

16. Juli 2014

Unzumutbare Belästigungen durch Telefonwerbung wirksam bekämpfen

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
gegenüber der Bundesnetzagentur zur Frage der Eignung des vom
TÜV Saarland entwickelten „Standards für aktives Telefonmarketing
TR100:2013“ für eine brancheneinheitliche freiwillige Selbstregulierung**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Team Digitales und Medien
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
digitales@vzbv.de
www.vzbv.de

Vorbemerkung:

Im Jahr 2013 hat der TÜV Saarland den „Standard für aktives Telefonmarketing TR100:2013“ entwickelt. Laut TÜV soll er eine „kontinuierliche Anpassung an die jeweiligen gesetzlichen Anforderungen und die gesellschaftliche Akzeptanz von Telefonmarketingkampagnen“ ermöglichen. Der Standard betrifft nur den Bereich der erlaubten Telefonwerbung – eine Einwilligung des Verbrauchers in die telefonische Kontaktaufnahme muss also vorliegen, sogenannte Cold Calls ohne Einwilligung sind ohnehin gesetzlich untersagt. Im Rahmen von Telefonkampagnen werden häufig sogenannte „predictive dialers“ eingesetzt. Das sind „Telefonautomaten“, die eine Vielzahl von Nummern parallel anrufen, um eine möglichst effektive Auslastung des jeweiligen Callcenters zu ermöglichen. Sind alle Mitarbeiter im Gespräch, werden die überzähligen Anrufe automatisch abgebrochen.

Anlass für die Entwicklung des Standards waren sich häufende Verbraucherbeschwerden bei der Bundesnetzagentur über erlaubte Telefonwerbung. Auch seit Einführung des Standards, der nur eine Leitlinie ist und dem nicht gefolgt werden muss, gibt es ein nennenswertes Beschwerdeaufkommen. Der Hintergrund dafür ist, dass Verbraucherinnen und Verbraucher es als belästigend empfinden, wenn sie mehrmals täglich, am Wochenende und zu sehr frühen oder sehr späten Zeiten angerufen werden. Ab wann ein solches Anrufverhalten als „**unzumutbare Belästigung**“ im Sinne des § 7 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) betrachtet werden muss, ist eine **Auslegungsfrage**. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur wird diese Auslegung von den Unternehmen überstrapaziert. Um die Anzahl der Beschwerden zu reduzieren, strebt die Bundesnetzagentur die Etablierung eines Qualitätsstandards in Form einer brancheneinheitlichen freiwilligen Selbstregulierung an.

Vorgesehen ist dabei, dass telefonische Kampagnen, die nach den Vorgaben des vom TÜV Saarland entwickelten Standards TR100:2013 durchgeführt werden, **als „angemessenes Anrufverhalten“ testiert** werden sollen. Der Standard sieht unter anderem vor, dass Werbeanrufe nur Mo-Fr zwischen 9:00 und 20:30 Uhr durchgeführt werden dürfen, Sa zwischen 10:00 und 18:00 Uhr. Pro Woche sind maximal sechs Anrufe pro Zielperson gestattet, pro Tag maximal zwei.

Die Bundesnetzagentur hat zur Kommentierung dieser Überlegungen aufgefordert. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält das vorgeschlagene Selbstregulierungsinstrument aus mehreren Gründen nicht für geeignet, unzumutbaren Belästigungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch Telefonmarketing wirksam entgegenzuwirken.

Begründung:

1. Das Vorliegen einer Einwilligung soll nicht geprüft werden.

Vorgesehen ist, dass eine Telefonwerbekampagne testiert werden kann, wenn Auftraggeber und Callcenter die im Rahmen des Standards vorgegebenen organisatorischen und technischen Voraussetzungen schaffen und einhalten. Es wird jedoch **vorbehaltlos davon ausgegangen, dass für die entsprechenden Anrufe tatsächlich eine freiwillige Einwilligung des Verbrauchers vorliegt**. Ist dies nicht der Fall, so stellt der Werbeanruf ohnehin nach § 7 Abs.2 Nr.2, 3 UWG eine unzumutbare Belästigung dar. In diesen Fällen wird kein selbstverpflichtender Standard benötigt. Wenn jedoch das Vorliegen einer Einwilligung gar nicht geprüft wird, entsteht aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) die Gefahr, dass Kampagnen, in deren Rahmen rechtswidrig Anrufe getätigt werden, für die keine Einwilligung

vorliegt, dennoch ein Testat erhalten und somit den Anschein von Legalität erhalten. Es ist nach Meinung des vzbv daher **unerlässlich, dass geprüft wird, ob tatsächlich rechtlich zulässige Einwilligungen der Verbraucher vorliegen, bevor Testate vergeben werden.**

Die vorgeschlagene Beschwerdestelle beim TÜV Saarland würde zudem Funktionen einer Schlichtungsstelle übernehmen. Dabei sollen Beschwerden von Seiten der Verbraucher in Rücksprache mit den beteiligten Unternehmen geklärt werden. Die Beschwerdestelle kann jedoch nur feststellen, ob sich ein Unternehmen im Rahmen bestimmter Anrufe an die Vorgaben des Standards gehalten hat. Die wichtige Frage, ob für bestimmte Anrufe eine rechtlich wirksame Einwilligung gegeben wurde, kann das Beschwerdeverfahren gerade nicht beantworten. Verbraucherinnen und Verbraucher, die die Beschwerdestelle in Anspruch nehmen, könnten jedoch zu dem fehlerhaften Schluss gelangen, dass allein die Einhaltung des Standards einen unerbetenen Werbeanruf legitimiert.

2. Was eine unzumutbare Belästigung darstellt, wird nicht im Rahmen einer Gesamtbetrachtung beurteilt.

Im Rahmen des vorgesehenen Standards sollen in erster Linie einzelne Kampagnen zertifiziert werden. Tatsächlich kann aber ein Callcenter im Auftrag desselben oder unterschiedlicher Auftraggeber mehrere Kampagnen parallel durchführen. Für den Verbraucher kann das etwa bedeuten, dass er 10-mal am Tag angerufen wird, jedoch jeweils im Rahmen unterschiedlicher und unabhängig voneinander testierter Kampagnen. **Er hätte nach der vorgesehenen Selbstregulierung dann dennoch keinen Grund sich zu beschweren, da jeder einzelne Anruf im Rahmen des Standards zulässig bliebe.** Zudem kann ein Verbraucher beispielsweise dreimal am Tag im Rahmen verschiedener testierter Kampagnen, weitere 17 Male jedoch im Rahmen nicht-testierter Kampagnen angerufen werden. Das subjektive Belästigungsempfinden der Verbraucher wird sich dann nicht auf die untestierten Kampagnen eingrenzen lassen. Aus Sicht des vzbv müsste der vorgesehene Standard sich zumindest auf alle von ein und demselben Callcenter getätigten Anrufe erstrecken. Die Testierung einzelner Kampagnen, über die hinaus Auftraggeber und Callcenter jederzeit weitere Anrufe tätigen können, ignoriert die Lebensrealität von Verbraucherinnen und Verbrauchern, die an ihrem Telefon nicht erkennen können, ob es im Rahmen einer testierten Kampagne oder außerhalb einer solchen klingelt.

3. Die Regelungen des Standards gehen über das für Verbraucher akzeptable Maß weit hinaus.

Das vorgesehene Zeitfenster Mo-Fr von 9:00 bis 20:30 Uhr sowie Sa von 10:00 bis 18:00 Uhr ist zu weit gefasst. Sechs Anrufe in der Woche sowie maximal zwei Anrufe pro Tag stellen ebenfalls ein aus Verbrauchersicht unangemessen hohes Aufkommen an Werbeanrufen dar. Wie die von der Bundesnetzagentur selbst durchgeführte Marktumfrage zeigt, **möchten die weitaus meisten Verbraucher nach 18 Uhr sowie am Wochenende gar nicht angerufen werden.** Auch möchte knapp die Hälfte aller befragten Verbraucher höchstens einmal am Tag pro Werbekampagne angerufen werden. In diesem Zusammenhang kann zudem hinterfragt werden, ob den befragten Verbrauchern die Implikation dieser Antwort bewusst war, dass sie nämlich im Rahmen mehrerer unterschiedlicher Kampagnen desselben Unternehmens sowie verschiedener Kampagnen verschiedener Unternehmen durchaus mehrmals täglich angerufen werden könnten.

4. Die meisten Probleme im Rahmen der Telefonwerbung werden durch die vorgeschlagene Selbstregulierung nicht gelöst.

Neben der nicht erfolgten Überprüfung der Einwilligung wirft die vorgeschlagene Selbstregulierung viele weitere Probleme auf. So ist eine Teilnahme für Unternehmen und Callcenter freiwillig. Entscheiden sie sich für die Teilnahme, so erhalten sie eine entsprechende Zertifizierung. Daraus folgt jedoch nicht zwingend, dass das zertifizierte Callcenter nun alle Telefonkampagnen entsprechend der tr100 durchführen müsste. Es kann vielmehr sowohl testierte als auch nicht-testierte Kampagnen führen, je nach dem Wunsch des Auftraggebers. Es wird **bezweifelt**, dass eine Aufklärung der Öffentlichkeit dahingehend erreicht werden kann, dass der **Verbraucher zwischen der Zertifizierung** von Unternehmen und Callcenter einerseits **und der Testierung** einzelner Telefonwerbekampagnen andererseits **unterscheiden kann**. Die härteste Konsequenz, die im Falle eines Verstoßes gegen den Standard droht, ist eine Ablehnung der Testierung einer Kampagne bzw. der Zertifizierung von Callcenter und/oder Auftraggeber. Sanktionen, etwa Anrufverbote oder Bußgelder, sind bei Verletzungen des Standards nicht vorgesehen.

Im Rahmen des vorgesehenen Standards hat der Verbraucher zudem nach wie vor **keine Möglichkeit, die angezeigte Rufnummer zu überprüfen**. Genau so wenig wie derzeit hat er also die Möglichkeit, auf unkomplizierte Weise den Anschlussinhaber zu ermitteln. Auch werden die „schwarzen Schafe“, die von außerhalb der EU telefonieren, sich nicht an den vorgesehenen Standard binden.

Die Einbindung des TÜV Saarland mag im Hinblick auf seine technische Kompetenz sinnvoll sein. Seine Einbindung ins Beschwerdemanagement stellt jedoch für Verbraucherinnen und Verbraucher eine zusätzliche Hürde dar: Bevor sie sich an die Bundesnetzagentur wenden, sollen sie die Berechtigung ihrer Beschwerde gewissermaßen vom TÜV prüfen lassen. Dem Vorteil einer technischen Belegbarkeit von Verstößen gegen den Standard steht dabei gegenüber, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Beschwerde gewissermaßen einer Art „Vorabkontrolle“ unterwerfen müssen, die sie womöglich davon abhält, ihre Beschwerde weiter zu verfolgen. Zudem ist es im Hinblick auf mögliche Interessenkonflikte nicht akzeptabel, dass in der vorgesehenen Konstellation die Beschwerdestelle nicht vom Zertifizierungsbetrieb getrennt arbeiten würde.

Schlussfolgerungen:

- ⇒ Das Aufkommen der Beschwerden über Telefonwerbung durch automatische Anrufmaschinen verringern zu wollen, ist ein berechtigtes Interesse. Diese Beschwerden sind jedoch häufig berechtigt, selbst wenn eine Einwilligung vorliegt, da diese oft rechtlich unwirksam ist. Die Trennung zwischen erlaubter und unerlaubter Telefonwerbung ist im Hinblick auf den Standard deshalb aus Sicht des vzbv nicht sinnvoll.
- ⇒ Soweit das Problem darin besteht, dass Unternehmen im Bereich der erlaubten Telefonwerbung den Begriff der „unzumutbaren Belästigung“ in § 7 UWG zu ihren Gunsten sehr weit auslegen, wäre es aus Sicht des vzbv zunächst angeraten, eine Analyse der bisherigen Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs durchzuführen, um sicherzustellen, dass der vorgesehene Standard nicht dahinter zurückbleibt. Die Auslegung eines gesetzlich nicht hinreichend konkreten Begriffs sollte aus Sicht des vzbv, zumindest in diesem Fall, von Gerichten geleistet werden und nicht im Rahmen einer freiwilligen Selbstregulierung.

- ⇒ Aufgrund einer bloß pauschalen Einwilligung einen konkreten Standard zu entwickeln, ist aus Sicht des vzbv nicht sinnvoll. Die Einführung eines Standards für faire, erlaubte Telefonwerbung wäre allenfalls dann sinnvoll, wenn er auf in der Einwilligungserklärung konkret formulierte Inhalte abzielen würde. Dies scheint nicht realistisch, da unklar ist, wie eine derart detaillierte Einwilligung wirksam erlangt bzw. überprüft werden sollte.
- ⇒ Der vzbv fordert seit Langem eine gesetzliche Konkretisierung der ausdrücklichen Einwilligung sowie die Einführung einer Bestätigungslösung für telefonische Vertragsabschlüsse. Auch wenn es zu begrüßen wäre, wenn Callcenter die Anzahl der Anrufe freiwillig begrenzen würden, hält der vzbv an diesen Forderungen fest.