anders als im Festnetzbereich besteht zudem eine wesentlich bessere Kontrolle des Kunden über sein Endgerät, so dass missbräuchliche Nutzungen durch Unbefugte in aller Regel ausgeschlossen sind.

■ Differenzierung Online-/Offline-Billing

Wie bereits in der Stellungnahme des BITKOM zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ausführlich dargelegt, ist es bei allen Regelungen zu Mehrwertdiensten erfor-

derlich, gerade auch in dem vom Gesetzentwurf erfassten Bereich der 0190/0900-Mehrwertdiensternummern zwischen den verschiedenen Abrechnungsverfahren (Online-/Offline-Billing) zu unterscheiden. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion lässt diese Differenzierung jedoch vermissen. Die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung gilt insbesondere für die Verpflichtung zur Tarifansage. Beim sog. Offline-Billing-Verfahren erfolgt die Festsetzung des Preises durch den Mehrwertdiensteanbieter selbst bzw. durch denjenigen Netzbetreiber, in dessen Netz der jeweilige Mehrwertdienst realisiert wird (Verbindungsnetzbetreiber). Beim sog. Online-Billing-Verfahren hingegen erfolgt die Festsetzung des Preises durch den Telekommunikationsanbieter, bei dem der Telefonanschluss des Verbrauchers geführt wird (entweder Teilnehmernetzbetreiber oder Reseller). In der Regel sind außerdem im Online-Billing einzelne Tarifgassen festgelegt, so dass der Tarif z. B. einer MABEZ-Verbindung direkt anhand der Nummer erkennbar ist. In Fällen des Online-Billings ist daher der Preis für die Inanspruchnahme einer Mehrwertdiensternummer – ebenso wie für jedes andere Telefonat – für den Verbraucher von vornherein transparent, da er sich ohne weiteres aus der Preisliste des jeweiligen Teilnehmernetzbetreibers/Resellers ergibt, zu dem der Verbraucher eine feste – dauerhafte – Vertragsbeziehung unterhält. Eine Preisansage erscheint daher nur im Bereich der offline abgerechneten Tarife erforderlich, da hier der Verbraucher weder zum Mehrwertdiensteanbieter noch zum Verbindungsnetzbetreiber ein festes – dauerhaftes – Vertragsverhältnis unterhält, sondern deren Dienstleistungen nur gelegentlich (aus Anlass der Nutzung eines bestimmten Mehrwertdienstes) in Anspruch nimmt. Diese Preisansage kann dann sinnvoll nur durch den jeweiligen Mehrwertdiensteanbieter bzw. Verbindungsnetzbetreiber selbst erfolgen, da dieser allein die Tarifhoheit innehat und daher als einziger bereits im Moment der Inanspruchnahme seiner Dienstleistung zuverlässig über die notwendigen Preisinformationen verfügt.

Diese zwingend gebotene Unterscheidung wirkt sich auch auf die Stellung des Mobilfunks aus. Soweit hier – wie bislang – eine Abrechnung von 0190/0900-Mehrwertdiensten im Online-Billing-Verfahren erfolgt, ist die Preistransparenz durch die vorab verfügbaren, verbindlichen Tarifinformationen gewährleistet, ohne dass es hierfür einer Preisansage bedürfte.

In allen Fällen von Preisansageverpflichtungen – gerade aber auch im Mobilfunkbereich – muss der besondere Aufwand berücksichtigt werden, den die Umsetzung der geplanten Vorgaben infolge der Komplexität der Netzstruktur bedeutet. Die von der Bundesregierung vorgesehenen Übergangsfristen sind daher in jedem Fall als Mindestmaß zwingend erforderlich, reichen oft sogar nicht aus. Generell müssen – dies gilt gleichermaßen für den Mobilfunk- wie den Festnetzbereich – dort hinreichende Übergangsfristen eingeräumt werden, wo erhebliche technische Veränderungen in den Netzstrukturen notwendig sind. Zudem muss hier der Regulierungsbehörde die Möglichkeit gegeben werden, die Verpflichtungen bei entsprechenden technischen Hindernissen zunächst auszusetzen. Nur so kann berücksichtigt werden, dass die erforderlichen Anpassungen in den hochkomplexen intelligenten Netzwerksystemen („IN“) hohe Anforderungen an Entwicklung und Tests bei der Integration neuer oder veränderter Komponenten stellen, um nicht die Funktionsfähigkeit der Systeme insgesamt zu gefährden.

■ Datenbanklösung auch für 0190-Nummern / Meldepflicht der Diensteanbieter

BITKOM würde es begrüßen, wenn im Sinne des Antrages, die für den 0900-Rufnummernraum vorgesehene Datenbanklösung bei der Regulierungsbehörde auch auf den 0190-Bereich erstreckt würde. Hierdurch wäre in bester Weise das zentrale Anliegen, mehr Transparenz im Mehrwertdienstebereich zu schaffen, erreichbar.

Der Verband teilt die im Antrag zum Ausdruck gebrachte Sorge, dass das jetzt vorgesehene Auskunftsmo­dell in der Praxis nur eingeschränkt realisierbar ist. Insbesondere ist zuzustimmen, dass den verpflichteten Lizenznehmern der Mehrwertdienstenummer die ihnen auferlegte Auskunftspflicht binnen fünf Tagen über die gesamte Kette weiterer Lizenznehmer der Mehrwertdienstenummer und damit im Ergebnis auch über den Letztnutzer der Nummer (den tatsächlichen Mehrwertdiensteanbieter) in den meisten Fällen nicht werden erfüllen können. Die hierfür erforderlichen Informationen stehen den betroffenen Unternehmen, die Rufnummernblöcke zugeteilt bekommen haben, nicht zur Verfügung. Allein der direkte Vertragspartner ist den Unternehmen bekannt. Entsprechende Auskunftspflichten sind in die bestehenden Vertragsbeziehungen nicht aufgenommen. Eine umfassende Neuverhandlung der Verträge ist schon allein der Zahl wegen kaum zu leisten. Jedenfalls würde mit der Pflicht zu einer Nacherhebung allein die Gruppe der Zuteilungsnehmer belastet, obwohl diese für einen möglichen Missbrauch von diesen Nummern durch den eigentlichen Mehrwertdiensteanbieter nicht verantwortlich sind. Die vorgesehene Gestaltung erscheint daher als unverhältnismäßig, zumal eine sichere Kenntnis über die tatsächlichen Nutzer auf diesem Weg letztlich noch nicht einmal erreicht werden kann, da den Zuteilungsnehmern keine Mittel zu Gebote stehen, mit denen sie die Richtigkeit der ihnen erteilten Auskünfte überprüfen könnten.

Mithin ist auch die Forderung zu unterstützen, die Diensteanbieter selbst durch sanktionsbewehrte Meldepflichten zur Preisgabe der erforderlichen Informationen gegenüber der Regulierungsbehörde zu verpflichten.

■ Registrierungspflicht für Dialer

BITKOM unterstützt Bestrebungen, den besonders von Missbräuchen betroffenen Bereich der Dialer-Programme einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen. Das Ziel einer Registrierungspflicht derartiger Programme wird begrüßt. Entsprechende Vorgaben enthält sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch der bereits vorliegende Entwurf für die künftige TKNV. Die Festlegung von Mindestanforderungen sowie die genauere Bestimmung missbräuchlicher Nutzungsformen ist dabei anzustreben. Angesichts noch zahlreicher offener Fragen in diesem Zusammenhang erachtet BITKOM den Ansatz der Bundesregierung in dem vorgeschlagenen § 43b Abs. 5 für richtig, die weiteren notwendigen Entscheidungen der Regulierungsbehörde zu übertragen.

■ Inkassoverbot

Grundsätzlich ist die Zielsetzung zu begrüßen, Forderungsausfälle bei Mehrwertdiensten verursachungsgerecht zuzuordnen. Die undifferenzierte Forderung nach einem Inkassoverbot erscheint in diesem Zusammenhang jedoch nicht als weiterführender Ansatz. Auch bei der Frage der Forderungszuordnung und -durchsetzung ist zwingend zwischen den verschiedenen Abrechnungsverfahren (Online- und Offline-Billing) zu unterscheiden.

- In den Fällen des **Online-Billings**, in denen der Teilnehmernetzbetreiber selbst das Entgelt für die TK-Verbindung festsetzt, handelt es sich bei der Geltendmachung dieser Forderungen um eigene Forderungen des TK-Anbieters. Der BGH hat in seinem Urteil vom 22.11.2001 – Az.: III ZR/5/01 – festgestellt, dass es sich bei Gebühren für den Anruf zu einer 0190-Nummer in vollem Umfang um Verbindungskosten handelt. Zu beachten ist ferner, dass es sich im Bereich der online gebillten Rufnummern in den Nummerngassen 0190 1-9 um nur vier von der Regulierungsbehörde festgelegte Anrufertarife handelt. Statt eines Inkassoverbots wäre höchstens denkbar, die Berechtigung der Telefonanbieter zur umfassenden Anschluss Sperre einzuschränken. Bei isolierten Einwendungen im Zusammenhang mit Mehrwertdiensten im Rufnummernbereich 0190 1-9 könnte die Berechtigung zur Anschluss Sperre auf diese Rufnummern beschränkt werden. Die Zulässigkeit einer Sperre insoweit ist wiederum im Interesse des Kunden selbst und zudem erforderlich, um die Missbrauchsmöglichkeiten durch unehrliche Kunden einzugrenzen.
- Der Bereich der im **Offline-Billing** abgerechneten Mehrwertdienste unterscheidet sich dadurch, dass hier die Entgelte von dem jeweiligen Diensteanbieter selbst festgesetzt wird. Hier erscheinen Beschränkungen des Inkasso bei begründeten Einwendungen als Mittel zur Missbrauchs bekämpfung eher denkbar, doch ist bei jeder Regelung zu beachten, dass die praktische Durchführbarkeit der dann erforderlichen Alternativverfahren zur Forderungsdurchsetzung gewährleistet ist, um nicht auf der anderen Seite dem Missbrauch auf Kundenseite Tür und Tor zu öffnen. Hierdurch könnte die wirtschaftliche Zukunft des Mehrwertdienstesektors insgesamt in Frage gestellt werden. Bei entsprechenden Vorschlägen bedarf es daher einer sehr sorgfältigen Abwägung, die der insoweit wenig differenzierte Antrag vermissen lässt.

■ Änderung des § 312 d BGB

Eine Änderung des § 312 d BGB im vorgeschlagenen Sinne, dass eine „bewusste Veranlassung“ der Leistungserbringung gefordert werden soll, um das Widerrufsrecht erlöschen zu lassen, erscheint redundant und daher in der Praxis kaum praktikabel. Schon jetzt besteht nach dem Gesetzestext das Erfordernis, das der Kunde dem Beginn der Leistungserbringung ausdrücklich zugestimmt haben muss. Eine noch zusätzliche Einschränkung würde keinen erkennbaren zusätzlichen Schutz für Kunden bedeuten, zugleich aber das Missbrauchsrisiko durch unehrliche Kunden deutlich erhöhen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den über Mehrwertdienste abgerechneten Leistungen in der Regel um Dienstleistungen handelt, die einer Rückabwicklung wie beim Warenkauf nicht zugänglich sind. Hierdurch würde das Missbrauchsrisiko allein den anbietenden Unternehmen aufgeladen.

■ Sonstige Vorschläge

BITKOM unterstützt die weiteren Vorschläge der CDU/CSU, insbesondere die Forderung, Maßnahmen zur Verbraucherinformation zu stärken, um einen wirksamen Selbstschutz der Nutzer (etwa durch Dialer-Schutzprogramme) zu fördern.

Berlin, den 16. Mai 2003