



## **Unerlaubte Telefonwerbung und unseriöse Geschäftspraktiken wirksam bekämpfen**

Öffentliche Anhörung vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
am 25. September 2019

### **Stellungnahme**

zum Antrag der Abgeordneten Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Dr. Manuela Rottmann, Renate Künast, Katharina Dröge, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Beate Müller-Gemmeke, Filiz Polat, Corinna Rüffer, Stefan Schmidt und Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 09.07.2018,  
BT-Drucksache 19/3332



Der Antispam e.V. unterstützt die Forderung nach Schaffung eines Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und untergeschobener Verträge. Die bisherigen Massnahmen - Novellierung TKG und TMG, Einführung des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken - haben nicht zu einer nennenswerten Verringerung belästigender Anrufe geführt. Die von den Vertretern der Call-Center-Branche bei der Anhörung zur Novellierung des TMG/TKG geäußerten Befürchtungen der Arbeitsplatzreduzierungen durch eine schärfere gesetzliche Regulierung sind nicht bestätigt worden, da sich die Arbeitsplätze der betreffenden unsauber arbeitenden Unternehmen auch nach Darstellung der Callcenterverbände gerade nicht in Deutschland, sondern in der Türkei oder im Kosovo befinden. Selbst wenn die noch erheblichen Vollzugsdefizite beseitigt werden, gehen wir daher auch nicht davon aus, dass mit einer schärferen Regulierung der Telefonwerbung überhaupt ein nennenswerter Arbeitsplatzverlust einhergeht, weil sich dies allenfalls in einer Verschiebung innerhalb der Märkte zugunsten rechtstreuer Mitbewerber niederschlägt. Diese Vollzugsdefizite sind dermassen gravierend, dass sich selbst die von den Bundesländern veranstaltete Gemeinsame Klassenlotterie GKL (ehem. SKL und NKL) ohne Sorge vor Sanktionen der unerlaubten Telefonwerbung für den Vertrieb ihrer Lose bedient (Stand: 05.09.2019).

Die praktizierten Werbemethoden stellen jedoch nicht nur eine Belästigung der Verbraucher dar, sondern sie fügen auch der Wirtschaft und den Kommunen enormen Schaden zu. Und dies betrifft nicht nur den wirtschaftlichen Nachteil, den seriös arbeitende Unternehmen durch die illegalen Methoden der Call-Center-Branche erleiden, sondern weitere wirtschaftliche Einbußen aus derartigen Vermarktungsstrategien. So hat z. Bsp. die zu 100% in kommunaler Hand befindliche Stadtwerke Pforzheim GmbH & Co. KG mindestens 6 Millionen Euro Verlust aus Problemen im Telesales-Bereich verbuchen müssen, obwohl u.a. der Antispam e.V. bereits zwei Jahre, bevor der Schaden eintrat, Vorstand, Aufsichtsrat und den gesamten Stadtrat vor dieser Entwicklung gewarnt hatte und alle Warnungen ignoriert wurden. Mit Telesales ist in diesem Fall nahezu ausschliesslich der Vertrieb über Cold Calls eines einzigen hamburgischen Vertriebspartners und dessen



---

ausländischen Call Centern gemeint. Ähnlich hohes Belästigungspotential geht im übrigen auch von der 100% kommunalen Stadtwerke Krefeld AG und deren Tochter lekker Energie aus.

1.

a) Der Antispam e.V. fordert eine Bestätigungslösung für telefonisch angebahnte Verträge.

Der eingebrochene Antrag, telefonisch angebahnte Verträge durch eine in Textform gefasste Bestätigung durch den Verbraucher wirksam werden zu lassen, kann lediglich ein Teil der Lösung sein. Die Bestätigung sollte auch offenlegen, auf welchem Weg vom Anrufenden bis zum profitierenden Vertragspartner der Vertrag zustande gekommen ist. Ähnlich der von der Versicherungswirtschaft praktizierten Vorgehensweise, in Versicherungsverträgen den betreuenden Makler zu benennen, soll das Bestätigungsschreiben alle involvierten Stellen auflisten.

Die Vorgabe, einen telefonisch angebahnten Vertrag zu bestätigen, stellt für die betroffenen Wirtschaftszweige auch keine unangemessene Belastung dar. Bei den beworbenen Produkten und Dienstleistungen handelt es sich regelmäßig nicht um Verträge, die eine sofortige Entscheidung des Verbrauchers erfordern. Daher ist die auf Seiten des gewerblichen Vertragspartners mögliche geringe Verzögerung auch zumutbar. Hinzu kommt, daß angesichts der extrem kostengünstigen Möglichkeiten des Versandes elektronischer Nachrichten nach einer telefonischen Vertragsanbahnung auch die kostenmäßige Mehrbelastung pro Vertrag jedenfalls dann kaum messbar sein dürfte, wenn der Verbraucher tatsächlich im Nachgang nur bestätigen soll, was tatsächlich auch zuvor genau so telefonisch bereits besprochen wurde. Der mögliche Kostenvorteil besonders transparent arbeitender Verkäufer, die von kostenträchtigen Rückfragen verunsicherter Verbraucher nach Bestätigungsanfragen tendenziell eher verschont bleiben werden, setzt einen zusätzlichen Anreiz für besonders seriöse und transparente Vertriebsmethoden. Dies würde einen notwendigen grundlegenden Paradigmenwechsel zur jetzigen Rechtslage darstellen, bei der letztlich der besonders dreist und intransparent verkaufende Anbieter dennoch mit einem gültigen Vertrag oder wenigstens dessen Druckpotential bergendem Anschein belohnt wird, sofern er die Ausübung des Widerrufsrechts möglichst erschwert und sodann trotz

---

windigster Vertriebsmethoden Verbraucher oft erfolgreich zur Zahlung bewegen kann.

b) Eine zeitliche Begrenzung der Wirksamkeit einer ungenutzt bleibenden Werbeeinwilligung ist aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig. Angesichts der regelmäßigen Praxis von Subwerbern, erfundene jahrealte Einwilligungserklärungen zu präsentieren und auf fehlende Erinnerung der Verbraucher zu hoffen und angesichts deutlich differierender Meinungen derartiger "Laufzeiten" aus der Rechtsprechung (bis hin zu der Auffassung des III. Zivilsenats des BGH, wonach die Wirksamkeit einer Einwilligungswirksamkeit grundsätzlich nicht durch Zeitablauf ende, vgl. BGH, Urt. v. 01.02.2018, III ZR 196/17), könnte eine konkrete Regelung Rechtssicherheit für Unternehmen und Verbraucher schaffen, zumal auch der europäische Richtliniengeber gerade eine Einwilligung für den konkreten Fall verlangt, so daß von der europarechtlichen Vorgabe einer zeitlich völlig unbegrenzten Wirksamkeit von Einwilligungen auch gerade nicht auszugehen ist. Im Falle einer Angleichung der Wirksamkeitsfrist von Einwilligungserklärungen in Telefonwerbung an die Neuvergabekarenzzeit für Rufnummern nach Rufnummernwechseln könnten zudem sogar nebenbei sämtliche rechtlichen Unsicherheiten beseitigt werden, die entstehen, wenn eine von einem Altanschlußinhaber erteilte Einwilligung für Werbekontakte gegenüber einem Neuanschlußinhaber genutzt wird.

c) Bereits bei der Dialogveranstaltung zur Vorstellung der Ergebnisse der Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz am 01. Juni 2017 haben sich zu Wort meldende Teilnehmer aus anderen EU-Mitgliedsstaaten über die verhältnismäßig milden Strafen bei Verstößen gegen UWG, TMG bzw. TKG verwundert gezeigt. Insbesondere die in Polen üblichen Strafen begännen nach Aussage einer Beobachterin aus Polen weit über jenem Bereich, in dem sich in Deutschland die Höchstmasse bewegen. Die damalige Beschwerde des BMJV und der BNetzA, wonach die Rechtsprechungspraxis des AG Bonn dem Willen des Gesetzgebers, die angegriffenen Vertriebsmethoden wirksam zu unterbinden, zuwiderläuft, ist eines der Hauptprobleme. Dies gilt erst recht, wenn selbst die Ausschöpfung der

Höchstgrenzen und die dem zugrundeliegenden massenhaften Verstöße gleich in mehreren voneinander unabhängigen Fällen vor allem auch erst einmal zeigen, daß selbst solche Geschäftsmodelle derzeit noch funktionieren, die es auf eine besonders rücksichtslose systematische Inkaufnahme von Rechtsbrüchen mit dem Ziel der maximalen Umsatzgenerierung vor einem ernsthaften Eingreifen der Behörden direkt anlegen. Die angesichts dessen offensichtlich weiter fehlende hinreichende Abschreckungswirkung der Sanktionsdrohungen zeigt die Notwendigkeit des Nachsteuerns des Gesetzgebers durch Kopplung der Sanktionen an Jahresumsätze und Prüfung einer Entlastung des AG Bonn von solchen Verfahren von immenser bundesweiter Bedeutung.

2.

Die bereits 2017 von der Bundesnetzagentur festgestellte gravierende Steigerung der Beschwerdezahlen wegen belästigender Telefonwerbung hat sich bis heute nicht in einer auch nur halbwegs angepassten Steigerung der Personalausstattung der BNetzA widergespiegelt. Zwar sind die festgesetzten Ordnungsmittel erfreulicherweise mehrfach bis zur Höchstgrenze ausgeschöpft worden, jedoch verlangen die anhängigen Verfahren wesentlich grösseren Personaleinsatz, um eine angemessene abschreckende Wirkung auf die betroffenen Unternehmen zu entwickeln.

3.

Eine Opt-out-Lösung für Werbeeinverständnisse ist aus Sicht des Verbraucherschutzes vollkommen inakzeptabel. Wie im Antrag bereits ausgeführt, ist schon heute jeder 2. Verbraucher von unerwünschter Werbung per Telefon betroffen. Es wäre ein Dammbruch, bei dem sich das heutige Durchsetzungsdefizit lediglich in ein Regelungsdefizit umwandeln würde, weil die gerichtsfeste Dokumentation von Widersprüchen und deren Verwaltung über längere Zeiträume von Verbrauchern in der Praxis nicht zu leisten ist. Faktisch liefe dieser Weg auf eine rechtliche Billigung der von einer so deutlich wie nie bestehenden Mehrheit in der Bevölkerung als unzumutbar belästigend empfundenen einwilligungslosen Telefonwerbung hinaus.

Schon weil das besonders belästigende Telefonmarketing in der Praxis nur Teilbereiche der Wirtschaft betrifft, in denen auch rechtstreue Wettbewerber existieren und bereits derzeit



---

unter den wettbewerbsrechtlichen Durchsetzungsdefiziten leiden, dürfte eine derart grundlegenden Deregulierung zu Lasten der Verbraucher ohnehin nicht mit nennenswert positiven Impulsen aufwarten. So wäre nicht nur mit einer noch stärkeren Verrohung der Sitten im Telefonvertrieb zu rechnen. Es droht nach unserer Einschätzung auch eine erhebliche Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland, weil die von Verbänden teils mühsam in Jahrzehnten durch gerichtliche Titulierung von Unterlassungsansprüchen erkämpften Sanktionsdrohungen und damit in erheblichem Umfang auch die Notwendigkeit einer wirksamen Subwerberkontrolle mittels Durchführung des Telefonvertriebs unmittelbar von Deutschland aus in erheblichem Umfang sofort entfiele.

Die bereits heute im Bereich Telemarketing geltende Verpflichtung, eine Rufnummernkennung zu übermitteln, führt dazu, dass verstärkt gefälschte Rufnummern angezeigt werden (sog. Rufnummern-Spoofing). Im günstigsten Fall handelt es sich um nicht genutzte Rufnummern. In vielen Fällen jedoch werden Rufnummern eingespeist, die x-beliebigen Bürgern zugeteilt sind. Dies führt dazu, dass zusätzlich zur Belästigung der angerufenen Verbraucher auch noch die Inhaber der missbrauchten Rufnummern einer unerträglichen Belastung ausgesetzt sind: Angerufene, die nach Heimkehr eine "Nachricht über Anrufe in Abwesenheit" auf ihrem Telefon finden, rufen die angezeigten gefälschten Rufnummern zurück.

Für das Unterbinden des Rufnummern-Spoofing sollte geprüft werden, ob eine Gesetzesänderung notwendig ist oder ob dies über eine - gegebenenfalls unter Erweiterung der behördlichen Befugnisse - behördliche Verordnung der Bundesnetzagentur, wirksam unterbunden werden kann.

Deidesheim, den 24.09.2019