

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung

1. Einleitung

Mit Schreiben vom 25. März 2008 hat das Bundesministerium der Justiz den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung zur Stellungnahme vorgelegt. Mit diesem Gesetz soll es Verbrauchern ermöglicht werden, sich besser gegen unzulässige Telefonwerbung und ihre Folgen zu schützen.

Seit geraumer Zeit ist die Verschärfung der Rechtslage bei belästigender Telefonwerbung Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Unter Bezugnahme auf eine Studie der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), die allerdings gerade nicht nach der Lauterkeit der Anrufe differenzierte, sondern lediglich einen Anstieg unerwünschter Telefonwerbung für den Zeitraum von drei Quartalen in 2006 gegenüber einem Vergleichszeitraum im Jahre 2005 um fast 32 % statuierte, wurde dringender Handlungsbedarf attestiert. Zu einer Verbesserung der Situation wurden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die von einem Bußgeldtatbestand über das Verbot der Rufnummernunterdrückung bis hin zur Nichtigkeitsanordnung bei sog. Folgeverträgen bzw. einem nachträglichen Bestätigungserfordernis bei telefonisch abgeschlossenen Verträgen reichten.

Die Wettbewerbszentrale hat sich mit Stellungnahme vom 7.12.2006 (abrufbar unter: <http://www.wettbewerbszentrale.de/de/publikationen/stellungnahmen>) in die Diskussion eingeschaltet. Eine deutliche Zunahme von Verbraucherbeschwerden zu belästigender Telefonwerbung ist bei ihr in letzter Zeit nicht zu verzeichnen. In den vergangenen Jahren lag die Zahl der Beschwerden über Telefonwerbung nur bei einigen Hundert Beschwerden pro Jahr. Allerdings ist in diesem Bereich wohl von einer hohen Dunkelziffer auszugehen, da viele Betroffene keine Kenntnis von ihren Beschwerdemöglichkeiten haben oder aber die Mühe scheuen, belästigende Anrufe zu dokumentieren.

Die Wettbewerbszentrale hält den Missstand der zahlreichen unzulässigen Werbeanrufe für ein ernstzunehmendes Problem. Ein hartes Durchgreifen gegen Dauer- und Mehrfachsünder ist aus ihrer Sicht daher zwingend erforderlich. Die langjährige praktische Erfahrung der Wettbewerbszentrale mit Beschwerden zu belästigender Telefonwerbung zeigt, dass das Problem einer erfolgreichen Durchsetzung des Telefonwerbeverbotes im rein tatsächlichen Bereich liegt.

So scheitert eine Rechtsdurchsetzung regelmäßig daran, dass Verbraucher über den Anruf und den Inhalt des Anrufs keine Notizen fertigen oder der Anruf nicht nachweisbar einem bestimmten Anrufer zugeordnet werden kann. Vereinzelt wird auch seitens des Angerufenen die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung verweigert.

Die Wettbewerbszentrale befürwortet daher solche Maßnahmen, die zu einer verbesserten Sachverhaltsaufklärung, d.h. Identifikation des Anrufers bzw. Dokumentation des Anrufs beitragen können. Eine Verschärfung des wettbewerbsrechtlichen Rechtsfolgeninstrumentariums, insbesondere die Einführung eines Bußgeldtatbestandes, hält die Wettbewerbszentrale hingegen nicht für Ziel führend.

Im Folgenden nimmt die Wettbewerbszentrale gerne die Gelegenheit wahr, aufgrund ihrer praktischen Erfahrung mit Beschwerden im Bereich belästigender Telefonwerbung zu dem geplanten Maßnahmenkatalog der Bundesregierung Stellung zu nehmen.

2. Einführung Bußgeldtatbestand bei unzulässiger Telefonwerbung

Bereits in früheren Stellungnahmen hat die Wettbewerbszentrale Bedenken gegen die Einführung eines Bußgeldtatbestandes bei unlauterer Telefonwerbung geäußert.

Ein Bußgeld bringt aus Sicht der Wettbewerbszentrale keine Verbesserung der derzeitigen Situation mit sich, da es ausschließlich auf der Rechtsfolgenseite, d.h. bei der Sanktionierung eines Verstoßes gegen das Telefonwerbeverbot, ansetzt. Diese Maßnahme geht damit am eigentlichen Kern der Rechtsverfolgungsschwierigkeiten vorbei. Die praktische Erfahrung der Wettbewerbszentrale mit Beschwerden im Bereich der Telefonwerbung zeigt nämlich, dass eine erfolgreiche Durchsetzung des Telefonmarketingverbotes regelmäßig an einer Flüchtigkeit des Mediums und den damit einhergehenden faktischen Identifikations- und Dokumentationsproblemen scheitert.

Über diese faktischen Hindernisse hilft auch die Schaffung eines Bußgeldtatbestandes nicht weiter. Denn auch eine mit der Verhängung von Bußgeldern betraute Behörde hätte - wie jetzt schon Wettbewerbszentrale und Verbraucherschutzverbände - eine Sachverhaltsaufklärung vorzunehmen und wäre damit ebenfalls auf entsprechende Informationen betroffener Verbraucher angewiesen.

In Fällen, in denen hingegen eine umfassende Sachverhaltsaufklärung gelingt, ist die materielle Rechtslage in § 7 UWG eindeutig geregelt. Auch erlauben die schon heute vorgesehenen Sanktionsinstrumentarien - konsequent angewendet und in ihrem Rechtsrahmen ausgeschöpft - im Falle eines Verstoßes gegen das Telefonwerbeverbot ein schnelles und effizientes Unterbinden unerlaubter Telefonanrufe.

So hat die Wettbewerbszentrale in jüngster Zeit gegen mehrere Unternehmen, insbesondere der Telekommunikationsbranche, das Telefonwerbeverbot gerichtlich durchsetzen können und Ordnungsgelder erwirkt. Zuletzt wurde im Dezember 2007 das Unternehmen Tele2 in einem Ordnungsgeldverfahren zur Zahlung von 200.000 € wegen Verstoßes gegen das Verbot unerlaubter Telefonwerbung verurteilt. Bereits zuvor war gegen das Unternehmen ein Ordnungsgeld in Höhe von 100.000 € verhängt worden.

Trotz der öffentlichen Aufmerksamkeit des Verfahrens gegen Tele2 sind bei der Wettbewerbszentrale seit Dezember nur noch äußerst vereinzelt Beschwerden gegen dieses Unternehmen eingegangen, deren Sachverhalt und Begründetheit überdies noch zweifelhaft ist.

3. Einführung bußgeldbewehrtes Verbot der Rufnummerunterdrückung

Die Wettbewerbszentrale unterstützt die Einführung eines bußgeldbewehrten Verbotes der Rufnummernunterdrückung bei Anrufen zu gewerblichen Absatzzwecken, da mit dieser Maßnahme das tatsächliche Kernproblem der Identifikations- und Nachweisschwierigkeiten angegangen wird. Das Anzeigen der Rufnummer ermöglicht es dem angerufenen Verbraucher die Rufnummer des Anrufers zu notieren und damit die für eine Rechtsverfolgung erforderlichen Nachweise zu erbringen.

Das Verbot der Rufnummernunterdrückung allein reicht jedoch noch nicht aus, wenn der Verbraucher nicht weiß, welche Informationen er bei unerlaubten Anrufen dokumentieren muss. Gerade aus diesem Grunde ist die Aufklärung der Verbraucher als begleitende Maßnahme unerlässlich, um unzulässigen Telefonmarketingmaßnahmen zu begegnen. Die Verbraucher müssen wissen, dass und wie sie sich wehren können und welche Informationen erforderlich sind, um eine erfolgreiche Rechtsverfolgung zu gewährleisten. Die Wettbewerbszentrale hält hierzu im Rahmen ihres Internetauftritts ein Merkblatt bereit, das einen Überblick über die für eine Sachverhaltsaufklärung erforderlichen Informationen gibt (<http://www.wettbewerbszentrale.de/de/branchen/tk/ueberblick/>).

4. Streichung Widerrufsausnahmen bei Zeitungen und Zeitschriften sowie Wett- und Lotteriedienstleistungen

Die Wettbewerbszentrale steht einer Streichung der Widerrufsausnahmen bei telefonisch abgeschlossenen Verträgen über die Lieferung von Zeitungen, Zeitschriften und Illustrierten sowie der Erbringung von Wett- und Lotteriedienstleistungen (§ 312 d Abs. 4 Nr. 3, 4 BGB) aufgeschlossen gegenüber.

Sie kann bestätigen, dass sich im Verhältnis zu anderen Branchen Verbraucher auffallend häufig über Anrufe, die dem Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften bzw. Lotterielosen dienen, beschweren. Hieraus lässt sich zwar nicht ableiten, ob es sich bei den Anrufen auch tatsächlich um unzulässige Telefonwerbung handelt. Da die vorgetragenen Sachverhalte in der Regel bestritten werden, muss die Wettbewerbszentrale regelmäßig Beweis erbringen (über Herkunft des Anrufs, Identität des Anrufers, Inhalt des Gesprächs). Dies gelingt in einigen Fällen aufgrund fehlender Identifikation des Anrufers oder unzureichender Dokumentation des Anrufs nicht umfassend. Dennoch legt die Anzahl der Beschwerden nahe, dass gerade in diesem Bereich in erheblichem Umfang unzulässige Telefonwerbung betrieben wird.

Im Vergleich zu anderen in der Öffentlichkeit diskutierten, alle telefonisch abgeschlossenen Verträge betreffenden Maßnahmen hat eine Streichung der Widerrufsausnahmen in den genannten Bereichen den Vorteil, dass sie das zivilrechtliche Grundgefüge aus grundsätzlicher Wirksamkeit eines Vertrages und der Möglichkeit zur Vertragsauflösung in bestimmten Fällen (Anfechtung, Widerruf etc.) unberührt

lässt. Der Abschluss von Verträgen mittels Telefon bleibt damit weiterhin möglich. Auf der anderen Seite kann der Verbraucher entscheiden, ob er an dem telefonisch abgeschlossenen Vertrag festhalten möchte oder ob er sich nachträglich noch hiervon lösen will.

5. Nachweis Einverständnis mit Wechsel des Anbieters

Unter dem Stichwort „Slamming“ sind die Fallgruppen zusammengefasst, in denen ein Telefonanbieter veranlasst, dass Telefonanschlüsse von Endkunden auf ihn umgestellt werden, ohne dass der Anschlussinhaber einen entsprechenden Auftrag erteilt oder sein Einverständnis hierzu erklärt hat. Bislang bedarf es für die Umstellung keiner schriftlichen Erklärung des Kunden. Ausreichend ist vielmehr die bloße Behauptung eines Anbieterwechsels unter Nennung der Kundendaten.

Der Wettbewerbszentrale ist die Problematik des Slammings aus ihrer Beschwerdepraxis umfassend bekannt. Eine Vielzahl der in der Öffentlichkeit in Zusammenhang mit „untergeschobenen Verträgen“ diskutierten Fälle sind dieser Fallgruppe zuzuordnen. Auch wenn durch die bloße Umstellung des Telefonanschlusses auf einen neuen Betreiber noch kein Vertrag mit entsprechenden Erfüllungsansprüchen zustande kommt, ist doch die Rückgängigmachung der Umstellung mit erheblichem Aufwand und Ärger beim Endkunden verbunden. In der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion kommt dem Slamming daher eine zentrale Bedeutung zu.

Die Wettbewerbszentrale begrüßt die geplante Regelung der Bundesregierung, wonach eine Umstellung erst nach Vorlage einer schriftlichen Kundeneinwilligung erfolgen darf. Hierbei handelt es sich um eine wirksame Maßnahme, die mit geringem Aufwand den Anreiz für solche Telefonanrufe nimmt, deren einziges Ziel die vom Kunden nicht gewünschte Umstellung des Telefonanschlusses ist.

6. Erfordernis der ausdrücklichen Einwilligung in Werbeanrufe

Es bestehen keine Bedenken gegen eine gesetzliche Regelung, wonach Werbeanrufe nur nach vorheriger ausdrücklicher Einwilligung des Verbrauchers zulässig sein sollen. Auf diese Weise kann eine wirksamere Rechtsverfolgung gewährleistet werden, da Unklarheiten über das Vorliegen einer Einwilligung regelmäßig entfallen.

Bad Homburg, den 3. April 2008

Dr. Nicole Gottzmann

Kontakt

Wettbewerbszentrale Büro Bad Homburg

RAin Dr. Nicole Gottzmann

Landgrafenstraße 24 B

61348 Bad Homburg

Telefon: 06172 – 12 15 37

Telefax: 06172 – 84 42 2

E-Mail: gottzmann@wettbewerbszentrale.de