

## **Antrag**

**der Abg. Klaus Käppeler u. a. SPD**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz**

### **Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie viele Fälle von Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln in Baden-Württemberg ihr im letzten Jahr bekannt sind;
2. ob ihr bekannt ist, welcher Personenkreis von den Anbietern von Nahrungsergänzungsmitteln bevorzugt angesprochen wird und mit welchen Versprechungen die Betroffenen zum Kauf animiert werden;
3. ob ihr bekannt ist, in welchen Staaten diese speziellen Anbieter von Nahrungsergänzungsmitteln ihren Firmensitz haben und ob dies ggf. die Rechtsverfolgung erschwert;
4. ob ihr bekannt ist, ob es sich bei solchen Angeboten in der Regel um einmalige Angebote handelt oder ob die Verbraucher damit in eine längerfristige Verpflichtung gelockt werden;
5. ob und unter welchen Voraussetzungen solche telefonisch getroffenen Vereinbarungen rechtlich bindend sind;
6. ob es nach ihrer Kenntnis spezielle Internet-Plattformen oder Telefonberatungsstellen gibt, an die sich betroffene Verbraucher wenden können und ggf. welche;
7. ob sie die vom Bundesrat im Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Verbraucherschutzes bei unerlaubter Telefonwerbung eingebrachte sogenannte Bestätigungslösung unterstützt, die besagt, dass Unternehmen, die Verbraucher auf eigene Initiative hin anrufen, von einer Zustimmung zum Vertragsabschluss nur ausgehen dürfen, wenn ihnen eine schriftliche Bestätigung vorliegt;

Eingegangen: 19.12.2011 / Ausgegeben: 16.01.2012

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

8. welchen Verfahrensstand der vom Bundesrat in den Bundestag eingebrachte o. g. Gesetzentwurf derzeit hat;
9. ob ihr bekannt ist, zu welchem Ergebnis die Bundesregierung bei ihrer in der Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf angekündigten Prüfung zwischenzeitlich gelangt ist.

19. 12. 2011

Käppeler, Winkler, Kopp, Reusch-Frey, Storz SPD

#### Begründung

Viele Verbraucher beschwerten sich derzeit über die aggressive Werbung von Anbietern von Nahrungsergänzungsmitteln. Versprochen wird Gesundheit zum kleinen Preis. Gesteigerte Gedächtnisleistung und Konzentrationsfähigkeit durch die Einnahme von Gingko-Präparaten und ein gesundes Herz durch Omega 3-Fettsäuren soll es per Telefonbestellung günstiger geben als in der Apotheke. Die Anbieter verschweigen, dass sich Verbraucher, die sich auf die Bestellung eines „Monatsvorrats zum Probierpreis“ einlassen, mit Erhalt dieser Sendung gleichzeitig zu einem Abonnement-Vertrag mit Mindestlaufzeiten bis zu einem Jahr verpflichten.

Die Bundesregierung hat durch Kabinettsbeschluss vom 6. Juli 2011 zum Gesetzentwurf des Bundesrats Stellung genommen. In ihrer Stellungnahme hat sie angekündigt, zu prüfen, „welche Maßnahmen über die bestehende Rechtslage hinaus gegen das Unterschieben von Verträgen am Telefon ergriffen werden können.“ Bislang blieb diese Prüfung durch die Bundesregierung offensichtlich ohne jedes Ergebnis. Zugleich hat sie die vom Bundesrat mit Beschluss vom 27. Mai 2011 geforderte Bestätigungslösung abgelehnt. Die Bestätigungslösung besagt, dass Unternehmen, die Verbraucher auf eigene Initiative hin anrufen, von einer Zustimmung zum Vertragsabschluss nur ausgehen dürfen, wenn ihnen eine schriftliche Bestätigung vorliegt.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 10. Januar 2012 Nr. Z(37)–0141.5/69F nimmt das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Justizministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

1. wie viele Fälle von Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln in Baden-Württemberg ihr im letzten Jahr bekannt sind;

Zu 1.:

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg nimmt im Folgenden Bezug auf eine Auskunft der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, welcher nach eigenen Angaben für das Jahr 2011 mit Stand vom 22. Dezember insgesamt 143 Beschwerden zu sogenannter Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln vorliegen. Hierbei handelt es sich um unerbetene Anrufe von einschlägigen Anbietern bei Verbrauchern mit dem Ziel, einen wirksamen Vertrag über den Bezug von Nahrungsergänzungsmitteln abzuschließen.

Die monatliche Verteilung der Beschwerdeeingänge zeigt, dass ein enormer Anstieg der Beschwerden ab August 2011 zu verzeichnen war. Die Anzahl der Beschwerden hat sich dabei im Monatsdurchschnitt verzehnfacht (Januar bis Juli: 3 Fälle je Monat, August bis November: 30 Fälle je Monat).

*2. ob ihr bekannt ist, welcher Personenkreis von den Anbietern von Nahrungsergänzungsmitteln bevorzugt angesprochen wird und mit welchen Versprechungen die Betroffenen zum Kauf animiert werden;*

Zu 2.:

Aus den der Verbraucherzentrale vorliegenden Schilderungen geht hervor, dass bevorzugt Senioren, häufig über 80 Jahre, unerbeten angerufen werden. In einem der Verbraucherzentrale vorliegenden Schreiben bekennt sich ein Unternehmen dazu, Verbraucher im Alter zwischen 50 und 75 Jahren als Ziel seiner Anrufe im Visier zu haben.

Die Versprechungen der Unternehmen beziehen sich zum einen auf den Preis des Produkts (z. B. „günstiger als in der Apotheke“) und zum anderen auf dessen gesundheitliche Wirkung (z. B. „Steigerung der Gedächtnisleistung“, „starkes Herz“). Vielfach gaben die Anrufer vor, eine Umfrage (z. B. zu Apotheken) durchzuführen, im Auftrag der Zeitschrift „Apotheken-Umschau“ anzurufen oder lediglich eine Geschenkpackung zusenden zu wollen. Laut einer Pressemeldung des Deutschen Instituts für Ernährungsforschung Potsdam-Rehbrücke (DIfE) vom 22. Dezember 2011 kam es auch zu Fällen, in denen Verbraucher aus verschiedenen Bundesländern Anrufe von Personen erhielten, die sich als Mitarbeiter des DIfE ausgaben. Nach einigen Fragen zur Gesundheit versuchten sie, im Namen des Instituts Nahrungsergänzungsmittel zu verkaufen. Anlass der Verbraucherbeschwerde war in 91 Prozent der bei der Verbraucherzentrale registrierten Fälle die Behauptung der Unternehmen, aufgrund der Zusendung einer Probepackung sei ein Vertrag zustande gekommen.

*3. ob ihr bekannt ist, in welchen Staaten diese speziellen Anbieter von Nahrungsergänzungsmitteln ihren Firmensitz haben und ob dies ggf. die Rechtsverfolgung erschwert;*

Zu 3.:

Der Verbraucherzentrale liegen Informationen über drei einschlägige Unternehmen vor. Ein Unternehmen hat seinen Firmensitz in Hamburg, die zwei anderen haben ihren Sitz in der Schweiz.

Die Rechtsverfolgung im eigentlichen Sinn ist möglich, wobei die Verfahren in der Regel in Deutschland geführt werden können, wenn der Anbieter seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, der Schweiz, Norwegen oder Island hat und er – was in solchen Fällen in der Regel gegeben sein wird – sein geschäftliches Handeln (auch) auf Deutschland ausrichtet. Dann kann der Verbraucher bei individueller Rechtsverfolgung nach Maßgabe der Vorschriften der Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsverordnung (EuGVVO) bzw. des Luganer Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen („Lugano-Übereinkommen“, LGVÜ) wählen, ob er den Anbieter vor einem Gericht in dessen Heimatstaat oder vor einem deutschen Gericht verklagt (z. B. auf Rückzahlung des vom Konto abgebuchten Kaufpreises).

Die Verbraucherzentrale ist eine „qualifizierte Einrichtung“ im Sinne des § 4 Unterlassungsklagegesetz (UKlaG) und somit nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und nach § 3 UKlaG Inhaberin zivilrechtlicher Unterlassungs-, Beseitigungs- und Widerrufsansprüche. Sie kann so gegen Unternehmen vorgehen, die verbraucherbenachteiligende Praktiken zeigen. In den oben genannten Fällen hat die Verbraucherzentrale gegen alle drei Unternehmen Abmahnungen auf Unterlassung wegen unerlaubter Telefonwerbung und wegen nicht ordnungsgemäßer Widerrufsbelehrung sowie gegen ein Schweizer Unternehmen auch wegen verbraucherbenachteiligender Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) ausgesprochen. Ein Schweizer Unternehmen reagierte mit einer einst-

weiligen Verfügung und befindet sich zwischenzeitlich in Insolvenz. Das zweite Schweizer Unternehmen hat auf die Abmahnung eine Unterlassungserklärung zu AGB und Widerrufsbelehrung und nach Klageerhebung auch bei unerlaubter Telefonwerbung abgegeben. Das Hamburger Unternehmen hat auf die Abmahnung erklärt, die Forderung gegenüber einem Verbraucher sei erledigt.

Probleme bereitet die praktische Rechtsdurchsetzung nach den Erfahrungen der Verbraucherzentrale außerhalb der Europäischen Union. Zur Durchsetzung ist zum einen die Zustellung der Abmahnung bzw. der Klage und zum anderen die Zustellung der Urteile erforderlich. Beidem entziehen sich Unternehmen, indem sie zum Beispiel lediglich eine nicht ladungsfähige Adresse (z. B. Büro- oder Postfachadresse) angeben, wiederholt ihre Standorte wechseln oder auch Insolvenz anmelden. Der Verbraucherzentrale entstehen auf diese Weise Prozess- und Zustellkosten, die eigentlich von dem unterlegenen Unternehmen zu tragen wären. Gerade bei außerhalb der Europäischen Union beheimateten Unternehmen ist oftmals zu beobachten, dass sie bestrebt sind, die Kosten der Rechtsverfolgung für die Verbraucherzentralen in die Höhe zu treiben. Hintergrund dürfte die Erwartung sein, die Verbraucherzentralen würden aufgrund der von ihnen vorzunehmenden ökonomischen Abwägung im Hinblick auf den erforderlichen Einsatz institutioneller Mittel (das heißt: von Steuergeldern) von einer weiteren Rechtsverfolgung absehen.

*4. ob ihr bekannt ist, ob es sich bei solchen Angeboten in der Regel um einmalige Angebote handelt oder ob die Verbraucher damit in eine längerfristige Verpflichtung gelockt werden;*

Zu 4.:

Die unerbetenen Anrufe zielen auf das Unterschieben einer längerfristigen Verpflichtung, d. h. auf einen Abonnementvertrag über den Bezug des angebotenen Produkts. Im Anschreiben wird schlicht die Zustimmung zu einem Abonnementvertrag unterstellt, obwohl der unerlaubt angerufene Verbraucher allenfalls der Zusendung einer Probepackung zugestimmt hat. Da die Unternehmen zur Durchsetzung ihrer angeblichen Forderungen häufig weitere Schritte wie Mahnverfahren oder etwa Abbuchungen vom Konto der Verbraucher ergreifen, sind die Verbraucher gezwungen, tätig zu werden, um die unterstellte Vertragsbeziehung und ungerechtfertigte Kosten abzuwenden. Widerrufe werden nicht akzeptiert oder als nicht zugegangen deklariert. Unternehmen stellen in ihren Schreiben zudem dar, dass sie das Telefongespräch aufgezeichnet hätten. Der Verbraucherzentrale liegt eine Schilderung vor, die zeigt, dass bei solchen Anrufen den Verbrauchern Fragen gestellt werden, welche sie nur mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten können. Ein derart aufgezeichnetes „Ja“ kann in Tonaufnahmen in manipulativer Weise hinter jede beliebige Frage gestellt werden. Die Unternehmen zielen mit diesem Vorgehen letztlich darauf ab, die Verbraucher unter Druck zu setzen und den untergeschobenen Vertrag als wirksam anzuerkennen.

*5. ob und unter welchen Voraussetzungen solche telefonisch getroffenen Vereinbarungen rechtlich bindend sind;*

Zu 5.:

Telefonwerbung, die ohne Einwilligung des jeweiligen Verbrauchers erfolgt, stellte bereits vor 2009 eine nach UWG unzulässige unzumutbare Belästigung dar. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung und zur Verbesserung des Verbraucherschutzes bei besonderen Vertriebsformen vom 29. Juli 2009 (BGBl. I 2413) wurde das Verbot verschärft. Hinzu kamen unter anderem das Verbot der Rufnummernunterdrückung und das Widerrufsrecht bei am Telefon bestellten Zeitungsabonnements. Die Vorschriften regeln jedoch überwiegend nicht die Wirksamkeit der entsprechenden Verträge. Auch im Rahmen unerlaubter Anrufe kann daher im Verhältnis zum einzelnen Verbraucher unter Umständen ein wirksamer Vertrag zustande kommen. Voraussetzung hierfür ist eine Einigung beider Seiten über den wesentlichen Vertragsinhalt.

Wenn der Anbieter etwa nicht offenlegt, dass der von ihm angebotene Vertrag einen „Abonnement-Charakter“ hat und nicht mit einem einmaligen Warenbezug

„erledigt“ ist, stellt sich juristisch die Frage, ob sich die Parteien überhaupt über alles Vertragswesentliche geeinigt haben. Fehlt es an einer wirksamen Einigung, ist kein Vertrag zustande gekommen. Es bedarf aus Verbrauchersicht dann weder einer Anfechtung noch eines Widerrufs oder einer Vertragskündigung. Bei „untergeschobenen“, also tatsächlich nicht abgeschlossenen Verträgen, muss im Prozess schon nach heutiger Rechtslage derjenige, der vertragliche Ansprüche geltend macht, vor Gericht darlegen und beweisen, dass der behauptete Vertrag zustande gekommen ist, wenn der Gegner dies bestreitet. Das gilt auch bei telefonisch angebotenen Nahrungsergänzungsmitteln.

Ist im konkreten Einzelfall bei einem Telefonat dennoch ein Vertrag zustande gekommen, steht dem Verbraucher ein Widerrufsrecht zu, denn in diesem Fall liegt ein sogenannter Fernabsatzvertrag vor. Das gilt auch bei telefonisch geschlossenen Kaufverträgen über Nahrungsergänzungsmittel. Die Anbieter von Nahrungsergänzungsmitteln müssen den Verbraucher in diesem Fall unter anderem über sein Widerrufsrecht belehren und ihm weitere Informationen zur Verfügung stellen (§§ 312 b Abs. 1, Abs. 2, 312 d Abs. 1, 312 c Abs. 1 und Abs. 2 BGB). Ist die Widerrufsbelehrung nicht oder nicht ordnungsgemäß erfolgt, erlischt das grundsätzlich geltende 14-tägige Widerrufsrecht nicht nach dieser Frist. Verbraucher können in diesen Fällen solche Verträge ohne Fristbindung widerrufen.

Bei Fernabsatzverträgen bestehen außerdem Informationspflichten des Unternehmers, unter anderem zur Angabe des Gesamtpreises der Ware oder Dienstleistung. Wenn der Unternehmer den telefonischen Kontakt zum Verbraucher veranlasst, muss er bereits zu Beginn des Gesprächs seine Identität und den geschäftlichen Zweck des Kontakts ausdrücklich offenlegen. Dabei müssen Name und Rechtsform des Unternehmens angegeben werden, das den Vertrag schließen will.

Wird ein Verbraucher bei einem telefonisch geschlossenen Geschäft arglistig getäuscht und dadurch zum Vertragsabschluss bewogen, kann der Verbraucher seine Vertragserklärung nach allgemeinen Vorschriften anfechten und muss den Vertrag dann nicht gegen sich gelten lassen. Das gilt unabhängig vom Bestehen eines Widerrufsrechts und unabhängig davon, ob die Widerrufsfrist bereits abgelaufen ist.

*6. ob es nach ihrer Kenntnis spezielle Internet-Plattformen oder Telefonberatungsstellen gibt, an die sich betroffene Verbraucher wenden können und ggf. welche;*

Zu 6.:

Die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg bietet Verbrauchern Rechtsberatung auf Grundlage des Rechtsdienstleistungsgesetzes und stellt gerade auch zum Thema „Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln“ ein breites telefonisches, schriftliches (bzw. elektronisches) und persönliches Informations- und Beratungsangebot zur Verfügung.

Am 18. August 2011 hat die Verbraucherzentrale eine Internetseite eingerichtet, über die Verbrauchern ein Musterbrief auch für „Telefonabzocke bei Nahrungsergänzungsmitteln“ zur Verfügung gestellt wird, mit dem sie ihre Rechte wahrnehmen können. Die Seite wurde in den Monaten August bis Oktober 2011 insgesamt 2.039 mal aufgerufen.

Daneben stellt die Verbraucherzentrale den Verbrauchern Musterbriefe als Mittel zur Verfügung, ihre Rechte gegenüber Unternehmen auf Grundlage rechtssicherer Äußerungen wahrzunehmen. Der Musterbrief kann auch in jeder Beratungsstelle persönlich abgeholt werden. Für die Nutzung des Musterbriefs erhebt die Verbraucherzentrale kein Entgelt. Verbrauchern ist somit ein niederschwelliger Zugang zur Selbsthilfe möglich.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, einen Fall von unerwünschter Telefonwerbung der Bundesnetzagentur zu melden. Kontaktmöglichkeiten sowie Formulare, Merkblätter und weitere Informationen zu diesem Themenbereich können auf der Internetseite [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de) unter der Rubrik „Verbraucher“, „Rufnummernmissbrauch“ abgerufen werden.

*7. ob sie die vom Bundesrat im Gesetzentwurf zur Fortentwicklung des Verbraucherschutzes bei unerlaubter Telefonwerbung eingebrachte sogenannte Bestätigungslösung unterstützt, die besagt, dass Unternehmen, die Verbraucher auf eigene Initiative hin anrufen, von einer Zustimmung zum Vertragsabschluss nur ausgehen dürfen, wenn ihnen eine schriftliche Bestätigung vorliegt;*

Zu 7.:

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz setzt sich seit 2007 für die Bekämpfung der unerlaubten Telefonwerbung ein. Die „Bestätigungslösung“ war Kernforderung eines Gesetzentwurfs, den Baden-Württemberg 2008 in den Bundesrat eingebracht hat. Die Initiative wurde jedoch von der Bundesregierung abgelehnt und 2009 nicht in das Bundesgesetz zur Stärkung des Verbraucherschutzes bei unerlaubter Telefonwerbung übernommen.

Nachdem besagtes Gesetz trotz der Einführung von Bußgeldern und der Stärkung der Widerrufsrechte keine substanzielle Verbesserung der Situation für die Verbraucher gebracht hat, hat auch Baden-Württemberg 2010 und 2011 erneut die Bestätigungslösung gefordert. Diese wurde vom Bundesratsplenum am 27. Mai 2011 unter Zustimmung der Landesregierung als Änderungsvorschlag zum Bürgerlichen Gesetzbuch im Rahmen des Entwurfs des „Gesetzes zur Fortentwicklung des Verbraucherschutzes bei unerlaubter Telefonwerbung“ (vgl. BR-Drs. 271/11) beschlossen und dem Bundestag zur Beratung und Verabschiedung übermittelt. Die Gründe, die für den Gesetzentwurf sprechen, hat der Minister für Bundesrat, Europa und internationale Angelegenheiten, Herr Peter Friedrich, am 27. Mai 2011 in seiner Rede im Bundesrat dargestellt und für die Unterstützung des Vorhabens geworben (vgl. Plenarprotokoll des Bundesrates vom 27. Mai 2011, Seite 227).

Gemäß Koalitionsvertrag wird sich die Landesregierung weiter für die Einführung der Bestätigungslösung zur Stärkung des Verbraucherschutzes einsetzen.

*8. welchen Verfahrensstand der vom Bundesrat in den Bundestag eingebrachte o. g. Gesetzentwurf derzeit hat;*

*9. ob ihr bekannt ist, zu welchem Ergebnis die Bundesregierung bei ihrer in der Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf angekündigten Prüfung zwischenzeitlich gelangt ist.*

Zu 8. und 9.:

Die Einbringung des Gesetzentwurfs wurde in der 883. Sitzung des Bundesrates am 27. Mai 2011 beschlossen (BR-Drs. 271/11 Beschluss). Die Gegenäußerung der Bundesregierung liegt vor (BT-Drs. 17/6482 Anlage 2). Die Bundesregierung teilt darin u. a. mit, sie könne sich den Schlussfolgerungen des Bundesrates zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf teilweise anschließen. Ihr sei aber zugleich auch wichtig, dass für tatsächlich festgestellte Probleme passgenaue Lösungen entwickelt werden, damit der Regelungs- und Vollzugsaufwand für alle Marktteilnehmer in einem angemessenen Verhältnis zur rechtspolitischen Zielsetzung steht. In Bezug auf die Bestätigungslösung prüfe die Bundesregierung derzeit, welche Maßnahmen über die bestehende Rechtslage hinaus gegen das Unterschieben von Verträgen am Telefon ergriffen werden können. Im Rahmen dieser Prüfung seien neben den Ergebnissen der Evaluation des im August 2009 in Kraft getretenen Gesetzes auch die Regelungen der EU-Richtlinie über Rechte der Verbraucher und deren Auswirkungen auf das deutsche Verbraucherschutzniveau zu berücksichtigen.

Eine weitergehende Stellungnahme der Bundesregierung liegt bislang nicht vor, jedoch will laut einer Pressemeldung vom 29. Dezember 2011 Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) Anfang 2012 ein umfangreiches Gesetzespaket vorlegen, das die Verbraucher u. a. besser gegen Abzocke am Telefon schützen soll. Dabei sollen von der Bundesnetzagentur zu verhängende Bußgelder für unerlaubte Anrufe von bisher maximal 50.000 Euro auf 300.000 Euro versechsfacht werden. Zudem sollen „Verträge über Gewinnspiel-

Dienste“, die etwa 70 bis 80 Prozent aller Beschwerden ausmachen, nur noch dann wirksam sein, „wenn sie schriftlich, per Fax oder per E-Mail geschlossen wurden“. Sonstige Arten von am Telefon untergeschobenen Verträgen wurden hingegen nicht erwähnt. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Bonde

Minister für Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz