

Gemeinsame Stellungnahme der Verbände zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz für faire Verbraucherverträge

Am 24.01.2020 veröffentlichte das BMJV den Referentenentwurf „faire Verbraucherverträge“ zwecks der Verbändeanhörung. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher ist auch der Telekommunikationsbranche ein wichtiges Anliegen. Allerdings müssen sich die entsprechenden Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Nutzen verhalten. Von den im Referentenentwurf skizzierten Änderungen wäre auch die Telekommunikationsbranche in hohem Maße betroffen. Aus diesem Grunde legen wir Ihnen im Folgenden unsere Bewertung zu den einzelnen Vorschlägen dar und bitten Sie, diese im Rahmen der weiteren Beratungen zu berücksichtigen.

1. Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs: Verkürzung der Mindestvertragslaufzeiten

Für besonders problematisch erachten wir vor allem die unter Art. 1 Nr. 2 a) vorgeschlagene generelle Verkürzung der Mindestvertragslaufzeiten auf maximal 12 Monate.

Eine generelle Verkürzung der maximalen Vertragslaufzeiten von heute 24 auf künftig 12 Monate wäre – zumindest für den Telekommunikationssektor – schädlich und den Realitäten des Marktes nicht angemessen. Sie würde den Bedürfnissen der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht gerecht und unterstellt Probleme im Zusammenhang mit der Kündigung von Festnetz- und Mobilfunkverträgen, die es aufgrund einer Vielzahl von spezialgesetzlichen Transparenzvorschriften in der Telekommunikationsbranche nicht gibt.



Zudem würde eine Verkürzung den politisch gewollten und für die Unternehmen investitionsintensiven, möglichst flächendeckenden Ausbau von hochleistungsfähigen Gigabit-Infrastrukturen und Mobilfunknetzen konterkarieren.

Im Mobilfunk profitieren viele Verbraucherinnen und Verbraucher von der Möglichkeit, Endgeräte der neuesten Generation (Smartphones, Tablets etc.) kostengünstig bei gleichzeitigem Abschluss eines 24-Monats-Vertrages zu erhalten. Die Nachfrage hinsichtlich solcher Angebote nimmt stetig zu, auch mit Blick auf zukünftige 5G-Endgeräte. Dabei sind Endgeräte, die auf einer Mischkalkulation basieren (Mobilfunkvertrag + Endgerät), häufig deutlich günstiger als Endgeräte, die über einen Ratenzahlungsvertrag abzuzahlen sind. Der RefE des BMJV wird dazu führen, dass die Anbieter keine über die längeren Vertragslaufzeiten mitfinanzierten Endgeräte (Smartphones, Router, Set Top-Boxen oder Ähnliches) mehr anbieten können. Die weit überwiegende Mehrzahl der Kunden bevorzugt Vertragslaufzeiten mit 24 Monaten, um in den Genuss per längerer Vertragslaufzeit mitfinanzierter Endgeräte (Smartphones, Router, Set Top-Boxen oder Ähnliches) zu kommen. Beispielsweise kostet ein Smartphone neu 800 €. Verbunden mit einem TK-Dienste-Vertrag für 35 bis 40 € mit einer 24-monatigen Laufzeit können Verbraucherinnen und Verbraucher das Gerät ohne eine sehr hohe Einmalzahlung erhalten. Der Entwurf bewirkt also ein Verbot für VerbraucherInnen, sich länger zu binden, um in den Genuss von Vergünstigungen zu kommen.

Die Pläne des BMJV werden insgesamt **zu einer Preissteigerung für TK-Dienste-Verträge führen, das Angebot günstiger Verträge wird unmöglich gemacht.** Erstens erhöhen sich die Kundenakquisekosten, da VerbraucherInnen nun bereits nach 12 Monaten kontaktiert werden müssen und auch der Akquiseaufwand für Neukunden steigt. Zweitens können diese Kundenakquise- und Bereitstellungskosten nur noch auf eine kürzere Vertragsdauer verteilt werden. Dadurch wird es unmöglich, Verbraucherinnen und Verbrauchern günstigere Preise anzubieten, welche durch eine längere Vertragsdauer angemessen ausgeglichen werden können.

Der Ausbau von Gigabit-Infrastrukturen würde durch die Verkürzung der Mindestvertragslaufzeiten im TK-Bereich nachhaltig behindert. Im Festnetz ist mit Blick auf die hohen Investitionskosten im Zusammenhang mit dem Ausbau von Glasfasernetzen die Möglichkeit einer Bindungsdauer von 24 Monaten unerlässlich. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Ausbau gigabitfähiger Infrastrukturen erschwert, verzögert und zusätzlich verteuert wird.

Die Telekommunikationsunternehmen, die in die Gigabit-Infrastruktur investieren wollen, benötigen Planungssicherheit, die durch eine Verkürzung der maximal möglichen Vertragslaufzeiten unnötig beeinträchtigt würde. Viele Glasfaser-Ausbauprojekte lassen sich nur realisieren, wenn sich genügend Verbraucherinnen und Verbraucher im Vorfeld (sog. Vorvermarktung) dazu entschließen, entsprechende TK-Dienste-Verträge abzuschließen. Eine Verkürzung der maximalen Mindestvertragslaufzeiten auf ein Jahr hätte somit unmittelbar zur Folge, dass der Anteil der eigenwirtschaftlich zu erschließenden Gebiete sinken und gleichzeitig die Höhe der benötigten Fördermittel zu Lasten von Bund, Ländern, Kommunen und Steuerzahlern deutlich steigen würde. Zudem würde der geplanten Amortisation der Unternehmensinvestitionen die Grundlage entzogen. Dort sind häufig langjährige Amortisationszeiträume von bis zu 30 Jahren vorgesehen. Die notwendigen Investitionen in gigabitfähige Netze liegen im hohen zweistelligen Mrd. Bereich. Mit der geplanten Verkürzung der maximalen Mindestvertragslaufzeiten gefährdet das BMJV den Ausbau von gigabitfähigen Netzen und damit die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands. Es stellt sich die Frage, wieso ein Anbieter Investitionen tätigen sollte und die derzeit teuren und sehr knappen Tiefbaukapazitäten verplanen, wenn er keine Refinanzierung dadurch erwarten kann, dass ein Anschluss mindestens zwei Jahre genutzt wird. Die geplante Verkürzung der maximalen Mindestvertragslaufzeiten des BMJV stehen insofern nicht im Einklang mit den Gigabitzielen der Bundesregierung und der EU. Darüber hinaus konterkarieren diese Pläne die Breitbandförderung des Bundes und der Länder.



Auch der Aufbau von neuen Mobilfunkstandorten für eine Verbesserung der Mobilfunkversorgung und die Glasfaser-Anbindung von Mobilfunkstandorten sind mit hohen Investitionskosten verbunden. Diese werden mit der Einführung des neuen Mobilfunkstandards 5G deutlich zunehmen.

Ausdrücklich weisen wir darüber hinaus darauf hin, dass **alle Telekommunikationsanbieter (Mobilfunk und Festnetz) bereits heute verpflichtet sind, mindestens einen Tarif mit einer 12-monatigen Laufzeit anzubieten (§ 43b Satz 2 TKG)**. Daneben gibt es zahlreiche Angebote mit noch kürzerer Laufzeit und monatlicher oder gar täglicher Kündigungsmöglichkeit sowie Prepaid-Angebote **ohne Vertragsbindung**. Die aktuell geltende maximale Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten ermöglicht auch mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt, da sich Unternehmen die kürzere Vertragslaufzeiten anbieten, bewusst von Mitbewerbern differenzieren können. **Insofern hat schon heute jeder Verbraucher die Wahl, ob er sich – unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile – 24, 12 oder noch weniger Monate bindet, oder einen Prepaid-Tarif wählen möchte.** Der Umstand, dass sich besonders viele Verbraucherinnen und Verbraucher bewusst für Laufzeitverträge mit einer 24-monatigen Bindung entscheiden, zeigt, dass diese Angebote sehr attraktiv sind, und Verbraucherinnen und Verbraucher die Kontinuität der Versorgung schätzen. Die mit dem Vorschlag des BMJV einhergehende Einschränkung der Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ist daher abzulehnen und würde sich höchstwahrscheinlich sogar zu deren Lasten hinsichtlich künftiger Angebote auswirken.

Im europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation wird für den Telekommunikationssektor eine maximale Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten als Standard normiert. So ist in Art. 105 Abs. 1 S. 1 Kodex vorgeschrieben, dass für Verbraucherverträge eine Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten zulässig ist. In Anerkennung der notwendigen Investitions- und Planungssicherung der TK-Unternehmen hat das BMWi in seiner Zuständigkeit für Verbraucherschutzvorschriften in diesem Sektor in den Eckpunkten für die TKG-Novelle bereits angekündigt, dies auch so übernehmen zu wollen.

Die Erforderlichkeit strengerer Regelungen ist nicht erkennbar und ergibt sich auch nicht aus der Begründung des Referentenentwurfes für ein Gesetz für faire Verbraucherverträge. Es existieren heterogene Angebote im Markt und Verbraucherinnen und Verbraucher entscheiden sich bei Laufzeitverträgen ganz überwiegend für 24-monatige Verträge. Insgesamt wurde von Seiten des BMJV nicht dargelegt (z. B. durch Markterhebungen), weshalb ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Tatsächlich wünschen sich viele Verbraucherinnen und Verbraucher langfristige Verträge, die ihnen die Sicherheit einer verlässlichen Versorgung bieten. Denn auch der TK-Anbieter verpflichtet sich über die Laufzeit des Vertrages das Angebot dauerhaft aufrecht zu erhalten.

Aufgrund rechtlicher Vorgaben erhalten die Verbraucherinnen und Verbraucher im Telekommunikationssektor mit jeder Rechnung einen Hinweis zum Vertragsbeginn, zum Ende der laufenden Mindestvertragslaufzeit, zur Kündigungsfrist und zum spätesten möglichen Zugangstermin der Kündigung, so dass die Verbraucherinnen und Verbraucher zu jeder Zeit wissen, wann der jeweilige Vertrag endet und sie einen Anbieterwechsel vornehmen können. Zudem weisen wir darauf hin, dass durch weitere rechtliche Vorschriften den Kunden u. a. vor Vertragsschluss Informationen deutlich und transparent nach Vorgaben der BNetzA die Laufzeiten und Kündigungsmöglichkeiten bereitgestellt werden, ein hohes Maß an Transparenz vorhanden ist. Dies wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass Telekommunikationsanbieter wettbewerbsrechtlich gezwungen sind, bei jeder Bewerbung von Tarifen die Laufzeit, die Kündigungsfrist als auch die Verlängerungszeit transparent zu machen.

Da aufgrund dieser spezialgesetzlichen Verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften im Telekommunikationsmarkt die möglicherweise in anderen Märkten zu beobachtenden Probleme nicht von nennenswerter Relevanz sind und sich die Verbraucherinnen und Verbraucher trotz Wahlmöglichkeiten überwiegend für zweijährige Verträge entscheiden, wäre ein Verbot eben dieser Verträge nicht nur unverhältnismäßig, sondern auch entgegen dem frei gewählten Kundenverhalten. Die guten Erfahrungen mit der Transparenz über die konkreten Kündigungsfristen und frei wählbaren Vertragslaufzeiten müssten vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handels Vorrang vor weiterreichenden Verboten haben.

Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, von einer Verkürzung der maximalen Mindestvertragslaufzeit auf 12 Monate für die Telekommunikationsbranche Abstand zu nehmen.

2. Art. 1 Nr. 4 des Entwurfs: Genehmigungspflichtige Fernabsatzverträge

Weiter ist in Art. 1 Nr. 4 des BMJV-Referentenentwurfes vorgesehen, für Energielieferanten die Wirksamkeit von telefonisch geschlossenen Verträgen von einer späteren Bestätigung in Textform abhängig zu machen. Eine solche Regelung lehnen wir für den Telekommunikationsbereich nach wie vor ab. Auch darüber hinaus halten wir diese Beschränkung der Vertragsfreiheit sowohl aus rechtssystematischen Gründen als auch angesichts des bestehenden Widerrufsrechts bei Fernabsatzverträgen nach § 312g BGB für bedenklich. Darüber hinaus würde eine solche Regelung zu erheblicher Unsicherheit für Unternehmen und die Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Überdies sehen wir eine spezialgesetzliche Regelung in Art. 102 Abs. 3 EECC. Danach wird ein Vertrag erst wirksam, wenn eine Vertragszusammenfassung nicht zuvor an den Kunden versandt werden konnte, wenn er die Vertragszusammenfassung und deren Erhalt bestätigt hat. Bei einer allgemeinen Bestätigungslösung wäre die Regelung von Art. 102 Abs. 3 EECC sinn- und zwecklos. Dieser Regelung im EECC gehört auch zum Kanon der vollharmonisierenden Vorschriften, vgl. Art. 101 EECC.

3. Artikel 3 des Entwurfs: Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG); § 7a Einwilligung in Telefonwerbung

Der Gesetzgeber hat mit § 7 in Verbindung mit § 20 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) klargestellt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in den Erhalt von Werbeanrufen zuvor ausdrücklich eingewilligt haben müssen. Bereits heute besteht eine Dokumentationspflicht. Hat der Angerufene in die telefonische Werbung nicht vorher ausdrücklich eingewilligt, handelt es sich um einen unerlaubten Werbeanruf, den die



Bundesnetzagentur mit einem Bußgeld ahnden kann. Zudem regelt die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in Art. 7 abschließend eine bußgeldbewehrte Nachweispflicht für Einwilligungen. Die hier zusätzliche Einführung einer Dokumentationspflicht mit einer festen Dauer von fünf Jahren ist daher nicht nur unnötig, sondern übersteigt angesichts der abschließenden Regelungen in Art. 4 Nr. 11, Art. 7 DSGVO die nationalen Regelungskompetenzen. Unabhängig davon erscheint die angedachte Speicherdauer auch wenig vereinbar mit dem Gedanken der Datensparsamkeit der DSGVO.

Wir bitten Sie, die adressierten Punkte im Rahmen der weiteren Beratungen zu berücksichtigen und stehen Ihnen für weitere Informationen oder ein Gespräch zur näheren Erörterung unserer Kritikpunkte jederzeit gerne zur Verfügung.

20.02.2020

ANGA Der Breitbandverband e. V., Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2404 7739-0, Fax: 030 / 2404 7739-9, E-Mail: info@anga.de

Bitkom Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V., Albrechtstraße 10, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 27576-0, Fax: 030 / 27576-400, E-Mail: bitkom@bitkom.org

BREKO Bundesverband Breitbandkommunikation e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-415, Fax: 030 / 58580-412, E-Mail: breko@brekoverband.de

BUGLAS Bundesverband Glasfaseranschluss e. V., Eduard-Pflüger-Straße 58, 53113 Bonn
Tel.: 0228 / 909045-0, Fax: 0228 / 909045-88, E-Mail: info@buglas.de

eco Verband der Internetwirtschaft e. V., Französische Straße 48, 10117 Berlin
Tel.: 030 / 2021567-0, Fax: 030 / 2021567-11, E-Mail: berlin@eco.de

VATM Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V., Alexanderstraße 3, 10178 Berlin
Tel.: 030 / 505615-38, Fax: 030 / 505615-39, E-Mail: vatm@vatm.de

VKU Verband kommunaler Unternehmen e. V., Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Tel.: 030 / 58580-0, Fax: 030 / 58580-100, E-Mail: info@vku.de