

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

Unerlaubte Telefonwerbung und unseriöse Geschäftspraktiken wirksam bekämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Unerwünschte Telefonanrufe stellen seit Jahren ein erhebliches Verbraucherproblem dar. Im Jahr 2017 sind allein bei der Bundesnetzagentur über 57.000 Verbraucherbeschwerden über sogenannte „Cold Calls“ eingegangen. Damit haben sich Verbraucherbeschwerden im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt und insgesamt ein neues Höchstniveau erreicht¹. Laut einer Untersuchung des Marktwächters Digitale Welt ist jeder zweite Verbraucher von unaufgeforderten Werbekontakten betroffen.² Durch diese Werbeanrufe werden Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur belästigt, ihnen werden auf diesem Wege zudem oftmals unerwünschte Verträge untergeschoben.

Daran hat auch das im Jahr 2013 beschlossene Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken nichts geändert. Mit diesem Gesetz wurden zwar die Bußgelder erhöht und für den Bereich der Glücksspielverträge wurde die sogenannte Bestätigungslösung eingeführt, das heißt Verträge im Bereich der Gewinnspiele sind seitdem nur gültig, wenn sie schriftlich gefasst wurden. Für andere Branchen wurde es jedoch verpasst, eine entsprechende Regelung einzuführen. Infolgedessen besteht für alle anderen Branchen nach wie vor ein erheblicher wirtschaftlicher Anreiz, Verbraucherinnen und Verbraucher für Werbezwecke unaufgefordert anzurufen.

Dass die Einführung einer solch begrenzten Bestätigungslösung das Problem der Telefonwerbung keinesfalls gelöst, sondern lediglich auf andere Bereiche verschoben hat, bestätigt auch die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

¹ vgl. Jahresbericht 2017 der Bundesnetzagentur, abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2

² vgl. Marktwächter Digitale Welt, 19.12.2017, Repräsentative Umfrage „Auffällige Vertriebsstrategien“, abrufbar unter <https://ssl.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/2017-marktwaechter-cb-vertriebstrategien.pdf>

in Auftrag gegebene Evaluation des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken. Danach ist Telefonwerbung für Gewinnspielverträge zwar erheblich zurückgegangen, stattdessen hat sie aber in anderen Branchen, vor allem im Bereich der Energieversorgung, der Telekommunikation, bei Versicherungs- und Finanzprodukten sowie Printmedien, deutlich zugenommen und Verbraucherbeschwerden haben ein Höchstniveau erreicht.³

Sowohl die grüne Bundestagsfraktion als auch der Bundesrat haben in der Vergangenheit auf das Problem hingewiesen und Gesetzesinitiativen eingebracht.⁴ Dennoch war die Bundesregierung trotz dieses doch offensichtlichen, dringenden Handlungsbedarfs bisher untätig. Der Bundesrat hat nun erneut einen Gesetzentwurf zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei Telefonwerbung vorgelegt.⁵ Darin wird gefordert, eine allgemeine Bestätigungslösung für Verträge einzuführen, die durch ungebetene Telefonanrufe zustande kommen.

Auch auf EU-Ebene wird derzeit im Rahmen der E-Privacy-Verordnung über die Verbraucherschutzregelungen zur Telefonwerbung verhandelt. Das Europäische Parlament hat sich hierbei für eine weitreichende Änderung der bisherigen Regelung ausgesprochen und schlägt eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Opt-out-Regelung für Telefonwerbung vor. Dies wäre jedoch ein deutlicher Rückschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage in Deutschland und würde bedeuten, dass Werbeanrufe künftig ohne ausdrückliche Einwilligung der Verbraucherinnen und Verbraucher möglich sind. Außerdem soll nach dem Kommissionsvorschlag die Anzeige der Telefonnummer nicht mehr verpflichtend sein. Eine solche Absenkung des Verbraucherschutznieaus würde das Problem der unerwünschten Telefonwerbung weiter verschärfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf für die Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und untergeschobener Verträge vorzulegen, der
 - a) die sogenannte Bestätigungslösung für alle telefonisch angebotenen Verträge vorsieht und die Wirksamkeit von Vertragsschlüssen, die aufgrund von Werbeanrufen zustande kommen, an eine ausdrückliche Bestätigung des Verbrauchers in Textform knüpft,
 - b) für die Einwilligung, werbliche Telefonanrufe zu erhalten, folgende konkrete Voraussetzungen vorsieht:
 - eine zeitliche Befristung von zwei Jahren,
 - konkrete Angaben, auf welche Produkte bzw. Dienste welcher Unternehmen sich die Einwilligung bezieht,
 - eine gesonderte Platzierung der Einwilligungserklärung, das heißt getrennt von anderen Erklärungen und Hinweisen (z. B. Gewinnbenachrichtigung o. Ä.),
 - Transparenz hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten (welche, an wen und zu welchem Zweck);
 - c) weitere zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten für die Bundesnetzagentur vorsieht, wie die Bemessung der Bußgelder am Umsatz des Unternehmens;

³ vgl. Schulte-Nölke, H., Henning-Bodewig, F., Podszun, R., 2017, Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, abrufbar unter www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungen/Fachbuecher/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken_Schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁴ u. a. Drs. 18/13401, Drs. 18/13156, Drs. 18/4494, Drs. 17/3060, Drs. 18/117

⁵ Drs. 12/18

2. für die erforderliche Personalausstattung der Bundesnetzagentur zu sorgen;
3. sich auf EU-Ebene im Rahmen der Ratsverhandlungen über die E-Privacy-Verordnung für eine Stärkung des derzeitigen Verbraucherschutzniveaus bei Telefonwerbung einzusetzen, zumindest aber für die
 - a) Beibehaltung der jetzigen Regelung, nach der die Mitgliedstaaten eine ausdrückliche Einwilligungserfordernis für Telefonwerbung durchsetzen können,
 - b) verpflichtende Nummernanzeige,
 - c) Schaffung einer eindeutigen Kennung, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt;
4. gemeinsam mit den Branchenverbänden die Verhaltenskodizes für den Einsatz von „Predictive Dialern“, das heißt automatisierten Anwählprogrammen, nachzubessern.

Berlin, den 26. Juni 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Evaluation des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken⁶ sowie die Verdoppelung der Zahlen der Verbraucherbeschwerden über unerwünschte Telefonwerbung bei der Bundesnetzagentur⁷ zeigen eindeutig, dass die bisherigen gesetzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung keinen ausreichenden Schutz bieten, sondern zu einer Verlagerung auf andere Branchen geführt hat. Hier blüht das Geschäft. Dieser Belästigung von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch unerlaubte Telefonwerbung und untergeschobene Verträge muss endlich ein wirksamer gesetzlicher Riegel vorgeschoben werden. Damit das Verbot unerlaubter Telefonwerbung auch in der Praxis greift, muss es konkretisiert werden.

Zu Nummer 1

- a) Nach derzeitiger Rechtslage bleiben die gravierenden Verstöße, bei denen sich das unlautere Marktverhalten unmittelbar und zielgerichtet an einzelne Verbraucher richtet, außerhalb des Glücksspielbereichs oft sanktionslos. Die so geschlossenen Verträge sind trotz unlauteren Wettbewerbsverhaltens (Verstoß gegen § 7 Absatz 2 Nummer 2 UWG) der Unternehmen wirksam. Dies ist nicht sachgerecht. Eine effiziente Durchsetzung des Verbots der Telefonwerbung ohne vorherige Einwilligung verlangt eine gesetzliche Regelung, die an der Rechtswirksamkeit des abgeschlossenen Vertrages ansetzt. Die derzeitigen rechtlichen Regelungen zur Bekämpfung der unerlaubten Telefonwerbung sind nicht ausreichend, da sie den Verbraucherinnen und Verbrauchern aufbürden, sich erst durch Widerruf von einem solchen, durch unlauteres Wettbewerbsverhalten zustande gekommenen Vertrag lösen zu können. Oft lässt sich für die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher aber nicht klar erkennen, wann und zu welchen Bedingungen es zu einem Vertragsschluss kommt. Hinzu kommt, dass im Bereich der Energieversorgung ein Vertragsschluss am Telefon für die unmittelbare Einleitung eines Lieferantenwechselprozesses ausreicht.⁸ Daher muss die sogenannte „Bestätigungslösung“, die bislang auf Glücksspielverträge begrenzt ist, allgemein für alle Verbraucherverträge Geltung erhalten, so dass die Wirksamkeit von Vertragsschlüssen, die aufgrund von Werbeanrufen zustande kommt, an eine ausdrückliche Bestätigung des Verbrauchers in Textform gemäß § 126 BGB geknüpft ist. Dies gilt auch, wenn der Verbraucher durch eine Werbe-SMS oder Werbe-E-Mail selbst zum Anruf aufgefordert wurde. Diese Regelung ist durch die europäische Verbraucherrechte-Richtlinie (RL 2011/83/EU) ausdrücklich abgedeckt, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lässt, telefonisch geschlossene Fernabsatzverträge an die Unterzeichnung des Angebots bzw. das schriftliche Einverständnis der Verbraucher zu knüpfen.
- b) Zudem sollten für die Einwilligung für den Erhalt von werblichen Telefonanrufen nunmehr bereits durch die Rechtsprechung teilweise konkretisierte Voraussetzungen gesetzlich festgelegt werden. Dafür sollte zunächst vorgesehen werden, dass eine Einwilligung grundsätzlich nur befristet auf zwei Jahre gilt, um den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen. Die Rechtsprechung schwankte hier bisher zwischen einem und vier Jahren, so dass es angebracht ist, Rechtssicherheit herzustellen⁹. Für einen effizienten Verbraucherschutz und um zu verhindern, dass Unternehmen auf Einwilligungen zurückgreifen, die Verbraucher vor vielen Jahren gegenüber einem Unternehmen abgegeben haben und an die sie sich nicht mehr erinnern können, ist eine Befristung angebracht. Eine Befristung auf maximal zwei Jahre ab Einwilligungserteilung oder (bei bestehendem Vertrag) spätestens ab Vertragsbeendigung, erscheint sinnvoll, da zumindest während dieses überschaubaren Zeitraums bei einem Verbraucher, der seine Einwilligung erteilt, von seinem fortbestehenden Interesse an einer Information über neue Services und Angebote ausgegangen werden kann. Des Weiteren kann eine Einwilligung nur dann in Kenntnis der Sachlage erteilt werden, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher

⁶ Schulte-Nölke, H., Henning-Bodewig, F., Podszun, R., 2017, Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken_Schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

⁷ Jahresbericht 2017 der Bundesnetzagentur, www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf;jsessionid=7862467680F5EEBA4A20CFDADADF2935?__blob=publicationFile&v=2

⁸ Schulte-Nölke, H., Henning-Bodewig, F., Podszun, R., 2017, Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken_Schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 186

⁹ LG Berlin (z. B. Beschluss vom 02.07.2004 – 15 O 653/03); LG München ((LG München, Urteil vom 08.04.2010 – 17 HK O 138/10); AG Bonn (Urteil vom 10.5.2016, Az.: 104 C 227/15)

auch erkennen können, dass ihre Erklärung ein Einverständnis darstellt und worauf sich dieses bezieht.¹⁰ Insofern sollte hier festgelegt werden, dass konkret erkennbar ist, welche Produkte oder Dienstleistungen welcher Unternehmen die Einwilligung konkret erfasst (abschließender Katalog von Firmen, Produkten/Dienstleistungen ohne Öffnungsklausel).¹¹ Die Einwilligungserklärung sollte zudem jeweils keine Textpassagen umfassen, die auch andere Erklärungen oder Hinweise enthalten als die konkrete Zustimmungserklärung.¹²

- c) Durch eine eindeutige Kennung wird Transparenz über den Charakter des Anrufes hergestellt, so dass hierdurch Verbraucherinnen und Verbraucher zusätzlich vor ggf. missverständlich zu deutenden Telefongesprächen geschützt werden.
- d) Bezüglich der Sanktionsmöglichkeiten wäre es sinnvoll, die Sanktionsmöglichkeiten auszubauen und effektiver zu gestalten. Das könnte beispielsweise erfolgen, indem (wie es im Evaluationsbericht vorgeschlagen wird) das Bußgeld nicht an absoluten Zahlen, sondern am Umsatz des Unternehmens ausgerichtet wird. Dadurch könnten empfindlichere Bußgelder und damit effektivere Sanktionen sichergestellt werden, so auch bei Verstößen gegen die EU-Datenschutzgrundverordnung gemäß dortigem Artikel.

Zu Nummer 2

Eine für 2017 durchgeführte Personalbedarfsermittlung hat einen zusätzlichen Personalbedarf der Bundesnetzagentur für die Bereiche unerlaubte Telefonwerbung und Rufnummernmissbrauch festgestellt. Laut Bundeswirtschaftsministerium müssten 8,5 neue Stellen bei der Bundesnetzagentur eingerichtet werden.¹³

Zu Nummer 3

Die E-Privacy-Verordnung ist ein wichtiger Schritt für besseren und kohärenten Datenschutz. Gerade im Bereich der Telefonwerbung steht aber mit dem Vorschlag des EU-Parlaments, eine harmonisierte Opt-out-Regelung einzuführen, eine erhebliche Absenkung des derzeitigen Schutzniveaus für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Diskussion. Bisher konnten die Mitgliedstaaten ein ausdrückliches Einwilligungserfordernis für Telefonwerbung verankern, wovon Deutschland Gebrauch macht. Es gibt keinen Grund, diese Möglichkeit nun durch eine harmonisierte Opt-out-Regelung zu unterbinden – ganz im Gegenteil zeigen die aktuellen Zahlen, dass hier weiterhin der Bedarf besteht, einen möglichst effektiven Schutz zu erhalten. Zudem sollte im Sinne der Transparenz und für die mündige Entscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher eine verpflichtende Nummernanzeige vorgeschrieben bleiben sowie die Schaffung einer eindeutigen Kennung, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt, vorgesehen werden.

Zu Nummer 4

Ein erhebliches Problem im Bereich der Telefonwerbung sind sogenannte „Predictive Dialer“, das heißt computergestützte Programme, die von Call Centern eingesetzt werden und mehrere Rufnummern gleichzeitig anwählen. Wird eines der Gespräche entgegengenommen, werden die übrigen Anrufe abgebrochen und die Rufnummern zu einem späteren Anruf nochmals angewählt. Aufgrund dieses erheblichen Beschwerdeaufkommens bei der Bundesnetzagentur sollte der Einsatz von automatisierten Anwählprogrammen (Predictive Dialer) gemeinsam mit den Branchenverbänden nachgebessert werden. Dies scheint ein geeignetes und moderates Mittel, auch in diesem Bereich mehr Verbraucherschutz durchzusetzen.

¹⁰ BGH, Urteile vom 14.03.2017 – VI ZR 721/15, NJW 2017, 2119, Rn. 24 und vom 25.10.2012 – I ZR 169/10, NJW 2013, 2683, Rn. 24

¹¹ BGH a. a. O. jew. m. w. N.

¹² BGH, Urteil vom 16.07.2008 – VIII ZR 348/06, BGHZ 177, 253, Rn. 29; Beschluss vom 14.04.2011 – I ZR 38/10, BeckRS 2011, 11015, Rn. 9

¹³ Antwort des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf die Schriftliche Frage 59 der Abgeordneten Tabea Rößner auf Drs. 19/2610

