

Berlin, 4. September 2020

Stellungnahme des Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV) zu den Evaluierungsergebnissen der Bundesnetzagentur zum Thema „Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten“

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. Call- und Contactcenter sind das Synonym für besten Kundenservice, sind im Wirtschaftsleben darum unerlässlich und stellen eine bedeutende Branche dar.

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 [Branchenkodex](#) erstellt, der verbindliche Regeln für das Telefonieverhalten festlegt und dessen selbstregulierende Statuten 2016 nochmals verschärft wurden.

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. Der CCV steht für einen Austausch mit Politik und Verbraucherschutz bereit, um die Sichtweise unserer Branche vorzustellen und alternative Lösungsansätze zu diskutieren.

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

I. Ausgangslage

Die Bundesnetzagentur übermittelte dem CCV auszugsweise die Ergebnisse der Evaluierung 2019 zum Thema „Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten“, um über eine Anpassung der Regeln für das angemessene Telefonieverhalten im weiteren Verlauf zu diskutieren. Frühestens im 4. Quartal 2020 soll ein persönliches Gespräch stattfinden, zuvor hat der CCV bis 10. September 2020 bereits die Möglichkeit der schriftlichen Äußerung. Der CCV nimmt diese Möglichkeit mit der vorliegenden Stellungnahme wahr.

Mit dem Einsatz von Steuerungssoftware können innerhalb kürzester Zeit zahlreiche ausgehende Telefonverbindungen ohne individuellen Aufwand und Zeitverlust aufgebaut werden. Aufgrund der Häufigkeit und der Umstände der Anrufversuche (z. B. Tageszeit) kann es nach Ansicht der Bundesnetzagentur zu einer unangemessenen Belästigung der Angerufenen kommen, welche als Verstoß gegen § 7 Abs. 1 Satz 1 UWG zu werten ist. Nach ihrer Auskunft sieht sich die Bundesnetzagentur seit Jahren mit einer Vielzahl an Beschwerden wegen belästigender Anrufe konfrontiert. Nach Umsetzung des Branchenkodex wurden die Beschwerden durch die Bundesnetzagentur 2015 erstmals evaluiert. Im Anschluss verständigten sich die Verbände 2016 darauf, im Branchenkodex die Empfehlung auszusprechen, die gestatteten Höchstzahlen bei Anrufversuchen (drei pro Tag, 15 pro Woche) nicht auszureizen, damit die Anruhfrequenz grundsätzlich geringer ausfällt. Auf Anregung der Verbände wurde zudem im Jahr 2017 ein Rügeverfahren eingeführt, um Unternehmen vorzeitig auf ein mögliches Fehlverhalten hinzuweisen. Dies wird laut Bundesnetzagentur von den Unternehmen regelmäßig positiv aufgenommen. 2019 wurden beispielsweise 39 Unternehmen darauf aufmerksam gemacht. Predictive Dialer stellen gemäß der „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ aus dem Jahr 2017 immer noch ein erhebliches Belästigungspotenzial dar. Der Bundesnetzagentur wurde aufgegeben, gemeinsam mit den Verbänden die Belästigung durch predictive Dialer zu reduzieren.

Auswertung zur Höhe der Beschwerdezahlen: Zwischen 01.02.2019 und 31.01.2020 erreichten die Bundesnetzagentur 41.637 Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten. Diese treten neben die Beschwerden wegen unverlangter Werbeanrufe (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG), welche gesondert verfolgt werden (laut des Ende April 2020 veröffentlichten BNetzA-Jahresberichts sank die Zahl der Beschwerden wegen unerlaubter Telefonwerbung von rund 62.200 auf etwa 57.600). Anrufversuche mit sogenannten predictive Dialern können laut Bundesnetzagentur selbst dann belästigend sein, wenn eine Einwilligung vorliegt.

Anruhfrequenz und Lost Calls: Der Schwerpunkt der Beschwerden liegt bei der Anruhfrequenz pro Tag und pro Woche sowie bei den Lost Calls. Im Vergleich zur BNetzA-Evaluierung 2015 ist ein Anstieg der Beschwerden wegen der Anruhfrequenz zu beobachten. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur reicht darum eine verbandsseitige Empfehlung allein nicht aus, um zur Reduzierung des Beschwerdeaufkommens beizutragen. Die Bundesnetzagentur hält allenfalls sechs Anrufversuche pro Woche für vertretbar (laut Branchenkodex aktuell 15 pro Woche bzw. drei pro Tag mit der Empfehlung einer Nichtausreizung dieser Höchstzahlen). Sie kommuniziert diese Zahl auch in den Verwaltungsverfahren.

Routersperren: Verbraucher sperren der Bundesnetzagentur zufolge auffällige Rufnummern sehr schnell, meist taggleich. Obwohl Dialer diese Sperren erkennen können, würden dennoch diese Rufnummern weiter angerufen. Die Unternehmen argumentierten gegenüber der Bundesnetzagentur teilweise, dass die maximale Anzahl von drei Anrufen pro Tag durch die Sperre keine Gültigkeit mehr habe. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur sind diese Anrufe wirtschaftlich sinnlos und werden aus Verbrauchersicht als massiv und überzogen empfunden.

II. Stellungnahme

Zunächst merken wir an, dass dem CCV aktuell trotz Nachfrage bei der Bundesnetzagentur (siehe E-Mail vom 26. Juni 2020) die Evaluierung noch immer nicht in ihrer Gesamtheit vorliegt. Uns wurde die Erhebung, zu der wir bis zum 10. September 2020 Stellung nehmen sollen, mit Schreiben vom 4. Juni 2020 bislang lediglich auszugsweise übermittelt.

Einsatz von predictive Dialern

Die Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten, die bei der Bundesnetzagentur eingehen, werden von dieser unter dem Begriff „predictive Dialer“ zusammengefasst. Solch eine Verknüpfung erscheint aus CCV-Sicht nicht sachgerecht. Denn der Ursprung von Anrufen außerhalb des vom Branchenkodex bestimmten Zeitrahmens, von Lost Calls sowie Dropped Calls kann ebenso in der manuellen Anwahl liegen, nicht zwangsläufig im Einsatz von predictive Dialern. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass unseriöse Marktteilnehmer, vermutlich insbesondere aus dem Ausland, auch sogenannte Powerdialer im Einsatz haben, die das Problem und dadurch die hohen Beschwerdezahlen verursachen und effektiv nicht durch nationale Regelungen gehindert werden können.

Der Einsatz von predictive Dialern ist mit zahlreichen Vorteilen verknüpft. Es handelt sich um ein wichtiges Hilfsmittel, mit dem Callcenter-Mitarbeitende entlastet werden können, um am Ende sogar unnötige Anrufversuche zu vermeiden, denn diese stellen auch für die anrufenden Unternehmen einen unnötigen Aufwand und damit unnötige Kosten dar. Durch diese Technologie müssen die Kolleginnen und Kollegen keine überflüssigen Anwahlversuche vornehmen, da mit predictive Dialern zum Beispiel Anrufbeantworter, Faxnummern, besetzte Anschlüsse und ungültige Rufnummern ausgesondert werden können. Dieses Hilfsmittel führt darüber hinaus zu einer effizienten Auslastung der Mitarbeitenden, da die Anrufe zentral verteilt werden. Eine dem Branchenkodex entsprechende Einstellung von predictive Dialern wahrt die Interessen von Verbrauchern, Mitarbeitenden und Unternehmen gleichermaßen.

Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten

Die Beschwerdezahlen, welche sich aus der lediglich auszugsweise übermittelten Evaluierung ergeben, sind aus unserer Sicht nicht valide und können folglich nicht als Grundlage für einschränkende Maßnahmen herangezogen werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten, welche – wie bereits erörtert – nicht sachgerecht unter dem Begriff „predictive Dialer“ zusammengefasst werden, gemäß den veröffentlichten BNetzA-Jahresberichten von 39.605 (2018) auf 37.495 (2019) sanken.

Aus den uns auszugsweise übermittelten Beschwerdezahlen lässt sich darüber hinaus nicht ableiten, ob den Beschwerden Kampagnen von einer geringen Anzahl von anrufenden Unternehmen zugrunde liegen, die eine große Anzahl von Verbrauchern kontaktierte, oder ob es sich um eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Unternehmen handelt, bei der im Extremfall jeder Beschwerde ein anderer Verursacher zugrunde liegt. Gemäß BNetzA-Jahresbericht 2019 und der auszugsweise übermittelten Evaluierung wurden 39 Unternehmen im Rahmen des Rügeverfahrens auf Beschwerden aufmerksam gemacht. Bei einer publizierten Anzahl von 41.637 Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten liegt darum der Schluss nahe, dass wenige Unternehmen für viele Beschwerden verantwortlich sind. Dafür spricht auch, dass im Zeitraum vom 7. Januar 2020 bis 27. August 2020 die [Maßnahmenliste der Bundesnetzagentur](#) lediglich an 17 Stellen das Stichwort „predictive Dialer“ enthält. Für den Evaluierungszeitraum (2019) enthält die [Maßnahmenliste](#) gar nur elf Einträge unter dem Stichwort „predictive Dialer“. Die typischerweise von der Bundesnetzagentur aufgegriffenen Fälle betreffen nicht einzelne Anrufe, sondern Werbekampagnen mit unzähligen Anrufen bei tausenden Verbrauchern. Auch wird von der Bundesnetzagentur nicht dargestellt, wie hoch die Anzahl von Beschwerden pro Beschwerdeführer ist. Es bleibt demnach offen, ob es sich beispielsweise um 41.637 Einzelbeschwerden handelt oder um wenige Beschwerdeführer, die eine Vielzahl von Verstößen geltend machen.

Der Auszug der Evaluierung enthält zudem keine Differenzierung zwischen begründeten und nicht begründeten, substantiiert und unsubstantiiert vorgetragene Beschwerden. Wie hoch der Anteil berechtigter Beschwerden ist, ist folglich unklar. Bei den Beschwerden zur unerlaubten Telefonwerbung sind jedenfalls die meisten Beschwerden [nach Auskunft der Bundesregierung](#) (zugängliche Publikationen der Bundesnetzagentur enthalten nach unserer Kenntnis diese Angaben nicht) nicht substantiiert oder es lagen keine Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vor.

Weiterhin gibt die auszugsweise Evaluierung keine Auskunft darüber, wie hoch der Anteil von Anrufen aus dem Ausland ist. Gerade solche Anrufe, oft mit strafrechtlicher Relevanz, stellen ein großes Problem dar und können mit einer weiteren Anpassung der Selbstregulierung nicht effektiv bekämpft werden. Hier sind vielmehr technische Lösungen seitens der Regulierungs-, Aufsichts- und Verfolgungsbehörden notwendig. Die Auswertungen der Bundesnetzagentur lassen hier jegliche Nachvollziehbarkeit vermissen, die aber zu einer effizienten Begegnung der Beschwerden unbedingt erforderlich wäre.

Darüber hinaus schlüsselt die Evaluierung die Beschwerdezahlen nicht nach einzelnen Branchen auf. Dies ist aus unserer Sicht jedoch erforderlich, um die Beschwerden einzuordnen.

Dem CCV-Beschwerdegremium, welches dafür zuständig ist, Verstöße durch Mitgliedsunternehmen gegen den Branchenkodex verbandsintern zu sanktionieren, wurde im BNetzA-Evaluierungszeitraum keine Beschwerden angetragen. Auch aus diesem Blickwinkel können die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur nicht nachvollzogen werden.

Routersperre

Der Hinweis der Bundesnetzagentur in Bezug auf Routersperren ist nicht nachvollziehbar. Richtig ist, dass die Anwahl von Anschlüssen, welche entsprechende Rufnummern im Router gesperrt haben, natürlich zwecklos und unwirtschaftlich ist. Jedoch sind aus Sicht des CCV solche Anrufe nicht belästigend. Der Verbraucher erfährt von diesen Anrufen nur, wenn er sich aktiv in seinen Router einloggt und im Menü die entsprechenden Informationen aufruft. Andernfalls bemerkt er diese Anrufe nicht. Genau dies ist Ziel der Routersperre, sie verhindert für den Verbraucher belästigende Anrufe. Gerade zu diesem Zweck wurde auch vor einigen Jahren durch den Gesetzgeber die Pflicht zur Rufnummernübermittlung bei Werbeanrufen eingeführt. Die sogenannten Routersperren sind demnach eine effiziente Methode für Verbraucher, um bestimmte Rufnummern oder Rufnummernkreise komplett zu sperren. Um die Validität der Beschwerdezahlen abschätzen zu können, ist insoweit notwendig zu wissen, wie hoch der Anteil jener Beschwerden ist, deren zugrundeliegender Sachverhalt auf Routersperren beruht, mithin gerade keine Belästigung vorliegt.

Technische Probleme im Zusammenhang mit „Voice over IP“

Belästigend empfundenen Anrufen können technische Probleme im Zusammenhang mit „Voice over IP“ (VoIP) zugrunde liegen. Die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur hängen nach Erfahrung der DDV-Arbeitsgruppe „Sauberes Telefonmarketing“, an der der CCV ebenfalls beteiligt ist, auch mit der nicht erfolgten Regulierung der Qualität im VoIP-Netz zusammen. Es existieren im VoIP-Netz keine mit dem ISDN-Netz vergleichbaren Signalisierungsregeln. Diese Problematik ist der Bundesnetzagentur bekannt und wurde zusätzlich von der Arbeitsgruppe sowie von Seiten der Politik an sie herangetragen.

Die VoIP-Netze werden von verschiedenen Anbietern betrieben, sodass beim Anrufaufbau sehr oft Netzwechsel stattfinden. Hierbei kommt es entscheidend darauf an, dass die technische Signalisierung des Kommunikationsvorgangs bei jedem Netzwechsel möglichst zuverlässig weitergegeben wird. Dies ist aktuell jedoch leider nicht der Fall. So kommt es beispielsweise vor, dass der Anrufer aus dem VoIP-Netz A ein Freizeichen beim Angerufenen im VoIP-Netz B hört, es bei diesem tatsächlich jedoch nicht klingelt und dieser dann verspätet die Information erhält, angerufen worden zu sein. Fälle, in denen etwa ein Besetztzeichen zu hören war, obwohl der Angerufene nicht telefonierte, sind ebenfalls zu beobachten. Die Beschwerdezahlen müssen auch unter der Prämisse bewertet werden, dass solche technischen Probleme bestehen.

Insofern stellt sich die Frage, ob die Bundesnetzagentur bereits die Zuverlässigkeit der VoIP-Netze analysiert hat und welche technischen und regulativen Konsequenzen gezogen werden, um eine hohe Qualität zu gewährleisten. Hierdurch würden belästigende Anrufe beim Verbraucher reduziert und es würde ein wichtiger Beitrag zum Verbraucherschutz geleistet.

Eine Verschärfung der Selbstregulierung läuft ins Leere, wenn nicht zuvor die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, die aktuell bestehenden Regeln einzuhalten.

Fazit

Aus Sicht des CCV reichen die im Branchenkodex getroffenen Regelungen aus. Aus dem aktuell verfügbaren Zahlenmaterial geht nicht hervor, dass es sich tatsächlich um ein weitreichendes Problem handelt. Hinzu kommen technische Probleme mit VoIP, welche zunächst gelöst werden müssen, um die Voraussetzung zu schaffen, dass eine etwaige Anpassung der Selbstregulierung überhaupt greift. Bevor eine Verschärfung erwogen wird, müssen darum zunächst die bestehenden Fragen und Probleme geklärt bzw. gelöst werden.

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, 4. September 2020

Dirk Egelseer
CCV-Präsident
Vorstand Recht & Regulierung

Constantin Jacob
CCV-Verbandsjustitiar
Leiter Recht & Regulierung