

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Katharina Willkomm, Stephan Thomae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

– Drucksache 19/5074 –

Rufnummernmissbrauch

Vorbemerkung der Fragesteller

Eine der zentralen Aufgaben der Bundesnetzagentur ist es, den Wettbewerb in den Telekommunikationsmärkten zu fördern. Außerdem regelt sie die Nutzung von Rufnummern und auch von Frequenzen. Die Netzagentur stärkt den Wettbewerb und die Transparenz in den Märkten für Telekommunikation. Dies stärkt die Position von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Durch ihre Entscheidungen stellt die Bundesnetzagentur einen fairen Wettbewerb der Anbieter im Telekommunikationsmarkt sicher. Die Bundesnetzagentur setzt sich für den Austausch zwischen den Unternehmen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein und sorgt dafür, dass die Kundenrechte gewahrt werden. Sie ist unabhängiger Ansprechpartner in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Post. Die Bundesnetzagentur ist weiterhin Ansprechpartner für diverse Verbraucherbeschwerden.

So bietet die Bundesnetzagentur unter anderem zum Beispiel die Möglichkeit, sich auf ihrer Homepage über den Rufnummernmissbrauch durch Warteschleifen zu beschweren. Dies ist eine von 13 Kategorien, unter denen die Möglichkeit einer Beschwerde über Rufnummernmissbrauch möglich ist.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesnetzagentur ist mit der Verfolgung von rechtswidriger Rufnummernnutzung (sogenannter Rufnummernmissbrauch) seit August des Jahres 2003 sowie mit der Verfolgung unerlaubter Telefonwerbung seit August des Jahres 2009 befasst.

Der sogenannte Rufnummernmissbrauch wird dabei über die Generalermächtigung des § 67 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) durch verwaltungsrechtliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr verfolgt.

Die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen der Bundesnetzagentur nach § 67 TKG haben als Maßnahmen der Gefahrenabwehr den Zweck, einen aktuell stattfindenden Rufnummernmissbrauch (täterunabhängig) so schnell wie möglich zu beenden, um den Verbraucher vor den negativen Auswirkungen des missbräuchlichen Verhaltens effektiv, umfassend und vor allem zügig zu schützen. Von Personen durchgeführte unerlaubte Telefonwerbung wird dagegen nach § 20 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) entsprechend der gesetzgeberischen Vorstellungen vorrangig mittels Bußgeldverfahren geahndet.

1. Wie viele Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch erhielt die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 bereits (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisansage, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Im Jahr 2018 sind im Bereich Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung bis zum 30. September 2018 insgesamt 137 812 dokumentierte Beschwerden und Anfragen eingegangen, die sich wie folgt aufteilen:

| Kategorie | Anzahl der Beschwerden/Anfragen |
|--|---------------------------------|
| Warteschleifen | 266 |
| Unerlaubte Telefonwerbung | 47.305 |
| Bandansage | 10.135 |
| Telefonbelästigung (predictive Dialer) | 31.110 |
| Verwirrende/fehlende Preisangabe | 148 |
| Fehlende Preisansage (einschließlich Call-by-Call) | 170 |
| SMS | 1.783 |
| Unerlaubte Werbung über Messenger | 0 |
| E-Mail Spam | 1.925 |
| Fax-Spam | 19.634 |
| Ping-Anrufe | 17.351 |
| Handy-/Internetdialer | 80 |
| Sonstiges | 7.905 |

Darüber hinaus gingen in der Hotline der Bundesnetzagentur für Rufnummernmissbrauch im gleichen Zeitraum noch 18 638 telefonische Beschwerden und Anfragen zu Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung ein.

2. Bei wie vielen Fällen von Rufnummernmissbrauchsbeschwerden wurde im Jahr 2018 bereits ein Bußgeld verhängt (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisangabe, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Für die Beantwortung der Frage zur Zahl der verhängten Bußgelder ist zwischen der Verfolgung unerlaubter Telefonwerbung einerseits und den sonstigen Bereichen des Rufnummernmissbrauchs andererseits zu differenzieren.

Im Bereich der Verfolgung unerlaubter Werbeanrufe stellt die Ahndung der Taten im Wege der Bußgeldverfolgung ein wirksames Mittel der Generalprävention und zum Schutz der Verbraucher dar. Bislang hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 neunzehn Bußgelder wegen unerlaubter Telefonwerbung verhängt (Stand 18. Oktober 2018). Die Diskrepanz zu 47 305 Beschwerden beruht auf verschiedenen Gründen: Zunächst ist ein großer Anteil der Beschwerden nicht substantiiert genug, um ein Verfahren einleiten zu können, weil tatsächliche Angaben fehlen (z. B. die Angabe der Rufnummer, von der aus angerufen wurde) oder sich keine Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß feststellen lassen. Zweitens ergeben sich Ermittlungsschwierigkeiten, die einer Verfahrenseinleitung teilweise entgegenstehen (etwa bei gefälschten oder ausländischen Rufnummern). Drittens liegen einer einzelnen Verfahrenseinleitung häufig zahlreiche Beschwerden zugrunde, da sich Beschwerdeführer häufig über dieselbe Werbekampagne eines Auftraggebers beschweren. Viertens betrifft eine Reihe von Beschwerden strafrechtlich relevante Sachverhalte wie Betrug, was sodann zu einer Abgabe der Sache an die Staatsanwaltschaften führt.

Hinsichtlich der sonstigen Bereiche des Rufnummernmissbrauchs geht die Bundesnetzagentur mit den Mitteln des Verwaltungsrechts mit Maßnahmen nach § 67 TKG vor. Im Bereich Rufnummernmissbrauch hat die Bundesnetzagentur bis zum 30. September 2018 in insgesamt 123 Anordnungen die Abschaltung von 489 Rufnummern angeordnet. Hinzu kamen Rechnungslegungs- und Inkassierungsverbote zu 4 983 Rufnummern.

3. Welchen Anteil machen die Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch an der Gesamtzahl der Beschwerden bei der Bundesnetzagentur im Jahr 2018 bis jetzt aus?

Bei der Bundesnetzagentur gehen Beschwerden zu verschiedensten Themengebieten ein (z. B. Energie, Telekommunikation, Funkstörungen). Für die Beantwortung dieser Frage wird zugrunde gelegt, dass die Fragesteller auf den Anteil der Beschwerden zu Rufnummernmissbrauch bezogen auf die Gesamtzahl der für den Telekommunikationssektor eingegangenen Beschwerden abzielen. Allerdings steht aktuell für das Jahr 2018 außerhalb der Themenkomplexe des Rufnummernmissbrauchs und der unerlaubten Telefonwerbung noch keine Gesamtzahl an Beschwerden aus allen Bereichen des Telekommunikationssektors zur Verfügung.

4. Wie hoch sind die bisher im Jahr 2018 verhängten Bußgelder bei Rufnummernmissbrauch?

Bis zum 18. Oktober 2018 wurden wegen unerlaubter Telefonwerbung insgesamt Geldbußen in der Höhe von 435 000 Euro festgesetzt.

Für den Bereich Rufnummernmissbrauch wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Durch die ergriffenen Maßnahmen wird neben dem Unterbinden des missbräuchlichen Verhaltens insbesondere der Schutz der Verbraucher vor finanziellen Nachteilen bezweckt. In welcher Gesamthöhe durch die ergriffenen Maßnahmen ein wirtschaftlicher Schaden abgewendet werden kann, kann nicht sicher beziffert werden. Vereinzelt konnten aber durch ein einzelnes Rechnungslegungs- und Inkassierungsverbot Schäden für Verbraucher im sechsstelligen Bereich abgewendet werden.

5. Wie viele Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch erhielt die Bundesnetzagentur im Jahr 2017 (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, Verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisansage, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Im Jahr 2017 erhielt die Bundesnetzagentur für den Bereich Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung insgesamt 221 777 dokumentierte Beschwerden und Anfragen, die sich wie folgt aufteilen:

| Kategorie | Anzahl der Beschwerden/Anfragen |
|---|---------------------------------|
| Warteschleifen | 792 |
| Unerlaubte Telefonwerbung | 57.426 |
| Bandansage | 13.690 |
| Telefonbelästigung | 38.127 |
| Verwirrende/fehlende Preisangabe | 186 |
| Fehlende Preisansage (einschließlich Call-by-Call) | 196 |
| SMS | 3.098 |
| Unerlaubte Werbung über Messenger | 0 |
| E-Mail Spam | 1.863 |
| Fax-Spam | 21.118 |
| Ping-Anrufe | 76.787 |
| Handy-/Internetdialer | 108 |
| Sonstiges | 8.386 |

Darüber hinaus gingen in der Hotline der Bundesnetzagentur für Rufnummernmissbrauch im gleichen Zeitraum noch 26 861 telefonische Beschwerden und Anfragen zu Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung ein.

6. Bei wie vielen Fällen von Rufnummernmissbrauch wurde im Jahr 2017 ein Bußgeld verhängt (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, Verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisansage, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Im Jahr 2017 hat die Bundesnetzagentur 19 Bußgelder wegen unerlaubter Telefonwerbung verhängt.

Im Jahr 2017 wurden 235 Anordnungen zur Abschaltung von insgesamt 700 Rufnummern ausgesprochen. Zudem wurden zu 1 871 Rufnummern Rechnungslegungs- und Inkassierungsverbote erlassen.

Bei sonstigen Formen des Rufnummernmissbrauchs wird auch auf die ergänzenden Antworten zu den Fragen 2 und 4 verwiesen.

7. Welchen Anteil machten die Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch an der Gesamtzahl der Beschwerden bei der Bundesnetzagentur im Jahr 2017 aus?

Bei der Bundesnetzagentur gehen Beschwerden zu verschiedensten Themengebieten ein (z. B. Energie, Telekommunikation, Funkstörungen). Für die Beantwortung dieser Frage wird zugrunde gelegt, dass die Fragesteller auf den Anteil der Beschwerden zu Rufnummernmissbrauch bezogen auf die Gesamtzahl der für den Telekommunikationssektor eingegangenen Beschwerden abzielen.

Im Bereich Telekommunikation erreichten die Bundesnetzagentur im Jahr 2017 rund 300 000 Beschwerden und Anfragen, der überwiegende Anteil von rund 220 000 fiel im Bereich Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung an. Das entspricht einem Anteil von etwa 73 Prozent.

8. Wie hoch waren die im Jahr 2017 verhängten Bußgelder bei Rufnummernmissbrauch?

Im Jahr 2017 wurde wegen unerlaubter Telefonwerbung eine Gesamtbußgeldsumme von 1 159 000 Euro festgesetzt.

Bei sonstigen Formen des Rufnummernmissbrauchs wird auch auf die ergänzenden Antworten zu den Fragen 2 und 4 verwiesen.

9. Wie viele Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch erhielt die Bundesnetzagentur, bevor eine webbasierte Beschwerdemöglichkeit eingerichtet wurde (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, Verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisansage, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Die webbasierte Beschwerdemöglichkeit in ihrer heutigen Form wurde im Februar 2017 eingerichtet. Mit ihrer Einrichtung erfolgte auch die aktuell angewendete Einteilung in die dem Fragenkatalog zugrundeliegenden Kategorien. Seit Schaffung des Aufgabenbereichs Verfolgung von Rufnummernmissbrauch im Jahr 2003 verändert sich einerseits der Aufgabenbereich ständig. Insbesondere ist im Lauf der Zeit eine Vielzahl von Aufgaben dazugekommen. Neben den Zustän-

digkeiten im Bereich der Bekämpfung von unerlaubter Telefonwerbung sind weitere Beispiele für einen gesetzlichen Aufgabenzuwachs etwa die Warteschleifenregelung (§ 66g TKG) oder die Verfolgung von Verstößen gegen § 312a des Bürgerlichen Gesetzbuches. Zu beachten ist auch, dass die Tätigkeit im Bereich der Missbrauchsverfolgung stark abhängig ist vom Agieren des Marktes: Manche Missbrauchskategorien, die zu Beginn der Aufgabenwahrnehmung einen Großteil der Tätigkeit dargestellt haben, existieren inzwischen nicht mehr (z. B. die Durchsetzung der Vorschriften zu Dialern, § 66f TKG); andere Missbrauchsmuster sind hinzugekommen (aktuell beispielsweise das Thema „Hacking“).

Insofern wird auch die Kategorisierung fortlaufend angepasst und stetig weiter differenziert. So wurden etwa Beschwerden zu inzwischen im Einzelnen ausgewiesenen Kategorien vorher zusammenfassend in einer übergeordneten Kategorie gebündelt.

Die vor dem Jahr 2017 zur Verfügung stehenden Zahlen sind daher nur sehr bedingt vergleichbar.

Insgesamt kann jedenfalls festgestellt werden, dass sich das Beschwerdeaufkommen – anders als bei den telefonischen Beschwerden und Anfragen – im Vergleich zum Vorjahr nochmals signifikant erhöht, nämlich letztlich verdoppelt, hat:

| Jahr | Rufnummernmissbrauch | Unerlaubte Telefonwerbung |
|------|-----------------------|---------------------------|
| 2016 | 78.209 (schriftlich) | 29.298 (schriftlich) |
| | 22.338 (telefonisch) | |
| 2017 | 164.351 (schriftlich) | 57.426 (schriftlich) |
| | 26.861 (telefonisch) | |

10. Wie hat sich die Anzahl der Beschwerden bezüglich Rufnummernmissbrauch seit Gründung der Bundesnetzagentur entwickelt (bitte nach den Kategorien, die im Online-Beschwerdeformular für Rufnummernmissbrauch auswählbar sind, aufschlüsseln: Warteschleifen, unerlaubte Telefonwerbung, Bandansage, Telefonbelästigung, Verwirrende bzw. fehlende Preisangabe, fehlende Preisangabe, SMS, unerlaubte Werbung über Messenger, E-Mail-Spam, Fax-Spam, Ping-Anruf, Handy- bzw. Internetdialer und Sonstiges)?

Aufgrund der zu Frage 9 erfolgten Antwort sind die erfragten Zahlen erst ab dem Jahre 2017 in den genannten Kategorien verfügbar. Für vorangehende Jahre stehen daher lediglich Gesamtzahlen zur Verfügung. Entsprechend der fortlaufenden Entwicklung im Bereich Rufnummernmissbrauch einschließlich unerlaubter Telefonwerbung sind selbst die Gesamtzahlen nicht durchgehend vergleichbar, da sich ihr Zustandekommen (Art des Eingangs, Inhalt der Beschwerde) durchaus unterscheidet. Näheren Aufschluss über die entsprechend zum jeweiligen Zeitpunkt vorhandene inhaltliche Verteilung der Beschwerden und Anfragen (telefonisch und schriftlich) geben die Jahresberichte der Bundesnetzagentur.

| Jahr | Anzahl | |
|------|---------------------------------------|---------------------------|
| | Rufnummernmissbrauch | unerlaubte Telefonwerbung |
| 2003 | 9.955 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2004 | 49.953 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2005 | 46.393 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2006 | 42.211 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2007 | 36.827 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2008 | 59.909 (telefonisch und schriftlich) | nicht einschlägig |
| 2009 | 108.141 (telefonisch und schriftlich) | |
| 2010 | 140.748 (telefonisch und schriftlich) | |
| 2011 | 61.013 (schriftlich) | 30.231 (schriftlich) |
| | 25.047 (telefonisch) | |
| 2012 | 48.855 (schriftlich) | 29.264 (schriftlich) |
| | 21.647 (telefonisch) | |
| 2013 | 63.874 (schriftlich) | 33.147 (schriftlich) |
| | 20.690 (telefonisch) | |
| 2014 | 64.934 | 26.226 (schriftlich) |
| | 20.327 (telefonisch) | |
| 2015 | 77.772 (schriftlich) | 24.455 (schriftlich) |
| | 22.085 (telefonisch) | |

11. Sieht die Bundesregierung Probleme durch Rufnummernmissbrauch?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, wieso nicht?

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Unternehmen eine ordnungsgemäße Verwendung von Rufnummern sicherstellen. Dies gilt sowohl für Unternehmen die sich entsprechenden Selbstverpflichtungserklärungen von Verbänden angeschlossen haben, als auch für Unternehmen, die frei am Markt agieren.

Bei Anrufen mit aufgesetzter, gefälschter oder unterdrückter Nummer bestehen praktische Ermittlungsschwierigkeiten, die Bundesnetzagentur kann die Täter nur über Informationen aus dem Gesprächsinhalt ermitteln. Die Bundesnetzagentur hat zudem keine gesetzliche Ermächtigung zum Einblick in die Verbindungsdaten bei Rufnummernmissbrauch.

Bei einem nicht unerheblichen Teil der gemeldeten Fälle von Rufnummernmissbrauch stammen die Anrufe aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten. Bei ausländischen Anrufen können die zuständigen Behörden nur unter engen Voraussetzungen (z. B. im Rahmen von internationalen Rechtshilfeersuchen) eine Aufklärung herbeiführen. Ein Teil der Beschwerden über Rufnummernmissbrauch bezieht sich auf strafrechtlich relevante Missbräuchen (z. B. „Enkel-Trick“ mit betrügerischer Absicht oder Anzeige der polizeilichen Notrufnummer 110 zur Vorspiegelung falscher Tatsachen), deren Verfolgung den Strafverfolgungsbehörden der Länder (Polizei und Staatsanwaltschaft) obliegt.

Zahlreiche Beschwerden beziehen sich außerdem auf den Einsatz von so genannten Predictive Dialern, bei denen ein softwaregestütztes Wahlprogramm in Callcentern eingesetzt wird, das die Auslastung der Callcenter-Mitarbeiter optimieren soll. Sobald einer der Angerufenen das Gespräch entgegennimmt, versucht das Programm, ihn mit einem freien Callcenter-Mitarbeiter zu verbinden. Befinden sich diese alle im Gespräch, wird das Gespräch abgebrochen. Da hier (noch) keine Werbeäußerung vorgenommen wird, liegt kein Werbeanruf vor. Unter Umständen können häufige Anrufe durch Predictive Dialer jedoch eine unzumutbare Belästigung darstellen, die von der Bundesnetzagentur im Rahmen der allgemeinen Rufnummernverwaltung verfolgt werden kann.

12. Hält die Bundesregierung die Sanktions- und Bußgeldmöglichkeiten der Bundesnetzagentur für angemessen und ausreichend, um Rufnummernmissbrauch zu bekämpfen?

Wenn nein, welche Änderungen plant die Bundesregierung?

Sowohl die unerlaubten Werbeanrufe (§ 7 Absatz 2 Nummer 2 UWG) als auch die Fälle des Verwendens von Rufnummern, an denen kein Nutzungsrecht besteht (§ 66k TKG) sind als Ordnungswidrigkeiten definiert. Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene sind derart nicht angezeigt.

13. Welche weiteren Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um Rufnummernmissbrauch zu bekämpfen?

Die Bundesregierung wird im Zuge der anstehenden Änderung des TKG, die der Umsetzung des europarechtlichen Telekommunikationsrechtsrahmens (Richtlinie über den europäischen Kodex für elektronische Kommunikation) dienen wird, gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich Rufnummernmissbrauch prüfen. In diesem Rahmen wird unter anderem geprüft werden, ob eine differenzierte Regelung zur Verwendung von Rufnummern geeignet ist, Rufnummernmissbrauch effektiver zu bekämpfen.