

An

- CPC@sozialministerium.at
- BMASGK - III/1

BMVIT - III/PT1 (Grundsatzangelegenheiten)
opfb@bmvit.gv.at

Susanne Holzreiter
Sachbearbeiter/in

susanne.holzreiter@bmvit.gv.at
+43 (1) 71162 65 4101
Postanschrift: Postfach BMVIT - III/PT2 (Recht),
1000 Wien
Büroanschrift: Radetzkystraße 2, 1030 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte unter Anführung der
Geschäftszahl an oben angeführte E-Mail-Adresse
zu richten.

Geschäftszahl: 2020-0.037.181

Wien, 21. Jänner 2020

Das BMVIT, Abt. III/PT2, erlaubt sich, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003 und das Wettbewerbsgesetz geändert werden, nachfolgenden Textvorschlag zur Ausweitung des Art. 2 im Hinblick auf „Ping-Anrufe“ mit dem Ersuchen um Übernahme in den Entwurf zu übermitteln.

Mit dieser – zeitlich vorgezogenen – Umsetzung des Art 97 Abs. 2 sowie Art 115 Abs. 1 iVm Anhang VI Teil A lit. g der Richtlinie (EU) 2018/1972 könnte zeitnah auf die zu den Feiertagen stattgefundenere Häufung von „Ping-Anrufen“ reagiert werden.

„Artikel 2

Änderung des Telekommunikationsgesetzes 2003

Das Telekommunikationsgesetz 2003, BGBl. I Nr. 70/2003, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, BGBl. I Nr. 111/2018, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 24a wird folgender § 24b samt Überschrift eingefügt:

„§ 24b Maßnahmen gegen Rufnummernmissbrauch

- (1) Die Regulierungsbehörde hat als Meldestelle zu fungieren, welcher Nutzer und Betreiber von Telekommunikationsdiensten Sachverhalte im Zusammenhang mit Rufnummernmissbrauch bekanntgeben können. Die Regulierungsbehörde hat die einlangenden Meldungen je nach deren inhaltlicher Bewertung an die zuständigen Strafverfolgungs- bzw. Verwaltungsstrafbehörden weiterzuleiten sowie die sich daraus ergebenden Erkenntnisse und Empfehlungen zeitnahe der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

- (2) Im Falle eines erheblichen Rufnummernmissbrauchs kann die Regulierungsbehörde Maßnahmen nach Abs. 3 und 4 ergreifen. Unter einem erheblichen Rufnummernmissbrauch sind alle Verhaltensweisen zu verstehen, die in größerem Umfang wiederholt gesetzt werden und kumuliert einen ungerechtfertigten und nicht geringfügigen Eingriff in die Privatsphäre oder Vermögenslage von Endnutzern beabsichtigen, darstellen oder zumindest in Kauf nehmen. Die Maßnahmen sind je nach Eingriffsintensität sowie Frequenz des Rufnummernmissbrauchs entsprechend angemessen, maximal jedoch drei Monate, zu befristen. Ist ein zivilrechtliches Verfahren noch nicht abgeschlossen, kann die Frist um weitere drei Monate verlängert werden.
- (3) Die Regulierungsbehörde hat mittels Bescheid gegenüber den Betreibern von Telekommunikationsdiensten, welche die durch einen erheblichen Rufnummernmissbrauch nach Abs. 2 verursachten Entgelte gegenüber den Endnutzern abrechnen, ein Verrechnungsverbot hinsichtlich der entsprechenden Entgeltbestandteile auszusprechen, sofern diese Maßnahme geeignet ist, Schaden von den Endnutzern abzuhalten oder dem missbräuchlichen Verhalten die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen. Bereits entrichtete Entgelte sind, sofern nicht ausdrücklich eine Refundierung von den betroffenen Endnutzern verlangt wird, als Gutschrift im Rahmen der nächstfolgenden Rechnungslegung vom Betreiber des Endnutzers zu berücksichtigen. Die Betreiber sind in einem solchen Fall nicht verpflichtet, das Entgelt an Vorleistungspartner zu entrichten und können bereits beglichene Entgeltbeträge wieder zurückfordern.
-
- (4) Die Regulierungsbehörde kann mittels Bescheid Betreibern von Kommunikationsdiensten die Sperre von Rufnummern oder Rufnummernbereichen auftragen. Bei der Wahl und Ausgestaltung der aufgetragenen Maßnahmen hat sie deren Effektivität, die schutzwürdigen Interessen der Endnutzer und die technischen Möglichkeiten zu berücksichtigen.
- (5) Bei Gefahr im Verzug kann die Regulierungsbehörde auch ohne vorheriges Ermittlungsverfahren durch Bescheid gemäß § 57 AVG vorgehen. Bescheide nach Abs. 3 und Abs. 4 sind, soweit die Voraussetzungen vorliegen, jedenfalls gegenüber jenen Betreibern zu erlassen, die zumindest über 50.000 Teilnehmer verfügen.
-
2. Nach § 117 Z 2b wird folgende Z 2c eingefügt:
- „2c. Entscheidungen in Verfahren gemäß § 24b,“
3. In § 117 wird der Punkt am Ende der Z 17 durch einen Beistrich ersetzt; folgende Z 18 und 19 werden angefügt:
- „18. Entscheidungen über Maßnahmen nach Art. 9 Abs. 4 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2017/2394 aufgrund von Ansprüchen nach § 7b des Verbraucherbehördenkooperationsgesetzes (VBKG) gegenüber Anbietern von Internetzugangsdiensten, Hosting-Diensten, Diensten der Zwischenspeicherung (Caching), Suchmaschinen bzw. der Registrierungsstelle für Domännennamen,
19. Entscheidungen über vorläufige Maßnahmen nach Art. 9 Abs. 4 Buchstaben a und g der Verordnung (EU) 2017/2394 aufgrund von Ansprüchen nach § 7c des Verbraucherbehördenkooperationsgesetzes (VBKG) gegenüber Hosting-Diensten und gegebenenfalls Anbietern von Internetzugangsdiensten, Diensten der Zwischenspeicherung (Caching), Suchmaschinen bzw. der Registrierungsstelle für Domännennamen.“

GZ. 2020-0.037.181

4. Dem § 137 wird folgender Abs. 14 angefügt:

„(14) §§ 24b und 117 Z 2c, 17, 18 und 19 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xx/2020 treten mit xx. xx 2020 in Kraft.““

In die Erläuternden Bemerkungen könnten diesbezüglich folgende Ausführungen aufgenommen werden:

„Zu § 24b Abs. 1:

Mit dieser Bestimmung wird auch Art 97 Abs. 2 sowie Art 115 Abs. 1 iVm Anhang VI Teil A lit. g der Richtlinie (EU) 2018/1972 umgesetzt, nach dem die Mitgliedstaaten Maßnahmen bei Missbrauch und Betrug sowie anormalen Verbrauchsverhalten im Zusammenhang mit der Erbringung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste zu ergreifen haben. Unter Rufnummernmissbrauch werden alle Verhaltensweisen verstanden, bei denen Rufnummern aktiv oder passiv vermutlich unlauter genutzt werden. Umfasst sind z.B. unzulässige Werbeanrufe, Pinganrufe, Betrugs- bzw. Datendiebstahlversuche und sonstige Belästigungen. Das laufende Monitoring der Beschwerden im Zusammenhang mit Rufnummernmissbrauch ist erforderlich, um die tatsächliche Beschwerdelage einschätzen und notwendige Maßnahmen ergreifen zu können. Die RTR-GmbH betreibt bereits unter www.rufnummernmissbrauch.at eine Meldestelle. Die Notwendigkeit dieser Plattform hat sich auf Grund der tausenden eingelangten Meldungen erwiesen (vgl. etwa Tätigkeitsbericht der Schlichtungsstellen der RTR-GmbH, abrufbar unter https://www.rtr.at/de/inf/STR_Bericht2018). Für effektive Gegenmaßnahmen fehlten der Regulierungsbehörde, anders als dies z.B. bei der deutschen Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) der Fall ist, bisher die geeigneten rechtlichen Grundlagen. Wichtig ist auch die Kooperation mit den Betreibern. Diese erkennen auf Grund des bestehenden Monitorings zur Betrugsbekämpfung zeitnahe Problemsituationen und können über die Onlinemeldestelle Maßnahmen durch die Regulierungsbehörde veranlassen bzw. anregen. Grundsätzlich soll es möglich sein, der Meldestelle ein weites Spektrum an Vorfällen bekannt zu geben. Die Regulierungsbehörde fungiert hier als „single point of contact“ und übernimmt eine Verteilungsfunktion. Je nach Sachverhalt werden die zuständigen Behörden informiert, damit diese Ermittlungsschritte setzen können. Die Regulierungsbehörde hat hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung der Meldeformulare auf die Anforderungen dieser Behörden möglichst Bedacht zu nehmen, damit diese zielgerichtet tätig werden können. Gleichzeitig kommt der Regulierungsbehörde ein Informations- und Aufklärungsauftrag zu. Dies ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass dem Bereich der Prävention ein wichtiger Stellenwert bei der Missbrauchsbekämpfung zukommt.

Zu § 24b Abs. 2:

Vereinzelte Vorfälle sollen noch keine Folgen wie Rufnummernsperrungen oder Auszahlungs- bzw. Inkassoverbote nach sich ziehen. Erst wenn der Umfang der beobachteten Vorfälle indiziert, dass ein Eingriff angemessen und notwendig ist, können derartige Maßnahmen gesetzt werden. Dabei hat die Regulierungsbehörde zu berücksichtigen, ob von dem Verhalten potentiell eine Vielzahl von Nutzern betroffen ist und die gesamthaft möglichen Auswirkungen zu bewerten. „Kumuliert“ bedeutet, dass bei einer großen Anzahl von Vorfällen der mögliche Eingriff in die Privatsphäre oder Vermögenslage für die einzelnen Betroffenen gering sind kann, jedoch in der Gesamtheit ein erheblicher Rufnummernmissbrauch gegeben sein kann. Für die Feststellung des Rufnummernmissbrauchs ist es ausreichend, wenn bestimmte typische Muster vorliegen, wie dies etwa bei so genannten „Pinganrufwellen“ der Fall ist. Unter „Ping-Anrufen“ sind Anrufe zu verstehen, bei denen die Verbindung nach ein- oder zweimaligem Läuten („ping“) bewusst vom Anrufer getrennt wird. Dadurch sollen – teils teure – Rückrufe provoziert werden.

Zu § 24b Abs. 3:

GZ. 2020-0.037.181

Der Bescheid hat im Sinne der Bestimmbarkeit den Zeitraum zu begrenzen, für den das Inkassoverbot gilt. Eine Rückwirkung ist zulässig und sinnvoll. Sinn dieser Bestimmung ist es, einerseits die Endnutzer vor ungerechtfertigten finanziellen Nachteilen zu schützen und andererseits einem missbräuchlichen oder betrügerischen Handeln die finanzielle Grundlage zu entziehen. Es soll nicht mehr möglich sein, aus Betrugsmodellen wie „Pinganrufen“ dauerhaft Gewinne zu erzielen. Es wird auch auf Vorleistungsebene Aufgabe der Betreiber sein, entsprechende Zahlungen zu stoppen bzw. Rückforderungsansprüche zu stellen. Ziel soll es sein, die gesamte Verrechnungskette zu blockieren, so dass an die Täter keine Auszahlungen mehr erfolgen. Mit der Notwendigkeit und Effektivität dieser Maßnahmen hat man in Deutschland bereits gute Erfahrungen gemacht (vergl. etwa https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20190208_PingAnrufe.html ; https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2018/19-5074.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

In der Regel beinhalten Vorleistungsverträge bereits jetzt Regelungen im Zusammenhang mit fraudulentem Verhalten. Es wird Aufgabe der Betreiber sein, diese – soweit notwendig – so anzupassen, dass wirtschaftliche Nachteile von den Verursachern des Missbrauchs zu tragen sind. Ebenso ist bei einem effizienten Vollzug dieser Bestimmung auf Grund der generalpräventiven Effekte davon auszugehen, dass es überhaupt zu weniger Missbrauchsfällen kommt. Dies kommt wiederum den Betreibern zu Gute, da sich Aufwendungen rund um das Thema „betrügerische/belästigende/unerwünschte Anrufe“ (z.B. in der Kundenbetreuung) reduzieren.

Zu § 24b Abs. 4:

Bei bestimmten Missbrauchsszenarien, z.B. bei Pinganrufen, kann es sinnvoll und effektiv sein, die Erreichbarkeit von Rufnummern einzuschränken.

Eine Sperre kann bedeuten, dass (ausländische) Rufnummern von Anschlüssen der Kunden und Kundinnen des jeweiligen Betreibers nicht erreichbar sind oder dass eine vom Betreiber einem Kunden zugewiesene Rufnummer gesperrt wird, wenn die Belästigung von dieser ausgeht. Die Betroffenheit von Endnutzern in Österreich ist keine zwingende Voraussetzung. Sind z.B. von einem erheblichen Rufnummernmissbrauch unter Verwendung einer österreichischen Rufnummer deutsche Endnutzer betroffen, kann auch dieser Sachverhalt zu einer Sperre führen.

Zu § 24b Abs. 5:

Bei Maßnahmen nach Abs. 3 und Abs. 4 ist es wichtig, dass rasch vorgegangen und zumindest ein großer Teil der Endnutzer erfasst wird. Dies kann die Erlassung von Mandatsbescheiden rechtfertigen. Gleichzeitig war es erforderlich, einen Schwellwert für die Größe der jedenfalls erfassten Betreiber einzuführen. Würde man alle derzeit registrierten 387 Betreiber (Anzahl der mit Stand 16.04.2019 gemäß § 15 TKG 2003 angezeigten öffentlichen Telefondiensten: <https://www.rtr.at/de/tk/ListeAGGTK>) als mögliche Bescheidadressaten vorsehen, wäre die Bestimmung zum Nachteil aller Endnutzer nicht vollziehbar. Auf Grund der Marktkonzentration in Österreich sind auch faktisch nahezu alle Endnutzer umfasst. Damit ist der generelle Abschreckungsfaktor jedenfalls sowie der Schutzzweck gegeben. Ebenso war zu bedenken, dass kleinere Betreiber von Maßnahmen nach Abs. 3 und 4 besonders betroffen sein werden, da diesen oft die Infrastruktur für das rasche Umsetzen solcher Maßnahmen fehlt. Sollten in Einzelfällen auch Endnutzer von kleineren Betreibern von einem Rufnummernmissbrauch betroffen sein, besteht für diese ein ausreichender Rechtsschutz durch das Schlichtungsverfahren nach § 122 Abs. 1 Z. 1 TKG 2003.

GZ. 2020-0.037.181

Gefahr in Verzug kann auch dann vorliegen, wenn es erforderlich ist, den Betreibern zu ermöglichen, die Auszahlung auf Vorleistungsebene einzufrieren.“

Ein Vorschlag zur Formulierung der WFA ist diesem Schreiben als Beilage angeschlossen.

Für die Bundesministerin:

Mag. Sabine Joham-Neubauer

Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
 Bundesministerium Verkehr, Innovation und Technologie	Datum	2020-01-22T09:46:00+01:00
	Seriennummer	1536119
Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.signaturpruefung.gv.at/	

Vorblatt

Ziel(e)

- Effizientes Monitoring der missbräuchlichen Verwendung von Rufnummern
- Ermächtigung der Regulierungsbehörde zum Auftrag der Sperre von Rufnummern oder Rufnummernbereichen, welche missbräuchlich oder betrügerisch genutzt werden

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- Sperre von Rufnummern

Aus der gegenständlichen Maßnahme ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden oder auf die Sozialversicherungsträger

In den Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine

Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art 35 EU-Datenschutz-Grundverordnung:

Keine

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Bundesgesetz, mit dem das Verbraucherbehördenkooperationsgesetz, das Telekommunikationsgesetz 2003 sowie das Wettbewerbsgesetz geändert werden

Einbringende Stelle: BMASGK
 Vorhabensart: Bundesgesetz
 Laufendes Finanzjahr: 2020
 Inkrafttreten/
 Wirksamwerden: 2020

Problemanalyse

Problemdefinition

Rufnummern werden im Rahmen der Erbringung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste oftmals auch missbräuchlich und unlauter genutzt. Dies ist in letzter Zeit auch durch sogenannte Ping-Anrufe erfolgt. Es handelt sich dabei um Anrufe, bei denen die Verbindung nach kurzem Läuten bewusst vom Anrufer getrennt wird, mit dem Ziel, dass die Angerufenen-teils teure-Rückrufe tätigen.

Nullszenario und allfällige Alternativen

Die Regulierungsbehörde RTR-GmbH könnte ihrer Informations- und Aufklärungsfunktion nicht im erforderlichen Umfang nachkommen. Sie könnte keine Maßnahmen zur Hintanhaltung und Bekämpfung der missbräuchlichen Verwendung von Rufnummern ergreifen.

Interne Evaluierung

Zeitpunkt der internen Evaluierung: 2025

Evaluierungsunterlagen und -methode: die Evaluierung soll fünf Jahre nach Inkrafttreten der neuen Regelungen erfolgen. Damit ist sichergestellt, dass ein für eine aussagekräftige Evaluierung ausreichender Zeitraum zur Verfügung steht.

Ziele

Ziel 1: Effizientes Monitoring der missbräuchlichen Verwendung von Rufnummern

Beschreibung des Ziels:

Die Regulierungsbehörde RTR-GmbH soll in die Lage versetzt werden, die missbräuchliche Verwendung von Rufnummern zu beobachten um die tatsächliche Beschwerdelage einschätzen und notwendige Maßnahmen ergreifen zu können. Darüber hinaus bilden die damit gewonnen Erfahrungen die Grundlage für die Informations- und Aufklärungstätigkeit der Regulierungsbehörde.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Bereits bislang wurden im Rahmen der Regulierungsbehörde bereits Ressourcen zur Entgegennahme dieser Meldungen zur Verfügung	Mit der Schaffung der rechtlichen Grundlage für die Einrichtung einer Meldestelle bei der Regulierungsbehörde kann diese effizientes

gestellt. Auf Grund der Anzahl der eingelangten Meldungen von Missbrauchsfällen und der Notwendigkeit, die Regulierungsbehörde auch mit dem Ergreifen von Maßnahmen zur Bekämpfung derartiger Fälle zu betrauen, erscheint diese Situation nicht mehr ausreichend.	Monitoring betreiben, zuständige Behörden sowie die Öffentlichkeit informieren.
--	---

Ziel 2: Ermächtigung der Regulierungsbehörde zum Auftrag der Sperre von Rufnummern oder Rufnummernbereichen, welche missbräuchlich oder betrügerisch genutzt werden

Beschreibung des Ziels:

Wenn der Umfang der beobachteten Vorfälle indiziert, dass ein Eingriff erforderlich ist, soll die Regulierungsbehörde Rufnummern oder Rufnummernbereichen, welche missbräuchlich oder betrügerisch genutzt werden, sperren können.

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Die Regulierungsbehörde kann keine Maßnahmen zur Hintanhaltung oder Bekämpfung beobachteter Problemfälle setzen.	Die Regulierungsbehörde kann Maßnahmen zur Hintanhaltung und Bekämpfung beobachteter missbräuchlicher Verwendung von Rufnummern ergreifen.

Maßnahmen

Maßnahme 1: Sperre von Rufnummern

Beschreibung der Maßnahme:

Einschränkung der Erreichbarkeit von Rufnummern von Anschlüssen

Umsetzung von Ziel 2

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Der von missbräuchlicher Verwendung von Rufnummern bedrohte oder betroffene Anschluss ist erreichbar, fraudulentes Verhalten kann erfolgen oder fortgesetzt werden	Der von missbräuchlicher Verwendung von Rufnummern bedrohte oder betroffene Anschluss ist nicht mehr erreichbar. Fraudulentes Verhalten ist unterbunden.

Abschätzung der Auswirkungen

Unternehmen

Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen

Das Vorhaben hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen auf Unternehmen.

Erläuterung

In der Regel beinhalten Vorleistungsverträge bereits derzeit Regelungen im Zusammenhang mit fraudulentem Verhalten. Soweit dies erforderlich ist, werden Betreiber diese Verträge ändern bzw.

ergänzen mit dem Ziel ergänzen,dass allfällige wirtschaftliche Nachteile von den Verursachern des Missbrauchs zu tragen sind.

Angaben zur Wesentlichkeit

Nach Einschätzung der einbringenden Stelle sind folgende Wirkungsdimensionen vom gegenständlichen Vorhaben nicht wesentlich betroffen im Sinne der Anlage I der WFA-Grundsatzverordnung.

Wirkungsdimension	Subdimension der Wirkungsdimension	Wesentlichkeitskriterium
Unternehmen	Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen	Mindestens 10 000 betroffene Unternehmen oder 2,5 Mio. € Gesamtbe- bzw. entlastung pro Jahr
Konsumentenschutzpolitik	Verhältnis der KonsumentInnen zu Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> - Mehr als 100 000 potenziell oder 5 000 aktuell betroffene KonsumentInnen pro Jahr oder - finanzielle Auswirkung von mehr als 500 000 € für alle KonsumentInnen oder mehr als 400 € pro Einzelfall bei mehr als 500 Personen pro Jahr
Konsumentenschutzpolitik	Finanzielle Auswirkungen	Finanzielle Auswirkungen von mehr als 500 000 € für alle KonsumentInnen oder mehr als 400 € pro Einzelfall bei mehr als 500 Personen pro Jahr.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 5.6 des WFA – Tools erstellt (Hash-ID: 2000026503).