

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Renate Künast, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11479 –

Verbraucherschutz bei unseriösen Geschäftspraktiken (II) – Unerlaubte Telefonwerbung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Oktober 2013 bzw. November 2014 trat das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken in Kraft. In dem Gesetz wurden unter anderem die Darlegungs- und Informationspflichten bei Inkassodienstleistungen ausgeweitet, Regelungen zu unerlaubten Telefonanrufen und Vorgaben zu Abmahnungen eingeführt. Die Bundesregierung hielt damals im Regierungsentwurf fest, dass damit „ein deutlich verbesserter Schutz der Bürgerinnen und Bürger gegen unseriöse Geschäftspraktiken hergestellt [wird]“ (www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Unserioese_Geschaeftspraktiken.pdf).

Noch immer sind lästige Werbeanrufe, mit denen Verträge untergeschoben werden sollen, gängige Praxis. Grundsätzlich ist ein Werbeanruf ohne eine eindeutige vorherige Einwilligung der Verbraucherin oder des Verbrauchers rechtswidrig. Doch immer wieder werden durch unerlaubte Telefonanrufe überrumpelten Verbraucherinnen und Verbraucher Verträge aufgedrängt. Dabei geben sich die Anruferinnen und Anrufer zur Tarnung mitunter als Verbraucherzentralen und Anwälte aus (www.vzhh.de/recht/342168/telefonwerbung-kein-ende-in-sicht.aspx). Ziel des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken war es, insbesondere durch die Erhöhung der Bußgeldmöglichkeiten und die notwendige schriftliche Bestätigungsform für Gewinnspielteilnahmen zu einem Rückgang dieser weitverbreiteten Problematik zu führen. So kann für unerlaubte Telefonanrufe seit Ende des Jahres 2013 ein Bußgeld von bis zu 300 000 Euro erhoben werden. Doch die Bundesrechtsanwaltskammer berichtet, dass diese Höhe zu keiner derartigen Abschreckung geführt habe, sondern dass sich das Werbeverhalten der Unternehmen geändert habe (www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2016/dezember/stellungnahme-der-brak-2016-43.pdf). Auch der Anstieg der Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur von 24 455 im Jahr 2015 auf 29 298 im Jahr 2016 (www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/unerlaubte-werbeanrufe-und-abzocke-am-telefon-nehmen-zu-14904016.html) und Untersuchungen von Verbraucherzentralen (www.vzhh.de/recht/414491/15_12_18_Verbraucherzentralen_%20Auswertung%20Unlautere%20Telefonwerbung.pdf)

weisen darauf hin, dass das Problem unerlaubter Telefonanrufe noch immer virulent ist. Offensichtlich besteht also in diesem Bereich noch immer Bedarf nach einer besseren gesetzlichen Regelung, weshalb die Landesregierung Baden-Württembergs einen entsprechenden Gesetzesantrag in den Bundesrat eingebracht hat (www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0101-0200/181-17.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

1. Welche Vorhaben plant die Bunderegierung im Bereich der unerlaubten Telefonwerbung nach derzeitiger Planung noch in dieser Legislaturperiode?

Die Bundesregierung wird die Ergebnisse der von ihr in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Untersuchung zur Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Rahmen einer konstruktiven Dialogphase mit den betroffenen Kreisen erörtern.

2. Wann soll für die Bereiche Telefonwerbung und Abmahnwesen die Evaluation vorliegen, nachdem bei der ersten Ausschreibung keine Angebote eingegangen sind (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/089/1808999.pdf>, S. 20)?

Was wurde an der Ausschreibung geändert, sodass nun eine Evaluation möglich ist?

Welche Ergebnisse hat die Evaluation, soweit sie bereits vorliegt, ergeben?

Der Schlussbericht zur Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken der Professoren Frauke Henning-Bodewig, Rupprecht Podszun und Hans Schulte-Nölke (im Folgenden: Evaluierungsbericht) wurde dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages mit Schreiben von Herrn Parlamentarischem Staatssekretär Lange jüngst übermittelt. Er ist auch auf der Webseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz veröffentlicht (www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken.html). Die Leistungsbeschreibung wurde bei der Vergabe gegenüber der ersten Ausschreibung lediglich geringfügig geändert. Hinsichtlich der Ergebnisse der Evaluierung wird auf den öffentlich zugänglichen Bericht verwiesen.

3. Warum wurde die Evaluation bereits mit Verzögerung ausgeschrieben, nachdem ursprünglich eine Evaluation zwei Jahre nach Inkrafttreten vorgesehen war (<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/063/1806372.pdf>)?

Der mit der Ausschreibung beauftragte Dienstleister war in dem betreffenden Zeitraum infolge einer hohen Zahl auszuschreibender Forschungsvorhaben stark belastet.

4. Sieht die Bundesregierung Verbraucherinnen und Verbraucher ausreichend vor unerlaubten Telefonanrufen geschützt (Antwort bitte für die Bereiche außerhalb und innerhalb des Gewinnspielbereichs gesondert begründen)?

Wie stuft die Bundesregierung die Entwicklung der Beschwerdezahlen bzw. der Vorkommnisse bei der Bundesnetzagentur über die letzten fünf Jahre ein (auch gesondert für den Bereich der Gewinnspielteilnahmen), und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Telefonwerbung ohne vorherige ausdrückliche Einwilligung des Verbrauchers stellt nach § 20 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu dreihunderttausend Euro ge-

ahndet wird. Dies gilt gleichermaßen für Telefonwerbung für Gewinnspielsdiensteverträge wie auch für Telefonwerbung für andere Vertragsformen. Durch das im Jahre 2013 verabschiedete Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken (BGBl. I S. 3714) wurde für Gewinnspielsdiensteverträge zusätzlich ein Textformerfordernis eingeführt, weil im Gewinnspielbereich Beschwerden über untergeschobene Verträge besonders häufig auftraten. Das Textformerfordernis schützt die Verbraucher vor untergeschobenen oder übereilt geschlossenen Verträgen, die auch auf Grund von auf einer Einwilligung beruhender und damit erlaubter Telefonwerbung abgeschlossen werden können.

Die Zahl der Beschwerden bei der Bundesnetzagentur wegen unerlaubter Telefonwerbung ist seit dem Jahr 2010 weitgehend konstant. Zu Einzelheiten der Entwicklung der Zahl der Verbraucherbeschwerden seit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage 137 im Monat Februar 2017 verwiesen. Die Zahl der Beschwerden wegen Werbeanrufen im Zusammenhang mit Gewinnspielen und Gewinnspielverträgen hat nach Daten der Bundesnetzagentur seit dem Jahr 2013 von einem Anteil in Höhe von 25 bis 50 Prozent der Beschwerden hin zu 10 Prozent der Beschwerden deutlich abgenommen. Die Verbraucherzentralen gehen demgegenüber weiterhin von einem besonders hohen Aufkommen von Werbeanrufen für Gewinnspiele, Lotterien, Gewinnreisen und Gewinneintragungsservices aus (S. 94 des Evaluierungsberichts).

Die Bundesregierung wird im Rahmen der anstehenden Dialogphase mit den betroffenen Kreisen auch erörtern, wie der Verbraucherschutz bei unerlaubter Telefonwerbung weiter verbessert werden kann.

5. Welche anderen Sanktionen (Telefonabschaltungen etc.) neben Bußgeldern wurden nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Bundesnetzagentur über die letzten fünf Jahre erlassen (Angaben bitte jährlich und für einzelne Sektoren machen)?

Grundsätzlich stehen der Bundesnetzagentur alle Maßnahmen nach § 67 des Telekommunikationsgesetzes zur Verfügung. Dies sind in diesem Bereich etwa Abschaltungsanordnungen. Sämtliche zu Verstößen gegen § 7 UWG erlassenen Maßnahmen sind auf der Internetseite der Bundesnetzagentur veröffentlicht: www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/Rufnummernmissbrauch/Massnahmenliste/Massnahmenliste-node.html

6. Sollten nach Ansicht der Bundesregierung im Rahmen der unerlaubten Telefonwerbung unrechtmäßig erzielte Gewinne leichter als bisher abgeschöpft werden können, und wenn nein, warum nicht?
7. Sollten aus Sicht der Bundesregierung im Rahmen unerlaubter Telefonwerbung unrechtmäßig erzielte Gewinne nach ihrer Abschöpfung und nach Abzug der entstandenen Kosten zur Stärkung des Verbraucherschutzes herangezogen werden, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

§ 10 UWG ermöglicht die Abschöpfung eines auf Grund eines vorsätzlichen Wettbewerbsverstößes erzielten Unrechtsgewinns zu Gunsten des Bundeshaushalts. Dies gilt auch für die durch unerlaubte Telefonwerbung erzielten Gewinne. Kann der durch den vorsätzlichen Rechtsverstoß erzielte Gewinn nicht beziffert

werden, kann dieser nach herrschender Meinung gemäß § 287 ZPO geschätzt werden.

Der Gesetzgeber hat sich im Jahr 2003 bewusst dafür entschieden, dass die abgeschöpften Gewinne dem Bundeshaushalt zu Gute kommen sollen, um eine sachfremde Anreizfunktion zu vermeiden. Hinzu kommt, dass die Arbeit der anspruchsberechtigten Verbraucherverbände zum Teil ohnehin aus öffentlichen Mitteln finanziert wird (Bundestagsdrucksache 15/1487). Im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz werden derzeit mögliche Änderungen der Regelungen über die Gewinnabschöpfung nach § 10 UWG geprüft. Hierbei werden auch Möglichkeiten sondiert, wie ein entstandener Unrechtsgewinn den geschädigten Verbrauchern zu Gute kommen könnte.

8. Sieht die Bundesregierung den aktuellen Bußgeldrahmen als ausreichend an, und was hält die Bundesregierung von Vorschlägen, das Bußgeld an unternehmerischen Größen, wie dem Umsatz des Unternehmens etc. zu orientieren, wie dies beispielsweise von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bei gewissen Verstößen umgesetzt werden kann (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Pressemitteilung/2017/pm_170222_bussgeldleitlinien.html)?

Der Bußgeldrahmen wurde durch das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken von 50 000 auf 300 000 Euro erhöht. Im Rahmen der bevorstehenden Dialogphase wird die Bundesregierung mit den beteiligten Kreisen auch den Vorschlag erörtern, das Bußgeld an unternehmerischen Größen wie dem Umsatz des Unternehmens zu orientieren.

9. Wie sieht die Bundesregierung die Aussage der Bundesrechtsanwaltskammer, dass es der „Bundesnetzagentur im Bereich der unerlaubten Telefonwerbung an einer entsprechenden Präsenz zu fehlen“ scheint (www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen-pdf/stellungnahmen-deutschland/2016/dezember/stellungnahme-der-brak-2016-43.pdf)?

Die Aussage der Bundesrechtsanwaltskammer in der Stellungnahme zur Evaluierung der verbraucherschützenden Vorschriften des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken lautet:

„Im Rahmen der anwaltlichen Tätigkeit fällt häufig auf, dass den werbenden Unternehmen (Hervorhebung nur hier) weder der Bußgeldrahmen noch das Tätigwerden der Bundesnetzagentur bekannt ist. Während beispielsweise das Bundeskartellamt für das breite Publikum wahrnehmbar in Erscheinung tritt, scheint es der Bundesnetzagentur im Bereich der unerlaubten Telefonwerbung an einer entsprechenden Präsenz zu fehlen.“

Die Bundesregierung teilt nicht die Einschätzung, dass werbenden Unternehmen die Tätigkeit der Bundesnetzagentur unbekannt ist. Bei der Bundesnetzagentur geht eine hohe Zahl von Verbraucherbeschwerden und Nachfragen sowohl zum Thema Rufnummernmissbrauch als auch zu unerlaubter Telefonwerbung ein. Die werbenden Unternehmen werden über diese Beschwerden unterrichtet und hierzu angehört.

Die Bundesnetzagentur informiert zudem fortlaufend durch Pressemitteilungen, gezielte Kommunikation mit Pressevertretern sowie über ihre Internetseite über ihre Arbeit im Bereich der Bekämpfung von unerlaubter Telefonwerbung.

10. Inwieweit ist aus Sicht der Bundesregierung die Justiz bundesweit dieser Thematik gegenüber personell ausreichend ausgestattet (Antwort bitte mit Daten unterlegen, ggf. auch für die einzelnen Bereiche)?

Wie viele Verfahren gab es nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren jeweils?

Für einen Einspruch gegen einen Bußgeldbescheid der für die Ahndung unerlaubter Telefonwerbung gegenüber Verbrauchern zuständigen Bundesnetzagentur ist das Amtsgericht Bonn zuständig. Im Jahr 2016 wurden 5 Einspruchsverfahren über die Staatsanwaltschaft Bonn an das Amtsgericht Bonn abgegeben. Ein Unterlassungsanspruch kann außerdem zivilrechtlich von dem betroffenen Verbraucher selbst nach §§ 823 Absatz 1 BGB, 1004 Absatz 1 BGB analog oder durch die nach § 8 Absatz 3 UWG bezeichneten Klageberechtigten gegen das den Werbeanruf tätigende Unternehmen durchgesetzt werden. Die Bundesregierung verfügt über keine Erkenntnisse, welche zivilrechtlichen Verfahren wegen unerlaubter Telefonwerbung geführt werden.

Die Ausstattung der Justiz obliegt grundsätzlich den Ländern. Die Bundesregierung verfügt über keine Erkenntnisse zur personellen Ausstattung des für die Entscheidung über Bußgeldbescheide der Bundesnetzagentur zuständigen Amtsgerichts Bonn oder anderer Gerichte der Länder.

11. Gibt es Erkenntnisse, ob bundeseigene Unternehmen bzw. Unternehmen, an denen die Bundesregierung beteiligt ist, konsequent auf unerlaubte Telefonwerbung verzichten oder liegen auch über solche Unternehmen Beschwerden vor?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

12. Liegen der Bundesregierung aktuelle Erkenntnisse darüber vor, ob unerlaubte Telefonwerbung bestimmte Altersgruppen besonders häufig trifft?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

13. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung zu zunehmenden Telefonanrufen zum Verkauf von Genossenschaftsanteilen vor (Antwort ggf. anhand von Daten unterlegen)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine belastbaren Daten vor. Die Bundesregierung wird diesen Sektor jedoch mit Aufmerksamkeit verfolgen.

Ein Verkauf von Genossenschaftsanteilen ist im Übrigen nicht möglich, da Genossenschaftsanteile nicht handelbar sind. Die Mitgliedschaft in einer eingetragenen Genossenschaft wird durch eine schriftliche, unbedingte Beitrittserklärung und die Zulassung des Beitritts durch die Genossenschaft erworben (§ 15 Absatz 1 Satz 1 Genossenschaftsgesetz).

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, dass sich Anruferinnen und Anrufer neuer Methoden bspw. zur Tarnung bedienen?

Nach dem Evaluierungsbericht registrieren die Bundesnetzagentur sowie andere Institutionen einen Anstieg getarnter Meinungsumfragen, die derzeit ca. 10 Prozent der Beschwerden wegen unerlaubter Telefonwerbung ausmachen (S. 98 des Evaluierungsberichts).

15. Gibt es nach Ansicht der Bundesregierung sinnvolle Ansätze zur Eindämmung von Predictive Dialer, mit denen mehrere Anrufe parallel ausgelöst werden und sobald eine Person abhebt, das Klingeln bei den anderen Telefonnummern endet?

Häufige Anrufe durch Predictive Dialer können eine unzumutbare Belästigung nach § 7 Absatz 1 UWG darstellen. Im Rahmen der allgemeinen Rufnummernverwaltung ist die Bundesnetzagentur für die Ahndung zuständig. Die Bundesregierung wird den Einsatz von Predictive Dialern weiterhin aufmerksam beobachten und anhand der weiteren Entwicklung des Einsatzes dieses Instrumentes entscheiden, ob Maßnahmen zur Eindämmung erforderlich sind.

16. Ist aus Sicht der Bundesregierung gesetzgeberisch ausreichend vorgegeben, was unter einer „ausdrücklichen“ Einwilligung bzgl. Werbekontaktierung zu verstehen ist?

Aus Sicht der Bundesregierung ist der Begriff der ausdrücklichen Einwilligung hinreichend aussagekräftig. Ergänzend liegt umfangreiche Rechtsprechung vor, die diese Vorgaben anhand der Umstände des jeweiligen Einzelfalls konkretisiert.

17. Liegen der Bundesregierung oder der zuständigen Aufsichtsbehörde Kenntnisse über eine neue Methode des Telefonbetrugs für Deutschland vor (ggf. bitte mit Daten unterlegen), bei der Verbraucherinnen und Verbraucher zu einem „Ja“ auf eine unverbindliche Frage gedrängt werden, mit dem dann eine Bestellung ausgelöst wird (www.heise.de/newsticker/meldung/Telefonbetrug-mit-Hoeren-Sie-mich-3622925.html)?

Der Bundesregierung ist der Sachverhalt über die Bundesnetzagentur grundsätzlich bekannt. Die Täter rufen Bürger an und täuschen während des Gesprächs eine technische Störung vor, um eine unverbindliche Frage zu stellen. Sagt der Angerufene „ja“, wird die Antwort anscheinend mitgeschnitten und von den Tätern anschließend in einen völlig anderen Zusammenhang eingefügt. Soweit es sich um Ermittlungen zu strafrechtlich relevanten Verhalten wie Betrug handelt, obliegt die Verfolgung den jeweiligen Staatsanwaltschaften und damit den Ländern.

18. Welche Entwicklungen sieht die Bundesregierung bei unerlaubter E-Mail-, SMS- und Faxwerbung (Antwort bitte soweit möglich anhand von Daten begründen)?

Welche relevanten Probleme bspw. bezüglich Transparenz gibt es in diesen Bereichen?

Sieht die Bundesregierung in diesen Bereichen Handlungsbedarf?

Im Jahr 2015 erhielt die Bundesnetzagentur ca. 13 500 Beschwerden wegen unerlaubter SMS-Werbung, 1 500 Beschwerden wegen unerlaubter Werbe-E-Mails und ca. 22 000 Beschwerden wegen unerlaubter Fax-Werbung (S. 43 des Evaluierungsberichts).

Im Bereich von unerlaubter SMS- und Faxwerbung reichen aus Sicht der Bundesregierung die gesetzlichen Grundlagen aus. Die Bundesnetzagentur kann bei rechtswidrigen Werbe-SMS und -Fax die entsprechenden Telefonnummern abschalten und weitere Maßnahmen treffen, die bei den Telekommunikationsdiensteanbietern ansetzen (z. B. Rechnungslegungs- und Inkassierungsverbote). Nach dem Evaluierungsbericht begegnet die Bundesnetzagentur bei SMS-Spam

Ermittlungsproblemen, da die Nachrichten von Rufnummern aus gesendet werden, die keiner Person zugeordnet werden können. In diesen Fällen kann eine Rückverfolgung nicht stattfinden, da die Bundesnetzagentur wegen des Fernmeldegeheimnisses keinen Einblick in die Verbindungsdaten erhält.

Zum tatsächlichen Aufkommen von unerlaubter E-Mail-Werbung liegen der Bundesregierung keine belastbaren Daten vor. Die Anzahl der Beschwerden bei der Bundesnetzagentur ist mit 1 500 relativ gering, allerdings besteht laut dem Evaluierungsbericht zwischen der Anzahl der Beschwerden und der tatsächlich geschätzten Anzahl an unerwünschten Werbe-E-Mails vermutlich eine hohe Diskrepanz (S. 47 des Evaluierungsberichts). Der Evaluierungsbericht weist ebenfalls darauf hin, dass seit dem Jahr 2010 nach übereinstimmender Auffassung von Verbraucherzentralen und dem Verein Antispam bei dem Gesamtaufkommen der Versendung unerlaubter Werbe-E-Mails keine Veränderungen erkennbar sei (S. 50 des Evaluierungsberichts). Die Bundesnetzagentur kann in diesem Bereich mangels Rufnummernrelevanz von Werbe-E-Mails keine Maßnahmen treffen. Bei aus oder über das Ausland versendeter E-Mail-Werbung bestehen erhebliche Ermittlungsschwierigkeiten, denen nur durch eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit begegnet werden kann.

