

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomaе, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7597 –

Lösungen gegen „Telefonabzocke“

Vorbemerkung der Fragesteller

Anlässlich der Bekanntgabe der Bundesnetzagentur, dass zwischen Januar und November 2018 rund 58 000 schriftliche Beschwerden wegen unerlaubter Telefonwerbung eingegangen seien – etwa 6 000 mehr Beschwerden als im Vorjahreszeitraum – hat die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, Dr. Katarina Barley, Rechtsverschärfungen angekündigt. Per Telefon abgeschlossene Verträge sollen in Zukunft erst wirksam sein, wenn Verbraucher diese schriftlich bestätigt haben (Artikel von Karsten Seibel in „Die Welt“ vom 13. Januar 2019, www.welt.de/finanzen/article186967618/Justizministerin-Barley-plant-Gesetz-gegen-Telefon-Abzocke.html). Damit soll der Schutz der Verbraucher vor aufgedrängten oder untergeschobenen Verträgen gestärkt werden. Die Bundesregierung versucht dem Bekunden nach schon seit Jahren, dem Problem der ungewollt am Telefon abgeschlossenen Verträge durch einzelne gesetzliche Maßnahmen habhaft zu werden – z. B. durch das Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken von 2013.

Laut einer im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz von Professor Dr. Frauke Henning-Bodewig sowie Professor Dr. Rupprecht Podszun und Professor Dr. Hans Schulte-Nölke durchgeführten Evaluierung dieses Gesetzes aus dem Jahr 2017 (abrufbar unter: www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken_Schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1) habe sich gezeigt, dass die ergriffenen Maßnahmen Wirkung zeigten und dass es einen – wenn auch nur leichten – Rückgang bei den Beschwerdemeldungen der Verbraucher gebe.

Auf Basis dieses Gutachtens hat die Bundesregierung zu einem Gesetzentwurf des Bundesrates vom Juni 2017 (Bundestagsdrucksache 18/12798) Stellung genommen, der die Einführung einer wie nun von der Bundesjustizministerin geforderten textformgemäßen Bestätigung von telefonisch abgeschlossenen Verträgen forderte. Die Bundesregierung erklärte dazu, dass die Einführung eines Schriftform- bzw. Textformerfordernisses den Vertragsschluss per Telefon deutlich verkomplizieren würde und andere Maßnahmen zu ergreifen seien – nämlich erweiterte Ermittlungsbefugnisse für die Bundesnetzagentur und die Stärkung der Beteiligungrechte der Bundesnetzagentur im Bußgeldverfahren.

Die Bundesregierung bezweifelte, dass das Textformerfordernis die angestrebte Wirkung entfalten und die gebotene Rechtssicherheit schaffen werde (Bundestagsdrucksache 18/12798, Anlage 2, S. 15). Der Gesetzentwurf des Bundesrates, der wegen des Ablaufs der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages verfallen war, wurde unlängst erneut vom Bundesrat eingebracht (Bundratsdrucksache 121/18).

Laut Bundesnetzagentur gibt es momentan einen erheblichen Anstieg bei den Beschwerden, die eine telefonische Anbahnung von Energielieferungsverträgen betreffen. Bei diesen Dauerschuldverträgen gehe es in der Regel um einen Wechsel des Versorgers und nicht um einen Erstversorgungsvertrag. Beim Versorgerwechsel bediene man sich häufig der Dienste des neuen Versorgers, der dem Altversorger die Kündigung des Kunden übermittelt oder diese in dessen Namen per Vollmacht erklärt.

Für solche Vorgänge ist in § 312h des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) bereits eingeführt worden, dass die Kündigung oder die Vollmacht zur Kündigung der Textform bedürfen. Dadurch werden wechselwillige Verbraucher bereits jetzt vor einer übereilten Kündigung geschützt. Zudem kann die Belieferung durch einen neuen Versorger erst erfolgen, wenn der Vertrag mit dem Altversorger wirksam gekündigt wurde. Es erscheint daher mehr als fraglich, ob die Einführung einer Bestätigungspflicht hier zu einem stärkeren Schutz der Verbraucher führen wird.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass bei betrügerischem Handeln – zum Beispiel wenn durch manipulierte Telefonmitschnitte ein vermeintlicher Vertragsschluss vorgetäuscht wird – in der Regel gar kein Vertrag geschlossen wurde und die Betrüger das Geld nie einklagen werden. In den Fällen, in denen es aber nur wegen einer Überrumpelung des Angerufenen tatsächlich zu einem Vertragsschluss kam, besteht in der überwiegenden Zahl der Fälle wegen der Fernabsatzsituation ein Widerrufsrecht. Der Verbraucher kann sich von aufgeschwatzten Verträgen also auch wieder lösen, wenn diese ihm im Nachhinein doch unvorteilhaft vorkommen.

Angesichts der starken Zunahme der Beschwerden ist auch von Interesse, wie die Bundesnetzagentur ihre personellen Ressourcen einsetzt. Zwei Referate sind mit Grundsatzfragen der Verfolgung von Rufnummernmissbrauch und der Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung befasst. Wie viele der rund 2 700 Mitarbeiter der Bundesnetzagentur diesen Referaten zugewiesen sind, wie viele Mitarbeiter Bußgeldverfahren durchführen, und wie sich diese Zahlen verändert haben, ist weder dem Jahresbericht noch der Internetseite der Behörde zu entnehmen.

1. Basiert die Ankündigung der Bundesjustizministerin Dr. Katarina Barley, den wirksamen Vertragsabschluss per Telefon zukünftig von einer schriftlichen Bestätigung des Verbrauchers abhängig machen zu wollen, auf einem bereits längerfristig in Planung befindlichen Gesetzesvorhaben, oder ist die Bundesministerin erst anlässlich der Veröffentlichung der aktuellen Beschwerdestatistik der Bundesnetzagentur auf das Problem aufmerksam geworden?
2. Wie weit sind die inhaltlichen Planungen der Bundesregierung zur Bestätigungslösung per Textform vorangeschritten, und wann ist mit einem ersten Referentenentwurf zu rechnen?
3. Beabsichtigt die Bundesregierung, die schriftliche Bestätigung ganz generell für sämtliche per Telefon geschlossenen Verträge einzuführen, oder soll dieses Formerfordernis nur für einzelne Vertragsarten umgesetzt werden, wie es beispielsweise derzeit bei Gewinnspielverträgen der Fall ist?

4. Sollte geplant sein, die schriftliche Bestätigung des telefonischen Vertragsabschlusses nur für einzelne Vertragstypen einzuführen, welche Vertragstypen sollen dann davon betroffen sein?
5. Vor dem Hintergrund, dass nach der Statistik der Bundesnetzagentur der Großteil der Beschwerden zu Verträgen rund um Energieanbieter und deren Wechsel eingegangen sind, inwieweit sieht es die Bundesregierung als vorrangig an, das Bestätigungsprinzip für eben diese Verträge einzuführen?
6. Welchen Zusatznutzen hinsichtlich des Verbraucherschutzes würde nach Auffassung der Bundesregierung eine Textformbestätigung des telefonischen Vertragsabschlusses für den Bereich der Energielieferungsverträge über den bereits durch § 312h BGB bestehenden Schutz hinaus bringen?
7. Welche weiteren Untersuchungen hat die Bundesregierung seit der Evaluierungsstudie von 2017 zum Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken durchführen lassen, um zu überprüfen, ob die Einführung einer Textformbestätigung für einen wirksamen Vertragsschluss für einen verbesserten Verbraucherschutz erforderlich und zielführend ist?

Die Fragen 1 bis 7 können wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet werden.

Aufgrund zahlreicher Verbraucherbeschwerden und der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Untersuchung zur Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken aus dem Jahr 2017 prüft die Bundesregierung, ob ein besserer Schutz der Verbraucher vor telefonisch untergeschobenen oder aufgedrängten Verträgen durch die Einführung einer Textformbestätigung des telefonischen Vertragsabschlusses (Bestätigungslösung) erzielt werden kann. Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist besonders die Energiebranche von unseriösen Geschäftspraktiken betroffen. Vor diesem Hintergrund wurden im vergangenen Jahr bereits intensive Gespräche mit Vertretern der Energiebranche geführt.

Das BMJV plant für Sommer 2019 einen konkreten Gesetzgebungsvorschlag, mit dem in Ergänzung zu § 312h BGB durch eine Bestätigungslösung dafür Sorge getragen werden soll, dass der Verbraucher vor einem ungewollten Anbieterwechsel geschützt wird.

8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um die in der Evaluierungsstudie von 2017 vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen?

Die Bundesregierung hat die Prüfung der in der Evaluierungsstudie unterbreiteten Vorschläge noch nicht abgeschlossen.

9. Wie viele Mitarbeiter sind in der Bundesnetzagentur mit der Bearbeitung von Telefonmissbrauchsfällen, ungewollter Telefonwerbung und Fällen von telefonisch untergeschobenen Verträgen befasst?
Wie viele dieser Mitarbeiter bearbeiten Beschwerden, und wie viele führen Bußgeldverfahren durch?

Die Bundesnetzagentur bekämpft unerlaubte Telefonwerbung und andere Fälle von Telefonmissbrauch (Rufnummernmissbrauch) zum effektiven Schutz der Verbraucher auf zwei Wegen: Zum einen ahndet sie bereits erfolgte unerlaubte Werbeanrufe sowie Verstöße gegen das Verbot der Rufnummernunterdrückung mit den Mitteln des Ordnungswidrigkeitsrechts. Je nach Umfang und Schwere der festgestellten Verstöße verhängt sie Bußgelder von bis zu 300 000 Euro. Zum

anderen bekämpft die Bundesnetzagentur Fälle von Rufnummernmissbrauch durch den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen. Dies umfasst etwa die Abschaltung von Rufnummern, den Erlass von Rechnungslegungs- und Inkassierungsverboten oder Geschäftsmodelluntersagungen. Die Themenbereiche dieser Telefonmissbrauchsfälle umfassen insbesondere: Ping-Anrufe, Telefonbelästigung, Hacking von Routern/Telefonanlagen, unzulässige Warteschleifen und Bandansagen, verwirrende bzw. fehlende Preisangaben, fehlende Preisansagen, unlautere SMS-Werbung, E-Mail-Spam (sofern Rufnummernbezug), Fax-Spam und Handy-/Internetdialer. Überdies führt die Bundesnetzagentur derzeit ein Festlegungsverfahren zum Schutz von Verbrauchern vor untergeschobenen Verträgen im Bereich des mobilen Bezahls über die Mobilfunkrechnung durch. Ziel ist es, einheitliche Vorgaben festzulegen, um die Identifizierung eines Mobilfunkanschlusses zur Inanspruchnahme und Abrechnung einer neben der Verbindung erbrachten Leistung sicherzustellen.

Sowohl hinsichtlich unerlaubter Telefonwerbung als auch zum Bereich des Rufnummernmissbrauchs geht bei der Bundesnetzagentur jährlich eine hohe Zahl an Beschwerden ein. Diese werden zunächst erfasst, gesichtet und geprüft und zu zusammenhängenden Tatvorwürfen gebündelt (Beschwerdebearbeitung). Darauf aufbauend führt die Bundesnetzagentur die o. g. bußgeldrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren (Verfahrensführung). In diesen Bereichen ist derzeit die folgende Zahl von Personen tätig:

	Beschwerdebearbeitung	Verfahrensführung
Unerlaubte Telefonwerbung	27,7	12
Rufnummernmissbrauch	30,1	15,24
Summe	57,8	27,24

Darüber hinaus sind aktuell in beiden Bereichen jeweils zwei weitere Dienstposten im Bereich der Verfahrensführung im Nachbesetzungsverfahren.

10. Hat die Bundesregierung seit ihrer Kenntnis der Vorschläge der Evaluierungsstudie die finanzielle Ausstattung der Bundesnetzagentur erhöht, um dieser eine gesteigerte Verfolgung von Beschwerden und die häufigere Einleitung von Bußgeldverfahren zu ermöglichen, und sind für diese Legislaturperiode Personalaufstockungen dieser Bereiche geplant?

Falls ja, in welchem Umfang?

In den Bundeshaushalten 2018 und 2019 standen der Bundesnetzagentur im üblichen Rahmen und entsprechend der Haushaltsanmeldung Sachmittel zur Verfügung, um die Bedarfe zur Verfolgung von unerlaubter Telefonwerbung und Rufnummernmissbrauch zu decken. Angesichts des erheblichen Anstiegs der Fallzahlen wurden auf entsprechende Anmeldung der Bundesnetzagentur mit dem Personalhaushalt 2018 darüber hinaus zunächst drei zusätzliche Planstellen für die Verfolgung von Beschwerden im Bereich Unerlaubte Telefonwerbung und Rufnummernmissbrauch zur Verfügung gestellt. Möglicher Bedarf an einer weiteren Aufstockung wird im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2020 geprüft.

11. Welche anderen Handlungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung, um gegen unerwünschte Telefonwerbung und dadurch aufgedrängte Vertragsabschlüsse vorzugehen?

Die Bundesregierung prüft über die Einführung der „Bestätigungslösung“ für Strom- und Gaslieferverträge hinaus (siehe Antwort zu den Fragen 1 bis 7) eine auf weitere besonders missbrauchsanfällige Vertragstypen begrenzte Bestätigungslösung, eine Verpflichtung werbender Unternehmen zur Dokumentation der Einwilligung der Verbraucher in Telefonwerbung sowie prozessuale Maßnahmen bei der Ahndung unerlaubter Telefonwerbung.

12. Hat die Bundesregierung als Mittel gegen unseriöse Anrufer darüber nachgedacht, die Wirksamkeit der telefonisch abgeschlossenen Verträge statt von einer Bestätigung des Verbrauchers davon abhängig zu machen, dass die nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ohnehin notwendige, vorherige Einwilligung für den Anruf tatsächlich vorliegt und diese vom anrufenden Unternehmen dokumentiert sein muss?

Die Forderung ist der Bundesregierung bekannt.

13. Falls ja, welche Argumente sprechen nach Ansicht der Bundesregierung für und gegen diese Einwilligungslösung, und wie gewichtet sie diese?

Für eine Verknüpfung zwischen der Wirksamkeit des Vertrags und einer wirksamen Einwilligung in Telefonwerbung spricht, dass sie den Anreiz zu Telefonwerbung ohne Einwilligung des Verbrauchers senkt. Gegen die Verknüpfung spricht, dass Verbraucher ohne vorherige formgemäße und dokumentierte Einwilligung in die Telefonwerbung keinen wirksamen Vertrag abschließen können. Der Verbraucher könnte sich auch bei einem von ihm gewollten Vertragsschluss dem Fall ausgesetzt sehen, dass sich der Unternehmer auf die Nichtigkeit des Vertrags beruft. Diese Folge könnte er unter Umständen wegen der Abhängigkeit von der Dokumentation der Einwilligung selbst beeinflussen. Dies kann nicht im Interesse des Verbrauchers liegen. Gegen den Vorschlag sprechen auch rechtssystematische Gründe: die grundsätzliche Wertung, wann ein Vertrag wegen Verstoß gegen ein Verbotsgesetz unwirksam ist, wird in § 134 BGB getroffen. Danach ist ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt. Unerlaubte Telefonwerbung wird von der Rechtsprechung überwiegend nicht als ein solches gesetzliches Verbot gewertet, weil es sich lediglich um ein einseitiges Verbot handelt und sich das Verbot nur gegen die Umstände des Zustandekommens des Vertrags richtet.

14. Wie bewertet die Bundesregierung den Ansatz, anstelle der Bestätigungslösung die Frist für den Widerruf bei telefonisch abgeschlossenen Energielieferungs- oder Dienstleistungsverträgen nicht bereits mit Vertragsschluss beginnen zu lassen, sondern erst mit der Übersendung der Vertragsinformationen gemäß § 312f Absatz 2 BGB?

§ 356 Absatz 2 Nummer 2 BGB, der bei telefonisch abgeschlossenen Energielieferungsverträgen den Vertragsschluss als Beginn der Widerrufsfrist festlegt, setzt Artikel 9 Absatz 2 lit. c) der Richtlinie 2011/83/EU der Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Verbraucherrechterichtlinie) um.

Nach § 356 Absatz 3 BGB beginnt die Widerrufsfrist nicht, bevor der Unternehmer den Verbraucher nicht über die Bedingungen, die Fristen und das Verfahren für die Ausübung des Widerrufsrechts informiert hat. Diese Bestimmung setzt Artikel 10 der Verbraucherrechterichtlinie um.

Von den genannten Vorgaben der Verbraucherrechterichtlinie sind Abweichungen nicht zulässig.

15. Inwieweit hält die Bundesregierung es für notwendig, Verbraucher verstärkt durch Informationskampagnen über die Anzeichen für unseriöse Werbeanrufe aufzuklären, damit sie diese erkennen und befähigt werden, das Aufdrängen von Verträgen durch ein selbstbestimmtes Beenden des Telefonats zu verhindern?

Die Bundesregierung hält es für notwendig und setzt sich dafür ein, Verbraucher zielgruppenspezifisch und in verständlicher Form über das Erfordernis einer Einwilligung für Telefonwerbung und die Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit durch die Bundesnetzagentur zu informieren.

16. Wie verhält sich die Bundesregierung zu den mit einer Bestätigungslösung verbundenen Nachteilen, die den 2,3 Millionen Analphabeten in Deutschland entstehen würden, die weder eine eigene Vertragsbestätigung schreiben noch eine vorformulierte Erklärung lesen können und auf die Rechtswirksamkeit mündlicher Vertragsabschlüsse angewiesen sind?

Die Bestätigungslösung soll jedermann gegen telefonisch aufgedrängte oder untergeschobene Verträge schützen. Analphabeten sind insoweit besonders schutzbedürftig, da sie ohne Hilfe Dritter oft noch nicht einmal feststellen können, dass ihnen ein Vertrag aufgedrängt oder untergeschoben wurde, wenn sie Vertragsunterlagen oder Rechnungen des Unternehmers erhalten. Einen telefonisch geschlossenen Vertrag kann auch ein Analphabet einfach durch eine für ihn verfasste Erklärung in Textform bestätigen. Bei Bedarf kann er Unterstützungsangebote z. B. der Verbraucherzentralen in Anspruch nehmen.

17. Sieht die Bundesregierung für Analphabeten Ausnahmen von der Bestätigungslösung, die ein Textdokument verlangt, vor bzw. sollen für diese alternative Bestätigungsmöglichkeiten eingerichtet werden?

Falls es Alternativen geben soll, welche sind dies?

Nein.

