

# SCHLUSS MIT UNERLAUBTER TELEFONWERBUNG

Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung unerlaubter  
Telefonwerbung und untergeschobenen Verträgen

20. September 2019

## **Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Recht und Handel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*Recht-und-Handel@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
1. Allgemeine Bestätigungslösung .....	3
2. Priorität Telekommunikationssektor .....	3
3. Flankierende Maßnahmen für Energieverträge .....	3
4. Einwilligung und E-Privacy-Verordnung .....	3
5. Predictive Dialing .....	3
<b>II. GESETZENTWURF GEGEN TELEFONWERBUNG UND KOSTENFALLEN</b>	<b>4</b>
1. Unerlaubte Telefonwerbung .....	4
1.1 Hohe Beschwerdezahlen .....	4
1.2 Lösungsansätze .....	4
2. Allgemeine Bestätigungslösung .....	4
2.1 Forderung .....	4
2.2 Energie .....	5
2.3 Telekommunikation .....	6
2.4 Weitere Branchen .....	6
3. Einwilligung .....	7
4. Weitere Sanktionsmöglichkeiten .....	9
4.1 Bußgeldbewährte Dokumentationspflicht .....	9
4.2 Verschärfung behördlicher Sanktionen .....	9
<b>III. WEITERE MAßNAHMEN</b>	<b>10</b>
1. Ratsverhandlungen über die E-Privacy-Verordnung .....	10
1.1 Beibehaltung der jetzigen Regelung, nach der die Mitgliedstaaten ein ausdrückliches Einwilligungserfordernis für Telefonwerbung durchsetzen können .....	10
1.2 verpflichtende Nummernanzeige .....	11
1.3 Schaffung einer eindeutigen Kennung, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt .....	12
2. „Predictive Dialing“ verbieten .....	12

# I. ZUSAMMENFASSUNG

## 1. ALLGEMEINE BESTÄTIGUNGSLÖSUNG

Der vzbv fordert die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung für Dauerschuldverhältnisse im Bürgerlichen Gesetzbuch. Ausschließlich sektorspezifische Lösungen würden als Maßnahme gegen unerlaubte Telefonwerbung und untergeschobene Verträge zu kurz greifen.

## 2. PRIORITÄT TELEKOMMUNIKATIONSSEKTOR

Die Bestätigungslösung muss vor allem den Telekommunikationssektor umfassen. Eine Bestätigungslösung unter Ausschluss des Telekommunikationssektors wird das Problem der unerlaubten Telefonanrufe und untergeschobenen Verträge nicht lösen.

## 3. FLANKIERENDE MAßNAHMEN FÜR ENERGIEVERTRÄGE

Für Energielieferungsverträge muss zusätzlich zur Bestätigungslösung gewährleistet sein, dass die am Anbieterwechsel beteiligten Stellen das Wechselverfahren nur nach Vorlage der Bestätigung in Textform einleiten dürfen. Das vorgebliche Interesse an einem schnellen Wechsel darf nicht dazu führen, dass wichtige verbraucherschützende Regelungen missachtet werden.

## 4. EINWILLIGUNG UND E-PRIVACY-VERORDNUNG

Es muss durch eine entsprechende Regelung in der E-Privacy-Verordnung klargestellt werden, dass für eine Einwilligung nach § 7 UWG die Begriffsbestimmung und die Voraussetzungen der Datenschutz-Grundverordnung gelten.

Die deutsche Bundesregierung muss sich bei den Verhandlungen über die E-Privacy-Verordnung im EU-Rat zu diesem Zweck weiterhin vehement dafür einsetzen,

- dass die bewährten deutschen Verbraucherschutzregelungen hinsichtlich telefonischer Direktwerbung erhalten bleiben können und Direktwerbeanrufe weiterhin nur mit Einwilligung der Verbraucher erlaubt sind,

Die deutsche Bundesregierung muss in den Verhandlungen über die E-Privacy-Verordnung außerdem mit Nachdruck darauf hinarbeiten,

- dass Unternehmen weiterhin dem Angerufenen die dem Anrufer zugeteilte Rufnummer übermitteln müssen und
- dass werbende Unternehmen eine eindeutige Kennung angeben müssen, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt.

## 5. PREDICTIVE DIALING

Predictive Dialing, d.h. Computerprogramme, die gleichzeitig viele Telefonanschlüsse anwählen, von denen aber nur zum zuerst „Abhebenden“ eine Verbindung hergestellt wird, können für Verbraucher besonders belästigend werden. Einen Mehrwert für Verbraucher bietet Predictive Dialing nicht; das Beschwerdeaufkommen steigt. Daher greift es zu kurz, den Verhaltenskodex nachzubessern. Predictive Dialing sollte untersagt werden.

## II. GESETZENTWURF GEGEN TELEFONWERBUNG UND KOSTENFALLEN

### 1. UNERLAUBTE TELEFONWERBUNG

#### 1.1 Hohe Beschwerdezahlen

Die schriftlichen Beschwerdezahlen der Bundesnetzagentur über unerwünschte Telefonwerbung steigen seit dem Jahr 2015 und befinden sich mittlerweile auf dem höchsten jemals gemessenen Stand. Vom Jahr 2016 zum Jahr 2018 haben sich die Beschwerdezahlen mehr als verdoppelt (von 29.298 auf 62.247).<sup>1</sup>

Nach einer repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt<sup>2</sup> wurde mehr als die Hälfte der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>3</sup> schon einmal unaufgefordert von einem Unternehmen kontaktiert. Die am häufigsten genannte Branche war dabei die Telekommunikationsbranche.<sup>4</sup>

#### 1.2 Lösungsansätze

Zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung ist ein doppeltes Vorgehen erforderlich:

- Die wirtschaftlichen Anreize für unerlaubte Anrufe sind zu reduzieren. Nach Telefongesprächen ist oftmals unklar, was genau vereinbart wurde. Unternehmen berufen sich auf einen Vertragsschluss, der von Verbrauchern bestritten wird. Diese Situation setzt Anreize, Verbrauchern Verträge „unterzuschieben“, obwohl rechtlich oftmals überhaupt kein Vertrag zustande gekommen ist. Anstatt es auf einen Rechtsstreit ankommen zu lassen, bezahlen dann viele Betroffene (unten 2.).
- Mit Hilfe von ordnungsrechtlichen Maßnahmen sind höhere Anforderungen an die Einwilligung in Telefonanrufe zu stellen (unten 3.).

### 2. ALLGEMEINE BESTÄTIGUNGSLÖSUNG

#### 2.1 Forderung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung. Diese sollte im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) stehen und für alle telefonisch angebahnten Verträge über Dauerschuldverhältnisse gelten.

---

<sup>1</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, Seite 67, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>2</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>3</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>4</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

Eine erneute Textform oder Bestätigungslösung für nur eine Branche würde aus Sicht des vzbv das Problem nicht lösen, sondern nur zu erneuten Verlagerungen der Anrufe und der untergeschobenen Verträge in andere Branchen führen.

Nach Einführung der Textform für Verträge über Gewinnspiele sind die diesbezüglichen Anrufe von Verbrauchern anteilig am Gesamtanrufaufkommen zurückgegangen, ohne dass die Gesamtzahlen rückläufig waren. Dies spricht für eine Verlagerung weg von den Gewinnspielen und hin zu anderen Branchen als Folge des Textformerfordernisses.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund ist bei einer erneuten Beschränkung der Bestätigungslösung auf eine Branche kein signifikanter Rückgang der unerlaubten Telefonwerbung zu erwarten, sondern allenfalls wiederum eine Verlagerung innerhalb des Gesamtaufkommens.

### **EINFÜHRUNG DER ALLGEMEINEN BESTÄTIGUNGSLÖSUNG**

Der vzbv fordert deshalb die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung für Dauerschuldverhältnisse im Bürgerlichen Gesetzbuch. Ausschließlich sektorspezifische Lösungen würden als Maßnahme gegen unerlaubte Telefonwerbung und untergeschobene Verträge zu kurz greifen.

## **2.2 Energie**

Im Energiesektor wäre die Einführung der Bestätigungslösung eine richtige, aber nicht ausreichende Maßnahme. Das Problem liegt hier vor allem in der Praxis des Vertragswechsels. Der neue Anbieter kündigt in der Regel mit (angeblicher) Vollmacht des Verbrauchers den alten Vertrag. Schon nach geltendem Recht erfordert diese Kündigung eine Vollmacht in Textform (§ 312 h BGB). Diese Vollmacht lassen sich die an dem Wechselverfahren beteiligten Stellen aber in der Regel nicht vorlegen, sondern vollziehen den Wechsel allein aufgrund der Behauptung des neuen Anbieters, im Besitz der erforderlichen Vollmacht zu sein. Ist dann der Wechsel erst einmal eingeleitet und der alte Vertrag gekündigt, ist die Rückabwicklung für betroffene Verbraucher aufwändig.

Die beteiligten Stellen – insbesondere Behörden – müssten deshalb dazu verpflichtet werden, den erklärten Willen der betroffenen Verbraucher in Textform zu prüfen, bevor ein Anbieterwechsel überhaupt eingeleitet werden darf. Grundlage dieser Prüfung sollte nicht nur eine Vollmacht zur Kündigung des alten Anbieters sein (§ 312 h BGB), sondern die Bestätigung des vollständigen Vertrags. Denn nur diese Bestätigung ermöglicht es dem Verbraucher, sich nicht nur mit der Kündigung, sondern auch mit dem neuen Vertrag und dessen Konditionen auseinanderzusetzen, bevor er diesem in Textform zustimmt.

### **FLANKIERENDE MAßNAHMEN FÜR ENERGIEVERTRÄGE**

Der vzbv fordert die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung, die auch für Energielieferungsverträge gelten muss. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die am Anbieterwechsel beteiligten Stellen das Wechselverfahren nur nach Vorlage der Bestätigung in Textform einleiten dürfen.

---

<sup>5</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O, Seite 145 ff.

## 2.3 Telekommunikation

Die repräsentative Umfrage des Marktwächters Digitale Welt<sup>6</sup> zu unaufgeforderten Kontaktversuchen hat ergeben, dass die Telekommunikationsbranche unter den traditionell auffälligen fünf Branchen<sup>7</sup> am häufigsten genannt wurde. Hinzukommt, dass es sich hier mehrheitlich um aktuelle Kontaktversuche von Telekommunikationsunternehmen handelt: Mehr als die Hälfte (52%) der Verbraucher gaben an, dass die unaufgeforderten Kontakte im Jahr 2017 (Januar bis Anfang September) stattfanden. Hochgerechnet auf die Privathaushalte in Deutschland bedeutet das, dass 10,3 Millionen Verbraucher allein im Bereich Telekommunikation unaufgefordert kontaktiert wurden.<sup>8</sup>

Der häufigste Kontaktkanal war dabei auch das Telefon: Bei mehr als drei Viertel (78%) der Befragten, die schon einmal unaufgefordert Angebote zu Telekommunikationsdienstleistungen erhalten haben, erfolgte die Kontaktaufnahme per Telefon.<sup>9</sup>

Angesichts dieser Zahlen wäre eine Bestätigungslösung ohne Einschluss des Telekommunikationssektors weder zielführend noch gesetzgeberisch nachvollziehbar.

### PRIORITÄT FÜR BESTÄTIGUNGSLÖSUNG IM TELEKOMMUNIKATIONSEKTOR

Die Bestätigungslösung muss vor allem den Telekommunikationssektor umfassen. Eine Bestätigungslösung unter Ausschluss des Telekommunikationssektors wird das Problem der unerlaubten Telefonanrufe und untergeschobenen Verträge nicht lösen.

## 2.4 Weitere Branchen

Auch in anderen Branchen werden Verbraucher unaufgefordert kontaktiert und die Kontakte werden genutzt, um Verträge zu schließen oder nachträglich einen nicht stattgefundenen Vertragsschluss zu behaupten (Problem des „Unterschiebens“ von Verträgen).

- **Gewinnspiendienste** gehören nach den Erkenntnissen des Marktwächters zu den auffälligsten Branchen bei der unaufgeforderten Kontaktaufnahme. 50% der unaufgefordert kontaktierten Verbraucher gaben an, schon einmal von einem entsprechenden Dienst unaufgefordert kontaktiert worden zu sein.<sup>10</sup> Dies gilt allerdings für alle Kanäle, nicht nur unerlaubte Anrufe. Für letztere konnten die Verbraucherzentralen nach der Einführung des Textformerfordernisses einen deutlichen anteiligen

---

<sup>6</sup> Befragung im Zeitraum 21.08. bis 05.09.2019: Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>7</sup> Die fünf Branchen sind: Telekommunikation (54%), Glücks-/Gewinnspiel (50%), Energieversorgung (46%), Zeitschriftenverlag (45%), Versicherungen und Finanzdienstleistungen (38%).

<sup>8</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 12, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>9</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 14, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>10</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

Rückgang am Gesamtaufkommen der unerlaubten Anrufe feststellen.<sup>11</sup> Dieser Befund wird auch von der Bundesnetzagentur bestätigt, die seit dem Jahr 2013 bis zum Berichtszeitpunkt für die Evaluierungsstudie im Auftrag des BMJV (2016) einen stetigen Rückgang der Verbraucherbeschwerden bescheinigt.<sup>12</sup> Diese Entwicklung bestätigt die Wirksamkeit eines Textformerfordernisses, das mit der Bestätigungslösung branchenübergreifend umgesetzt werden sollte.

- **Versicherungen** werden im Zusammenhang mit unaufgeforderten Kontakten zwar vergleichsweise seltener genannt, sind aber mit 38% der unaufgefordert kontaktierten Verbraucher nicht zu vernachlässigen.<sup>13</sup> Hinzukommt, dass hier besonders unseriöse Methoden zum Unterschieben von Verträgen angewandt werden. Häufig werden ältere Menschen am Telefon bedrängt, wirtschaftlich unrentable Sterbegeldversicherungen abzuschließen. Die Versicherungsvertreter behaupten, dabei alle Informationspflichten erfüllt zu haben – auch mit Blick auf das Widerrufsrecht, so dass die untergeschobenen Verträge später rechtlich kaum angreifbar sind.<sup>14</sup> Um diesen Machenschaften ein Ende zu bereiten, muss die Bestätigungslösung auch für Versicherungsverträge greifen. Ein Bedarf im Wirtschaftsverkehr, komplexe, bedingungsreiche Produkte wie Versicherungen ohne vorherigen Austausch von Unterlagen ausschließlich über das Telefon abzuschließen, ist nicht erkennbar.
- Abonnements für **Zeitungen und Zeitschriften** werden traditionell ebenfalls über unaufgeforderte Kontakte vertrieben. 45% der unaufgefordert kontaktierten Verbraucher gaben an, schon einmal von einem Anbieter dieser Branche unaufgefordert kontaktiert worden zu sein<sup>15</sup>. Auch insoweit erscheint eine Einbeziehung in die Bestätigungslösung geboten, um Verbraucher besser vor unerwünschter Telefonwerbung zu schützen und Bedenkzeit bis zu einer Bestätigung in Textform einzuräumen.

### 3. EINWILLIGUNG

Telefonanrufe ohne vorherige Einwilligung des Anschlussinhabers sind in der Regel unzulässig (§ 7 UWG). An die Einwilligung werden auf lauterkeitsgesetzlicher Ebene derzeit keine besonderen Anforderungen gestellt.

In der Praxis sind Feststellungen zur Einwilligung sowohl rechtlicher wie auch tatsächlicher Art mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Aus Gesprächen in den Beratungsstellen ergibt sich, dass viele Betroffene nicht wissen, ob sie eine Einwilligung erteilt haben (55% der Befragten). Ebenso sind aber viele Verbraucher davon überzeugt,

---

<sup>11</sup> Unlautere Telefonwerbung, Auswertung einer Online-Umfrage der Verbraucherzentralen (2015), Seite 2, [https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/166/dokumente/15-12-18\\_Verbraucherzentralen\\_%20Auswertung-Unlautere-Telefonwerbung.pdf](https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/166/dokumente/15-12-18_Verbraucherzentralen_%20Auswertung-Unlautere-Telefonwerbung.pdf)

<sup>12</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 150

<sup>13</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>14</sup> Anschaulich hierzu: Reichard, Rita: „Kiste, Kaffee, Kuchen: Die Sterbegeldversicherung“, in: Herbert Frommes Versicherungsmonitor vom 28.12.2015, <https://versicherungsmonitor.de/2015/12/28/kiste-kaffee-kuchen-die-sterbegeldversicherung/> (kostenpflichtiges Onlineangebot)

<sup>15</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

keine Einwilligung erteilt zu haben (42%).<sup>16</sup> Auch nach den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur liegt nur sehr selten eine wirksame Einwilligung vor.<sup>17</sup>

Eine Mehrheit der Verbraucher (55%) ist verunsichert und kann sich über die Einwilligung keine klare Meinung bilden. Die Gründe hierfür liegen zumindest auch in der gesetzlichen Regelung in § 7 UWG. Aufgrund der geltenden Rechtslage ist es für Verbraucher nur schwer möglich, zu erkennen, ob sie eine wirksame Einwilligung erteilt haben:

- Liegt die Einwilligung längere Zeit zurück, verblasst die Erinnerung und in rechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage der Notwendigkeit einer Befristung bzw. eines Verfalls, die Gerichte mangels gesetzlicher Regelung unterschiedlich beurteilen.
- War die Einwilligung „im Kleingedruckten“ versteckt, wird sie häufig nicht zur Kenntnis genommen und ist möglicherweise (je nach Rechtsansicht) - ebenfalls rechtlich unwirksam.
- Wurde die Einwilligung mündlich erteilt, ist die Wirksamkeit kaum nachprüfbar und es besteht ein hohes Risiko von manipulierten Zeugenaussagen.

Aus Sicht der Verbraucherzentralen und des vzbv ist es daher geboten, klarzustellen, dass für eine Einwilligung nach § 7 UWG – wie auch für Einwilligungen entsprechend der kommenden E-Privacy-Verordnung – die Begriffsbestimmung und die Voraussetzungen, die in Artikel 4 Nummer 11 und Artikel 7 der Verordnung (EU) 2016/679 gelten. Demnach muss der Verantwortliche nachweisen können, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt hat. Erfolgt darüber hinaus die Einwilligung durch eine schriftliche Erklärung, die noch andere Sachverhalte betrifft, so muss das Ersuchen um Einwilligung in verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache so erfolgen, dass es von den anderen Sachverhalten klar zu unterscheiden ist. Außerdem hat die betroffene Person das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen.

Der vzbv unterstützt insofern inhaltlich Vorschläge, die Einwilligung gegenüber der heutigen Rechtspraxis zu konkretisieren und deutlicher herauszustellen. Aus Sicht des vzbv sind diese Vorschläge aber von den Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung vollumfänglich abgedeckt.

Insofern geht es nicht darum, einen neuen politischen Prozess zu initiieren mit der Absicht, die Einwilligungserfordernisse zu konkretisieren, sondern es geht einzig und allein darum, eine entsprechende Regelung über die E-Privacy-Verordnung auf europäischer Ebene zu erreichen. Hierfür ist entscheidend, dass die E-Privacy-Verordnung es den Mitgliedstaaten weiterhin freistellt, die Zulässigkeit von Telefonwerbung von einer wirksamen Einwilligung abhängig zu machen (s. u. 0, S. 10).

Ob auf diesem Wege auch das Problem der fehlenden Befristung von Einwilligungen gelöst werden kann, muss nach derzeitigem Stand bezweifelt werden. Diese Frage dürfte damit auch in Zukunft die Gerichte beschäftigen.

---

<sup>16</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 19 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>17</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 56



## ANFORDERUNGEN AN DIE EINWILLIGUNG KLARSTELLEN

Es muss durch eine entsprechende Regelung in der E-Privacy-Verordnung klargestellt werden, dass für eine Einwilligung nach § 7 UWG die Begriffsbestimmung und die Voraussetzungen der Datenschutz-Grundverordnung gelten.

## 4. WEITERE SANKTIONSMÖGLICHKEITEN

### 4.1 Bußgeldbewährte Dokumentationspflicht

Darüber hinaus könnte auch eine verschärfte Dokumentationspflicht auf Seiten der Anrufer, die sich auf eine Einwilligung berufen, hilfreich sein. Insoweit unterstützt der vzbv auch die entsprechenden Vorschläge im Evaluierungsgutachten.<sup>18</sup>

Eine zusätzliche bürokratische Last dürfte damit – entgegen der Annahme im Gutachten – kaum verbunden sein, denn die jeweiligen Unternehmen müssen die Einwilligung ja bereits nach geltendem Lauterkeitsrecht beweisen können, was ohne Dokumentation kaum möglich sein dürfte.

Der Vorteil der Dokumentationspflicht läge demgegenüber darin, den bußgeldbewehrten Vorwurf leichter begründen und Mitarbeiter des Unternehmens als Zeugen vernehmen zu können.

### 4.2 Verschärfung behördlicher Sanktionen

Im Zuge der nationalen Umsetzung des „europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in einem Eckpunktepapier<sup>19</sup> im Februar diesen Jahres bereits angekündigt, eine Ausrichtung der Bußgelder im Telekommunikationsgesetz (TKG) am Jahresumsatz der Unternehmen ähnlich des § 81 Abs. 4 GWB zu prüfen. Der vzbv unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich. Die derzeitigen Bußgelder haben in vielen Fällen keine abschreckende Wirkung, sodass Unternehmen angehalten sein könnten, rechtswidrige Produkte oder Geschäftspraktiken fortzuführen.<sup>20</sup>

Darüber hinaus wird im Eckpunktepapier zur Umsetzung des EECC vorgeschlagen, die Höhe von Zwangsgeld nach § 126 TKG zu erhöhen. Bisher kann die Bundesnetzagentur zur Durchsetzung ihrer Anordnungen bis zu 500.000 Euro Zwangsgelder auferlegen. Laut Eckpunktepapier soll die Bundesnetzagentur zur Durchsetzung ihrer Anordnungen Zwangsgelder von mindestens 1.000 EUR bis höchstens zehn Mio. EUR verhängen können. Der vzbv begrüßt auch dieses Vorhaben. Durch ihre Eigenschaft als Beugegeld, welches fortwährend auferlegt werden kann, bis das Unternehmen der behördlichen Anordnung nachgeht, sind Zwangsgelder im Hinblick auf die Effektivität der Durchsetzung ein wichtiges Mittel behördlicher Sanktionen.

---

<sup>18</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 4 und 64 ff.

<sup>19</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, S. 24ff., [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221\\_bmwibmvi\\_eckp-tkg-novelle-2019.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221_bmwibmvi_eckp-tkg-novelle-2019.pdf)

<sup>20</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikationsmarkt verbraucherfreundlich gestalten, Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zur nationalen Umsetzung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC), 2018, S. 17 Beispiel StreamOn, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/11/14/18-11-08\\_forderungskatalog\\_vzbv\\_nationale\\_umsetzung\\_eecc.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/11/14/18-11-08_forderungskatalog_vzbv_nationale_umsetzung_eecc.pdf)

Wie im Evaluierungsgutachten vorgeschlagen<sup>21</sup>, sollte auch in Erwägung gezogen werden, für den Rechtsweg gegen Bußgeldbescheide eine Sonderzuweisung an das Landgericht oder Oberlandesgericht vorzusehen – wie etwa im Kartellrecht oder bei der Musterfeststellungsklage.

### **BUßGELDER NACH DEM UNTERNEHMENSUMSATZ BEMESSEN**

Der vzbv fordert den Bußgeldrahmen sowie die Höhe der Zwangsgelder so anzupassen, dass die Strafhöhe bei Verstößen mit bis zu 15% des weltweiten Unternehmensumsatzes des Vorjahres bemessen werden kann.

## **III. WEITERE MAßNAHMEN**

### **1. RATSVERHANDLUNGEN ÜBER DIE E-PRIVACY-VERORDNUNG**

Mit der E-Privacy-Verordnung will die Europäische Kommission den Datenschutz und die Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation verbessern. Sie soll die bisherige Richtlinie 2002/58/EG ablösen und wie diese weiterhin Regelungen zu unerbetener Kommunikation enthalten.

Der entsprechende Kommissionsvorschlag wurde im Januar 2017 vorgelegt. Am 23. Oktober 2017 hat das Europäische Parlament seine Position beschlossen. Eine allgemeine Ausrichtung des EU-Ministerrats steht noch aus.

#### **1.1 Beibehaltung der jetzigen Regelung, nach der die Mitgliedstaaten ein ausdrückliches Einwilligungserfordernis für Telefonwerbung durchsetzen können**

Der vzbv begrüßt, dass nach der E-Privacy-Verordnung künftig grundsätzlich eine Einwilligung notwendig sein soll, wenn natürliche oder juristische Personen Direktwerbung über elektronische Kommunikationsdienste an Endnutzer richten, die natürliche Personen sind.

Allerdings hat das Europäische Parlament im Falle persönlicher Direktwerbeanrufe an natürliche Personen vorgeschlagen, vom generellen Erfordernis der Einwilligung abzuweichen. Solche Werbeanrufe sollen nach dem Vorschlag des Europäischen Parlaments zulässig sein, wenn die Angerufenen dem Erhalt solcher Kommunikation nicht widersprochen haben. Diesen Vorschlag des Europäischen Parlaments lehnt der vzbv nachdrücklich ab.

Besonders persönliche Direktwerbeanrufe werden von Verbrauchern als sehr belästigend wahrgenommen. Die Anrufer gehen dabei oftmals mit professionell geschulten Methoden und irreführenden und unwahren Angaben vor, um den Absatz von Produkte oder Dienstleistungen zu befördern, ohne dass der Anruf von den Verbrauchern gewünscht oder erlaubt wurde.<sup>22</sup> In diesen Situationen sind Verbraucher oftmals überrumpelt, stehen unter Druck und sind verwundbar für missbräuchliche Praktiken wie untergeschobene Verkäufe oder Verträge – besonders wenn es sich um sehr junge oder alte

---

<sup>21</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 128 ff.

<sup>22</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2018; 2019; Seite 67f; <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf>

Verbraucher handelt.<sup>23</sup> Im Vergleich zu unerbetenen elektronischen Nachrichten, denen Verbraucher in Ruhe begegnen können, handelt es sich daher bei persönlichen Anrufen um einen weitaus größeren Eingriff.

Obgleich unerbetene Anrufe in Deutschland einem Einwilligungsvorbehalt unterliegen, gibt es noch eine Vielzahl von Beschwerden. Allein im Jahr 2018 erhielt die Bundesnetzagentur 62.247 schriftliche Beschwerden in Bezug auf unerlaubte Telefonwerbung – ein historischer Höchststand.<sup>24</sup>

Darüber hinaus können auch bei persönlichen Direktwerbeanrufen finanzielle Kosten für Endnutzer entstehen, beispielsweise wenn diese eine kostenpflichtige Anrufweiterleitung eingerichtet haben, oder sich im Ausland befinden, wo sie für den Empfang von Anrufen ein Entgelt entrichten müssen.

### **EINWILLIGUNGSERFORDERNIS FÜR TELEFONWERBUNG IN DER E-PRIVACY-VERORDNUNG SICHERN**

Die deutsche Bundesregierung muss sich im EU-Rat daher weiterhin vehement dafür einsetzen, dass die bewährten deutschen Verbraucherschutzregelungen hinsichtlich telefonischer Direktwerbung erhalten bleiben können und Direktwerbeanrufe weiterhin nur mit Einwilligung der Verbraucher erlaubt sind.

## **1.2 verpflichtende Nummernanzeige**

Nach § 102 Absatz 2 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) müssen Werbetreibende sicherstellen, dass dem Angerufenen die dem Anrufer zugeteilte Rufnummer übermittelt wird. Diese Regelung stellt sicher, dass Verbraucher ihre Rechte gegenüber Werbetreibenden wahrnehmen und beispielsweise im Falle eines unerwünschten Werbeanrufs bei der Bundesnetzagentur Beschwerde einreichen können.

Vor diesen Hintergründen erachtet es der vzbv als kritisch, dass die Europäische Kommission und das Europäische Parlament vorgeschlagen haben, dass Werbetreibende die Wahl haben sollen, ob sie eine Rufnummer angeben, unter der sie erreichbar sind, oder einen besonderen Code/eine Vorwahl angeben, der/die kenntlich macht, dass es sich um einen Werbeanruf handelt.

Die Anzeige einer eindeutigen Kennung kann die Übermittlung der zugeteilten Rufnummer nicht ersetzen. Eine eindeutige Kennung kann Verbraucher zwar dabei unterstützen zu beurteilen, ob sie einen Anruf annehmen möchte oder nicht. Die eindeutige Kennung hilft ihnen jedoch nicht, wenn sie ihre Rechte gegenüber dem Werbetreibenden wahrnehmen möchte, nachdem sie den Anruf angenommen haben.

### **VERPFLICHTENDE RUFNUMMERNANZEIGE IN DER E-PRIVACY-VERORDNUNG DURCHSETZEN**

Die deutsche Bundesregierung muss sich im EU-Rat daher dafür einsetzen, dass werbende Unternehmen weiterhin dem Angerufenen die dem Anrufer zugeteilte Rufnummer übermitteln müssen.

<sup>23</sup> Verbraucherzentrale.de: Unerlaubte Telefonwerbung - Belästigung hält an; 2015; <https://www.verbraucherzentrale.de/unerlaubte-telefonwerbung-nervt-weiterhin>

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2018; 2019; Seite 67f; <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf>

### 1.3 Schaffung einer eindeutigen Kennung, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt

Der vzbv begrüßt den Vorschlag, eine eindeutige Kennung, beziehungsweise Rufnummern-gasse zu schaffen, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt. Eine solche Kennung würde den Verbrauchern helfen zu entscheiden, ob sie einen Anruf annehmen wollen oder nicht. Auch könnten sie ihre Endgeräte so konfigurieren, dass entsprechende Anrufe automatisch abgelehnt werden. Die Anzeige einer eindeutigen Kennung kann jedoch die Übermittlung der zugeteilten Rufnummer nicht ersetzen (siehe Punkt 2.2).

#### **KENNZEICHNUNG VON TELEFONANRUFEN ZU WERBEZWECKEN IN DER E-PRIVACY-VERORDNUNG DURCHSETZEN**

Die deutsche Bundesregierung sollte sich im EU-Rat daher dafür einsetzen, dass werbende Unternehmen eine eindeutige Kennung, beziehungsweise Rufnummern-gasse angeben müssen, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt.

## 2. „PREDICTIVE DIALING“ VERBIETEN

Phantomanrufe von „Predictive Dialern“, also Computerprogrammen, die gleichzeitig viele Telefonanschlüsse anwählen, von denen aber nur zum zuerst „Abhebenden“ eine Verbindung hergestellt wird, können für Verbraucher besonders belästigend werden. Laut Bundesnetzagentur sind die Beschwerdezahlen leicht zunehmend, mit 39.605 Beschwerden im Jahr 2018<sup>25</sup>, gegenüber 38.127 Beschwerden aus 2017.<sup>26</sup>

Bereits 2015 wurden selbstverpflichtende Branchenkodizes mehrerer Verbände beschlossen und veröffentlicht.<sup>27</sup> In den Kodizes werden konkrete Rahmenbedingungen für das Anrufverhalten geregelt und Branchenvorgaben beispielsweise zu Anrufzeiten und Anzahl von Anrufversuchen gestaltet. Auch hat die Bundesnetzagentur ab 2017 ein Rügeverfahren eingeführt, bei dem das auffällig gewordenen Unternehmen auf Rechtsverstöße hingewiesen und aufgefordert wird das Anrufverhalten entsprechend zu ändern. Sofern das Unternehmen weiterhin auffällig bleibt, kann die Bundesnetzagentur die Abschaltung von Rufnummern anordnen.<sup>28</sup>

Trotz Selbstverpflichtung der Wirtschaft steigt das Beschwerdeaufkommen von Jahr zu Jahr. Auch bietet der zufällige und entpersonalisierte Charakter solche Anrufe für den Verbraucher keinerlei Mehrwert. Aus Sicht des vzbv ist ein Nachbessern der Verhaltenskodizes daher nicht zielführend.

#### **PREDICTIVE DIALING VERBIETEN**

Der vzbv setzt sich dafür ein, „Predictive Dialing“ zu verbieten.

<sup>25</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2018; S. 65, 2019, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>26</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2017, S. 69, 2018, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>27</sup> Bitkom: Verhaltensregeln für verbraucherfreundliches Telemarketing, 2015, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/BITKOM-Verhaltensregeln-verbraucherfreundliches-Telemarketing.pdf>

<sup>28</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2018; S. 65, 2019, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6)