

# DEN ALLTAG DER VERBRAUCHER FAIRER UND SICHERER MACHEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
(vzbv) zum Referentenentwurf eines Gesetzes für faire Ver-  
braucherverträge

20. Februar 2020

**Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Recht und Handel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*rechtundhandel@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN FORDERUNGEN</b>	<b>3</b>
<b>II. BESTÄTIGUNGSLÖSUNG</b>	<b>4</b>
1. Bestätigungslösung muss eingeführt werden.....	4
2. Änderungsbedarf am Referentenentwurf (§ 312c BGB).....	4
2.1 Notwendigkeit einer allgemeinen Bestätigungslösung .....	4
2.2 Bestätigung während des Telefonats verhindern .....	5
2.3 Energie: Anbieterwechsel nur bei bestätigten Verträgen.....	6
2.4 Telekommunikation muss zwingend einbezogen werden.....	6
2.5 Weitere Branchen .....	7
3. Formulierungsvorschlag für § 312c Absatz 3 BGB.....	9
4. Widerrufsrecht im stationären Handel.....	9
4.1 Problem .....	9
4.2 Lösung: Widerrufsrecht im stationären Handel über Dauerschuldverhältnisse.....	10
<b>III. MAßNAHMEN GEGEN UNERLAUBTE TELEFONWERBUNG</b>	<b>11</b>
1. Hohe Beschwerdezahlen bei unerlaubter Telefonwerbung .....	11
2. Bußgeldbewehrte Dokumentationspflicht.....	11
3. Weitere Maßnahmen .....	11
3.1 Verschärfung behördlicher Sanktionen .....	11
3.2 Einwilligung und E-Privacy-Verordnung .....	12
3.2 „Predictive Dialing“ verbieten .....	13
<b>IV. VERKÜRZUNG VON VERTRAGSLAUFZEIT UND KÜNDIGUNGSFRIST</b>	<b>14</b>
1. Referentenentwurf .....	14
2. Allgemeine Einschätzung .....	14
3. Telekommunikationsverträge .....	15
3.1 Position des vzbv .....	15
3.2 Vorbilder Belgien und Dänemark .....	16
3.3 Verbundene Verträge zur Finanzierung von Hardware .....	16
3.4 Kürzere Laufzeiten beleben Wettbewerb .....	17
<b>V. WEITERE ÄNDERUNGEN</b>	<b>18</b>
1. Klauselverbot für vertragliche Abtretungsverbote.....	18
2. Gewährleistungsfrist für gebrauchte Sachen .....	18

# I. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN FORDERUNGEN

## 1. ALLGEMEINE BESTÄTIGUNGSLÖSUNG

Der vzbv fordert die Einführung einer **allgemeinen Bestätigungslösung** für Dauerschuldverhältnisse **im Bürgerlichen Gesetzbuch**. Ausschließlich sektorspezifische Lösungen würden als Maßnahme gegen unerlaubte Telefonwerbung und untergeschobene Verträge zu kurz greifen.

## 2. PRIORITÄT TELEKOMMUNIKATIONSSEKTOR

Die Bestätigungslösung muss vor allem auch für Telekommunikationsverträge gelten. Eine Bestätigungslösung unter Ausschluss des Telekommunikationssektors wird das Problem der unerlaubten Telefonanrufe und untergeschobenen Verträge nicht lösen.

## 3. FLANKIERENDE MAßNAHMEN FÜR ENERGIEVERTRÄGE

Für Energielieferungsverträge muss zusätzlich zur Bestätigungslösung gewährleistet sein, dass die am Anbieterwechsel beteiligten Stellen das Wechselverfahren nur nach Vorlage der Bestätigung in Textform einleiten dürfen. Das vorgebliche Interesse an einem schnellen Wechsel darf nicht dazu führen, dass wichtige verbraucherschützende Regelungen missachtet werden.

## 4. WIDERRUFSRECHT FÜR STATIONÄRE VERTRÄGE VON DAUER

Für den stationären Vertrieb von Dauerschuldverhältnissen muss ein Widerrufsrecht eingeführt werden. Insbesondere im Telekommunikationssektor werden Verbrauchern zunehmend Verträge untergeschoben, die sie nicht oder nicht mit dem angeblich auf Tablets unterschriebenen Inhalt abschließen wollten.

## 5. EINWILLIGUNG: DOKUMENTATIONSPFLICHT UND E-PRIVACY-VERORDNUNG

Der vzbv unterstützt die vorgeschlagene Pflicht zur Dokumentation der Einwilligung.

Darüber hinaus muss sich die deutsche Bundesregierung im Rat der Europäischen Union dafür einsetzen, dass in der künftigen E-Privacy-Verordnung die bewährten deutschen Verbraucherschutzregelungen hinsichtlich telefonischer Direktwerbung erhalten bleiben können und Direktwerbeanrufe weiterhin nur mit Einwilligung der Verbraucher erlaubt sind.

## 6. VERTRAGSLAUFZEIT, VERLÄNGERUNG UND KÜNDIGUNGSFRIST

Der vzbv unterstützt die allgemeine Verkürzung der Vertragslaufzeit, Kündigungsfrist und Vertragsverlängerung im vorgeschlagenen Umfang. Für Telekommunikationsverträge sollte die Erstlaufzeit darüber hinaus auf sechs Monate verkürzt werden.

## II. BESTÄTIGUNGSLÖSUNG

### 1. BESTÄTIGUNGSLÖSUNG MUSS EINGEFÜHRT WERDEN

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt den Vorschlag, die Bestätigungslösung im allgemeinen Vertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zu verankern, als ersten und wesentlichen Schritt in die richtige Richtung. Durch Einführung einer Bestätigungslösung können Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup> deutlich besser vor untergeschobenen oder aufgedrängten Verträgen geschützt werden.

Der Vorschlag geht allerdings nicht weit genug, weil die Bestätigungslösung laut Referentenentwurf nur für Energielieferungsverträge über Strom und Gas gelten soll. Das Phänomen der Telefonwerbung mit unerwünschten beziehungsweise vorgeblichen Vertragsabschlüssen am Telefon tritt demgegenüber auch in anderen Branchen auf.

Auch das Widerrufsrecht hilft häufig nicht weiter, weil Verbraucher gar nicht damit rechnen, dass sie einen angeblichen Vertrag geschlossen haben, den es zu lesen und zu widerrufen gilt (beispielsweise, weil sie laut telefonischer Absprache nur Informationsmaterial erwartet haben). Wenn Verbraucher dann einige Zeit nach dem Telefonat überraschend mit Zahlungsaufforderungen oder Kontobelastungen konfrontiert werden, wird regelmäßig behauptet, die Widerrufsfrist sei abgelaufen.

Gegen die Bestätigungslösung wird teilweise eingewandt, dass in vielen einschlägigen Fallkonstellationen bereits nach geltendem Recht kein Vertrag zustande gekommen sei, weil der zugesandte Vertragsinhalt vom Telefonat abweicht. Das mag theoretisch richtig sein, lässt Verbraucher aber praktisch ratlos in erheblichen Schwierigkeiten zurück, weil die Rechtslage wegen offener Beweisfragen und Unklarheiten rund um die Widerrufsfrist viel zu undurchsichtig ist.

Für diese Situationen muss das Gesetz klarer werden und Verbrauchern eine einfache, verständliche sowie eindeutige Botschaft vermitteln:

**Wer nach dem Telefonat nichts bestätigt hat, muss auch nichts bezahlen!**

Die Antwort auf diese seit vielen Jahren anhaltende und von den Verbraucherzentralen wiederholt vorgetragene Problematik kann deshalb nur die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung sein.

### 2. ÄNDERUNGSBEDARF AM REFERENTENENTWURF (§ 312C BGB)

#### 2.1 Notwendigkeit einer allgemeinen Bestätigungslösung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung. Diese sollte im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) stehen und für alle telefonisch angebahnten Verträge über Dauerschuldverhältnisse gelten.

Eine erneute Textform oder Bestätigungslösung für nur eine Branche würde aus Sicht des vzbv das Problem nicht lösen, sondern nur zu erneuten Verlagerungen der Anrufe und der untergeschobenen Verträge in andere Branchen führen.

---

<sup>1</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Nach Einführung der Textform für Verträge über Gewinnspiele sind die diesbezüglichen Anrufe bei Verbrauchern anteilig am Gesamtanrufaufkommen zurückgegangen, ohne dass die Gesamtzahlen rückläufig waren. Dies spricht für eine Verlagerung weg von den Gewinnspielen und hin zu anderen Branchen als Folge des Textformerfordernisses.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund ist bei einer erneuten Beschränkung der Bestätigungslösung auf eine Branche kein signifikanter Rückgang der unerlaubten Telefonwerbung zu erwarten, sondern allenfalls wiederum eine Verlagerung innerhalb des Gesamtaufkommens.

### **EINFÜHRUNG DER ALLGEMEINEN BESTÄTIGUNGSLÖSUNG**

Der vzbv fordert deshalb die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung für Dauerschuldverhältnisse im Bürgerlichen Gesetzbuch. Ausschließlich sektorspezifische Lösungen würden als Maßnahme gegen unerlaubte Telefonwerbung und untergeschobene Verträge zu kurz greifen.

## **2.2 Bestätigung während des Telefonats verhindern**

Die im Referentenentwurf vorgeschlagene Formulierung für § 312c Absatz 3 BGB dürfte grundsätzlich geeignet sein, um untergeschobenen und aufgedrängten Verträgen zu begegnen. Übersehen wird allerdings, dass Verbraucher teilweise bereits während des Telefonats dazu gedrängt werden, auf Textnachrichten des Anrufers zu reagieren.<sup>3</sup> Verbraucher können so unter Druck gesetzt werden, eine Textnachricht noch während des Telefonats zu beantworten.

Um dies zu verhindern, sollte klargestellt werden, dass die Übermittlung des Vertragsinhalts erst nach dem Telefonat erfolgen darf und so auch eine Bestätigung des Vertragsinhalts durch den Verbraucher erst nach Beenden des Telefonats möglich ist. Ein solcher zeitlicher Abstand wird mit dem Referentenentwurf offenbar auch angestrebt<sup>4</sup>, er wird aber in dem Änderungsvorschlag noch nicht hinreichend deutlich.

Ergänzend sollte klargestellt werden, dass diese zeitliche Zäsur auch für die Kündigung des Altversorgers gemäß § 312h BGB gilt. Auch eine vorzeitige beziehungsweise untergeschobene Kündigung des Altversorgers kann für Verbraucher unangenehme Folgen haben und sie unter Druck setzen, den telefonisch beworbenen Neuvertrag abzuschließen.

Die Beweislast für das Einhalten dieser zeitlichen Abfolge muss jeweils der Unternehmer tragen.

### **WIRKSAME BESTÄTIGUNG ERST NACH ABSCHLUSS DES TELEFONATS**

Im Gesetzentwurf ist klarzustellen, dass eine wirksame Bestätigung in Textform erst nach Beendigung des Telefonats möglich ist, damit Verbraucher nicht während des Gesprächs unter Bestätigungsdruck gesetzt werden können.

---

<sup>2</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, Evaluierung der verbraucherschützenden Regelungen im Gesetz gegen unseriöse Geschäftspraktiken, 2017, Seite 145 ff., [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Studien-Untersuchungen/Fachbuecher/Evaluierung\\_unserioese\\_Geschaeftspraktiken\\_Schlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Studien-Untersuchungen/Fachbuecher/Evaluierung_unserioese_Geschaeftspraktiken_Schlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>3</sup> Marktwächter Energie, Ungewollte Wechsel auf dem Strom- und Gasmarkt, Dezember 2018, Seite 44 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/emw-ungewollter-anbieterwechsel-untersuchungsbericht.pdf>

<sup>4</sup> Referentenentwurf, Begründung zu Nummer 4, Seite 24 unten.

### 2.3 Energie: Anbieterwechsel nur bei bestätigten Verträgen

Im Energiesektor wäre die Einführung der Bestätigungslösung eine richtige, aber nicht ausreichende Maßnahme. Das Problem liegt hier vor allem in der Praxis des Vertragswechsels. Der neue Anbieter kündigt in der Regel mit (angeblicher) Vollmacht des Verbrauchers den alten Vertrag. Schon nach geltendem Recht erfordert diese Kündigung eine Vollmacht in Textform (§ 312h BGB).

Diese Vollmacht lassen sich die an dem Wechselverfahren beteiligten Stellen aber in der Regel nicht vorlegen, sondern vollziehen den Wechsel allein aufgrund der Behauptung des neuen Anbieters, im Besitz der erforderlichen Vollmacht zu sein. Ist dann der Wechsel erst einmal eingeleitet und der alte Vertrag gekündigt, ist die Rückabwicklung für betroffene Verbraucher aufwändig.<sup>5</sup>

Die beteiligten Stellen – insbesondere Behörden – müssten deshalb dazu verpflichtet werden, den erklärten Willen der betroffenen Verbraucher in Textform zu prüfen, bevor ein Anbieterwechsel überhaupt eingeleitet werden darf. Grundlage dieser Prüfung sollte nicht nur eine Vollmacht zur Kündigung des alten Anbieters sein (§ 312h BGB), sondern die Bestätigung des vollständigen Vertrags. Denn nur diese Bestätigung ermöglicht es dem Verbraucher, sich nicht nur mit der Kündigung, sondern auch mit dem neuen Vertrag und dessen Konditionen auseinanderzusetzen, bevor er diesem in Textform zustimmt.

#### **KEINEN ANBIETERWECHSEL OHNE BESTÄTIGUNG DES VERBRAUCHERS EINLEITEN**

Der vzbv fordert die Einführung einer allgemeinen Bestätigungslösung, die auch für Energielieferungsverträge gelten muss. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die am Anbieterwechsel beteiligten Stellen das Wechselverfahren nur nach Vorlage der Bestätigung in Textform einleiten dürfen.

### 2.4 Telekommunikation muss zwingend einbezogen werden

Der Telekommunikationsbereich ist derjenige Sektor, für den Verbraucher am häufigsten ungewollt angerufen werden. In einer aktuellen repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt gaben 61 Prozent derjenigen Verbraucher, die ungewollt für Werbung oder Verkauf angerufen wurden an, dass es sich dabei um ein Telekommunikationsthema handelte. Zum Vergleich: Den Bereich Energieversorgung (Strom oder Gas) als Thema des Anrufs gaben „nur“ 51 Prozent an.<sup>6</sup> Bezogen auf die Gesamtbevölkerung bedeutet dies, dass 34 Prozent der Verbraucher bereits mindestens einmal ungewollt wegen Telekommunikationsdienstleistungen und 29 Prozent wegen Energielieferungsverträgen angerufen wurde.

<sup>5</sup> Marktwächter Energie, a.a.O., Seite 32 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/emw-ungewollter-anbieterwechsel-untersuchungsbericht.pdf>  
<https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/emw-ungewollter-anbieterwechsel-untersuchungsbericht.pdf>

<sup>6</sup> Marktwächter Digitale Welt, Repräsentative Umfrage unter 2.002 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum Oktober/November 2019, Chartbericht, Seiten 5+6, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26\\_chartbericht\\_kostenfallen\\_zur\\_veroeffentlichung.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf)

Bereits im Rahmen einer früheren repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt<sup>7</sup> zu unaufgeforderten Kontaktversuchen wurde bestätigt, dass die Telekommunikationsbranche unter den traditionell auffälligen fünf Branchen<sup>8</sup> am häufigsten genannt wurde. Hinzukommt, dass es sich hier mehrheitlich um aktuelle Kontaktversuche von Telekommunikationsunternehmen handelt: Mehr als die Hälfte (52 %) der Verbraucher gaben an, dass die unaufgeforderten Kontakte im Jahr 2017 im Zeitraum Januar bis Anfang September stattfanden. Hochgerechnet auf die in Privathaushalten in Deutschland lebenden deutschsprachigen Personen ab 14 Jahren bedeutet das, dass in diesem Zeitraum 10,3 Millionen Verbraucher allein im Bereich Telekommunikation unaufgefordert kontaktiert wurden.<sup>9</sup> Der häufigste Kontaktkanal war dabei auch das Telefon: Bei mehr als drei Viertel (78 %) der Befragten, die schon einmal unaufgefordert Angebote zu Telekommunikationsdienstleistungen erhalten haben, erfolgte die Kontaktaufnahme per Telefon.<sup>10</sup>

Angesichts dieser Zahlen wäre eine Bestätigungslösung ohne Einschluss des Telekommunikationssektors weder zielführend noch gesetzgeberisch nachvollziehbar.

## **PRIORITÄT FÜR BESTÄTIGUNGSLÖSUNG IM TELEKOMMUNIKATIONSSEKTOR**

Die Bestätigungslösung muss vor allem den Telekommunikationssektor umfassen. Eine Bestätigungslösung unter Ausschluss des Telekommunikationssektors wird das Problem der unerlaubten Telefonanrufe und untergeschobenen Verträge nicht lösen.

### **2.5 Weitere Branchen**

Auch in anderen Branchen werden Verbraucher unaufgefordert kontaktiert und die Kontakte werden genutzt, um Verträge zu schließen oder nachträglich einen nicht stattgefundenen Vertragsschluss zu behaupten (Problem des „Unterschiebens“ von Verträgen).

- **Gewinnspieldienste** gehören nach den Erkenntnissen des Marktwächters zu den auffälligsten Branchen bei der unaufgeforderten Kontaktaufnahme. 50 Prozent der unaufgefordert kontaktierten Verbraucher gaben an, schon einmal von einem entsprechenden Dienst unaufgefordert kontaktiert worden zu sein.<sup>11</sup> Dies gilt allerdings für alle Kanäle, nicht nur unerlaubte Anrufe. Für letztere konnten die Verbraucherzentralen nach der Einführung des Textformerfordernisses einen deutlichen anteiligen Rückgang am Gesamtaufkommen der unerlaubten Anrufe feststellen.<sup>12</sup> Dieser Befund wird auch von der Bundesnetzagentur bestätigt, die seit dem Jahr 2013 bis

<sup>7</sup> Befragung im Zeitraum 21.08. bis 05.09.2019: Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>8</sup> Die fünf Branchen sind: Telekommunikation (54%), Glücks-/Gewinnspiel (50%), Energieversorgung (46%), Zeitschriftenverlag (45%), Versicherungen und Finanzdienstleistungen (38%).

<sup>9</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 12, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>10</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 14, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>11</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>12</sup> Unlautere Telefonwerbung, Auswertung einer Online-Umfrage der Verbraucherzentralen (2015), Seite 2, [https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/166/dokumente/15-12-18\\_Verbraucherzentralen\\_%20Auswertung-Unlautere-Telefonwerbung.pdf](https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/166/dokumente/15-12-18_Verbraucherzentralen_%20Auswertung-Unlautere-Telefonwerbung.pdf)

zum Berichtszeitpunkt für die Evaluierungsstudie im Auftrag des BMJV (2016) einen stetigen Rückgang der Verbraucherbeschwerden bescheinigt.<sup>13</sup> Diese Entwicklung bestätigt die Wirksamkeit eines Textformerfordernisses, das mit der Bestätigungslösung branchenübergreifend umgesetzt werden sollte.

- **Finanzdienstleistungen** werden im Zusammenhang mit unaufgeforderten Kontakten zwar vergleichsweise seltener genannt, sind aber auch nicht zu vernachlässigen.<sup>14</sup> Wie eine bereits erwähnte repräsentative Umfrage des Marktwächters Digitale Welt bestätigt, wurden 33 Prozent derjenigen Verbraucher, die ungewollt angerufen wurden, zu Versicherungen oder anderen Finanzdienstleistungen angerufen.<sup>15</sup> Bezogen auf die Gesamtbevölkerung sind das immerhin 18 Prozent.

Gerade ältere Menschen werden am Telefon bedrängt, wirtschaftlich unrentable Sterbegeldversicherungen abzuschließen. Anschließend wird behauptet, alle Informationspflichten erfüllt zu haben – auch mit Blick auf das Widerrufsrecht, so dass die untergeschobenen Verträge später rechtlich kaum angreifbar sind.<sup>16</sup>

Auch Kreditkartenverträge werden immer wieder telefonisch untergeschoben.<sup>17</sup> Anrufer geben vor, im Auftrag der Hausbank zu handeln oder nur Informationsmaterial zuzuschicken. Anschließend erhalten Verbraucher gegen ihren erklärten Willen Kreditkarten und Zahlungsaufforderungen mit Androhung von Inkasso und Vollstreckung.

Um diesen Machenschaften ein Ende zu bereiten, muss die Bestätigungslösung auch für Finanzdienstleistungen greifen. Ein Bedarf im Wirtschaftsverkehr, komplexe, bedingungsreiche Produkte wie Versicherungen oder Kreditkarten ohne vorherigen Austausch von Unterlagen über das Telefon abzuschließen, ist nicht erkennbar.

- Abonnements für **Zeitungen und Zeitschriften** werden ebenfalls über unaufgeforderte Kontakte vertrieben. In der Untersuchung aus dem Jahr 2018 gaben 45 Prozent der unaufgefordert kontaktierten Verbraucher an, schon einmal von einem Anbieter dieser Branche unaufgefordert kontaktiert worden zu sein<sup>18</sup>. In jüngster Zeit verzeichnen auch die Verbraucherzentralen wieder einen Anstieg beim unseriösen Vertrieb von Verlagserzeugnissen und Unterschieben von Abonnements am Telefon, vor dem auch die Bundesnetzagentur warnt.<sup>19</sup> Deshalb ist eine Einbeziehung in die Bestätigungslösung auch insoweit geboten.

<sup>13</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 150

<sup>14</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>15</sup> Marktwächter Digitale Welt, Repräsentative Umfrage unter 2002 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum Oktober/November 2019, Chartbericht, Seite 5 f., [https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26\\_chartbericht\\_kostenfallen\\_zur\\_veroeffentlichung.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf)

<sup>16</sup> Anschaulich hierzu: Reichard, Rita: „Kiste, Kaffee, Kuchen: Die Sterbegeldversicherung“, in: Herbert Frommes Versicherungsmonitor vom 28.12.2015, <https://versicherungsmonitor.de/2015/12/28/kiste-kaffee-kuchen-die-sterbegeldversicherung/> (kostenpflichtiges Onlineangebot)

<sup>17</sup> Marktwächter Finanzen, Pressemitteilung vom 20.03.2017, Marktwächterwarnung vor untergeschobenen Kreditkarten von VeriPay, <https://www.marktwaechter.de/pressemeldung/marktwaechterwarnung-vor-untergeschobenen-kreditkarten-von-veripay>

<sup>18</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>19</sup> Bundesnetzagentur warnt vor unseriösem Telefonvertrieb von Zeitschriften-Abos, <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/UnerlaubteTelefonwerbung/AktuelleHinweise/2020/01-Abofalle.html?nn=269104>

### 3. FORMULIERUNGSVORSCHLAG FÜR § 312C ABSATZ 3 BGB

Zur Ausweitung der Bestätigungslösung auf alle Dauerschuldverhältnisse und zur Vermeidung einer vorschnellen Bestätigung aufgrund der Drucksituation am Telefon bietet sich folgende Formulierung an:

#### **§ 312c Fernabsatzverträge, genehmigungsbedürftige Fernabsatzverträge**

(3) ~~Schließt der Verbraucher telefonisch einen Fernabsatzvertrag über ein Dauerschuldverhältnis die nicht im Volumen begrenzte oder in der Menge bestimmte Lieferung von Gas oder Strom, so hängt die Wirksamkeit des Vertrags~~ **oder einer Kündigung oder Vollmacht zur Kündigung gemäß § 312h** davon ab, dass der Verbraucher den Vertrag in Textform genehmigt, nachdem ihm der Unternehmer den Inhalt des Vertrags **nach Beendigung des Telefongesprächs auf einem dauerhaften Datenträger übermittelt hat.** Fordert der Unternehmer den Verbraucher zur Genehmigung des Vertrags auf, so gilt die Genehmigung als verweigert, wenn der Verbraucher sie nicht bis zum Ablauf von zwei Wochen nach dem Empfang der Aufforderung erklärt hat.

### 4. WIDERRUFSRECHT IM STATIONÄREN HANDEL

#### 4.1 Problem

Ganz ähnliche Probleme wie beim Fernabsatz am Telefon sind mittlerweile im stationären Handel festzustellen. Auch hier kommt es in jüngster Zeit zunehmend zum Unterschieben von Verträgen über Dauerschuldverhältnisse, die Verbraucher nicht oder nicht so, wie später vom Unternehmer behauptet wird, abschließen wollten. Das Problem tritt in der Praxis insbesondere im Telekommunikationsbereich auf.

Im stationären Vertrieb vertrauen Verbraucher regelmäßig darauf, dass schriftlich genau das niedergelegt ist, was der Verkäufer ihnen zuvor erzählt hat. Situatives Merkmal ist dabei ein Über- oder Unterangebot an Information, was es für Verbraucher praktisch kaum möglich macht, den gesamten Vertragsinhalt vor der Unterschrift zu prüfen:

#### ❖ Digitale Unterschrift auf Tablet

Verbrauchern wird ein Tablet zur Unterschrift gereicht. Verbraucher haben in dieser Situation keine Chance zu überblicken, welchen Vertrag sie konkret unterschreiben. Es bleibt unklar, worauf sich die Unterschrift überhaupt bezieht. Verbraucher vertrauen darauf, dass sie mit ihrer Unterschrift genau das bestätigen, was zuvor besprochen wurde.

#### ❖ Umfangreiche Vertragswerke/AGB

Verbrauchern werden umfangreiche Unterlagen mit Querverweisen auf verschiedene Vertragswerke vorgelegt. In einer Verkaufssituation haben sie dann kaum die Möglichkeit, den Inhalt zur Kenntnis zu nehmen. Verkäufer üben Druck aus, um zu erreichen, dass die Verbraucher trotzdem direkt vor Ort unterschreiben.

Beiden Konstellationen ist gemeinsam, dass die später in Bezug genommenen Vertragswerke häufig *nicht* dem mündlich vereinbarten Inhalt entsprechen.

Dieses Problem tritt gehäuft gegenüber „verletzlichen“, sozial schwachen und benachteiligten Verbrauchergruppen wie Senioren oder fremdsprachigen Verbrauchern<sup>20</sup> auf, ist aber keineswegs auf diese beschränkt. In der aktuellen repräsentativen Umfrage

<sup>20</sup> Süddeutsche Zeitung vom 09.02.2020; „Mit dem Handy in die Schulden“, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mobilfunk-vertrag-fluechtlinge-1.4790500>

des Marktwächters Digitale Welt gaben elf Prozent derjenigen Verbraucher, die eine digitale Unterschrift geleistet haben, an, dass sie allein in den vorangegangenen 12 Monaten schon „einmal unbeabsichtigt einen Vertrag unterschrieben, den sie in dieser Form gar nicht hätten unterschreiben wollten“.<sup>21</sup>

### ❖ Beispielfall

Eine ältere Dame geht in einen Telekommunikationsshop und bittet um einen einfachen Mobilfunkvertrag für ein Tastenhandy ohne Internetfunktion (kein Smartphone). Mit dem ihr untergeschobenen umfangreichen Vertragswerk hat sie einen mobilen Datenvertrag über sechs Gigabyte und drei weitere Telefonverträge erhalten.<sup>22</sup> Ein Widerrufsrecht besteht nicht!<sup>23</sup>

Rechtlich betrachtet wäre die mündliche Abrede zwar maßgeblich, in der Praxis stellen sich aber Beweisschwierigkeiten. Verbraucher akzeptieren dann den unterschriebenen Vertrag, so dass das Unterschreiben offenbar für manche Anbieter ein attraktives Geschäftsmodell ist. Diese Konstellation ähnelt sehr dem Fernabsatz am Telefon und sollte deshalb ebenfalls gesetzgeberisch gelöst werden.

## 4.2 Lösung: Widerrufsrecht im stationären Handel über Dauerschuldverhältnisse

Um das stationäre Unterschreiben von Verträgen zu erschweren, sollte ein Widerrufsrecht eingeführt werden. Eine Bestätigungslösung – wie für den Fernabsatz über das Telefon – erscheint zu weitgehend, da die meisten Verbraucher den Vertrag im Geschäft abschließen möchten und eine erneute Bestätigung zu umständlich wäre. Im Falle eines Widerrufsrechts hätten Verbraucher im Anschluss Gelegenheit, den Vertrag noch einmal in Ruhe zu lesen und gegebenenfalls zu widerrufen.

Die Situation im Geschäft unterscheidet sich auch insoweit von der Situation am Telefon, dass die meisten Verbraucher im Geschäft durchaus wissen, dass sie eine rechtswirksame Verbindlichkeit eingehen. Deshalb reicht im Geschäft ein Widerrufsrecht aus.

Der Einführung eines Widerrufsrechts im nationalen Recht steht auch unionsrechtlich nichts entgegen. Die unionsrechtliche Vollharmonisierung des Widerrufsrechts umfasst nur den Fernabsatz (einschließlich Bestätigungslösung) und Verträge außerhalb von Geschäftsräumen.

### EINFÜHRUNG EINES ALLGEMEINEN (STATIONÄREN) WIDERRUFSRECHTS FÜR DAUERSCHULDVERHÄLTNISSE

Für stationär geschlossene Verträge über Dauerschuldverhältnisse ist ein Widerrufsrecht von 14 Tagen einzuführen. Dies gilt vorrangig für alle stationär geschlossenen Verträge über Telekommunikationsdienstleistungen.

<sup>21</sup> Marktwächter Digitale Welt, Repräsentative Umfrage unter 2002 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum Oktober/November 2019, Chartbericht, Seite 12, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26\\_chartbericht\\_kostenfallen\\_zur\\_veroeffentlichung.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf)

<sup>22</sup> Deutschlandfunk, 24.12.2019, [https://www.deutschlandfunk.de/kostenfalle-smartphone-abzocke-mit-ueberteuerten.735.de.html?dram:article\\_id=466649](https://www.deutschlandfunk.de/kostenfalle-smartphone-abzocke-mit-ueberteuerten.735.de.html?dram:article_id=466649)

<sup>23</sup> Zum Widerrufsrecht: Verbraucherzentrale NRW, Abschluss eines Handyvertrags im Laden, <https://www.verbraucherzentrale.nrw/wissen/digitale-welt/mobilfunk-und-festnetz/abschluss-eines-handyvertrags-im-laden-34580>

## III. MAßNAHMEN GEGEN UNERLAUBTE TELEFONWERBUNG

### 1. HOHE BESCHWERDEZAHLEN BEI UNERLAUBTER TELEFONWERBUNG

Die schriftlichen Beschwerdezahlen der Bundesnetzagentur über unerwünschte Telefonwerbung steigen seit dem Jahr 2015 und befanden sich im Jahr 2018 auf dem höchsten bislang gemessenen Stand. Vom Jahr 2016 zum Jahr 2018 haben sich die Beschwerdezahlen mehr als verdoppelt (von 29.298 auf 62.247).<sup>24</sup> Im Jahr 2019 ist die Zahl mit 57.600 Beschwerden lediglich leicht gesunken.<sup>25</sup>

Nach einer repräsentativen Umfrage des Marktwächters Digitale Welt<sup>26</sup> wurde mehr als die Hälfte (56 %) der befragten Verbraucher schon einmal unaufgefordert von einem Unternehmen kontaktiert. Die am häufigsten genannte Branche war dabei die Telekommunikationsbranche.<sup>27</sup>

### 2. BUßGELDBEWEHRTE DOKUMENTATIONSPFLICHT

Der vzbv befürwortet die im Referentenentwurf vorgeschlagene verschärfte Dokumentationspflicht. Anrufer, die sich auf eine Einwilligung berufen, müssen jederzeit in der Lage sein, die Einwilligung vorzulegen.

Eine zusätzliche bürokratische Last dürfte damit kaum verbunden sein, denn die jeweiligen Unternehmen müssen die Einwilligung ja bereits nach geltendem Lauterkeitsrecht beweisen können, was ohne Dokumentation kaum möglich sein dürfte.

Der Vorteil der Dokumentationspflicht läge demgegenüber darin, den bußgeldbewehrten Vorwurf leichter begründen und der Behörde im Zweifel die Beweisführung zu erleichtern.

#### **DIE DOKUMENTATIONSPFLICHT FÜR EINWILLIGUNGEN EINFÜHREN**

Der vzbv unterstützt die im Referentenentwurf vorgeschlagene Dokumentationspflicht.

### 3. WEITERE MAßNAHMEN

#### 3.1 Verschärfung behördlicher Sanktionen

Im Zuge der nationalen Umsetzung des „europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) haben das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und

---

<sup>24</sup> Bundesnetzagentur, Jahresbericht 2018, Seite 67, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>25</sup> Bundesnetzagentur, Pressemitteilung vom 15.01.2020, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200115\\_tkbschwerdezahlen.html?nn=265778](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200115_tkbschwerdezahlen.html?nn=265778)

<sup>26</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>27</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 11, <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in einem Eckpunktepapier<sup>28</sup> im Februar 2019 bereits angekündigt, eine Ausrichtung der Bußgelder im Telekommunikationsgesetz (TKG) am Jahresumsatz der Unternehmen ähnlich des § 81 Abs. 4 GWB zu prüfen. Der vzbv unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich. Die derzeitigen Bußgelder haben in vielen Fällen keine abschreckende Wirkung, sodass Unternehmen angehalten sein könnten, rechtswidrige Produkte oder Geschäftspraktiken fortzuführen.<sup>29</sup>

Wie im Evaluierungsgutachten vorgeschlagen<sup>30</sup>, sollte auch in Erwägung gezogen werden, für den Rechtsweg gegen Bußgeldbescheide eine Sonderzuweisung an das Landgericht oder Oberlandesgericht vorzusehen – wie etwa im Kartellrecht oder bei der Musterfeststellungsklage.

### HÖHERE BUßGELDER

Der vzbv fordert den Bußgeldrahmen sowie die Höhe der Zwangsgelder so anzupassen, dass die Strafhöhe bei Verstößen mit bis zu 15% des weltweiten Unternehmensumsatzes des Vorjahres bemessen werden kann.

## 3.2 Einwilligung und E-Privacy-Verordnung

Telefonanrufe ohne vorherige Einwilligung des Anschlussinhabers sind in der Regel unzulässig (§ 7 UWG). An die Einwilligung werden auf lauterkeitsgesetzlicher Ebene derzeit keine besonderen Anforderungen gestellt.

In der Praxis sind Feststellungen zur Einwilligung sowohl rechtlicher wie auch tatsächlicher Art mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Aus Gesprächen in den Beratungsstellen ergibt sich, dass viele Betroffene nicht wissen, ob sie eine Einwilligung erteilt haben (55 % der Befragten). Ebenso sind aber viele Verbraucher davon überzeugt, keine Einwilligung erteilt zu haben (42 %).<sup>31</sup> Auch nach den Erkenntnissen der Bundesnetzagentur liegt nur sehr selten eine wirksame Einwilligung vor.<sup>32</sup>

Eine Mehrheit der befragten Verbraucher (55%) ist verunsichert und kann sich über die Einwilligung keine klare Meinung bilden. Die Gründe hierfür liegen zumindest auch in der gesetzlichen Regelung in § 7 UWG. Aufgrund der geltenden Rechtslage ist es für Verbraucher nur schwer möglich, zu erkennen, ob sie eine wirksame Einwilligung erteilt haben:

- Liegt die Einwilligung längere Zeit zurück, verblasst die Erinnerung und in rechtlicher Hinsicht stellt sich die Frage der Notwendigkeit einer Befristung bzw. eines Verfalls, die Gerichte mangels gesetzlicher Regelung unterschiedlich beurteilen.

<sup>28</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Eckpunkte zur TKG-Novelle 2019, S. 24ff., [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221\\_bmwi-bmvi\\_eckp-tkg-novelle-2019.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/03/05/190221_bmwi-bmvi_eckp-tkg-novelle-2019.pdf)

<sup>29</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Telekommunikationsmarkt verbraucherfreundlich gestalten, Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zur nationalen Umsetzung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC), 2018, S. 17 Beispiel StreamOn, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/11/14/18-11-08\\_forderungskatalog\\_vzbv\\_nationale\\_umsetzung\\_eecc.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/11/14/18-11-08_forderungskatalog_vzbv_nationale_umsetzung_eecc.pdf)

<sup>30</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 128 ff.

<sup>31</sup> Marktwächter Digitale Welt, Auffällige Vertriebsstrategien im Telekommunikationsmarkt, 2018, Seite 19 f., <https://www.marktwaechter.de/sites/default/files/downloads/dmw-auffaellige-vertriebsstrategien-tk-markt.pdf>

<sup>32</sup> Schulte-Nölke, Henning-Bodewig, Podszun, a.a.O., Seite 56

- War die Einwilligung „im Kleingedruckten“ versteckt, wird sie häufig nicht zur Kenntnis genommen und ist möglicherweise (je nach Rechtsansicht) - ebenfalls rechtlich unwirksam.
- Wurde die Einwilligung mündlich erteilt, ist die Wirksamkeit kaum nachprüfbar und es besteht ein hohes Risiko von manipulierten Zeugenaussagen.

Die Anforderungen an die Einwilligung müssen dementsprechend angepasst werden. Die unionsrechtlichen Grundlagen für die Einwilligung werden in der kommenden E-Privacy-Verordnung niedergelegt. Mit der E-Privacy-Verordnung will die Europäische Kommission den Datenschutz und die Vertraulichkeit in der elektronischen Kommunikation verbessern. Sie soll die bisherige Richtlinie 2002/58/EG ablösen und wie diese weiterhin Regelungen zu unerbetener Kommunikation enthalten.

Hier ist darauf zu achten, dass die aus Sicht des vzbv hinreichenden Vorgaben für die Einwilligung, die in Artikel 4 Nummer 11 und Artikel 7 der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 geregelt sind, auch für Einwilligungen auf der Grundlage der E-Privacy-Verordnung gelten.

Demnach muss der Verantwortliche nachweisen können, dass die betroffene Person in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten eingewilligt hat. Erfolgt darüber hinaus die Einwilligung durch eine schriftliche Erklärung, die noch andere Sachverhalte betrifft, so muss das Ersuchen um Einwilligung in verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache so erfolgen, dass es von den anderen Sachverhalten klar zu unterscheiden ist. Außerdem hat die betroffene Person das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen.

### **VERBRAUCHERINTERESSEN IN EU-RATSVERHANDLUNGEN DURCHSETZEN**

Die deutsche Bundesregierung muss sich im EU-Rat vor allem dafür einsetzen, dass

- die bewährten deutschen Verbraucherschutzregelungen hinsichtlich telefonischer Direktwerbung erhalten bleiben können und Direktwerbeanrufe weiterhin nur mit Einwilligung der Verbraucher erlaubt sind. Die diesbezügliche Regelung wird derzeit vom Europäischen Parlament in Frage gestellt;
- die entsprechenden Regelungen aus Artikel 4 und 7 der Datenschutzgrundverordnung gelten;
- werbende Unternehmen weiterhin dem Angerufenen die dem Anrufer zugeteilte Rufnummer übermitteln müssen und
- werbende Unternehmen eine eindeutige Kennung, beziehungsweise Rufnummern-gasse angeben müssen, die den werblichen Charakter des Telefonanrufs anzeigt.

### **3.2 „Predictive Dialing“ verbieten**

Phantomanrufe von „Predictive Dialern“, also Computerprogrammen, die gleichzeitig viele Telefonanschlüsse anwählen, von denen aber nur zum zuerst „Abhebenden“ eine Verbindung hergestellt wird, können für Verbraucher besonders belästigend werden.

Laut Bundesnetzagentur sind die Beschwerdezahlen leicht zunehmend, mit 39.605 Beschwerden im Jahr 2018<sup>33</sup>, gegenüber 38.127 Beschwerden aus 2017.<sup>34</sup>

Bereits 2015 wurden selbstverpflichtende Branchenkodizes mehrerer Verbände beschlossen und veröffentlicht.<sup>35</sup> Trotz Selbstverpflichtung der Wirtschaft steigt das Beschwerdeaufkommen von Jahr zu Jahr. Auch bietet der zufällige und entpersonalisierte Charakter solche Anrufe für den Verbraucher keinerlei Mehrwert. Aus Sicht des vzbv ist ein Nachbessern der Verhaltenskodizes daher nicht zielführend.

### **VERBOT VON PREDICTIVE DIALING**

Der vzbv fordert deshalb ein vollständiges Verbot von „Predictive Dialing“.

## **IV. VERKÜRZUNG VON VERTRAGSLAUFGZEIT UND KÜNDIGUNGSFRIST**

### **1. REFERENTENENTWURF**

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Vertragslaufzeit und Kündigungsfrist für Dauerschuldverhältnisse zur regelmäßigen Lieferung von Waren oder regelmäßigen Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen in vorformulierten Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) folgende durch Anpassung von § 309 Nummer 9 BGB wie folgt geändert werden:

- Die maximale Erstlaufzeit wird von zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt;
- die maximale stillschweigende Verlängerung wird von jeweils einem Jahr auf jeweils drei Monate verkürzt und
- die maximale Kündigungsfrist wird von drei Monaten auf einen Monat verkürzt.

### **2. ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG**

Der vzbv unterstützt den Vorschlag im Referentenentwurf, alle drei Fristen zur Laufzeit und Kündigung von Dauerschuldverhältnissen zu verkürzen. Für den Telekommunikationssektor fordert der vzbv eine Verkürzung der anfänglichen Vertragslaufzeit auf sechs Monate.

Für Verbraucher ist es immer wieder ärgerlich, wenn sich ein Vertrag wegen der langen Kündigungsfrist von drei Monaten um ein weiteres Jahr verlängert. Auch die zweijährige Erstlaufzeit entpuppt sich im Alltag der Verbraucher immer wieder als zu lang.

Dies betrifft neben Telekommunikationsverträgen vor allem Aktivitäten im Freizeitbereich wie Sport- und Musikunterricht. Trotz Krankheit oder Umzug werden Verbraucher häufig nicht aus ihrem Vertrag entlassen. Andere Beispiele betreffen den qualitativ minderwertigen oder schlicht nicht mehr benötigten Unterricht für Kinder oder etwa Abonnements von Zeitungen und Zeitschriften.

---

<sup>33</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2018; S. 65, 2019, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2019/JB2018.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>34</sup> Bundesnetzagentur: Jahresbericht 2017, S. 69, 2018, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2018/JB2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>35</sup> Bitkom: Verhaltensregeln für verbraucherfreundliches Telemarketing, 2015, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/BITKOM-Verhaltensregeln-verbraucherfreundliches-Telemarketing.pdf>

Zweifelloos muss es hier ein Mindestmaß an Planungssicherheit für alle Beteiligten geben. Diese rechtfertigt aber nicht, dass Familien über lange Zeiträume an Verträge gebunden sind, die unzureichend erfüllt oder schlicht nicht mehr in Anspruch genommen werden können.

Die gegenwärtige Rechtslage ist nach Auffassung des vzbv zu wettbewerbsfeindlich. Wettbewerb bei Dauerschuldverhältnissen funktioniert vor allem dann, wenn Verbraucher möglichst frei und zwanglos wechseln können. Diesem ordnungspolitischen Interesse an kurzen Fristen steht zwar ein ebenso zu berücksichtigendes Interesse an Planungssicherheit und Kosteneffizienz, das bestimmte Mindestlaufzeiten rechtfertigt, gegenüber. Beim Ausgleich dieser gegenläufigen Interessen ist jedoch sicherzustellen, dass Verbraucher nur dann durch lange Fristen gebunden werden, wenn dies auch erkennbar zu rechtfertigen ist.

Dabei kann es nicht allein darauf ankommen, ob die derzeit langen Laufzeiten und Kündigungsfristen möglicherweise Kostenvorteile für die Unternehmen bieten. Denn bei einem Verlust an Wettbewerb ist auch bei sinkenden Kosten eher mit höheren Verbraucherpreisen und geringerer Qualität zu rechnen. Auf der Kehrseite können kürzere Laufzeiten auch bei höheren Kosten auf Grund der gesteigerten Wettbewerbsintensität zu niedrigeren Verbraucherpreisen führen.

Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass lange Laufzeiten Fehlanreize liefern, eher in den Vertrieb als in die Qualität und Kundenzufriedenheit zu investieren; im ungünstigsten Fall steigern sie auch die Anreize für unseriöse Vertriebsmethoden. Manche Unternehmen investieren dann offenbar eher in einen unseriösen Vertrieb als in eine dauerhaft hohe Qualität ihrer Leistung.

Unter diesen Gesichtspunkten erscheinen die gegenwärtigen Regelungen als weitgehend willkürlich, einseitig unternehmerfreundlich und zu lang. Insbesondere ist nicht ersichtlich, unter welchen Gesichtspunkten unternehmerische Interessen nach Ablauf einer Mindestlaufzeit und in diesem Zeitraum regelmäßig vollständig amortisierten Investitionen weiterhin schützenswert sind.

Priorität sollte aus Sicht des vzbv deshalb der vereinfachten Kündigungsmöglichkeit nach einem Monat und die Verkürzung der Vertragsverlängerung auf drei Monate eingeräumt werden.

### **LAUFZEITEN UND FRISTEN VERKÜRZEN**

Der vzbv unterstützt die Verkürzung der Vertragslaufzeit, Vertragsverlängerung und Kündigungsfrist wie im Referentenentwurf vorgesehen.

## **3. TELEKOMMUNIKATIONSVERTRÄGE**

### **3.1 Position des vzbv**

In Deutschland laufen Verträge für Telekommunikationsdienste, wie zum Beispiel Festnetz- oder Mobilfunkanschluss in der Regel 24 Monate.<sup>36</sup> Diese lange Vertragslaufzeit ohne vorherige ordentliche Kündigungsmöglichkeit stellt nach Auffassung des vzbv eine unangemessene Benachteiligung der Verbraucher dar und ist angesichts der

---

<sup>36</sup> Laut Telekommunikationsgesetz muss es Verbrauchern ermöglicht werden, einen Vertrag mit einer Höchstlaufzeit von zwölf Monaten abzuschließen. Dieser 12-Monatsvertrag muss jedoch nicht extra beworben werden und wird oft nur auf Nachfrage angeboten. Darüber hinaus ist es fraglich, ob die Regelung zum 12-Monatsvertrag im deutschen Recht überhaupt bestehen kann, denn der „Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation“ (EECC) sieht ihn nicht mehr vor.

heute erforderlichen Flexibilität, Schnellebigkeit und Innovationsfähigkeit des Marktes nicht zu rechtfertigen.

Insbesondere bei Telekommunikationsdiensten besteht deshalb Handlungsbedarf zur Verkürzung der Kündigungsfrist und der Laufzeit. Im Fokus steht hier die flexible Möglichkeit zur Kündigung des Vertrages nach einem Monat ohne zusätzliche Kosten. Entsprechend dem belgischen und dänischen Modell befürwortet der vzbv - abweichend vom Referentenentwurf – deshalb eine maximale Vertragslaufzeit von sechs Monaten.

### 3.2 Vorbilder Belgien und Dänemark

In anderen EU-Mitgliedsstaaten ist die flexible Ausgestaltung der Vertragslaufzeit und Kündigungsfrist bereits seit Jahren Standard. Mitgliedsstaaten mit kürzeren Vertragslaufzeiten oder flexibleren Vertragsbeendigungsregelungen verfügen in der Regel über höhere Wechselraten und sinkende Preise.

Belgien ist dafür ein gutes Beispiel: Hier ist die anfängliche maximale Mindestvertragslaufzeit 2012 auf sechs Monate herabgesenkt worden. Nach der Gesetzesnovellierung stiegen die Wechselraten im Mobilfunkbereich von rund 20 Prozent auf 30 bis 40 Prozent im folgenden Halbjahr.<sup>37</sup> Im Vergleich zu den belgischen EU-Nachbarländern liegt das Preisniveau für Telekommunikationsdienste im Mobilfunk und Festnetz im Durchschnitt. Gesunken sind die Preise zwischen 2012 und 2014. Seit 2015 halten sie sich konstant, sind aber beispielsweise immer noch niedriger als das Preisniveau für vergleichbare Mobilfunkdienste in Deutschland.<sup>38</sup> Insofern hat die Einführung der Möglichkeit, die Verträge nach sechs Monaten zu kündigen, gerade nicht zu einer Preissteigerung geführt, sondern zu einer Senkung der Preise in den ersten zwei Jahren nach Einführung der Regelung. Auch sind frühere Prepaid-Kunden durch die nun flexibleren Kündigungsfristen eher bereit, Verträge mit Laufzeit einzugehen.<sup>39</sup> Das belgische Modell bestätigt damit, dass sich kurze Vertragslaufzeiten positiv auf die Wettbewerbsintensität und -vielfalt auswirken können, wenn Verbraucher nicht über Jahre hinweg im selben Vertrag gehalten werden und für alle Wettbewerber als potenzielle Kunden wieder zur Verfügung stehen.

Auch in Dänemark profitieren Verbraucher seit über 12 Jahren vom 6-Monatsvertrag, der seither zu verbraucherfreundlichem Preiswettbewerb führt.<sup>40</sup>

### 3.3 Verbundene Verträge zur Finanzierung von Hardware

Das von Anbietern immer wieder vorgetragene Argument, ihr Geschäftsmodell rund um Bundles, im Besonderen Mobilfunktarife mit subventionierter Hardware (zum Beispiel Smartphones oder Tablets) wäre bei 6-Monatsverträgen nicht mehr möglich, kann für die oben genannten Länderbeispiele entkräftet werden. In Dänemark sind Verträge mit subventionierter Hardware immer noch Standard. Allerdings in entflochtener Form: Der Kunde kann seinen Telefonvertrag kündigen und dennoch das Smartphone oder Tablet

---

<sup>37</sup> David Muñoz, José María Rodríguez, Juana Santamaría: Minimum term contracts in the absence of handset subsidies, 2015, S. 7. Für den Festnetzbereich sind keine Wechselzahlen bekannt.

<sup>38</sup> Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT): Étude comparative du niveau des prix des produits de télécommunications en Belgique, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, au Luxembourg et au Royaume-Uni [Tarifs du mois d'août 2016], 2016.

<sup>39</sup> Tefficient: How six months contracts changed mobile in Belgium and Denmark, 2013, S. 6.

<sup>40</sup> BEUC: European Electronic Communications Code, BEUC key demands for trilogue negotiations on consumer protection, 2017, S. 9.

in einem gesonderten Vertrag weiter abbezahlen und nutzen. In Belgien gibt es die Möglichkeit, bei Vertragsbeendigung eine Rückerstattung der Restsubvention zu erhalten. Diese Option wird allerdings in der Praxis nicht genutzt.<sup>41</sup>

Anbieter stehen demnach im Wettbewerb um neue Kunden auf Grundlage der Qualität ihres Netzes, der Qualität ihres Kundendienstes oder ihrer Preisgestaltung und nicht aufgrund bestimmter Sonderangebote. Im Übrigen sind Tarife mit subventionierter Hardware in vielen Fällen für Verbraucher nicht zu empfehlen, da es häufig günstiger ist, sich das Gerät ohne Subvention direkt im Handel zu kaufen.<sup>42</sup> Darüber hinaus könnte so auch die längere und ressourcenschonende Nutzung von Hardware zunehmen.<sup>43</sup>

### 3.4 Kürzere Laufzeiten beleben Wettbewerb

Eine aktuelle repräsentative Umfrage des Marktwächters Digitale Welt<sup>44</sup> hat ergeben, dass sich insgesamt 83 Prozent der Verbraucher kürzere Vertragslaufzeiten von bis zu 12 Monaten wünschen würden. Die Mehrheit der Verbraucher (56 %) würde die maximale Vertragslaufzeit von Telekommunikationsverträgen jedenfalls auf 12 Monate begrenzen wollen. Weitere 27 Prozent befürworten eine maximale Erstlaufzeit zwischen 3 und 6 Monaten. Nur elf Prozent der Verbraucher unterstützen die gegenwärtige Praxis von maximal 24 Monaten Laufzeit.

Mit Blick auf die Kündigungsfrist geben 35 Prozent der Befragten an, durch eine verpasste Kündigung mindestens weitere zwölf Monate an einen Telekommunikationsvertrag gebunden gewesen zu sein. 72 Prozent der Betroffenen geben an, dadurch finanzielle Nachteile erlitten zu haben.

Für den deutschen Mobilfunkmarkt wäre eine Wettbewerbsbelebung durch gesteigerte Wechselraten mehr als wünschenswert. Auch die Monopolkommission attestiert dem deutschen Mobilfunkmarkt ein niedriges Wettbewerbsniveau.<sup>45</sup> Der deutsche Mobilfunkmarkt rangiert im europäischen Vergleich regelmäßig im unteren Drittel, etwa bei den Kosten für Datenvolumina.<sup>46</sup> Verbraucher in Deutschland müssen also deutlich mehr für mobile Daten zahlen als in den meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten.<sup>47</sup>

Auch dem Festnetzmarkt täte eine Wettbewerbsbelebung gut. Trotz hohem Beschwerdeaufkommen zu Telekommunikationsdienstleistungen ist die Wechselbereitschaft der Verbraucher gering. Laut einer Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2016 wechseln fast Dreiviertel der unzufriedenen Befragten ihren Internet-, Festnetz- oder Hosting-Provider nicht. Als Gründe wurden unter anderem eine zu lange Laufzeit und keine besseren

---

<sup>41</sup> tefficient: How six months contracts changed mobile in Belgium and Denmark, 2013, S. 8.

<sup>42</sup> teltarif: Handy-Vertragsverlängerung: Das sollten Sie beachten, abrufbar unter: <https://www.teltarif.de/mobilfunk/vertragsverlaengerung.html>, 16.08.2019.

<sup>43</sup> 2017 nutzen rund 12 Prozent der Befragten einer Bitkom-Studie ihr Smartphone länger als 24 Monate, vgl. Bitkom: Smartphone-Markt: Konjunktur und Trends, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Bitkom-Pressekonferenz-Smartphone-Markt-Konjunktur-und-Trends-22-02-2017-Praesentation.pdf>, 16.08.2019.

<sup>44</sup> Marktwächter Digitale Welt, Repräsentative Umfrage unter 2002 Personen ab 18 Jahren im Zeitraum Oktober/November 2019, Chartbericht, Seite 10, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26\\_chartbericht\\_kostenfallen\\_zur\\_veroeffentlichung.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/19-11-26_chartbericht_kostenfallen_zur_veroeffentlichung.pdf)

<sup>45</sup> Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.5.

<sup>46</sup> Rewheel: Data caps and prices: country comparison, Digital Fuel Monitor 9th release, April 2018, abrufbar unter: <http://research.rewheel.fi/prices/country/>, 26.09.2018.

<sup>47</sup> Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.5.

Angebote angegeben.<sup>48</sup> Ein Drittel der Bundesbürger würde nach eigenen Angaben im Falle einer Verkürzung der Mindestvertragslaufzeit auf sechs Monate häufiger ihren Telefon- bzw. Internetanbieter wechseln.<sup>49</sup>

Mit Blick auf den deutschen Markt könnte der Gesetzgeber mit der Einführung einer sechsmonatigen Mindestvertragslaufzeit die Wechselhindernisse für Verbraucher minimieren und gleichzeitig die Wettbewerbsdynamik des deutschen Marktes beleben.

### **KÜNDIGUNGSFRIST VON EINEM MONAT EINFÜHREN**

Telekommunikationsverträge sollten unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat kündbar sein, wenn seit Vertragsschluss mindestens sechs Monate vergangen sind. Verbrauchern dürfen durch die Kündigung keine zusätzlichen Kosten entstehen.

## **V. WEITERE ÄNDERUNGEN**

### **1. KLAUSELVERBOT FÜR VERTRAGLICHE ABTRETUNGSVERBOTE**

Der vzbv unterstützt den Vorschlag, ein Klauselverbot für Abtretungsverbote in Allgemeinen Geschäftsbedingungen einzuführen. Soweit ersichtlich, würde der Gesetzgeber damit im Wesentlichen die bisherige Rechtsprechung kodifizieren.

Unsicher bliebe dabei allerdings, in welchem Umfang Verbraucher in Deutschland bei grenzüberschreitenden Verträgen – insbesondere mit Blick auf die hier relevanten Fluggastrechte – von der neuen Regelung profitieren könnten, da auf grenzüberschreitende Beförderungsverträge in der Regel das Recht am Sitz des Unternehmens Anwendung findet (Sonderregelung in Art. 6 Absatz 4 b der Verordnung (EG) 593/2008 „Rom I“). Inwieweit diese – für Verträge maßgebliche – Ausnahme auch auf Fluggastentschädigungen anzuwenden ist oder durch Anwendung der für Verbraucher insoweit günstigeren Verordnung (EG) 864/2007 („Rom II“) verdrängt würde, wird aber letztlich vom Europäischen Gerichtshof zu entscheiden sein.

### **2. GEWÄHRLEISTUNGSFRIST FÜR GEBRAUCHTE SACHEN**

Der vzbv befürwortet den Vorschlag zur Klarstellung in § 476 Absatz 2 BGB, dass beim Kauf gebrauchter Sachen nur die Gewährleistungsfrist, nicht aber die Verjährungsfrist auf ein Jahr verkürzt werden kann.

---

<sup>48</sup> forsa: Repräsentative forsa-Verbraucherstudie: Die Deutschen und ihre Anbieter, abrufbar unter: <https://www.dsl-web.de/news/dsl/forsa-umfrage-10-mio-unzufriedene-internet-festnetz-und-hosting-kunden-15091601.html>, 04.10.2018.

<sup>49</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: forsa-Umfrage: Meinungen zu Mindestvertragslaufzeiten, 1004 Befragte, Befragungszeitraum 25. – 28.09.2018.