



Bundesnetzagentur

Bericht

Evaluierungsergebnisse zu
belästigendem Anrufverhalten



Evaluierungsergebnisse zu belästigendem Anrufverhalten

Folgebericht zur Evaluierung Mai 2016

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 512

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-0

Fax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
1 Belästigendes Anrufverhalten.....	4
2 Rechtslage.....	5
3 Maßnahmen der Bundesnetzagentur	6
4 Predictive Dialing aus Unternehmenssicht.....	7
5 Beschwerdelage 1. Februar 2019 – 31. Januar 2020	7
6 Ausblick:	12
Impressum.....	15

1 Belästigendes Anrufverhalten

Verbraucher beschwerten sich seit Jahren über belästigendes Anrufverhalten durch Anrufversuche von Callcentern. So erfolgen immer wieder Anrufe zur Unzeit oder mehrfach pro Tag, ohne dass im weiteren Verlauf ein Telefongespräch tatsächlich zustande kommt. Zurückzuführen ist dies regelmäßig auf den Einsatz von Steuerungssoftware im Bereich Telemarketing und Outboundtelefonie von Callcentern.

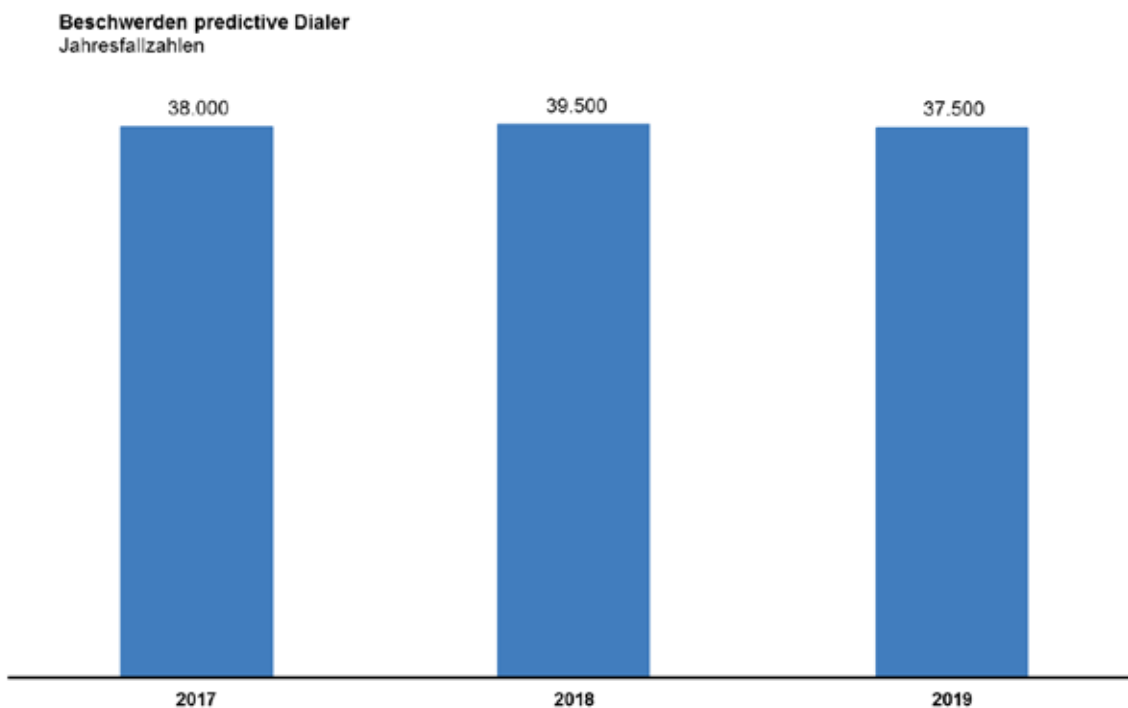


Abbildung 1: Jahresfallzahlen Beschwerden predictive Dialer

Es werden verschiedene Betriebsarten von Steuerungssoftware unterschieden, beispielsweise predictive Dialer, preview Dialer und power Dialer. Die Bundesnetzagentur erfasst Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten zur Vereinfachung unter dem Begriff „predictive Dialer“. Allen Betriebsarten gemeinsam ist, dass nach vordefinierten Kriterien Telefonteilnehmer ausgewählt und bei Anrufentgegennahme mit einem freien Agenten des Callcenters verbunden werden. Das Anrufverhalten kann dabei je nach den Wünschen und Erfordernissen des Auftraggebers angepasst und gesteuert werden. Moderne Dialer bieten beispielsweise eine automatische Erkennung von Anrufbeantwortern oder einen Abgleich mit Sperrlisten.

2 Rechtslage

Der Einsatz eines predictive Dialer, das Anrufverhalten von Callcentern an sich und die Konfiguration von Steuerungssoftware sind gesetzlich nicht geregelt. Abhängig von ihrer Konfiguration kann es zu einer erheblichen Belästigung der Angerufenen kommen. Eine typische Begleiterscheinung ist beispielsweise, dass Verbraucher einen Anruf erhalten und das Gespräch entgegennehmen wollen, sich jedoch niemand meldet. Dieses Szenario kann sich mehrmals am Tag bzw. über einen längeren Zeitraum wiederholen.

Derartiges Anrufverhalten ist bußgeldbewehrter Telefonwerbung vorgelagert und kann bußgeldrechtlich als Versuchstat nicht verfolgt werden. Beschwerden über Telefonwerbung werden daher bei der Bundesnetzagentur gesondert von Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten erfasst und statistisch z.B. im Jahresbericht getrennt ausgewiesen. Gleichwohl sind Betroffene nicht schutzlos, denn Anrufverhalten kann wettbewerbsrechtswidrig sein und eine geschäftliche Handlung darstellen, durch die ein Marktteilnehmer in unzumutbarer Weise belästigt wird.

Zur besseren Auslastung der Callcenter werden bei extensiver Programmierung beispielsweise mehr Rufnummern gleichzeitig angewählt, als tatsächlich Agenten zur Verfügung stehen. Sobald die ersten Angerufenen das Gespräch entgegengenommen haben und alle Abfrageplätze des Callcenters belegt sind, werden die anderen laufenden Anrufe abgebrochen, die Rufnummern auf Wiedervorlage gelegt und zu einem späteren Zeitpunkt erneut angewählt. Aufgrund der Häufigkeit und der Umstände der Anrufversuche (Anrufe frühmorgens oder spätabends, vielfache Anrufversuche an einem Tag etc.) kann es zu einer unangemessenen Belästigung der Angerufenen kommen, die als Verstoß gegen § 7 Abs. 1 des Gesetzes gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG) zu werten ist. Wann eine Belästigung unzumutbar ist, ist von Fall zu Fall zu entscheiden. Belästigungen werden von Beschwerdeführern unterschiedlich empfunden und geschildert. Die Bundesnetzagentur sieht sich insofern seit Jahren mit einer Vielzahl an Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten konfrontiert. Bei der Beurteilung dieser Fragen ist auf das Empfinden des Durchschnittsmarktteilnehmers abzustellen. Dazu ist die Bundesnetzagentur auf möglichst detaillierte Beschwerden über die belästigenden Telefonanrufe angewiesen. Insbesondere ist der Grad der Belästigung im Einzelfall wichtig für ein Vorgehen gegen den Verwender des predictive Dialer. Die Verbraucherbeschwerden sollten daher möglichst genau beschreiben, zu wie vielen Anrufen in welchem Zeitraum bzw. zu welcher Uhrzeit es gekommen ist.

Von einem belästigendem Anrufverhalten ist regelmäßig auszugehen, wenn z. B.:

Anrufe an Werktagen von Montag bis Freitag vor 8.00 Uhr und/oder nach 20.00 Uhr und an Samstagen vor 9.00 Uhr und/oder nach 18.00 Uhr stattfinden. Weiterhin liegt in der Regel belästigendes Anrufverhalten bei Anrufversuchen an Sonntagen und bundeseinheitlichen Feiertagen vor. Innerhalb der als zulässig erachteten Anrufzeiträume darf die Anruhfrequenz drei Anrufversuche pro Kalendertag nicht übersteigen.

3 Maßnahmen der Bundesnetzagentur

Besteht bei der Behörde gesichertes Kenntnis des Verstoßes gegen § 7 Abs. 1 UWG, greift sie diese in Missbrauchsverfahren auf und nutzt ihre Befugnisse, die ihr im Rahmen der Nummernverwaltung nach § 67 Abs. 1 TKG zustehen. Diese Missbrauchsverfahren sind Ausprägung des wettbewerbsrechtlichen Verbraucherschutzes. Zur Vermeidung von unzumutbaren Belästigungen durch Anrufversuche, hat die Bundesnetzagentur in den vergangenen Jahren zahlreiche derartige Missbrauchsverfahren geführt und Maßnahmen wie Abmahnungen und Abschaltungsanordnungen ausgesprochen. Letztere werden von der Behörde auf ihrer Internetseite veröffentlicht (www.bundesnetzagentur.de/Massnahmenliste).

Zugleich steht die Behörde mit den Branchenverbänden in Kontakt und hat bereits frühzeitig auf eine verbraucherfreundliche Vereinheitlichung und Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für predictive Dialer gedrungen. Um der Problematik systematisch nachzugehen, hatte die Bundesnetzagentur die Branchenverbände im Jahr 2014 aufgefordert, einen Selbstregulierungsansatz zu verfolgen, um weitgehend einheitliche verbraucherschützende Verhaltensregeln zum angemessenen Telefonieverhalten von Callcentern aufzustellen. Dieser Aufforderung sind die verschiedenen Verbände mit der Veröffentlichung ihres Selbstregulierungsansatzes mittels Branchenkodizes im Januar 2015 nachgekommen. Die Bundesnetzagentur hatte daraufhin die nach der Umsetzungsfrist eingehenden Beschwerden detailliert evaluiert und die Ergebnisse anschließend im Jahr 2016 mit verschiedenen Verbänden erörtert. Daraufhin hat die Branche selbstregulierend die Vorgaben insofern angepasst, als darin empfohlen wurde, die Anrufversuche pro Tag, Woche und Kampagnenzeitraum nicht bis zur höchsten Zahl auszureizen. Die Anruhfrequenz sollte grundsätzlich geringer ausfallen. Die Bundesnetzagentur hatte daraufhin angekündigt, die Evaluierung zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen.

Bei den Branchenvorgaben handelt es sich um Regeln der Selbstregulierung, die keine Bindungswirkung für die Bundesnetzagentur entfalten. Die Regeln zum angemessenen Telefonieverhalten sollen zur Reduzierung des Beschwerdeaufkommens beitragen. Sie werden im Rahmen eventueller Verwaltungsverfahren berücksichtigt. Das Unternehmen, welches sich nicht an die Vorgaben der Branchenkodizes hält, verhält sich in jedem Fall rechtswidrig.

Um es rechtstreuen, anrufenden Unternehmen zu ermöglichen, frühzeitig auf Verbraucherbeschwerden zu reagieren, hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2017 zudem ein Rügeverfahren eingeführt, das betroffene Unternehmen bereits bei einer niedrighwelligen Anzahl von Verbraucherbeschwerden auf mögliches Fehlverhalten und die rechtlichen Rahmenbedingungen hinweist.

In einem weiteren Schritt wurde im Jahr 2018 mit Einführung einer neuen Beschwerdeschnittstelle für Verbraucher in einem spezifischen Online-Beschwerdeformular die Qualität der Beschwerden gesteigert und entscheidende Details frühzeitig präzise abgefragt. Dabei sind folgende Informationen für die Bundesnetzagentur von besonderem Interesse für eine effektive Bekämpfung belästigenden Anrufverhaltens:

Angaben zu Anrufversuchen, die sich mehrfach innerhalb der Woche wiederholen, die sich mehrmals am Tage zu unterschiedlichen Zeiten wiederholen (mehr als 3 Anrufversuche pro Tag) und/oder werktags vor 8:00 Uhr bzw. nach 20:00 Uhr erfolgen.

Darüber hinaus Angaben über Anrufe an Samstagen vor 9:00 Uhr bzw. nach 18:00 Uhr sowie an Sonn- bzw. Feiertagen.

4 Predictive Dialing aus Unternehmenssicht

Der Einsatz von Steuerungssoftware wie predictive Dialer, preview Dialer oder power Dialer im Telemarketing ist gängige Unternehmenspraxis. Mit derartiger Software können innerhalb kürzester Zeit zahlreiche ausgehende Telefonverbindungen ohne individuellen Aufwand und Zeitverluste automatisiert aufgebaut werden. Die Filterung von Anrufen und Gewährleistung von Datenschutz sowie die Optimierung der Auslastung der Callcenter wird als unverzichtbare Voraussetzung effizienter telefonischer Kontaktaufnahme beschrieben.

5 Beschwerdelage 1. Februar 2019 – 31. Januar 2020

Um im Lichte der weiterhin hohen Beschwerdezahlen der Gesamthematik systematisch nachzugehen, hat die Bundesnetzagentur nunmehr - wie bereits im Jahr 2015 - umfassend die bei der Behörde eingegangenen Beschwerden über belästigendes Anrufverhalten von Callcentern ausgewertet.

Die Bundesnetzagentur war im Erhebungszeitraum vom 1. Februar 2019 bis 31. Januar 2020 mit einem erheblichen Beschwerdeaufkommen konfrontiert. Die Beschwerden, die unter dem Begriff „predictive Dialer“ zusammengefasst werden, beliefen sich auf 41.637 Beschwerden.

Diese Beschwerden treten neben die zusätzlich eingegangenen und auf gesondertem Verfahrensweg verfolgten Beschwerden zu unverlangten Werbeanrufen.

12,3 % der in den Beschwerden mitgeteilten Rufnummern waren ausländische Rufnummern, bei denen die Bundesnetzagentur keine unmittelbare rechtliche Handhabe hat. 2,4 % der Beschwerden enthielten keine Angaben zu einer Rufnummer, von der die Belästigung ausging, so dass für die Bundesnetzagentur auch in diesen Fällen kein Ansatz für ein Tätigwerden gegeben war.

Die Gesamtheit aller Beschwerden bezog sich insgesamt auf 18.622 Rufnummern.

Der Anteil der Beschwerden, die keine Angaben zu dem belästigenden Anrufereignis enthielten, so dass kein Ansatz für Ermittlungen gegeben war, ist im Gegensatz zur Erhebung im Jahr 2015 aktuell auf 13 % gesunken. Erfreulicherweise hat sich der Anteil der Beschwerden ohne Anrufangaben damit erheblich reduziert.

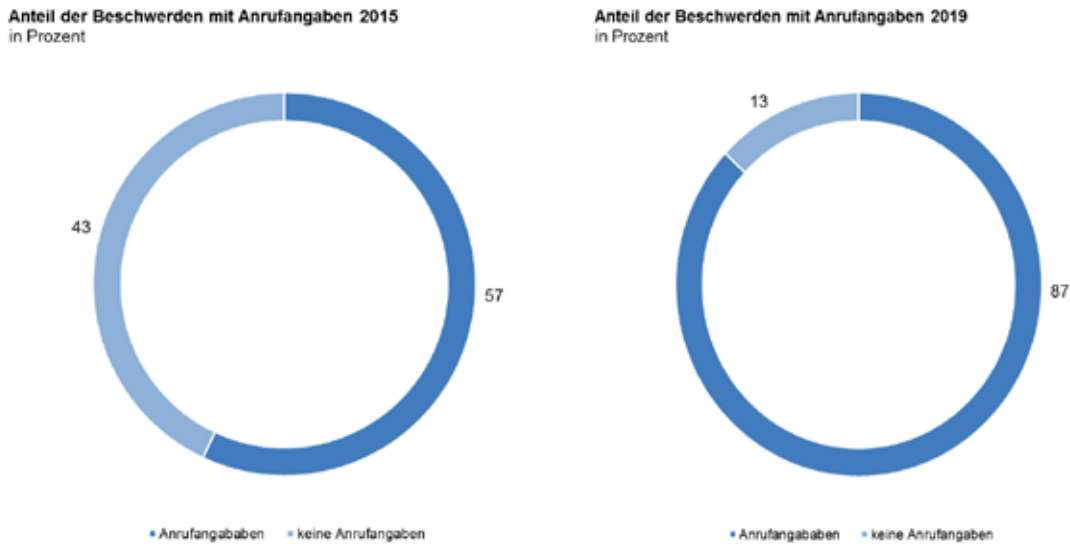
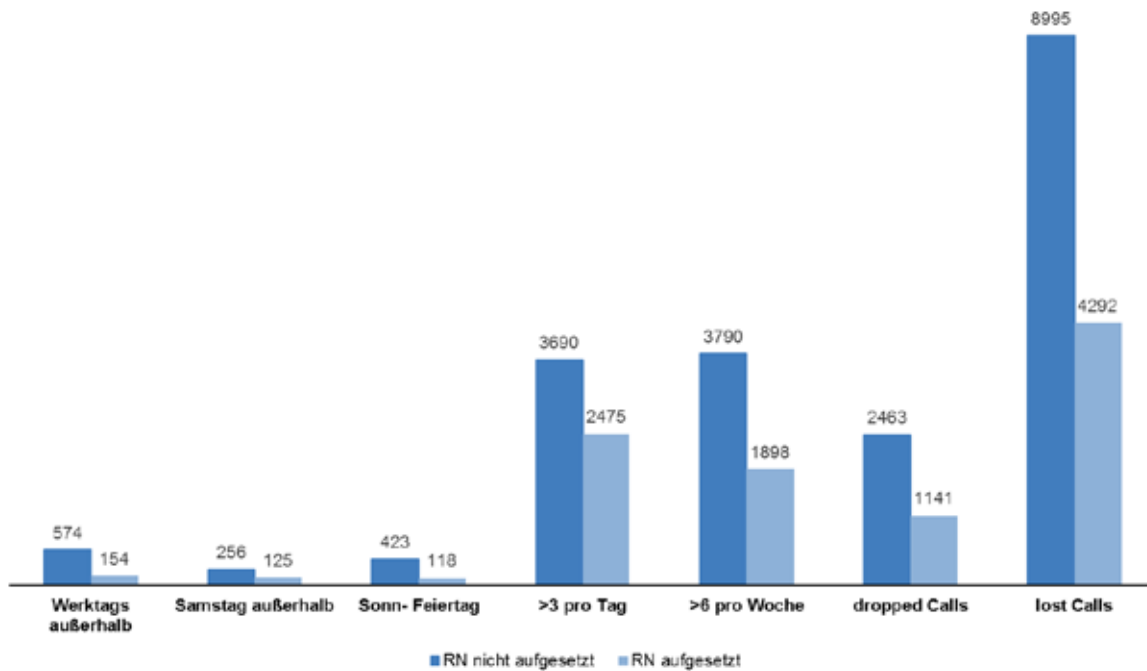


Abbildung 2: Anteil der Beschwerden mit Anrufangaben im Vergleich 2015 - 2019

Diese Beschwerden enthielten keine Angaben über die Anruhfrequenz und die Anrufzeiten. Die Beschwerdeführer erklärten in diesen Fällen lediglich, eine ihnen unbekannte Rufnummer in Abwesenheit auf ihrem Telefondisplay vorgefunden zu haben bzw. von einer ihnen unbekanntem Rufnummer angerufen worden zu sein und den Anruf daher nicht entgegengenommen zu haben. In diesen Fällen bestehen regelmäßig nicht genügend Anhaltspunkte, um von einer unzumutbaren Belästigung der Angerufenen ausgehen zu können.

Im Gegensatz zur Evaluierung im Jahr 2015 konnten nunmehr auch die Beschwerden zu dropped und lost calls ausgewertet werden. Hierbei zeigt sich, dass der Schwerpunkt der Beschwerden auf den lost calls liegt. Bei einem lost call steht die Verbindung zwischen Anrufer und Angerufenem, aber es erfolgt kein Gespräch, es sind evtl. nur Hintergrundgeräusche eines Callcenters zu hören. Die folgende Grafik zeigt die Gewichtung der gemeldeten Verstöße bei der aktuellen Evaluierung:

Klassifizierung der gemeldeten Verstöße Anzahl der Rufnummern

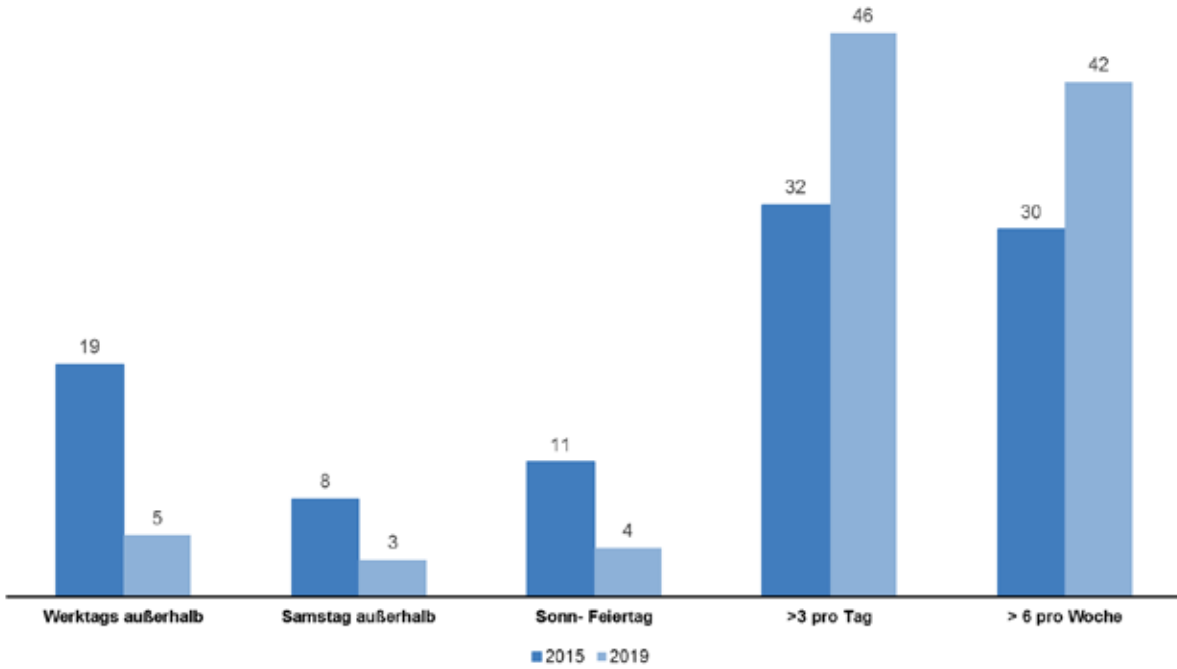


(Werktags außerhalb: Anrufe an Werktagen vor 8 Uhr bzw. nach 20 Uhr / Samstag außerhalb: Anrufe an Samstagen vor 9 Uhr bzw. nach 18 Uhr / >3 pro Tag: Mehr als drei Anrufversuche pro Tag / >6 Anrufe pro Woche: Mehr als sechs Anrufversuche pro Woche. Branchenregeln lassen hier 15 (teilweise auch 18) Anrufversuche pro Woche zu. BNetzA hält angesichts Erfahrung mit Beschwerden mehr als 6 Anrufversuche pro Woche für unvertretbar. / dropped Calls: Beschwerden zu dropped calls (Erläuterung s. Anlage) / lost Calls: Beschwerden zu lost calls (Erläuterung s. Anlage) / RN aufgesetzt: Gefälschte Rufnummern.)

Abbildung 3: Klassifizierung der gemeldeten Verstöße

Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die Anruhfrequenz pro Tag und pro Woche. Der Vergleich der Evaluierungen 2015 und 2019 zeigt, dass die Beschwerden in Bezug auf die Anruhfrequenz noch weiter angestiegen sind.

Vergleich der Verstöße
in Prozent



(Werktags außerhalb: Anrufe an Werktagen vor 8 Uhr bzw. nach 20 Uhr / Samstag außerhalb: Anrufe an Samstagen vor 9 Uhr bzw. nach 18 Uhr / >3 pT: Mehr als drei Anrufversuche pro Tag / >6 pW: Mehr als sechs Anrufversuche pro Woche.)

Abbildung 2: Prozentualer Vergleich der Verstöße

Erstmals war es möglich, die Beschwerden dahingehend auszuwerten, ob die Beschwerdeführer eine Routersperre eingerichtet haben und ab welchem Zeitpunkt die Sperre eingerichtet wurde. Die Auswertung zeigt folgendes Bild:

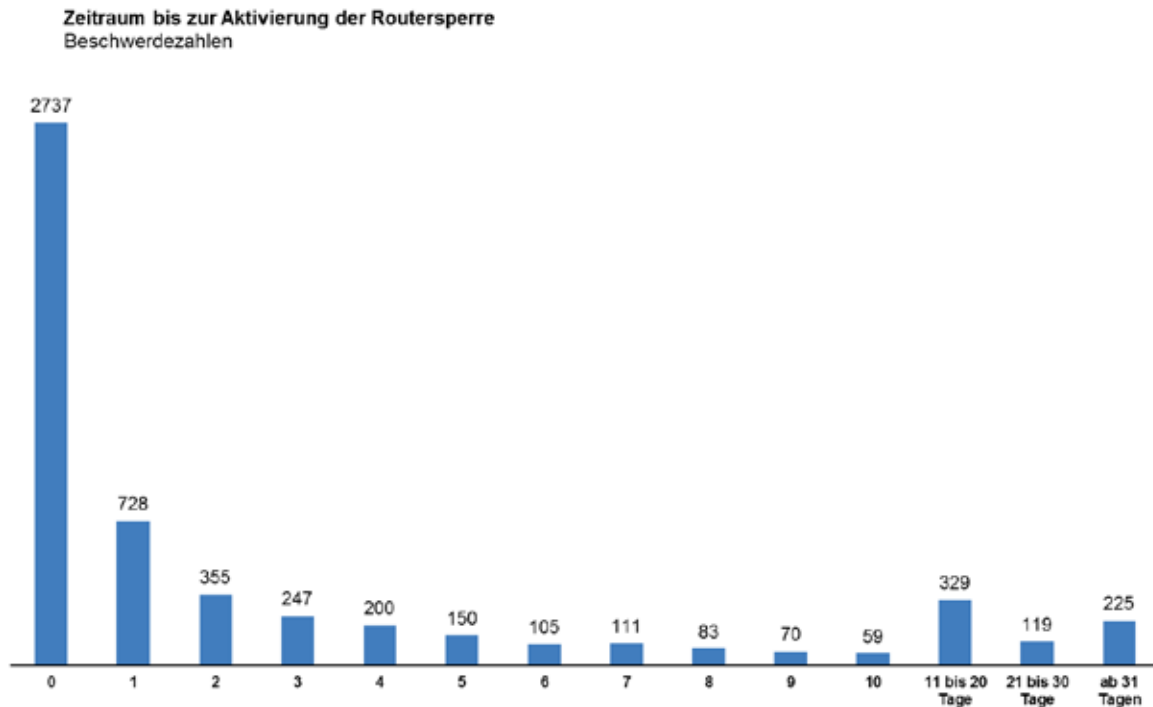


Abbildung 5: Zeitraum bis zur Aktivierung der Routersperre

Die Evaluierung zeigt, dass innerhalb kürzester Zeit nach Beginn der belästigenden Anrufe die Angerufenen bereits die Rufnummer in ihrem Router sperren, insbesondere, wenn unklar bleibt (dropped calls, lost calls), wer anruft und worum es gehen soll.

Obwohl dies gesetzlich verboten ist, kommt es zu Anrufen, bei denen die übermittelte und beim Anrufempfänger angezeigte Rufnummer manipuliert ist. In der Tat eröffnet der technische Fortschritt inzwischen vielfältige Manipulationsmöglichkeiten. Um eine Rufnummer zu manipulieren und bei Anrufen eine falsche Rufnummer zu übermitteln und anzeigen zu lassen, ist es nicht erforderlich, sich diese Rufnummer auf irgendeine Weise zu verschaffen, d.h. sie zu erwerben oder sie freischalten zu lassen. Von der Manipulation können dabei real existierende Rufnummern ebenso wie Phantasienummern betroffen sein.

Anteile der aufgesetzten und ausländischen Rufnummern an den Gesamtbeschwerden
in Prozent

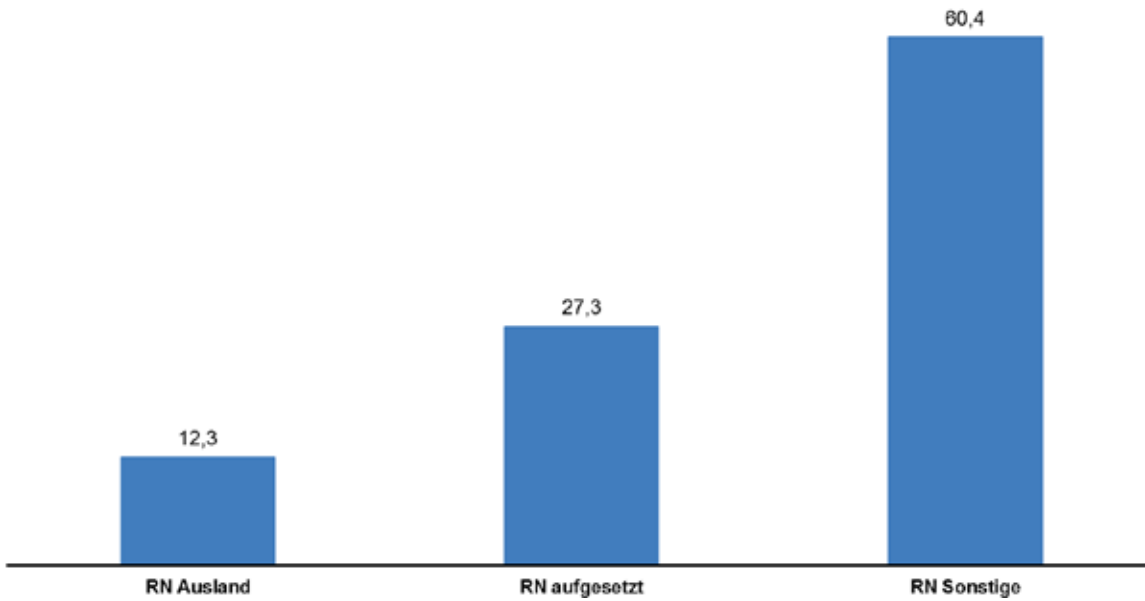


Abbildung 6: Anteile der aufgesetzten und ausländischen Rufnummern

6 Ausblick:

Es ist geplant, die Ergebnisse der Evaluierung der Beschwerden im Bereich predictive Dialer mit den entsprechenden Verbänden zu erörtern.

Anlage Begrifflichkeiten:

dropped calls: Bei dieser Art der Anrufe ist die Klingeldauer zu kurz, um das Telefonat entgegennehmen zu können.

lost calls: Bei einem lost call steht die Verbindung zwischen Anrufer und Angerufenem, aber es erfolgt kein Gespräch, es sind evtl. nur Hintergrundgeräusche eines Callcenters zu hören.

Call-ID-Spoofing: Anrufe mit gefälschten Absenderinformationen.

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Bezugsquelle

Referat 512

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

512-Postfach@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de

Tel. +49 228 14-0

Fax +49 228 14-6512

Stand

Mai 2020

Bildnachweis

Titelbild: gettyimages/ Maskot

Text

Referat 512

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Telefon: +49 228 14-0

Telefax: +49 228 14-8872

E-Mail: info@bnetza.de

www.bundesnetzagentur.de