

Berlin, 1. Oktober 2025

Positionspapier des Customer Service & Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV) zur allgemeinen Bestätigungslösung

Über den CCV

Der Customer Service & 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 560.000 Beschäftigten zählen neben eigenständigen Service- auch Inhouse-Call- und Contactcenter in Unternehmen sowie Zulieferer und Berater. Als größter Verband der Branche mit mehr als 330 Mitgliedsunternehmen vertreten wir die Interessen von Betrieben 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. Call- und Contactcenter lieferten auch zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie einen wichtigen Beitrag, z. B. im Rahmen der Kontaktverfolgung sowie bei der Terminvergabe für Impfungen. Der CCV bot hierfür auf Bundes- sowie Landesebene Ministerien, Behörden und den Kassenärztlichen Vereinigungen seine Unterstützung aktiv an.

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 sowie 2021 überarbeitet 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.

Der Bundesregierung, dem Bundesrat, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, den weiteren Ministerien, den Bundestagsfraktionen, den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz, den übrigen Ausschüssen, allen Bundestagsabgeordneten sowie dem Nationalen Normenkontrollrat steht der CCV sehr gern für Gespräche, Gremien und Anhörungen zur Verfügung.

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

Ausgangslage

2013 wurde mit dem „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ ein Textformerfordernis für Gewinnspieleintragssdienste eingeführt. Dieses Gesetz wurde 2016 im Auftrag der damaligen Bundesregierung 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 sah 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-Bundratsentwurf). 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 damalige Bundesregierung abermals skeptisch und nahm im Grundsatz Bezug auf die vorherige Erwiderung.

Nach dem Willen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sollte der Bundestag die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf für die Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und untergeschobener Verträge vorzulegen ([Bundestagsdrucksache 19/3332](#)) und nahm hierbei auch Bezug auf den Bundesrat. Hierzu fand am 25. September 2019 eine [öffentliche Anhörung](#) statt, zu der auch CCV-Präsident Dirk Egelseer als Sachverständiger eingeladen wurde und den Abgeordneten die Sichtweise unserer Branche darlegte.

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 spätere Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Christine Lambrecht (SPD) kündigte darauf Bezug nehmend im Sommer 2019 mit dem Gesetz für faire Verbraucherverträge ein Regelungswerk an, welches u. a. die Bestätigungslösung für Strom- und Gasanbieter vorsah.

Am 25. Juni 2021 beschloss der Bundestag das Gesetz für faire Verbraucherverträge, welches u. a. die Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht gemäß § 7a UWG enthält. Zudem beschloss das Parlament eine Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes, das ein sektorales Textformerfordernis einführt. Ferner beinhaltet die TKG-Novelle 2021 das Erfordernis einer Vertragsgenehmigung in Textform.

Im Spätsommer 2024 wurde bekannt, dass das damals FDP-geführte Bundesjustizministerium im Zuge der Umsetzung der EmpCo-Richtlinie (Richtlinie [EU] 2024/825) überraschenderweise auch eine Einführung der allgemeinen Bestätigungslösung für am Telefon geschlossene Verträge plant, obwohl keinerlei Zusammenhang zur Richtlinie besteht und die betroffenen Wirtschaftszweige und Verbände hierzu nicht angehört wurden, was großen brachenübergreifenden Unmut auslöste. Der im Juli 2025 veröffentlichte Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie umfasste nicht mehr die Bestätigungslösung.

Nach dem Scheitern der Ampelkoalition und der darauf folgenden Bundestagswahl 2025 enthielt der am 9. April 2025 veröffentlichte Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD Pläne für eine allgemeine Bestätigungslösung. In einem Interview mit der Rheinischen Post am 30. Mai 2025 bekräftigte die neue Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, Stefanie Hubig (SPD), eine zügige Umsetzung der Bestätigungslösung.

Erwägungen zur Bestätigungslösung

Im Folgenden bezieht der CCV Stellung zur geplanten Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung.

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 dem Verbraucher sein Angebot übermittelt und der Verbraucher vertraglich erst dann gebunden ist, wenn er den Vertrag genehmigt. 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 und Einleitendes

Der CCV lehnt aufgrund der unten vorgenommenen Würdigung sowohl die Bestätigungslösung als auch das Textformerfordernis ab. Es besteht aus unserer Sicht keine Lücke im Rechtsschutz: Verbraucher sind vor ungewollten Verträgen durch ein umfassendes und ausreichendes Widerrufsrecht vollumfänglich geschützt. Statt eine wirkungslose, jedoch alle Vertragsparteien belastende Regelung einzuführen, die den Verbraucher nicht vor ungewollten Verträgen schützt, existiert ferner bereits eine wirksame Regelung: § 312h BGB, welche jedoch aktuell auf Anweisung der Bundesnetzagentur im Bereich der Energieversorgung nicht angewendet wird. Auch insofern besteht demnach kein Grund für ein gesetzgeberisches Eingreifen. Darüber hinaus existieren keine validen Zahlen und Studien hinsichtlich der Anzahl untergeschobener Verträge im Verhältnis zur Gesamtzahl der Millionen telefonisch unproblematisch vereinbarten Rechtsgeschäfte, um ein gesetzgeberisches Eingreifen rechtfertigen zu können. Zudem wurden die 2021 eingeführten sektoralen Maßnahmen – anders als vorgesehen – bislang noch gar nicht evaluiert.

Würdigung

Eklatanter Widerspruch zur angestrebten „guten Gesetzgebung“ und fehlende Evaluierung

Der Koalitionsvertrag 2025 enthält auf Seite 58 folgenden Maßstab, an dem sich die Koalition messen lassen möchte: *„Gesetze, Verordnungen und Regelungen, die nicht gemacht werden müssen, werden wir nicht machen. Gesetze, die ihren Zweck nicht oder nicht mehr erfüllen, werden wir streichen. Gute Gesetzgebung ist gründlich, integrativ und transparent. Unser Recht muss verständlich und digitaltauglich sein. Für uns gilt: Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren werden wir Praxischecks durchführen und Betroffene sowie Vollzugsexperten und -expertinnen aus Bund, Ländern und Kommunen mit angemessenen Fristen (in der Regel vier Wochen) beteiligen.“*

Jährlich werden in Deutschland telefonisch Millionen von Verträgen neu geschlossen, verlängert, erweitert, ergänzt und angepasst. Bevor man diese alltäglichen Rechtsgeschäfte durch eine Bestätigungslösung erheblich einschränkt bzw. das Zivilrecht verkompliziert, muss der Gesetzgeber anhand von verlässlichem Zahlenmaterial deutlich machen, dass untergeschobene Verträge – gerade auch im Verhältnis zu den Millionen von unproblematischen telefonischen Rechtsgeschäften – ein derart großes Verbraucherschutzproblem darstellen, dass ein regulatorisches Eingreifen zwingend erforderlich und verhältnismäßig ist. Nur dann würde die Koalition ihrer eigenen Zielsetzung gerecht (*„Gesetze, Verordnungen und Regelungen, die nicht gemacht werden müssen, werden wir nicht machen.“*). Andernfalls ist es eine Gängelung aller seriösen Unternehmen aufgrund einer sehr kleinen Anzahl an unseriösen bzw. gar kriminellen Akteuren, die sich durch eine Bestätigungslösung nicht beeindrucken lassen.

Im Jahr 2016 wurde im Auftrag der damaligen Bundesregierung eine umfassende „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ durchgeführt. Dieses Gutachten wurde im März 2017 veröffentlicht. Die Gutachter der Evaluierung (Professoren der Rechtswissenschaft) sehen eine Ausweitung des Textformerfordernisses bzw. die Bestätigungslösung äußerst skeptisch. Die Sachverständigen erachten dies als keine verbraucherfreundliche Lösung (Evaluierung, Seiten 11, 188 ff.). So heißt es etwa auf Seite 11: *„Unternehmer könnten von telefonischen Vertragsschlüssen Abstand nehmen. Dies könnte sich vor allem zu Lasten derjenigen Verbraucherinnen und Verbraucher auswirken, die es bequem finden, am Telefon Verträge zu schließen und insbesondere zu Lasten derjenigen, für die Vertragsschlüsse am Telefon die einzige Möglichkeit einer schnellen und unaufwendigen rechtsgeschäftlichen Kommunikation sind (z.B. Verbraucher, die das Internet nicht nutzen, oder Analphabeten). ... Jedoch wäre auch die normalerweise als Rechtsfolge eines Formmangels automatisch eintretende Nichtigkeit des Vertrags nicht interessengerecht. Denn die Nichtigkeit würde nicht dazu führen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher von jeder Zahlungspflicht befreit wären.“*

Dass die Bundesregierung entgegen der Einschätzung der Sachverständigen aus der Rechtswissenschaft solch eine Regelung in der Vergangenheit sektoral beschloss und nunmehr auf alle telefonisch angebahnten Dauerschuldverhältnisse ausdehnen möchte, widerspricht der Selbstverpflichtung zur „guten Gesetzgebung“ im Koalitionsvertrag.

Zudem fand bislang keine Evaluierung der im Jahr 2021 eingeführten sektoralen Maßnahmen statt. Bevor man weitergehende, das alltägliche Wirtschaftsleben stark beeinträchtigende Regelungen trifft, muss zunächst die bislang ergangene Gesetzgebung auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden und diese ggf. sogar wieder aufgehoben werden (*„Gesetze, die ihren Zweck nicht oder nicht mehr erfüllen, werden wir streichen.“*). In diesem Zusammenhang weisen wir nochmals darauf hin, dass sich bereits im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken die Gutachter explizit nicht für eine Ausweitung eines Textformerfordernisses bzw. einer Bestätigungslösung aussprachen, sodass bereits die sektoralen Regelungen aus dem Jahr 2021 – auch in Ermangelung von statistischen Erhebungen zur Notwendigkeit – nicht dem Attribut einer guten Gesetzgebung entsprachen.

Keine gute Gesetzgebung läge vor, wenn der Gesetzgeber eine den Vertragsschluss massiv einschränkende Bestätigungslösung beschließt, ohne zuvor darzulegen, dass solch eine Regelung im Sinne des Koalitionsvertrags gemacht werden muss. Dies kann nur anhand von zuverlässigem, aussagekräftigem Zahlenmaterial, welches das gesetzgeberische Handeln rechtfertigt, nur mit der vom Gesetzgeber vorgesehenen Überprüfung der 2021 eingeführten sektoralen Maßnahmen und nur durch Entkräftung der Schlussfolgerungen aus der Evaluierung 2017 erfolgen.

§ 312h BGB (Kündigung und Vollmacht zur Kündigung), Ineffizienz der Bestätigungslösung

Ziel der allgemeinen Bestätigungslösung soll der Schutz vor untergeschobenen Verträgen sein. Hier ist die Bestätigungslösung jedoch vollkommen wirkungslos.

Bei untergeschobenen Verträgen existiert ggf. mangels Willenserklärung kein wirksam geschlossener Vertrag. Das Problem bei den untergeschobenen Verträgen besteht insofern nicht im Vertrag selbst, sondern bspw. bei einem angestoßenen Anbieterwechsel. Dieser wird jedoch durch eine Bestätigungslösung nicht verhindert, mithin verbessert sich die Rechtsposition des Verbrauchers mit der Bestätigungslösung nicht.

Untergeschobene Verträge werden nicht dadurch ermöglicht, dass ein Vertragsschluss z. B. fernmündlich möglich ist. Vielmehr werden untergeschobene Verträge etwa dadurch begünstigt, weil eine Vollmacht zur Kündigung eines bestehenden Vertrags beim bisherigen Anbieter nicht in Textform vorzulegen ist.

Bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen sieht § 312h BGB vor, dass eine Vollmacht in Textform vorgelegt werden muss. Hierdurch wird wirksam verhindert, dass ohne Kenntnis und Zustimmung des Verbrauchers Anbieterwechsel vollzogen werden können. Bei Energielieferverträgen existiert im Gegensatz zum Mobilfunk, dort hat § 312h BGB bereits seine Effektivität belegt, jedoch eine behördliche Anweisung der Bundesnetzagentur an die Energieversorger, dass die Vollmacht nur im Ausnahmefall angefordert werden soll, um einen Anbieterwechsel nicht zu verzögern und ein größtmöglich automatisiertes Verfahren zu ermöglichen. Die behördlich gewollte Anwendungslücke wird durch Betrüger für etwaige untergeschobene Verträge und ungewollte Anbieterwechsel genutzt. Um demnach untergeschobene Verträge zu verhindern, müsste schlicht die Regelung des § 312h BGB konsequent angewandt werden, indem die Kündigungsvollmacht in Textform im Rahmen des Wechselprozesses vom neuen Anbieter vorgelegt werden muss. Ohne Vollmacht wäre ein Anbieterwechsel bei konsequenter Anwendung des § 312h BGB somit nicht möglich. Die Bundesnetzagentur hat es insoweit in der Hand, mit den vorhandenen Instrumenten des § 312h BGB erfolgreich untergeschobenen Verträgen und ungewollten Anbieterwechseln zu begegnen. Es war insoweit nicht nachvollziehbar, dass nicht etwa § 312h BGB konsequent angewendet wird, sondern vielmehr bei den Energielieferverträgen mit § 41b EnWG 2021 ein Textformerfordernis eingeführt wurde, das ungewollte Anbieterwechsel eben nicht verhindert. Zumal bei den Energielieferverträgen schon nicht das Motiv eines durch die Bundesnetzagentur angestrebten automatisierten, schnellen Anbieterwechsels als Argument taugt, denn gerade das Textformerfordernis verzögert diesen weit stärker als die Anwendung des § 312h BGB.

Ein Textformerfordernis bzw. eine Bestätigungslösung schützt in diesem Zusammenhang den Verbraucher in keiner Weise, denn auch ohne Vorliegen eines auf dieser Grundlage wirksam geschlossenen Vertrags ist bei Nichtanwendung des § 312h BGB ein Anbieterwechsel möglich, indem Betrüger einen Vertrag ohne Vollmacht kündigen und einen Wechsel einleiten können. Ebenso wird hierdurch ein versehentlicher Anbieterwechsel z. B. durch Angabe einer falschen Zählnummer nicht verhindert. Die Folge ist, dass der Verbraucher sich gegen diesen Wechsel zur Wehr setzen muss (und ggf. in die teure Grundversorgung rutscht), seinen bisherigen Vertrag nicht mehr reaktivieren kann oder aber doch den ungewollten Anbieterwechsel akzeptiert – ein Textformerfordernis wie in § 41b EnWG bzw. die allgemeine Bestätigungslösung verhindern dies nicht.

Hier wird deutlich: Textformerfordernis und Bestätigungslösung schützen nicht vor untergeschobenen Verträgen bzw. ungewollten Anbieterwechseln. Sie sind wirkungslos und belasten vielmehr sowohl Verbraucher als auch Unternehmen. Vor untergeschobenen Verträgen und ungewollten Anbieterwechseln kann der Verbraucher nur durch eine konsequente Anwendung des § 312h BGB geschützt werden. Da diese Regelung aktuell auf Anweisung der Bundesnetzagentur bei der Energieversorgung nicht angewendet wird, sind etwaige untergeschobene Verträge und ungewollte Anbieterwechsel trotz § 41b EnWG von hausgemachter Natur.

Widerrufsrecht

Verbraucher haben ein umfassendes Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen (§§ 355 ff BGB). Sie können innerhalb von 14 Tagen widerrufen, sobald der Unternehmer auf das Widerrufsrecht hinwies. Das gibt dem Verbraucher die Möglichkeit, den Vertrag zu überprüfen. 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. Die Kenntnis darüber, bei Fernabsatzverträgen ein Widerrufsrecht nutzen zu können, ist bei Verbrauchern zudem weithin ausgeprägt. Es gehört mittlerweile quasi zum Allgemeinwissen eines Verbrauchers und wird regelmäßig ausgeübt, was etwa zur Diskussion rund um die Zerstörung von massenhaft zurückgeschickten Waren bei Versandhändlern führt.

Wenn neben dem Widerrufsrecht zusätzlich eine Bestätigungslösung besteht, verkompliziert dies die Rechtslage: Das Nebeneinander von Widerrufsrechten und Bestätigungslösung oder Textformerfordernis 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. Auch ergibt sich ggf. eine rechtliche Kollision zwischen einem bestehenden Widerrufsrecht sowie der Nichtigkeit des Vertrags, was ebenfalls zur Unübersichtlichkeit und Rechtsunsicherheit beiträgt.

Gesetzessystematische Erwägungen und Wertungsmissverhältnis

6

Das durch das „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ 2013 eingeführte Textformerfordernis betrifft Gewinnspieleintragdienste. 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 Gewinnspieleintragdienste folglich eine Vertragsart betrifft, die vom Gesetzgeber bewusst mit einem gewissen Stigma belegt wurde, ist eine Ausweitung des Textformerfordernisses auf weitere Vertragsarten bzw. die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung abzulehnen.

Dem CCV ist im Übrigen auch nach mehr als 12 Jahren kein Verfahren bekannt, in dem ein Gewinnspiel aufgrund der im Jahr 2013 durch das „Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ erfolgten Änderungen gerichtlich angegriffen wurde.

Auch ergibt sich ein erhebliches rechtliches Missverhältnis zwischen Textformerfordernis bzw. Bestätigungslösung sowie der Möglichkeit einer Anfechtung nach § 123 BGB. Wenn eine Willenserklärung durch arglistige Täuschung oder widerrechtliche Drohung zustande kam, ist diese gemäß § 123 BGB lediglich anfechtbar. Der Verbraucher muss demnach erst sein Gestaltungsrecht ausüben, damit solch eine Willenserklärung nichtig ist. Beim Vertragsschluss außerhalb von Geschäftsräumen hingegen wird – anders als in den Fällen des § 123 BGB – kein Einfluss auf die Abgabe der Willenserklärung genommen. Dennoch soll nach der Wertung des Gesetzgebers und des Textformerfordernisses bzw. der Bestätigungslösung der Vertrag ohne Ausübung eines Gestaltungsrechts nichtig sein. Ein bloßes Telefongespräch z. B. soll demnach strenger sanktioniert werden als eine Täuschung oder Drohung: Bei einer Täuschung oder Drohung muss der Verbraucher ein Gestaltungsrecht (Anfechtung) wahrnehmen, beim Textformerfordernis bzw. bei der

Bestätigungslösung hat der bloße telefonische Kontakt ggf. die Nichtigkeit zur Folge. Dieses Missverhältnis in der gesetzgeberischen Wertung ist nicht nachvollziehbar und darum abzulehnen.

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.

Medienbruch

Ein sogenannter „Medienbruch“, also der Verweis auf ein anderes Kommunikationsmittel als das ursprüngliche, ist juristisch oftmals, etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts, unerwünscht und nur unter bestimmten Bedingungen zulässig. Die Bestätigungslösung stellt solch einen Medienbruch dar, da es auch für den telefonischen Vertragsschluss die Textform fordert. 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 der Textform bzw. der Bestätigung verkompliziert den Vertragsabschluss in einer Weise, die meist von keiner Vertragspartei gewollt ist.

Mangelnde Praktikabilität

Für den Abschluss von Verträgen existieren verschiedene Kanäle, vor Ort, per Internet, per Telefon bspw. Mit dem Textformerfordernis und der Bestätigungslösung werden die verschiedenen Kanäle beim Vertragsschluss vermischt. So muss ein telefonisch, also mündlich besprochener Vertrag vom Verbraucher in Textform bestätigt werden, was ein Zutun seitens des Verbrauchers erfordert. Diese Differenzierung und dieser zwangsweise Wechsel des Kommunikationskanals sind einerseits für den Verbraucher wenig transparent. Andererseits müssen Unternehmen je nach Kontaktaufnahme zwischen den Kunden unterscheiden und die Kundendaten voneinander trennen, da etwa bei Telefonabschlüssen durch das Textformerfordernis und die Bestätigungslösung eine zusätzliche Genehmigungsschleife eingeführt würde. Die Unternehmen müssten zudem den Rücklauf überwachen. Auch ergibt sich insbesondere bei Kunden ohne Internetzugang ein hoher, zusätzlicher Überwachungs- und Archivierungsaufwand durch den Medienbruch. Weiterhin bestünde ein großer Verwaltungsaufwand, da dem Kunden die Notwendigkeit des Textformerfordernisses bzw. der Bestätigungslösung und die rechtliche Einordnung erklärt werden muss, insbesondere hinsichtlich des Unterschieds zum bereits bestehenden Widerrufsrecht und der gesetzgeberischen Differenzierung zwischen verschiedenen Kontaktkanälen. Dies alles erhöht entgegen der Ansicht des Gesetzgebers und einzelner Parteien den administrativen Aufwand sowie die Bürokratiekosten im Unternehmen und, dies sollte nicht unterschätzt werden, den Aufwand für den Kunden. Für diesen wird der Verbraucherschutz zum rechtlichen Hindernislauf.

Auch ist es vorstellbar, dass etwa der Vertrag in Textform per Post verloren geht und so ein für den Verbraucher günstiges Vertragsangebot nicht wahrgenommen werden kann und möglicherweise Kündigungsfristen verpasst werden. Hier stellen sich Fragen der Beweislast und es provoziert Rechtsstreitigkeiten. Zudem könnten Kriminelle auf diesem Wege sogar an noch mehr Daten kommen, da durch den Medienbruch der Verbraucher möglicherweise noch weitere Daten angeben muss, um den Vertrag auf einem anderen Kontaktweg in Textform (vermeintlich) bestätigen zu können.

Auch in dieser Hinsicht birgen Textformerfordernis und Bestätigungslösung erhebliche praktische Probleme, ohne dass sich die Rechtsposition des Verbrauchers in Bezug auf untergeschobene Verträge und ungewollte Anbieterwechsel verbessert.

Benachteiligung von ganzen Bevölkerungsgruppen, Realitätsferne und Rechtsunsicherheit

Textformerfordernis und Bestätigungslösung bedeuten wegen der möglichen Nichtigkeit 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, Sehbehinderte, Blinde). Aber auch unabhängig von dieser Gefahr werden Verbraucher ohne entsprechende technische Mittel durch Textformerfordernis und Bestätigungslösung vollständig von der telefonischen Inanspruchnahme von Angeboten ausgeschlossen. Es besteht insoweit die Befürchtung, dass ganze Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden. Hier bleibt nur der Postweg, welcher diesen Personen die Möglichkeit nimmt, schnell und effektiv einen Vertrag zu schließen.

Auch ist, u. a. aus obigen Gründen, zu befürchten, dass eine Bestätigung des Vertragsschlusses in Gestalt der Textform oft unterbleibt, obwohl der Verbraucher den Vertrag schließen möchte. Selbst wenn beide Parteien zudem ihre jeweils gemäß Vertrag geschuldeten Leistungen erbringen, ist bei einem Unterbleiben der Textform bzw. der Bestätigung der Vertrag nichtig bzw. unwirksam. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit geht auch zulasten des Verbrauchers.

Ökologischer Aspekt

Es ist zu erwarten, dass Personengruppen ohne oder nur mit einem eingeschränkten Zugang zum Internet für die Textform den Postweg wählen, was den ökologischen Fußabdruck negativ beeinflusst. Unternehmen (und auch der CCV) sind bestrebt, nur im Ausnahmefall Dokumente zu drucken, in E-Mails ist häufig zu lesen, dass man möglichst auf einen Ausdruck verzichten soll. Gesetzesinitiativen, die bspw. dem Papier- und Tonerverbrauch Vorschub leisten, sind insofern kontraproduktiv.

8

Belastungsmoratorium und Entbürokratisierung

Mit dem Belastungsmoratorium wurde versprochen, dass in Krisenzeiten keine unverhältnismäßigen zusätzlichen Bürokratielasten die Wirtschaft beeinträchtigen. Etwa mit der Reform des Nachweisgesetzes und dem dortigen Schriftformerfordernis, mit dem Deutschland EU-weit einen einsamen Sonderweg beschritt, wurde eklatant gegen dieses Belastungsmoratorium verstoßen. Mit dem Bürokratieentlastungsgesetz wurde dieser schwerwiegende gesetzgeberische Fehler zwar korrigiert. Es bleibt jedoch die Erkenntnis, dass der deutsche Gesetzgeber nach wie vor dazu tendiert, Gold Plating auf dem Rücken von Unternehmen und der Wirtschaft zu betreiben. Auch eine Bestätigungslösung widerspricht dem Belastungsmoratorium und dem Ziel der Entbürokratisierung.

Verkomplizierung des Vertragsschlusses

Wie bereits dargestellt, ist zu bedenken, dass eine Bestätigungslösung einen Medienbruch begründen und die im telefonischen Bereich vergleichsweise einfachen Abläufe erschweren bzw. zusätzlich formalisieren würde. Zudem liefe eine Bestätigungslösung auf ein weiteres, neben dem fernabsatzrechtlichen Widerrufsrecht bestehendes „Vertragslösungsrecht“ hinaus, wobei das Nebeneinander bzw. die Kumulation der Rechte Irritationen auslöst. Der das Zivilrecht prägende Grundsatz „pacta sunt servanda“ würde im Verbraucherbereich durch eine zwischengeschaltete Bestätigungslösung weiter zerfasert.

Die „Formel“ für rechtsverbindliche Verbraucherverträge am Telefon könnte künftig lauten:
Vertragsschluss + Bestätigung - Widerruf = Vertrag
Solch eine Verkomplizierung des Vertragsschlusses ist nicht im Sinne der Verbraucher.

Evaluierung des Gesetzes gegen unseriöse Geschäftspraktiken

Im Jahr 2016 wurde im Auftrag der damaligen Bundesregierung eine umfassende „Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ durchgeführt. Dieses Gutachten wurde im März 2017 veröffentlicht. Dies wurde oben bereits angesprochen.

Die Gutachter der Evaluierung (Professoren der Rechtswissenschaft) sehen eine Ausweitung des Textformerfordernisses bzw. die Bestätigungslösung äußerst skeptisch. Die Sachverständigen erachten dies als keine verbraucherfreundliche und nicht notwendige Lösung (Evaluierung, Seiten 11, 188 ff.). Dass die Bundesregierung entgegen der Einschätzung der Gutachter noch immer eine allgemeine Bestätigungslösung einführen will, ist nicht nachvollziehbar.

Beschwerdezahlen wegen unerlaubter Telefonwerbung bei der Bundesnetzagentur

Eines der vorgebrachten Argumente für die Einführung des Textformerfordernisses bzw. der Bestätigungslösung sind die Beschwerden bei der Bundesnetzagentur wegen unerlaubter Telefonwerbung.

Zielrichtung des Textformerfordernisses und der Bestätigungslösung sind jedoch nicht der Schutz des Verbrauchers vor unerwünschtem Telefonmarketing, sondern der Schutz vor untergeschobenen Verträgen. Wie bereits dargestellt, schützen Textformerfordernis und Bestätigungslösung allerdings nicht vor solchen Verträgen. Zudem existiert keinerlei Zahlenmaterial von der Bundesnetzagentur, den Marktwächtern, des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, der Bundesregierung oder im Rahmen der Evaluierung 2017, welches einen Rückschluss darauf zulässt, wie groß ein etwaiges Problem mit untergeschobenen Verträgen und ungewollten Anbieterwechseln ist.

9

Es soll folglich ein wirkungsloses Instrument eingeführt werden, das Verbraucher und Unternehmen belastet und bei dem in Ermangelung valider Fallzahlen und in Ermangelung einer Evaluation bzgl. der 2021 eingeführten sektoralen Maßnahmen überhaupt nicht nachvollzogen werden kann, wie umfassend eine etwaige Problematik mit untergeschobenen Verträgen und ungewollten Anbieterwechseln tatsächlich ist. Bevor solch ein einschneidend regulierendes Instrument beschlossen wird, muss die Erforderlichkeit zunächst anhand valider Zahlen belegt werden, eine Evaluierung der 2021 eingeführten sektoralen Maßnahmen erfolgen und begründet werden, weshalb eine Anwendung des § 312h BGB nicht ausreicht. Dies unterblieb bislang. Der Gesetzgeber spekulierte in der Vergangenheit hingegen lediglich mit einer möglichen Hemmschwelle, die durch ein Textformerfordernis oder einer Bestätigungslösung entstünde und unseriöse Anbieter daran hindere, Verträge unterzuschieben. Jedoch darf Gesetzgebung nicht auf einem bloßen Konjunktiv beruhen!

Selbst wenn man unrichtigerweise die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur zur unerlaubten Telefonwerbung heranzieht, so taugen die veröffentlichten Zahlen mangels Validität jedoch nicht als Grundlage für die Einführung eines alle Marktteilnehmer einschränkenden Instruments wie das Textformerfordernis und die Bestätigungslösung. Nur anhand der öffentlich in den Jahresberichten kommunizierten Brutto-Beschwerdezahlen lässt sich kein tatsächliches Problem unlauterer Werbeanrufe ableiten.

Einerseits wird in den Jahresberichten nicht zwischen begründeten und unbegründeten, substantiiert und unsubstantiiert vorgetragenen Beschwerden differenziert. Wie hoch der Anteil berechtigter Beschwerden ist, bleibt in dieser Publikation somit 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 Anrufeinwilligungen 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 aber unbegründet, d. h. die zugrundeliegenden Anrufe sind legal. Dies bestätigte auch die damalige 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.

Zudem besteht zwischen der Zahl der Beschwerden und der Zahl der Verfahrenseinleitungen sowie Bußgeldbescheide regelmäßig 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 von Beschwerden (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 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. Hierfür spricht auch die geringe Anzahl an Verfahren, die mit Bußgeldern abgeschlossen werden.

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.

10

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 oder einem Textformerfordernis 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 dürfen, welche Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen trifft. Die Beschwerdezahlen taugen demnach nicht als Argumentationsgrundlage.

Die Beschwerdezahlen bei der Bundesnetzagentur und ebenso jene bei den Verbraucherzentralen, die ebenfalls keinen validen Überblick über die Anzahl untergeschobener Verträge im Verhältnis zur Gesamtzahl telefonisch unproblematisch geschlossener Rechtsgeschäfte vermitteln, geben folglich keine Grundlage, eine Bestätigungslösung einzuführen.

Notwendigkeit und Maßstab einer gesetzlichen Regelung

*„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“
Charles de Secondat, Baron de Montesquieu (1689 - 1755)*

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, – wie oben dargestellt – anhand valider Studien und Evaluierungen zu eruieren und schließlich zu begründen, weshalb es notwendig ist, regulatorisch einzugreifen. Schon beim Gesetz für faire Verbraucherverträge bzw. bei der Einführung sektoraler Maßnahmen im EnWG und TKG unterblieb dies.

Gesetzgeberisches Handeln darf nicht auf (partei-)politischen und privaten Meinungen beruhen, sondern regulatorische Einschränkungen des Wirtschaftslebens müssen auf objektiv nachvollziehbaren, belegbaren Erwägungen fußen.

Maßstab von gesetzlichen Regelungen muss ferner der angemessen gut unterrichtete und angemessen aufmerksame und kritische Durchschnittsverbraucher sein, nicht der unaufmerksame und unerfahrene Verbraucher. Der Gesetzgeber kann unmöglich alle Eventualitäten regeln und darf dies auch nicht zum Ziel haben.

Alternativen

Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht vor, Verbraucher umfassend zu schützen und deshalb eine allgemeine Bestätigungslösung für telefonisch angebaute Dauerschuldverhältnisse einzuführen. Der Verbraucherschutz ist richtig und wichtig. Allerdings darf dies nicht zulasten des Geschäftsverkehrs etwa in Gestalt eines Textformerfordernisses oder einer Bestätigungslösung gehen. „Schwarze Schafe“ müssen sanktioniert und die Verbraucher vor diesen geschützt werden. Nicht aber durch eine Verkomplizierung des Rechts sowie bewährter, alltäglicher Prozesse, welche die vielen redlichen Unternehmer sowie die Verbraucher einschränkt.

Pflicht zur Vorlage einer Vollmacht

Im Energiesektor kann dem Verbraucher ohne sein Einverständnis ein Anbieter- oder Tarifwechsel untergeschoben werden. Die sektorale Lösung in § 41b EnWG schafft hier keine Abhilfe, sie schützt den Verbraucher nicht.

Vielmehr besteht die einzig sinnvolle Lösung darin, dass solche Wechsel nur noch möglich sind, wenn dem bisherigen Vertragspartner in Textform die Vollmacht des Verbrauchers zur Kündigung vorgelegt wird.

Aufgrund vermehrter Fälle von untergeschobenen Verträgen im Mobilfunk wurde vor gut zehn Jahren im Gesetz gegen unerlaubte Werbung mit § 312h BGB eine Regelung eingeführt, welche verhindern sollte, dass ein Anbieter- oder Tarifwechsel nicht ohne Zustimmung des Verbrauchers erfolgt. Hierzu wird von der Norm bspw. die Vollmacht bzw. Kündigung in Textform gefordert.

Diese Norm wird jedoch im Energiesektor nicht angewandt. Um einen schnellen Wechsel zu gewährleisten, darf auf Anweisung der Bundesnetzagentur solch eine Vollmacht vom Altanbieter nur in Ausnahmefällen gefordert werden. Gerade diese Anweisung wird von unlauteren Anbietern ausgenutzt, um ohne Beauftragung durch den Verbraucher einen Anbieterwechsel zu bewirken. Auch versehentliche Wechsel, etwa durch die Angabe der falschen Zählernummer, kommen dadurch immer wieder vor.

In diesem Kontext bleiben solche Szenarien trotz der Einführung des Textformerfordernisses in § 41b EnWG möglich. Abhilfe schafft nur eine Regelung, nach der der bisherige Anbieter einen Vertragswechsel erst einleiten darf, wenn eine Vollmacht des Verbrauchers vorliegt. Nur so ist gewährleistet, dass der Wille des Verbrauchers beachtet wird. Sollte hingegen ein auch mit dem Textformerfordernis möglicher, aufgrund betrügerischer Absicht ohne Vollmacht erfolgter Wechsel vom Verbraucher widerrufen werden, findet sich dieser ggf. im teureren Grundtarif wieder.

Der Energiesektor zeigt klar, dass die Einführung eines Textformerfordernisses nicht wirkungsvoll war und die Ausweitung in Form einer allgemeinen Bestätigungslösung nicht dem Verbraucherschutz dient. Vielmehr wäre es sinnvoll gewesen, von der Anweisung der Bundesnetzagentur abzusehen und § 312h BGB anzuwenden. Das Motiv, durch die Nichtanwendung des § 312h BGB einen schnellen und automatisierten Anbieterwechsel zu ermöglichen, ist insoweit auch obsolet, da gerade die Einführung des Textformerfordernisses solch einen problemlosen Wechsel verhindert, vielmehr verzögert, und damit die Anweisung, § 312h BGB nicht anzuwenden, konterkariert. Statt ein wirkungsloses Textformerfordernis einzuführen, welches einen ungewollten Anbieterwechsel nicht verhindert, hätte lediglich § 312h BGB konsequent angewendet werden müssen. Jedoch ist der Umstand, dass keine validen Zahlen bezüglich untergeschobener Verträge vorliegen, mit in die Überlegung zur Notwendigkeit einer Anwendung des § 312h BGB einzubeziehen.

Das Beispiel aus dem Energiesektor zeigt, dass solche regulatorischen Maßnahmen eben nicht zu mehr Verbraucherschutz führen, sondern lediglich die Rechtslage für alle Marktteilnehmer vorkompliziert.

Aufzeichnungspflicht

Für zivilrechtliche Ansprüche im Verhältnis von Verbraucher und Unternehmer könnte anstatt einer Bestätigungslösung oder eines Textformerfordernisses eine mit praktikablen Löschfristen versehene Aufzeichnungspflicht angedacht werden (vergleiche bspw. § 83 Wertpapierhandelsgesetz). Wichtig in diesem Zusammenhang ist allerdings, dass solch eine (manipulationssichere) Aufzeichnung nur für zivilrechtliche Fragestellungen erfolgt, nicht hingegen einer Dokumentationspflicht gegenüber Behörden und Gerichten entspricht, was der Unschuldsvermutung zuwiderlaufen würde.

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 vorhandenen 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 Missstand 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 oder eines Textformerfordernisses 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 (teils 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.

Angeichts 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

In der Praxis und in der Rechtswissenschaft werden Textformerfordernis und Bestätigungslösung überwiegend abgelehnt. Nicht zuletzt die von der Bundesregierung eingesetzten Gutachter der „Evaluierung der Verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken“ argumentieren gegen das Textformerfordernis. Es stellt eine unangemessene Benachteiligung der lauter agierenden Unternehmen dar und die wenigen kriminell handelnden Personen können auch mit einem Textformerfordernis ungewollte Anbieterwechsel auslösen. Ausschließlich eine konsequente Anwendung des bereits bestehenden und auf Veranlassung der Bundesnetzagentur nicht angewendeten § 312h BGB kann hier Abhilfe schaffen. Bei allen Überlegungen ist jedoch zu bedenken, dass keine validen Zahlen vorliegen, die Aufschluss darüber geben, wie groß ein etwaiges Problem mit untergeschobenen Verträgen überhaupt ist. Möchte der Gesetzgeber regulatorisch eingreifen, hat er dies anhand valider Zahlen und Studien hinsichtlich der Anzahl untergeschobener Verträge im Verhältnis zur Gesamtzahl telefonisch vereinbarter Rechtsgeschäfte vorab zu rechtfertigen. Es besteht ferner keine Lücke im Rechtsschutz, Verbraucher sind vor ungewollten Verträgen durch ein umfassendes und ausreichendes Widerrufsrecht vollumfänglich geschützt. Ein Nebeneinander mehrerer Verbraucherrechte verkompliziert hingegen die Rechtslage zulasten des Kunden. Die Einführung eines Textformerfordernisses oder einer 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 überdies zulasten des Verbrauchers erschwert, gerade auch für technisch weniger versierte Mitbürger sowie Bevölkerungsgruppen wie Senioren, (funktionale) Analphabeten und Sehbehinderte.

13

Zudem zeigt die Diskussion über die Bestätigungslösung, das Textformerfordernis, über Fristen etc. ein offenbar vorhandenes, breites Missverständnis in der politischen Landschaft: Ziel eines seriösen Unternehmens, und das ist die absolute Mehrheit, ist nicht etwa, dass Verträge nicht eingehalten werden, sondern dass vielmehr Verträge zur Zufriedenheit aller Vertragsparteien durchgeführt werden. Bestätigungslösung und Textformerfordernis schränken hingegen alle Marktteilnehmer, Kunden und Unternehmen gleichermaßen, unverhältnismäßig stark ein. Dagegen werden kriminelle und unseriöse Akteure nicht verhindert und die Rechtsposition des Verbrauchers nicht gestärkt.

Letztlich würden Bestätigungslösung und Textformerfordernis auch nicht der fortschreitenden und von der Bundesregierung gewollten Digitalisierung u. a. der Dienstleistungsbranche entsprechen, sondern einen Rückfall in die „analoge Steinzeit“ bedeuten. Der telefonische Vertragsschluss stellte einen der ersten „digitalen“ Prozesse der deutschen Wirtschaftsgeschichte dar und sollte nicht einer im Ergebnis effektlosen Verbraucherschutzmotivation zum Opfer fallen.

Eine Gesetzesänderung scheint der bequemste Weg: Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen reichen jedoch aus, um einen hohen Verbraucherschutzstandard zu gewährleisten. Nur müssen diese Regelungen 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. Der CCV steht für einen Austausch mit Politik und Verbraucherschutz bereit, um die Sichtweise unserer Branche vorzustellen und alternative Lösungsansätze zu diskutieren.

Der Bundesregierung, dem Bundesrat, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, den weiteren Ministerien, den Bundestagsfraktionen, den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Recht und Verbraucherschutz, den übrigen Ausschüssen, allen Bundestagsabgeordneten sowie dem Nationalen Normenkontrollrat steht der CCV sehr gern für Gespräche, Gremien und Anhörungen zur Verfügung.

Ansprechpartner:

Customer Service & Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV)

Constantin Jacob
Leiter Recht & Regulierung, Verbandsjustiziar
Gertraudenstraße 20
10178 Berlin
Tel.: 030-206 13 28 – 11
constantin.jacob@callcenter-verband.de

Berlin, 1. Oktober 2025

Dirk Egelseer
CCV-Präsident
Vorstand Recht & Regulierung

Constantin Jacob
CCV-Verbandsjustiziar
Leiter Recht & Regulierung