

Berlin, 24. September 2019

## **Stellungnahme des Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV) zur Anhörung am 25. September 2019 (Bundestagsdrucksache 19/3332 – unerlaubte Telefonwerbung)**

### Über den CCV

Der Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV), gelistet beim Deutschen Bundestag und im EU-Transparenzregister, ist die Stimme der deutschen Call- und Contactcenter-Branche sowie ihrer Dienstleister. Zu dem Wirtschaftszweig mit etwa 540.000 Beschäftigten zählen neben eigenständigen Service- auch Inhouse-Call- und Contactcenter in Unternehmen sowie Zulieferer und Berater. Als größter Verband der Branche vertreten wir die Interessen von Unternehmen sowie Beschäftigten gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Call- und Contactcenter sind in fast allen Wirtschaftszweigen anzutreffen. Sie garantieren den Kunden einen umfassenden Service, von der Bestellung über den Support bis hin zur Gewährleistung und der Durchsetzung von Verbraucherrechten. Deutschlandweit erfolgen täglich etwa 25 Millionen Kundenkontakte auf diesem Wege.

Ihr CCV-Ansprechpartner: Constantin Jacob, CCV-Leiter Recht & Regulierung, Verbandsjuristiar  
(Tel.: 030-206 13 28 - 11, constantin.jacob@callcenter-verband.de)

### Inhalt

I.	Ausgangslage	S. 1
II.	Bestätigungslösung (Nr. 1a des Antrags)	S. 2
III.	Einwilligungsvoraussetzungen (Nr. 1b des Antrags)	S. 7
IV.	Zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten (Nr. 1c des Antrags)	S. 8
V.	Personalausstattung der Bundesnetzagentur (Nr. 2 des Antrags)	S. 8
VI.	E-Privacy-Verordnung (Nr. 3 des Antrags)	S. 9
VII.	Einsatz von „Predictive Dialern“ (Nr. 4 des Antrags)	S. 9
VIII.	Gesamtfazit	S. 10

### I. Ausgangslage

2013 wurde mit dem „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ ein Textformerfordernis für Gewinnspieleintragungsdienste eingeführt. Dieses Gesetz wurde 2016 [evaluiert](#). Die Ergebnisse dieser Evaluierung wurden im März 2017 veröffentlicht. Am 27. April 2018 ([Bundratsdrucksache 121/18](#)) beschloss der Bundesrat eine Ausweitung in Gestalt der sogenannten Bestätigungslösung. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Verbraucher alle am Telefon geschlossenen Verträge zu deren Wirksamkeit nachträglich in Textform bestätigen müssen, wenn das Telefonat vom Unternehmer oder einer in seinem Namen oder Auftrag handelnden Person zum Zwecke der Werbung veranlasst wurde (§ 312c Abs. 3 BGB-Entwurf). Bereits im Mai 2017 ([Bundratsdrucksache 181/17](#)) brachte der Bundesrat einen gleichlautenden Entwurf in den Bundestag ein. Aufgrund des Endes der damaligen Legislaturperiode wurde diese Initiative im Bundestag nicht mehr beraten. In einer am 26. Juni 2017 veröffentlichten Erwiderung ([Bundestagsdrucksache 18/12798](#)) äußerte die frühere Bundesregierung jedoch ihre Skepsis gegenüber der Bundesratsinitiative und verwies auf die „Evaluierung des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken“. Der Bundesregierung erschien es „nicht hinreichend gesichert, dass die im Gesetzentwurf des Bundesrates gewählten rechtlichen Regelungen die angestrebte Wirkung entfalten werden und die gebotene Rechtssicherheit schaffen.“ In ihrer Stellungnahme vom 6. Juni 2018 ([Bundestagsdrucksache 19/2538](#)) zeigte sich die aktuelle Bundesregierung abermals skeptisch und nahm im Grundsatz Bezug auf die vorherige Erwiderung.

Im Januar 2019 sprach sich die damalige Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Katarina Barley (SPD) für eine Bestätigungslösung bezüglich ihres Erachtens besonders problematische Branchen aus und benannte insbesondere den Energiesektor. Hierzu wurden im März 2019 [Eckpunkte](#) vorgelegt. Die amtierende Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Christine Lambrecht (SPD) kündigte darauf Bezug nehmend im Sommer 2019 ein Gesetz an, welches u. a. die Bestätigungslösung für Strom- und Gasanbieter vorsieht.

**Nach dem Willen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf für die Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und untergeschobener Verträge vorzulegen ([Bundestagsdrucksache 19/3332](#)) und nimmt hierbei auch Bezug auf den Bundesrat. Hierzu findet am 25. September 2019 eine [öffentliche Anhörung](#) statt, zu der auch CCV-Präsident Dirk Egelseer als Sachverständiger eingeladen wurde. Die vorliegende Stellungnahme bereitet den Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen aus Sicht des CCV auf.**

## **II. Bestätigungslösung (Nr. 1a des Antrags)**

### **Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen**

*Die sogenannte Bestätigungslösung soll für alle telefonisch angebotenen Verträge vorgesehen werden und die Wirksamkeit von Vertragsschlüssen, die aufgrund von Werbeanrufen zustande kommen, ist an eine ausdrückliche Bestätigung des Verbrauchers in Textform zu knüpfen.*

### **Begriffsklärung**

Obwohl die Begriffe „Textformerfordernis“ und „Bestätigungslösung“ von etlichen Institutionen wiederholt synonym verwendet werden, ergeben sich rechtliche Unterschiede.

Ein Vertrag ist ein zweiseitiges Rechtsgeschäft und kommt durch übereinstimmende Willenserklärungen (Angebot und Annahme) zustande. Daneben muss der Vertragsschluss wirksam sein. Ein wirksamer Vertragsschluss ist grundsätzlich formlos möglich. Es gibt jedoch Vorschriften, die der Wirksamkeit eines Vertrags entgegenstehen. Hier wird zwischen Wirksamkeitserfordernissen und Wirksamkeitshindernissen unterschieden.

Bei Wirksamkeitshindernissen handelt es sich um Normen, die zur Nichtigkeit (= endgültige Unwirksamkeit) eines Rechtsgeschäfts führen. So ist ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, nichtig (§ 138 Abs. 1 BGB). Ebenso sind in der Regel Verträge gemäß § 125 Satz 1 BGB nichtig, wenn für diese eine notarielle Beurkundung vorgesehen ist (z. B. Grundstückskaufvertrag [§ 311b Abs. 1 BGB], Ehevertrag [§ 1410 BGB]), die Vertragsparteien dies jedoch nicht beachten.

Das Textformerfordernis ist solch ein Wirksamkeitshindernis. Es stellt eine Anforderung, die Textform, an die auf den Vertragsschluss gerichteten Willenserklärungen und kennt als Rechtsfolge nur entweder die Wirksamkeit des Vertrags (bei Beachtung der Textform) oder die Nichtigkeit nach § 125 Satz 1 BGB (bei Missachtung).

Wirksamkeitserfordernisse machen die Wirksamkeit eines Rechtsgeschäfts von weiteren Voraussetzungen abhängig. Ein fehlendes Wirksamkeitserfordernis führt folglich nicht zur oben dargestellten endgültigen Unwirksamkeit (= Nichtigkeit) des Rechtsgeschäfts, sondern zu seiner schwebenden Unwirksamkeit. Ein gängiges Beispiel ist die Stellvertretung: Schließt jemand ohne Vertretungsmacht im Namen eines anderen einen Vertrag, so hängt die Wirksamkeit des Vertrags für und gegen den Vertretenen gemäß § 177 Abs. 1 BGB von dessen Genehmigung ab.

Bei der Bestätigungslösung handelt es sich um solch ein Wirksamkeitserfordernis. Sie sieht vor, dass der Unternehmer im Outbound dem Verbraucher sein Angebot übermittelt und der Verbraucher vertraglich erst dann gebunden ist, wenn er den Vertrag genehmigt (§ 312c Abs. 3 BGB-Bundesratsentwurf). Die rechtliche Folge für den am Telefon geschlossenen Vertrag besteht also darin, dass dieser zunächst schwebend unwirksam ist und nachträglich wirksam wird, wenn der Verbraucher den Vertrag bestätigt.

## **Haltung des CCV**

Der CCV lehnt aufgrund der unten vorgenommenen Würdigung eine Bestätigungslösung ab. Es besteht aus unserer Sicht keine Lücke im Rechtsschutz: Verbraucher sind vor ungewollten Verträgen durch ein umfassendes und ausreichendes Widerrufsrecht vollumfänglich geschützt.

## **Rechtliche Würdigung**

### **Gesetzsystematische Erwägungen**

Das durch das „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ 2013 eingeführte Textformerfordernis betrifft Gewinnspieleintragungsdienste. Gewinnspielverträge unterscheiden sich jedoch grundlegend von den übrigen Verträgen des BGB bzw. von den gängigen Verträgen sui generis. So versagt der Gesetzgeber in § 762 BGB Spiel und Wette eine Selbstverständlichkeit des Vertragsrechts: Im Rahmen solcher Verträge wird keine Verbindlichkeit begründet, soweit keine staatliche Genehmigung im Sinne des § 763 BGB vorliegt. Es besteht aus sozialpolitischen Gründen eine nachvollziehbare gesetzgeberische Abwertung dieser Vertragsart. Auch tragen Gewinnspieldienste nichts zu den Grundbedürfnissen der Verbraucher bei, erbrachte Leistungen sind in der Regel wertlos.

Dies gestaltet sich bei Kaufverträgen, Reiseverträgen, Verträgen über Telekommunikationsdienstleistungen sowie Energieversorgung etc. anders. Diese begründen gegenseitige Verbindlichkeiten, sind sozialpolitisch nicht abgewertet, der Verbraucher erhält eine Gegenleistung und sie dienen teilweise den Grundbedürfnissen bzw. der Daseinsvorsorge.

Während das Textformerfordernis für Gewinnspieleintragungsdienste folglich eine Vertragsart betrifft, die vom Gesetzgeber bewusst mit einem gewissen Stigma belegt wurde, ist dessen Ausweitung auf weitere Vertragsarten bzw. die Bestätigungslösung abzulehnen.

Dem CCV ist im Übrigen auch nach sechs Jahren kein Verfahren bekannt, in dem ein Gewinnspiel aufgrund der im Jahr 2013 durch das „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ erfolgten Änderungen gerichtlich angegriffen wurde.

Zudem würden für dieselben Vertragstypen nach dem Willen des Bundesrats und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verschiedene Voraussetzungen für einen wirksamen Vertragsschluss bestehen. Dies stellt ein juristisches Novum im deutschen Recht dar und verkompliziert die Rechtslage für einen Laien: Für vom Verbraucher veranlasste Vertragsschlüsse bestünde keine Bestätigungslösung, sie wären demnach nicht zunächst schwebend unwirksam. Die vom Unternehmer veranlassten Vertragsschlüsse desselben Typs wären hingegen schwebend unwirksam, bis der Verbraucher den Vertrag in Textform bestätigt. Sprich: Dieselben Vertragstypen wären an verschiedene Wirksamkeitsvoraussetzungen gebunden. Dies stellt keinen transparenten und ohne juristische Kenntnisse nachvollziehbaren Verbraucherschutz dar.

Die vorherigen Ausführungen gelten ebenfalls sinngemäß, wenn sich der Gesetzgeber dazu entscheidet, nur einzelne (alltägliche) Vertragsarten – z. B. Energieversorgungsverträge – der Bestätigungslösung zu unterwerfen.

### **Widerrufsrecht und Missbrauch**

Verbraucher haben ein umfassendes Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen (§§ 355 ff BGB). Sie können innerhalb von 14 Tagen widerrufen, sobald der Unternehmer auf das Widerrufsrecht hinweist. Wurde der Verbraucher auf sein Widerrufsrecht nicht hingewiesen, beträgt die Widerrufsfrist gemäß § 356 BGB gar zwölf Monate und 14 Tage. Der Verbraucher ist folglich umfassend geschützt.

Wenn neben dem Widerrufsrecht zusätzlich eine Bestätigungslösung besteht, verkompliziert dies die Rechtslage: Das Nebeneinander von Widerrufsrechten und Bestätigungslösung ist komplex, der Verbraucher verliert den Überblick über die ihm zustehenden Rechte und deren Unterschiede in der Rechtsausübung sowie Rechtsfolge. Die Rechtslage wird zuungunsten des Verbrauchers verkompliziert. Das Lauterkeitsrecht (Regelungen gegen verschiedene Arten unlauteren Verhaltens im wirtschaftlichen Wettbewerb) als Teil des Wettbewerbsrechts würde zudem noch stärker weg vom Unternehmens-, hin zum Verbraucherschutzrecht transformiert.

Der Verbraucher ist durch sein umfassendes Widerrufsrecht ausreichend geschützt. Wer dieses Recht nicht nutzt, wird sich auch nicht im Rahmen einer Bestätigungslösung auf die Unwirksamkeit berufen.

Das bestehende Widerrufsrecht hat bereits zahlreiche Missbrauchsfälle zur Folge, indem Verbraucher bestellte Waren nach kurzer Benutzung oder Kopie wieder zurücksenden. Durch die im Bundesratsentwurf angedachte Regelung des § 312c Abs. 4 BGB-Entwurf, wonach Unternehmer ggf. bereits erbrachte Leistungen nicht zurückfordern können, wird eine weitere Möglichkeit des Missbrauchs geschaffen.

### **Schwebende Unwirksamkeit und Konkurrenzsituation**

Die Verträge sind durch die Bestätigungslösung schwebend unwirksam. Dies bedeutet einen Mehraufwand sowohl auf Unternehmer- als auch auf Verbraucherseite und bedingt Verzögerungen bei der vom Verbraucher regelmäßig gewünschten (zeitnahen) Leistungserbringung. Angebote wie Amazon Prime mit teils taggleicher Lieferung florieren. Dies spiegelt das Bedürfnis der Verbraucher wider. Eine Bestätigungslösung verschärft insofern die Konkurrenzsituation zwischen Onlinehandel und den dann schwerfälligen telefonischen Bestelldiensten.

### **Schriftliche Form bei Vertragsschluss**

Gemäß Art. 246a § 4 Abs. 2 EGBGB ist dem Verbraucher bei einem Vertragsschluss der Vertragstext in schriftlicher Form oder in Textform zur Verfügung zu stellen, wenn der Vertrag außerhalb von Geschäftsräumen geschlossen wird. Auch dies bietet dem Verbraucher entsprechende Transparenz nicht zuletzt zugunsten seines ohnehin bestehenden Widerrufsrechts sowie eine Warnfunktion.

### **Dauerschuldverhältnisse**

Bei Dauerschuldverhältnissen wie z. B. Energieversorgungsverträgen kann eine Bestätigungslösung gravierende negative Folgen haben. Wurde bereits mit der Vertragsdurchführung begonnen, etwa mit der Energieversorgung, und der Vertrag ist schließlich formunwirksam, so ist der Verbraucher nicht von der Zahlungspflicht befreit (vergleiche zudem im Falle des Widerrufs § 357 Abs. 8 BGB). Vielmehr kommt in diesem Fall ein Wertersatz im Rahmen der Rückabwicklung nach Bereicherungsrecht in Frage; mit einer entsprechend komplizierten Ermittlung der Höhe sowie Rückzahlungspflichten des Verbrauchers (inklusive bspw. zuvor aufgrund einer bestimmten Vertragslaufzeit gewährte Rabatte). Dies ist nicht im Sinne des Verbrauchers und entspricht nicht dem Schutzzweck des Verbraucherschutzes.

### **Beweislast**

§ 312c Abs. 3 Satz 2 BGB-Entwurf enthält eine Beweislastregel, wonach es einer Genehmigung des Vertrags durch den Verbraucher nicht bedarf, wenn das Telefonat nicht von dem Unternehmer oder einer in seinem Namen oder Auftrag handelnden Person zum Zwecke der Werbung veranlasst worden ist. Der Unternehmer muss demnach beweisen, dass es sich bei dem Telefonat nicht um einen Werbeanruf handelte. Daraus folgen erhebliche Beweisschwierigkeiten. Der Beweis, dass ein Anruf vom Verbraucher ausging, kann durch das Unternehmen im Wesentlichen nur durch entsprechende betriebsinterne Vermerke oder Aussagen von Mitarbeitern geführt werden. Dies verkompliziert entsprechende Prozesse, denn Folge einer solchen Regel ist, dass ein- und derselbe am Telefon geschlossene Vertrag – je nach Umständen – verschiedenen Formanforderungen unterliegt, was der Rechtssicherheit – auch für Verbraucher – nicht zuträglich ist. Zudem bestehen schwierige Abgrenzungsfragen, beispielsweise wie mit (z. B. durch Anschreiben) provozierten Anrufen des Verbrauchers oder Unternehmeranrufen aufgrund einer Rückrufbitte seitens des Verbrauchers umzugehen ist.

Steht der Verstoß gegen das UWG im Raum, führt dies zu einer schwierigen Beweissituation und einer unübersichtlichen Rechtslage. Das Widerrufsrecht entspricht am ehesten dem Wunsch des Verbrauchers, Vertragsabschlüsse per Telefon vornehmen zu können, ohne dabei Risiken aus dem Kauf eines ungeprüften Produkts oder einer Dienstleistung ausgesetzt zu sein.

### **Benachteiligung von ganzen Bevölkerungsgruppen**

Eine Bestätigungslösung bedeutet aufgrund der schwebenden Unwirksamkeit sowie der Beweislast Rechtsunsicherheit für den Unternehmer. Es existiert die Gefahr, dass Unternehmer künftig von der Möglichkeit telefonischer Bestellungen Abstand nehmen. Dies hat gravierende Folgen für Personen, die eine schnelle rechtsgeschäftliche Kommunikation bevorzugen, aber kein Internet nutzen (z. B. Senioren, [funktionale] Analphabeten).



Es besteht insoweit die Befürchtung, dass ganze Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden.

### **Medienbruch**

Ein sogenannter „Medienbruch“, also der Verweis auf ein anderes Kommunikationsmittel als das ursprüngliche (hier vom Telefon zur Textform), ist juristisch oftmals, etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts, unerwünscht und nur unter bestimmten Bedingungen zulässig. Die Bestätigungslösung stellt solch einen Medienbruch dar. Es läuft zudem den Vorteilen moderner Dienstleistungskonzepte und technischen Entwicklungen zuwider. Häufig wird der telefonische Kontakt gesucht, um auf unkompliziertem Weg eine schnelle Lösung zu finden. Das Erfordernis einer Bestätigung verkompliziert den Vertragsabschluss in einer Weise, die meist von keiner Vertragspartei gewollt ist.

### **Würdigung der Motive**

#### **Evaluierung des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken**

Im Jahr 2016 wurde eine umfassende „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ durchgeführt. Dieses Gutachten wurde im März 2017 [veröffentlicht](#). Der Bundesrat wies im Rahmen seiner Gesetzesinitiative in der Begründung im Mai 2017 auf Seite 1 unzutreffend darauf hin, dass die Evaluierung noch immer nicht stattgefunden habe; obwohl die Evaluierung längst durchgeführt und das Gutachten bereits zwei Monate zuvor veröffentlicht wurde. Der im April 2018 erneut vom Bundesrat vorgelegte Gesetzentwurf nahm unmittelbar Bezug auf die damalige Initiative.

Die Gutachter der Evaluierung (Professoren der Rechtswissenschaft) sehen eine Ausweitung des Textformerfordernisses bzw. die Bestätigungslösung im Gegensatz zum Bundesrat und zur Fraktion Bündnis 90/Die Grünen äußerst skeptisch. Die Sachverständigen erachten dies als keine verbraucherfreundliche Lösung (Evaluierung, Seiten 11, 188 ff). Auch der Rückgriff auf eine Dokumentations- und Vorlagepflicht für Call- und Contactcenter stellt laut Gutachter in der Praxis einen bürokratischen Mehraufwand dar und kann die Bundesnetzagentur als aufsichtführende Behörde nur unwahrscheinlich entlasten (Evaluierung, Seiten 7, 121).

#### **Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur**

Eines der vorgebrachten Hauptargumente für die Einführung einer Bestätigungslösung sind die Beschwerden bei der Bundesnetzagentur. Diese waren in den vergangenen Jahren sinkend, stiegen jedoch – wie aus den Jahresberichten der Bundesnetzagentur hervorgeht – zuletzt wieder an. Diese veröffentlichten Zahlen taugen mangels Validität jedoch nicht als Grundlage für die Einführung eines alle Marktteilnehmer einschränkenden Instruments wie die Bestätigungslösung. Nur anhand der öffentlich in den Jahresberichten kommunizierten Brutto-Beschwerdezahlen lässt sich keine tatsächliche Zunahme des Problems unlauterer Werbeanrufe ableiten.

Einerseits wird in den Jahresberichten nicht zwischen begründeten und unbegründeten, substantiiert und unsubstantiiert vorgetragene Beschwerden differenziert. Wie hoch der Anteil berechtigter Beschwerden ist, bleibt in dieser Publikation somit zwar unklar, worauf auch der CCV regelmäßig hinweist. Aufgrund der sehr unübersichtlichen Rechtslage im UWG, die dazu führt, dass es Verbrauchern schwerfällt, zwischen rechtmäßigen und unrechtmäßigen Kontaktaufnahmen zu unterscheiden sowie eigene Anruferwilligungen einzuschätzen, wäre eine Differenzierung durch die Bundesnetzagentur dringend geboten, um diese Zahlen heranziehen zu können. Nach Erfahrungen des CCV ist ein Großteil der Beschwerden tatsächlich unbegründet, d. h. die zugrundeliegenden Anrufe sind legal. Dies bestätigte zuletzt auch die Bundesregierung. Nach deren Auskunft auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion ([Bundestagsdrucksache 19/5470](#)) ist ein Großteil der Beschwerden entweder nicht substantiiert oder es lagen keine Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vor (Antwort der Bundesregierung, Seite 3).

Zudem besteht zwischen der Zahl der Beschwerden und der Zahl der Verfahrenseinleitungen sowie Bußgeldbescheide eine erhebliche Diskrepanz, welche ebenfalls von den Gutachtern der „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ angesprochen wird (Evaluierung, Seite 99). Dies zeigt ebenso, dass sehr viele Beschwerden unbegründet sind.

Andererseits benennt die Bundesnetzagentur in ihrem Bericht ihre erweiterte Veröffentlichungspraxis als einen Grund für den Anstieg (Jahresbericht 2017, Seite 70). Schon die Gutachter der „Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ sprachen 2017 von einem kausalen Zusammenhang zwischen einer verstärkten Berichterstattung und der Steigerung des Beschwerdeaufkommens (Evaluierung, Seite 90). Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass dieser Zusammenhang besteht. Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass die Bundesnetzagentur künftig zwischen begründeten und unbegründeten Beschwerden differenziert und dies öffentlich kommuniziert, bevor markteinschränkende Maßnahmen angedacht werden.

Auch lässt sich aus den Zahlen nicht ableiten, ob die vermeintlich unzulässige Telefonwerbung von einer Hand voll Anbietern veranlasst wird oder ob es sich bei unzulässiger Telefonwerbung um ein weitverbreitetes Phänomen handelt. Die typischerweise von der Bundesnetzagentur aufgegriffenen Fälle betreffen nicht einzelne Anrufe, sondern Werbekampagnen mit unzähligen Anrufen bei tausenden Verbrauchern.

Darüber hinaus relativieren sich die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur, wenn bedacht wird, dass es über die verschiedenen Kanäle verteilt zu ca. 25 Millionen Kundenkontakten am Tag und damit etwa neun Milliarden im Jahr in Deutschland kommt.

Weiterhin gibt der Jahresbericht der Bundesnetzagentur keine Auskunft darüber, wie hoch der Anteil von Werbeanrufen aus dem Ausland ist. Gerade solche Anrufe, oft mit strafrechtlicher Relevanz, stellen ein großes Problem dar und können mit einer Bestätigungslösung nicht effektiv bekämpft werden.

Die Bundesnetzagentur schlüsselt ferner in ihren Jahresberichten die Beschwerdezahlen nicht nach einzelnen Branchen auf, sondern benennt nur besonders betroffene Wirtschaftszweige.

All diese genannten Unsicherheiten führen dazu, dass die Beschwerdezahlen der Bundesnetzagentur nicht valide sind und in der öffentlich kommunizierten Form keine Grundlage für eine markteinschränkende Gesetzgebung darstellen, welche die wirtschaftlich sehr bedeutende Call- und Contactcenter-Branche erheblich treffen würde. Die Beschwerdezahlen taugen demnach nicht als Argumentationsgrundlage.

### **Alternativen**

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht vor, Verbraucher besser vor telefonisch untergeschobenen Verträgen sowie Kostenfallen zu schützen. Ein an sich nachvollziehbarer Ansatz. Allerdings darf dies nicht zulasten des Geschäftsverkehrs etwa in Gestalt der durch den Bundesrat wieder beschlossenen und von der Bundespolitik, u. a. von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, teilweise geforderten weitreichenden Bestätigungslösung gehen. „Schwarze Schafe“ müssen sanktioniert und die Verbraucher vor diesen geschützt werden. Nicht aber durch eine Verkomplizierung bewährter Prozesse, welche die vielen redlichen Unternehmer sowie die Verbraucher einschränkt.

### **Verbesserte Ausstattung der Bundesnetzagentur**

Die Gutachter der „Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ hielten fest, dass in der Bundesnetzagentur eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem ermittelten Personalbedarf und dem tatsächlich vorhanden Personal besteht (Evaluierung, Seite 83). Die Bundesnetzagentur verfolgt mit einer relativ dünnen Personalausstattung eine hohe Anzahl von Beschwerden und führt eine im Verhältnis dazu kleine Anzahl von Bußgeldverfahren durch. Diesem Misstand muss mit einer besseren Ausstattung der Bundesnetzagentur begegnet werden.

### **Verbesserte Ausstattung von Ermittlungsbehörden**

Die institutionelle Situation in den Staatsanwaltschaften muss verbessert werden. Insbesondere muss die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften auf Landesebene mit entsprechender spezialisierter personeller sowie technischer Ausstattung vorangetrieben werden.

## **Internationale Befugnisse bei Delikten mit Auslandsbezug**

Betrugsdelikte aus dem Ausland stellen das größte Problem dar und können nur mit umfassenden Mitteln bekämpft werden. Diese Fallgruppe kann mithilfe einer Bestätigungslösung nicht beseitigt werden. Hier müssen vielmehr Bundesnetzagentur und Ordnungsbehörden mit erweiterten internationalen Befugnissen sowie besseren technischen Möglichkeiten ausgestattet werden. Es ist daher sinnvoller, dass die Bundesnetzagentur und die Ordnungsbehörden auf internationaler Ebene mit den zuständigen Behörden anderer Länder enger zusammenarbeiten, um dem eigentlichen Kernproblem unzulässiger Telefonanrufe mit strafrechtlicher Relevanz Herr zu werden.

## **Änderung des Rechtswegs**

Die Gutachter der „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ stellten fest, dass von der Bundesnetzagentur festgelegte Bußgelder teils signifikant durch das aktuell zuständige Amtsgericht Bonn herabgesetzt wurden (Evaluierung, Seite 6). Diese Rechtsprechung ist jedoch kaum nachvollziehbar, da die Beschlüsse regelmäßig ohne Begründung gemäß § 72 Abs. 6 OWiG ergehen. Nach dem Eindruck der Bundesnetzagentur wechseln die mit § 20 UWG befassten Richter zudem häufig.

Angesichts der aufgezeigten Problematik bei der amtsgerichtlichen Überprüfung von Bußgeldbescheiden wird empfohlen, das Amtsgericht Bonn von diesen Verfahren zu entlasten und eine Sonderzuweisung zu einem anderen Gericht als Eingangsinstanz vorzunehmen. Infrage kommen insbesondere die Kammer für Handelssachen beim Landgericht oder – wie in Wettbewerbsfragen, die vom Bundeskartellamt entschieden werden – die Kartellsenate des Oberlandesgerichts Düsseldorf. Diese entscheiden auch bereits über energiewirtschaftliche Regulierungsverfügungen der Bundesnetzagentur.

## **Fazit zu I.**

Es besteht keine Lücke im Rechtsschutz, Verbraucher sind vor ungewollten Verträgen durch ein umfassendes und ausreichendes Widerrufsrecht vollumfänglich geschützt. Ein Nebeneinander mehrerer Verbraucherrechte verkompliziert die Rechtslage zu Lasten des Kunden. Eine Ausweitung des Textformerfordernisses bzw. die Einführung der Bestätigungslösung dient nicht dem Verbraucherschutz, sondern widerspricht unserer modernen Dienstleistungsgesellschaft, trägt technischen Entwicklungen nicht Rechnung, ist juristisch fragwürdig, verkennt die wirtschaftliche Bedeutung unseres Wirtschaftszweigs und verkompliziert bewährte, anerkannte und einer breiten Bevölkerungsschicht offenstehende, zugängliche Bestellprozesse. Der Vertragsschluss wird zulasten des Verbrauchers erschwert, gerade auch für technisch weniger versierte Mitbürger sowie Bevölkerungsgruppen wie Senioren und (funktionale) Analphabeten. Die Bestätigungslösung schränkt alle Marktteilnehmer, Kunden und Unternehmen gleichermaßen, unverhältnismäßig stark ein. Dagegen werden durch eine Bestätigungslösung kriminelle und unseriöse Werbende nicht verhindert.

## **III. Einwilligungsvoraussetzungen (Nr. 1b des Antrags)**

### **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

*Für die Einwilligung, werbliche Telefonanrufe zu erhalten, sollen folgende konkrete Voraussetzungen vorgesehen werden: (a) eine zeitliche Befristung von zwei Jahren, (b) konkrete Angaben, auf welche Produkte bzw. Dienste welcher Unternehmen sich die Einwilligung bezieht, (c) eine gesonderte Platzierung der Einwilligungserklärung, das heißt getrennt von anderen Erklärungen und Hinweisen (z. B. Gewinnbenachrichtigung o. Ä.), (d) Transparenz hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten (welche, an wen und zu welchem Zweck).*

### **Stellungnahme des CCV**

Bereits heute stellt § 7 UWG Verbraucher wie Unternehmen vor große Herausforderungen, was teils durch die für Laien wenig transparente Regelungsvielfalt der Norm mit Verboten und Ausnahmen bedingt ist. Abzulesen ist diese Komplexität nicht zuletzt an der Höhe der Beschwerden gegenüber der Bundesnetzagentur, welche jedoch nach Auskunft der Bundesregierung in hohem Maße unsubstantiiert sind bzw. bei denen keine Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen ([Bundestagsdrucksache 19/5470](#)). Weitere Einwilligungsvoraussetzungen sollten aus diesem Grund wohl überlegt sein und zunächst hinsichtlich ihrer Praktikabilität sowie Transparenz geprüft werden.

Ebenso ist zu bedenken, dass der Verbraucher seine Einwilligung freiwillig erteilte, sich entsprechend interessiert zeigte, und jederzeit seine Erklärung ohne Begründung widerrufen kann. Insofern sieht der CCV keine Notwendigkeit, die beantragte zeitliche Befristung von zwei Jahren einzuführen.

Sollte sich die Politik ungeachtet obiger Bedenken dennoch für solch eine zeitliche Befristung entscheiden, so sind zumindest Privilegien für Unternehmen im Verhältnis zu ihren Bestandskunden zu schaffen sowie insbesondere Ausnahmen für jenen Fall zu formulieren, in dem der Verbraucher innerhalb jener Frist Waren oder Dienstleistungen vom Unternehmen bezieht. In letztgenannter Variante könnte bspw. die Gültigkeit der Einwilligung verlängert werden, denn der Verbraucher zeigte sich einst interessiert, erteilte entsprechend eine Einwilligung und nahm zwischenzeitlich Dienstleistungen in Anspruch oder erwarb Waren. Insofern muss dem Unternehmer die Möglichkeit gegeben werden, seine Kunden, mit denen bereits Verträge zustande kamen, privilegiert anzusprechen.

Eine wirksame Einwilligung setzt bereits nach aktueller Rechtslage voraus, dass sie ohne Zwang, für den konkreten Fall und in Kenntnis der Sachlage erfolgt ist (vergleiche z. B. [BGH III ZR 196/17](#)). Die Forderung nach konkreten Angaben, auf welche Produkte bzw. Dienste welcher Unternehmen sich die Einwilligung bezieht, sowie nach einer gesonderten Platzierung ist nach Ansicht des CCV insofern obsolet.

Eine Transparenz hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten wird bereits u. a. durch Art. 12 ff sowie Art. 44 DSGVO gewährleistet.

### **IV. Zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten (Nr. 1c des Antrags)**

#### **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

*Es sollen weitere zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten für die Bundesnetzagentur vorgesehen werden, wie die Bemessung der Bußgelder am Umsatz des Unternehmens.*

### **Stellungnahme des CCV**

Nach Ansicht des CCV genügt die Regelung des § 20 UWG. Im Jahr 2013 wurde die Höchstgrenze von 50.000 € auf 300.000 € erhöht. Es besteht keine Notwendigkeit, nach einer relativ kurzen Zeit eine weitere Erhöhung vorzunehmen bzw. zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten einzuführen. Zu bedenken ist, dass die Erteilung eines Auftrags zur Durchführung einer Vielzahl von gegen das UWG verstoßenden Telefonanrufen in der Regel eine Handlung und damit eine einzige Ordnungswidrigkeit darstellt. Eine Änderung, welche sich an den Vorschriften der DSGVO orientiert, erscheint insoweit unverhältnismäßig, wenn es sich um einen reinen UWG-Verstoß handelt. Eine andere Wertung kann sich ergeben, wenn es sich um Anrufe mit strafrechtlicher Relevanz handelt.

### **V. Personalausstattung der Bundesnetzagentur (Nr. 2 des Antrags)**

#### **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

*Es soll für die erforderliche Personalausstattung der Bundesnetzagentur gesorgt werden.*



## **Stellungnahme des CCV**

Der CCV unterstützt diese Forderung, denn bevor weitere regulatorische Hürden im Kundenkontakt angedacht werden, sind zunächst die personellen (und technischen) Rahmenbedingungen herzustellen, um bereits bestehende gesetzliche Regelungen durchzusetzen.

## **VI. E-Privacy-Verordnung (Nr. 3 des Antrags)**

### **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

Die Bundesregierung soll sich auf EU-Ebene im Rahmen der Ratsverhandlungen über die E-Privacy-Verordnung für eine Stärkung des derzeitigen Verbraucherschutzniveaus bei Telefonwerbung einsetzen, zumindest aber für die (a) Beibehaltung der jetzigen Regelung, nach der die Mitgliedstaaten ein ausdrückliches Einwilligungserfordernis für Telefonwerbung durchsetzen können, (b) verpflichtende Nummernanzeige, (c) Schaffung einer eindeutigen Kennung, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt.

## **Stellungnahme des CCV**

In Deutschland existieren in § 7 UWG umfassende Regelungen zu einem entsprechenden Einwilligungserfordernis. Der CCV spricht sich gegen eine weitere Verschärfung dieser Regelungen aus (siehe III.), befürwortet jedoch ebenfalls europaweit einheitliche Voraussetzungen. Dies erleichtert auch den Unternehmen, grenzüberschreitende Dienstleistungen anzubieten. Das Einwilligungserfordernis kann – anders als die teilweise in den E-Privacy-Verhandlungen vorgetragene Opt-out-Regelung – im Sinne des Verbraucherschutzes nach Ansicht des CCV auch weiterhin auf Basis der Opt-in-Lösung erfolgen, welche in Deutschland seit Jahren gilt und auf die sich die Unternehmen eingestellt haben. Voraussetzung ist jedoch, dass die schon rechtlich komplexen, wenig transparenten und hohen Hürden des § 7 UWG nicht noch weiter verschärft werden.

Der Verbraucherschutz ist dem CCV ein fundamentales Anliegen. Entsprechend wurde z. B. gemeinsam mit dem Deutschen Dialogmarketing Verband e. V. (DDV) und in Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur bereits 2007 ein Kodex erstellt, der verbindliche Regeln für das Telefonieverhalten festlegt und dessen selbstregulierenden Statuten 2016 nochmals verschärft wurden.

Hinsichtlich der Rufnummernübermittlung enthält der [Branchenkodex](#) bereits § 102 TKG ergänzende Regelungen für alle CCV-Mitglieder. Danach muss jede im Rahmen einer Kampagne übermittelte Rufnummer für den Angerufenen die Identifizierung des Anrufers ermöglichen (I.2.b.[5] des [Branchenkodex](#)). Auch hier befürwortet der CCV grenzüberschreitende, verpflichtende Regelungen, um einheitliche europäische Standards im Sinne einer Verpflichtung zur Rufnummernübermittlung zu gewährleisten. Zu bedenken ist, dass mit diesen Regelungen jedoch dem Problem der aufgesetzten bzw. gefälschten Rufnummern nicht begegnet werden kann. Hier helfen nur verbesserte technische Ausstattungen sowie entsprechende gesetzliche Befugnisse für die aufsichtführenden und ermittelnden Behörden.

Eine eindeutige Kennung von Anrufen mit werblichem Charakter lehnt der CCV hingegen ab, denn hiervon könnten ebenso Rückrufe, welche aufgrund von vorherigen Anfragen des Verbrauchers durchgeführt werden, erfasst sein. Darüber hinaus lehnt der CCV ebenso Regularien ab, die aufgesetzte Bockademöglichkeiten des Providers auf Grundlage von Präfixen vorsehen, denn hiervon wäre auch jenes Telefonmarketing betroffen, dem eine Einwilligung zugrunde liegt.

## **VII. Einsatz von „Predictive Dialern“ (Nr. 4 des Antrags)**

### **Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

*Die Bundesregierung soll gemeinsam mit den Branchenverbänden die Verhaltenskodizes für den Einsatz von „Predictive Dialern“, das heißt automatisierten Anwahlprogrammen, nachbessern.*

## Stellungnahme des CCV

Der CCV steht sehr gern als Gesprächspartner zur Verfügung. Mit dem [Branchenkodex](#) von CCV und DDV existiert bereits ein entsprechendes Instrument, welches weitreichende Regelungen zum Telefonieverhalten enthält und im Dialog mit der Bundesregierung und der Bundesnetzagentur entsprechend ergänzt werden kann. Wichtig ist im Rahmen solch eines Prozesses, Verbraucherschutz und Unternehmerinteressen in Einklang zu bringen.

### VIII. Gesamtfazit

Eine Gesetzesänderung scheint der bequemste Weg: Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen reichen jedoch aus, um einen hohen Verbraucherschutzstandard zu gewährleisten. Nur müssen diese auch mit adäquater personeller und technischer Ausstattung sowie einer fachnahen gerichtlichen Zuständigkeit durchgesetzt werden. Ein Investment in Buchstaben wird den Mangel an Organisation, Personal und Technik hingegen nicht kompensieren.

Dem CCV ist als Stimme der Branche an einem konstruktiven Dialog mit Politik und Verbraucherschutz gelegen, um gemeinsam sinnvolle Marktregeln zu schaffen, welche allen Marktteilnehmern gerecht werden. Denn Kundenservice darf auch kein rechtlicher Hindernislauf sein. Aus diesem Grund steht der CCV für einen Austausch mit Politik und Verbraucherschutz bereit, um die Sichtweise unserer Branche vorzustellen und alternative Lösungsansätze zu diskutieren.

Wir stehen der Bundesregierung, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, den Bundestagsfraktionen, den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz, den übrigen Ausschüssen sowie allen Bundestagsabgeordneten sehr gern für Gespräche, Gremien und Anhörungen zur Verfügung.

Ansprechpartner:

**Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV)**

Constantin Jacob

Leiter Recht & Regulierung, Verbandsjustitiar

Gertraudenstraße 20

10178 Berlin

Tel.: 030-206 13 28 - 11

constantin.jacob@callcenter-verband.de

Berlin, 24. September 2019

Dirk Egelseer

CCV-Präsident

Vorstand Recht & Regulierung

Constantin Jacob

CCV-Verbandsjustitiar

Leiter Recht & Regulierung