

Bericht

des Ausschusses für Konsumentenschutz

über die Regierungsvorlage (1007 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Konsumentenschutzgesetz (KSchG) geändert wird (Konsumentenschutzrechts-Änderungsgesetz 2011 – KSchRÄG 2011)

Die geltende Rechtslage in Zusammenhang mit dem Schutz der Verbraucher vor unerbetenen Werbeanrufen („Cold Calling“) stellt sich wie folgt dar: § 107 Abs. 1 TKG 2003 erklärt Anrufe zu Werbezwecken ohne vorherige Einwilligung des Teilnehmers für unzulässig. Verstöße dagegen sind mit einer Verwaltungsstrafe bis zu 37.000 Euro sanktioniert. Zudem stellen unerbetene Werbeanrufe nach der Judikatur unlautere bzw. aggressive Geschäftspraktiken im Sinne der §§ 1 und 1a UWG dar, sodass (auch durch Verbandsklage zu verfolgende) Unterlassungs- sowie Schadenersatzansprüche in Betracht kommen. Auf Verträge, die im Rahmen eines unerbetenen Werbeanrufs abgeschlossen werden, sind darüber hinaus in aller Regel die Bestimmungen über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz (§§ 5a bis 5i KSchG) anzuwenden, nach denen nicht nur bestimmte Informationspflichten vom Unternehmer zu erfüllen sind, sondern grundsätzlich auch ein Rücktrittsrecht des Verbrauchers (§ 5e KSchG) besteht. Allerdings ist das Rücktrittsrecht gemäß § 5f KSchG bei bestimmten Verträgen – so etwa bei Verträgen über Wett- und Lotteriedienstleistungen, aber auch schlechthin bei Verträgen über Dienstleistungen, mit deren Ausführung dem Verbraucher gegenüber vereinbarungsgemäß innerhalb von sieben Werktagen ab Vertragsschluss begonnen wird – ausgeschlossen.

Dennoch zeigt die Praxis, dass es durch dieses Instrumentarium noch nicht gelungen ist, das Phänomen „Cold Calling“ entscheidend zurückzudrängen. Um dem abzuhelfen und diese von mehreren Seiten als ungenügend empfundene Rechtslage zu verbessern, sieht der Entwurf für Verträge, die während eines unerwünschten Telefonanrufs ausgehandelt worden sind, ein besonderes Regime vor. Zum Ersten soll der Unternehmer zur Bestätigung der wesentlichen Vertragsdaten verhalten werden. Zum Zweiten soll er vor Eintritt der Gültigkeit des Vertrags nicht leisten dürfen. Zum Dritten soll dem Verbraucher nach Zugang der Bestätigung ein besonderes Rücktrittsrecht zukommen. Und zum Vierten sollen bestimmte Verträge, die auf diesem Weg zustande kommen, überhaupt nichtig sein.

Finanzielle Auswirkungen

Keine.

Kompetenzgrundlage

Der vorliegende Entwurf stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG.

Der Ausschuss für Konsumentenschutz hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 22. Februar 2011 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin Gabriele **Tamandl** die Abgeordneten Mag. Birgit **Schatz**, Ing. Heinz-Peter **Hackl**, Dr. Wolfgang **Spadiut**, Mag. Johann **Maier**, Mag. Albert **Steinhauser**, Dipl.-Ing. Gerhard **Deimek** sowie die Bundesministerin für Justiz Mag. Claudia **Bandion-Ortner**. Danach wurden die Verhandlungen vertagt.

Am 17. März 2011 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen. An der Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Ing. Heinz-Peter **Hackl**, Gabriele **Tamandl**, Dr. Wolfgang **Spadiut**, Mag. Birgit **Schatz**,

Mag. Johann **Maier**, Bernhard **Vock**, Rupert **Doppler** sowie die Bundesministerin für Justiz Mag. Claudia **Bandion-Ortner** und der Ausschussobmann Abgeordneter Sigisbert **Dolinschek**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Gabriele **Tamandl** und Mag. Johann **Maier** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Allgemeines

Die Regierungsvorlage sieht ein „Mischsystem“ für Cold Calling-Verträge vor: Einerseits soll es für die Gültigkeit solcher Verträge einer innerhalb einer Woche abgesandten Bestätigung durch den Unternehmer bedürfen; andererseits sollen bestimmte Verträge ungeachtet einer solchen Bestätigung (relativ) nichtig sein. Dringend notwendig sind zum einen Regelungen über Verträge im Zusammenhang mit Gewinnzusagen und Wett- oder Lotteriedienstleistungen, zumal dieser Bereich nach den Erfahrungen der Verbraucherberatungsstellen mittlerweile den allergrößten Anteil der Beschwerden ausmacht und Verträge über „Glücksspiele“ nach derzeitigem Stand vom Richtlinienvorschlag ausgenommen sind. Cold Calling-Verträge über Gewinnzusagen sowie über Wett- und Lotteriedienstleistungen sollen daher ab dem vorgesehenen Inkrafttreten der Novelle nichtig sein.

Diese Regelung soll – zum anderen im Sinne der vorerwähnten Rechtsfortentwicklung – durch eine gerade in diesem Kontext besonders wichtige Modifikation hinsichtlich der Rücktrittsfristen nach § 5e Abs. 2 und 3 KSchG ergänzt werden: Bei Dienstleistungen beginnen diese Rücktrittsfristen nach derzeitiger Rechtslage mit dem Tag des Vertragsabschlusses zu laufen (bei Warenlieferungen hingegen mit dem Eingang der Ware beim Verbraucher). Dies ist gerade im Zusammenhang mit unerbetenen Werbeanrufen unzumutbar, weil erstens ein durch Cold Calling zustande gekommener Vertrag gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften (§ 109 Abs. 4 Z 8 TKG) verstößt und zweitens Dienstleistungen ja häufig nicht im gleichen Maße „sinnfällig“ sind wie eine Warenlieferung. Deshalb soll der Lauf dieser Rücktrittsfristen erst mit der (erstmaligen) Erbringung der Dienstleistung beziehungsweise – wenn der Unternehmer das Entgelt für die Dienstleistung erst nach dem Beginn der Dienstleistungserbringung in Rechnung stellt (was wohl der Regelfall sein wird) – mit dem Zeitpunkt beginnen, zu dem der Unternehmer erstmals das Entgelt für die erbrachte Dienstleistung gegenüber dem Verbraucher geltend macht (wofür das Datum des Eingangs der Rechnung beim Verbraucher maßgebend ist).

Mit diesen beiden Neuerungen werden – konzentriert auf die im praktischen Rechtsleben weitaus wichtigsten Problemfelder – die aktuell dringlichen zivilrechtlichen Regelungsbedürfnisse im Zusammenhang mit dem verpönten Cold Calling befriedigt, ohne den auf europäischer Ebene seit Jänner 2011 für die nahe Zukunft zu erwartenden Regelungen im Rahmen der Verbraucherrechterichtlinie in unzumutbarer Weise vorzugreifen.

Zu Z 1 (§ 5e KSchG)

Zu Abs. 4

Zunächst sei hier auf die allgemeinen Ausführungen zur Begründung dieses Antrags verwiesen.

Auf die Nichtigkeit von Cold Calling-Verträgen im Zusammenhang mit Gewinnzusagen und Wett- oder Lotteriedienstleistungen soll sich nur der Verbraucher berufen können. Für Leistungen, die der Unternehmer trotz der Unwirksamkeit des Vertrags erbracht hat, soll er weder ein Entgelt noch eine Wertminderung verlangen können. Auch soll der Verbraucher die von ihm erbrachten Leistungen und Zahlungen uneingeschränkt zurückfordern können. Mit diesen Klarstellungen soll sichergestellt werden, dass dem Verbraucher aus der Geltendmachung der Nichtigkeit keine Nachteile erwachsen können.

Zu Abs. 5

Zunächst sei hier auf die allgemeinen Ausführungen zur Begründung dieses Antrags verwiesen.

Die sieben-tägige bzw. dreimonatige Rücktrittsfrist des § 5e Abs. 2 und 3 KSchG soll bei Cold Calling-Verträgen über Dienstleistungen nicht bereits mit dem Tag des Vertragsabschlusses, sondern in dem Zeitpunkt beginnen, zu dem die Dienstleistung – erstmals – erbracht wird. Mit dem Beginn der Erbringung der Dienstleistung sind nicht schon interne Vorbereitungshandlungen des Unternehmers gemeint. Die Rücktrittsfristen beginnen vielmehr (vorbehaltlich der nachfolgenden Ausführungen zur späteren Fakturierung) erst dann, wenn der Unternehmer mit der Dienstleistungserbringung für den Verbraucher wahrnehmbar begonnen hat, also mit ihrer Ausführung gegenüber dem Verbraucher.

Wenn freilich die Dienstleistung erst nach ihrer (erstmaligen) Erbringung fakturiert wird, soll die Rücktrittsfrist auch entsprechend später, nämlich mit dem Einlangen der – ersten – Rechnung beim Verbraucher, zu laufen beginnen. Solange der Unternehmer eine Rechnungslegung gegenüber dem Verbraucher unterlässt, wird der Fristenlauf nicht in Gang gesetzt. Diese Regelung soll sicherstellen, dass dem Verbraucher ausreichend Zeit für die Wahrnehmung seiner Rechte zur Verfügung steht.

Zu Z 2 (§ 5f Abs. 2 KSchG)

Der Verweis auf § 5e Abs. 4 KSchG wird im Hinblick darauf obsolet, dass dort nur die Nichtigkeit bestimmter Cold Calling-Verträge geregelt wird.

Zu Z 3 (§ 41a KSchG)

Der Termin des Inkrafttretens soll vom ursprünglich vorgesehenen 1. März 2011 auf den 1. April 2011 verschoben werden, um eine Rückwirkung zu vermeiden.“

Ein von den Abgeordneten Mag. Birgit **Schatz** eingebrachter Abänderungsantrag fand nicht die Zustimmung der Ausschussmehrheit (für den Antrag: F, G, B; dagegen: S, V).

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf in der Fassung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Gabriele **Tamandl** und Mag. Johann **Maier** mit Stimmenmehrheit (dafür: S, V; dagegen: F, G, B) angenommen.

Ein von den Abgeordneten Mag. Johann **Maier** und Gabriele **Tamandl** eingebrachter Entschließungsantrag betreffend grenzüberschreitender Telefonbetrug – Europäische Maßnahmen wurde mit Stimmenmehrheit (dafür: S, V, F, G; dagegen: B) beschlossen. Diesem Antrag war folgende Begründung beigegeben:

„Nationale Konsumentenberatungseinrichtungen berichten über eine europaweite Zunahme betrügerischer Telefonanrufe und immer neue Methoden von „Telefonbetrug“. Telefonbetrug ist danach in vielen Staaten zu einem Massenphänomen geworden; oder anders ausgedrückt: Ein Millionengeschäft für Kriminelle, die zudem meist aus dem Ausland operieren. Die Täter beschränken sich nämlich bei ihren Aktivitäten nicht mehr auf ein Land, sondern haben sich international arbeitsteilig organisiert. Dabei treten sie in den einzelnen Ländern unter (verschiedenen) falschen Firmennamen auf, beauftragen wiederum Callcenter in anderen Ländern, die europaweit KonsumentInnen überrumpeln oder zu Rückrufen verleiten, wobei diese nichtsahnend Mehrwertnummern anrufen, die zu Telefonkosten und zu überhöhten Telefonrechnungen führen. An dieser grenzüberschreitenden Organisation scheitert im Regelfall oft eine effektive nationale Strafverfolgung.

KonsumentInnen werden in Folge mit Rechnungen und Mahnungen behelligt und eingeschüchtert, ausländische Inkassobüros und Rechtsanwälte eingeschaltet, um Zahlungen für unterschobene – tatsächlich nie zustande gekommene – Verträge oder angebliche Leistungen zu erzwingen. So wurden nach Berichten von Konsumentenberatungseinrichtungen beispielsweise in Österreich, Deutschland und der Schweiz Betroffene aufgefordert, 90 Euro zu zahlen, weil sie angeblich Telefonsex-Dienstleistungen in Anspruch genommen hätten. Auch erfolgten gezielt über einem Einziehungsauftrag monatlich Kontoabbuchungen für nicht erbrachte Leistungen, weil die privaten Kontodaten herausgelockt werden konnten.

Eine andere Variante besteht nach diesen Berichten darin, Telefonrechnungen zu missbrauchen und Forderungen für angebliche Verträge oder Leistungen direkt über die Telefonrechnung des Netzbetreibers geltend zu machen (z.B. Gewinnspielverträge).

Und auch selbst wenn ein telefonisches Angebot ausdrücklich abgelehnt wurde, kann auf der Telefonrechnung eine Rechnungsposition für einen ominösen „Mehrwertdienst“ auftauchen, die über Einziehungsauftrag monatlich abgebucht wird. Anderen Tätern geht es wiederum darum, möglichst viele Daten zu erfassen, um diese unzulässig in Vermögensschädigungsabsicht zu verwenden. Es werden dabei vor allem ältere Menschen angerufen, um persönliche Daten (inkl. Kontodaten) abzufragen, die dann auch wieder weiter verkauft werden können. Diese Daten werden teilweise wie eine „Währung“ gehandelt.

Aktuell treten nach den glaubhaften Berichten der Konsumentenberatungseinrichtungen zunehmend Fälle auf, bei denen kriminelle Firmen mit Hilfe von Sprachcomputern massenweise KonsumentInnen aus dem In- oder Ausland anrufen und ihnen per Bandansage mitteilen, sie hätten beispielsweise ein wertvolles Auto gewonnen. Um den Gewinn einzulösen, muss allerdings eine Mehrwertnummer gewählt werden. Wer das befolgt, gelangt nur in teure Warteschleifen und wird mit hohen Telefongebühren belastet, statt das erhoffte Auto zu bekommen.

Ein Problemfeld stellen auch „Ping-Anrufe“ dar. Bei diesem Phänomen („Es hat lediglich geklingelt“) werden sogenannte „Predictive Dialer“ eingesetzt. Dies sind Computerprogramme, durch die gleichzeitig viele Telefonanschlüsse angewählt werden können. „So genannte „Ping-Anrufe“ sind Lockanrufe, die nach einem kurzen Signalton sofort abgebrochen werden, um ahnungslose Opfer zu sinnlosen Rückrufen zu verleiten. Oft sind diese Nummern dann teure Mehrwertnummern, die durch die Rückruftaste im Display übersehen werden. Ruft das Opfer zurück, wird eine automatische und mit teuren Kosten verbundene

Tonbandansage vorgespielt, die entweder nutzlose Informationen enthält oder einen Geldgewinn verspricht. Anschließend wird versucht, das Opfer möglichst lange in der Leitung zu halten. Manchmal erfolgen die Ping-Anrufe auch von einem Festnetz aus.

Ruft das Opfer hier zurück, wird es wieder auf eine automatische Bandansage gelenkt und mit Gewinnversprechungen versucht das Opfer auf eine Mehrwertnummer zu verbinden („wenn Sie jetzt zu ihrem persönlichen Gewinnsachbearbeiter verbunden werden wollen, drücken sie die Eins“).

Diese betrügerische Art der Lock- und Ping-Anrufe stellen einen klaren Verstoß gegen das TKG (Telekommunikationsgesetz) dar. Vor solchen trickreichen und betrügerischen Anrufen kann nur gewarnt werden.“ (VKI, Informationen zum Verbraucherrecht 20/2011).

Nach aktuellen Berichten besteht die neueste Entwicklung auf diesem unerfreulichen Gebiet europaweit in sogenannten Phishingattacken auf das Mobiltelefon, so auch in Österreich. „Der junge Feldkircher Hausmeister Björn Helbing sah sich eines Tages plötzlich mit einer Handyrechnung von seinem Mobilfunkbetreiber Orange in der Höhe von mehr als 15.000 Euro konfrontiert. Innerhalb von lediglich 25 Stunden soll der junge Mann 4.406 Mal eine Verbindung zu einer kostenpflichtigen 0820er Nummer aufgebaut und dabei die geradezu unglaubliche Summe von 77.000 Minuten verbraucht haben.“ (Vorarlberger Nachrichten 3.3.2011). Grundsätzlich fehlen europaweit Schutzmaßnahmen gegen diese – bis zur Existenzbedrohung reichenden – Kostenfallen bei Handys.

Zivilrechtliche Regelungen reichen nicht aus, um diesen durch die rasche und intensive Durchdringung der Verbrauchermärkte mit Informationstechnologie aufgetretenen Phänomenen neuer Arten der Kriminalität Einhalt zu gebieten.

Gerade an Täter, die aus dem Ausland grenzüberschreitend agieren, kommen nationale Strafverfolger oft nicht hinreichend effektiv. Der Aufenthalt der Täter im Ausland, die Nutzung von Scheinfirmen, Strohlenten und in verschiedenen Ländern angesiedelten Callcenter hemmen eine effektive Strafverfolgung.“

Ferner beschloss der Ausschuss für Konsumentenschutz mit Stimmenmehrheit (dafür: S, V; dagegen: F, G, B) folgende Feststellung:

„Zu Z 1:

Auf europäischer Ebene haben die Verhandlungen über den Vorschlag für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher bei Fernabsatzverträgen und außerhalb von Geschäftsräumen abgeschlossenen Verträgen nach Verabschiedung der Regeierungsvorlage am 23.11.2010 erheblich an Fahrt gewonnen. Eine so genannte „Allgemeine Ausrichtung“ des Rates, die bereits im Dezember 2010 erstellt und konsentiert worden war, wurde am Rat vom 24. Jänner 2011 auch formell beschlossen. In wenigen Tagen wird auch das Europäische Parlament seine definitive Haltung zu diesem Regelungsprojekt festlegen. Das Dossier könnte also schon in verhältnismäßig naher Zukunft seinen Abschluss durch die Verabschiedung der neuen Richtlinie finden. Der Vorschlag enthält nach dem derzeitigen Verhandlungsstand auch Regelungen über Anrufe eines Unternehmers im Hinblick auf den Abschluss eines Fernabsatzvertrags sowie über Vertragsabschlüsse, die anlässlich eines solchen Telefonanrufs durch einen Unternehmer zustande gekommen sind.

Im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Dimensionen dieser Vertriebsform, aus Gründen des behutsamen Umgangs mit bestehenden Rechtssystemen, um nicht für kurze Zeit ein neues System für Cold Calling-Verträge zu entwickeln, das zufolge nun herannahender europäischer Entwicklung alsbald zufolge des sich dadurch ergebenden Harmonisierungserfordernisses wiederum geändert werden müsste, soll vorläufig anstelle eines Systemwechsels eine Fortentwicklung im Rahmen des bestehenden Instrumentariums des KSchG vorgenommen werden.

Gleichwohl eine allgemeine Lösung also zweckmäßigerweise erst mit der Umsetzung der genannten Richtlinie in Angriff genommen werden soll, empfiehlt es sich doch, die wesentlichsten Punkte der Regierungsvorlage umzusetzen und sogleich gewisse Schutzvorkehrungen zu Gunsten der Verbraucher zu treffen.

Die Mitglieder des Ausschusses gehen davon aus, dass seitens des Bundesministeriums für Justiz ein Bericht über die Cold-Calling-Regelung vorgelegt wird und Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz geführt werden, sollte sich auf Europäischer Ebene eine neue Rechtslage ergeben, oder neue nicht geregelte Konsumentenprobleme auftreten.“

Als Berichterstatterin für das Plenum wurde Abgeordnete Gabriele **Tamandl** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für Konsumentenschutz somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle

1. dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen;
2. die **angeschlossene Entschließung** annehmen.

Wien, 2011 03 17

Gabriele Tamandl

Berichterstatterin

Sigisbert Dolinschek

Obmann