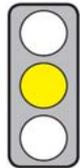


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission will mit neuen Rahmenbedingungen und durch den Abbau von Hindernissen den digitalen Binnenmarkt vorantreiben.

**Betroffene:** Verbraucher, Online-Händler, Online-Diensteanbieter, Telekommunikationsnetzbetreiber.



**Pro:** (1) Der Abbau von Hemmnissen im Online-Handel stärkt den Binnenmarkt.

(2) Die gemeinsame Verwaltung von Urheberrechten vereinfacht das grenzüberschreitende Angebot digitaler Inhalte.

(3) One-Stop-Shop-Systeme für Mehrwertsteuerverpflichtungen senken die Verwaltungskosten.

**Contra:** (1) Die Überarbeitung der Beihilfeleitlinien für den Breitbandausbau ist dringend geboten.

(2) Die Kommission sollte darauf verzichten, die Förderung von Glasfasernetz-Investitionen über zwingende Zugangstarife im Großhandelsmarkt voranzutreiben.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2011) 942** vom 11.01.2012: Ein kohärenter Rahmen zur **Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Die Seitenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Mitteilung.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission behindert ein „Flickwerk“ nationaler Vorschriften und Praktiken die Entwicklung von Online-Diensten in der EU. Die unvollständige Nutzung des Potentials des digitalen Binnenmarkts verursacht Kosten von mindestens 4,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU bis 2020. (S. 2)
- Der Aktionsplan bezweckt
  - die Schaffung eines „einheitlichen, harmonisierten Rahmens für den elektronischen Handel und die anderen gewerblichen Online-Dienste“ (S. 5) und
  - die Verdoppelung der Online-Verkäufe und des Anteils der Internetwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU bis 2015 (S. 2).
- Die Kommission formuliert fünf Ziele zur Beseitigung von Hindernissen für den digitalen Binnenmarkt (S. 4).

#### ► Ziel 1: Ausweitung des grenzübergreifenden Waren- und Dienstleistungsangebots

- Die Kommission will
    - über die strikte Anwendung der Verordnung zum Selektivvertrieb [(EU) Nr. 330/2010]] – bei dem eine Ware nur über bestimmte Händler vertrieben wird – wachen, da kleine und mittlere Unternehmen (KMU) „einige“ Verstöße geltend gemacht haben (S. 6),
    - verhindern, dass etablierte Unternehmen mit ihrer Verhandlungsmacht neue Marktteilnehmer im Online-Handel behindern, und deshalb 2012 „unlautere Geschäftspraktiken“ untersuchen (S. 6 und 7, S. 83 des Begleitdokuments SEK(2011) 1641),
    - prüfen, ob es weiterer Maßnahmen zur Sicherstellung der gleichberechtigten Datenübertragung im Internet („Netzneutralität“) bedarf (S. 7) und
  - Die Kommission empfindet das Angebot an länderübergreifenden oder gesamteuropäischen digitalen Inhalten (z.B. Musik) als zu gering. Deshalb will sie (S. 7 und 8; S. 73 des Begleitdokuments SEK(2011) 1641)
    - 2012 die Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) überarbeiten,
    - 2012 einen Rechtsrahmen „für eine kollektive Verwaltung von Urheberrechten“ vorschlagen, der die grenzüberschreitende Vermarktung von Rechten vereinfacht,
    - 2013 „umfassende legislative Maßnahmen“ zu den Urheberrechtsabgaben auf technische Geräte (z.B. DVD-Brenner) vorlegen, da unterschiedliche Regeln und Tarife in den Mitgliedstaaten den grenzüberschreitenden Austausch von digitalen Inhalten hemmen.
- Diese Legislativmaßnahmen sollen zur Umsetzung der europäischen Strategie zum geistigen Eigentum [Mitteilung KOM (2011) 287, s. [CEP-Analyse](#)] beitragen.

- Das Premier-League-Urteils des EuGH (Rs. C-403/08 und C-429-08) hat die auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkte Vergabe von Ausstrahlungsrechten für Fußballspiele („territoriale Exklusivitätsvereinbarung“) für rechtswidrig erklärt. Dazu stellt die Kommission fest: Zwar beruht der Urheberrechtsschutz auf dem Prinzip der Territorialität; dies sollte jedoch „nicht automatisch“ zu territorial begrenzten Lizenzvergaben führen [S. 71 des Begleitdokuments SEC(2011) 1641].
- Die Kommission sieht in unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen für vergleichbare Waren und Dienstleistungen und in der Komplexität des Mehrwertsteuersystems Hemmnisse für den Online-Handel. Daher will sie
  - bis Ende 2013 Vorschläge vorlegen, die auf eine Konvergenz der Mehrwertsteuersätze für vergleichbare Waren und Dienstleistungen abzielen, die unterschiedlich vertrieben werden (online vs. offline) (S. 7),
  - bis 2015 für Anbieter von Telekommunikations-, Rundfunk- und Elektronikdienstleistungen eine zentrale Anlaufstelle („One-Stop-Shop-System“) schaffen; grenzüberschreitend tätige Unternehmen können ihre Mehrwertsteuer-Vpflichtungen gegenüber anderen Mitgliedstaaten dann zentral abwickeln; ab 2015 will die Kommission das System auf andere Waren und Dienstleistungen ausweiten. (S. 8)
- ▶ **Ziel 2: Stärkung des Verbraucherschutzes und Aufklärung der Anbieter**
  - Die Kommission will 2012 eine „europäische Verbraucheragenda“ vorlegen, die die Stärkung des Verbraucherschutzes beim Kauf von Waren und Dienstleistungen insbesondere digitaler Inhalte bezweckt.
  - Gegen verhaltenorientierte Werbung und andere neue Online-Dienste gibt es Datenschutzbedenken. Die Kommission will deshalb den Datenschutz neu regeln [vgl. KOM (2012) 11 und 12]. (S. 10)
  - Die Kommission will 2012 einen Aktionsplan zu Online-Spielen und -Wetten vorlegen, um illegale Angebote und Betrug zu bekämpfen sowie den Verbraucherschutz und die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu stärken. (S. 11)
  - In einem für 2013 oder 2014 vorgesehenen Bericht über die Wirksamkeit der Richtlinie zur Bekämpfung von Arzneimittelfälschungen (2011/62/EU, s. [CEP-Analyse](#)) will sie auch auf die Entwicklungen bei der Einschleusung von gefälschten Arzneimitteln über den Online-Handel eingehen (S. 11 und 12).
  - Für Internetseiten, die Preisvergleiche durchführen, will die Kommission 2013 oder 2014 unverbindliche „Verhaltenskodizes, vorbildliche Praktiken und Leitlinien“ und ggf. Gütesiegel erarbeiten (S. 9 und 12).
  - Die Kommission will die Anbieter besser über ihre Pflichten und ihre Möglichkeiten im digitalen Binnenmarkt aufklären (S. 9).
- ▶ **Ziel 3: Zuverlässige und effiziente Zahlungs- und Liefersysteme**
  - Laut Kommission meiden viele Internet-Nutzer den Online-Handel, da sie Zweifel an der Zahlungssicherheit hegen. Zeitgleich mit der Mitteilung veröffentlichte die Kommission daher ein Grünbuch über Karten-, Internet- und mobile Zahlungen [Grünbuch KOM (2011) 941]. Bis Mitte 2012 will sie eine Strategie zur Integration des Zahlungsmarktes vorlegen. (S. 13 und 14)
  - Die Kommission will 2012 ein Grünbuch zur Paketzustellung veröffentlichen und bis Ende des Jahres mögliche „weitere Schritte“ beschließen. Probleme sieht sie insbesondere in hohen Kosten und geringer Qualität der Zustellung. (S. 13 und 14)
- ▶ **Ziel 4: Wirksamere Missbrauchsbekämpfung und bessere Streitbeilegung**
  - Die Kommission sieht Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von illegalen Inhalten (z.B. Kinderpornographie) im Internet. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (2000/31/EG) schafft laut Kommission für die Internetdienstleister keine ausreichende Rechtssicherheit im Umgang mit solchen Inhalten. Die Kommission will daher 2012 (S. 15)
    - über EU-weite Melde- und Abhilfeprozesse regeln, wie Internetdienstleister bei illegalen Inhalten und Missbräuchen vorgehen sollen,
    - die Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum (2004/48/EG) überarbeiten.
  - Der Gefahr von Cyberangriffen in der EU will die Kommission durch eine europaweite Strategie für die Internet-Sicherheit begegnen (2012) (S. 16).
  - Die Kommission will die Streitbeilegung vereinfachen und insbesondere außergerichtliche „alternative“ Streitbeilegungssysteme fördern. In Ergänzung ihrer Vorschläge für eine Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung [KOM (2011) 793] und für eine Verordnung über Online-Streitbeilegung [KOM (2011) 794] will sie 2012 einen Rechtsakt zur Streitbeilegung zwischen Unternehmen vorschlagen. (S. 16)
- ▶ **Ziel 5: Ausbau der Breitbandnetze und des Cloud Computings**
  - Da die EU beim Ausbau neuartiger Breitbandnetze (NGA-Netze) „hinterherhinkt“, will die Kommission 2012 u.a. (S. 18)
    - mit einer Empfehlung die Förderung von Glasfasernetz-Investitionen über die Zugangstarife im Großhandelsmarkt vorantreiben (s. auch [CEP-Analyse](#) zur Konsultation),
    - die Leitlinien von 2009 für staatliche Beihilfen zum Breitbandausbau (s. [CEP-Analyse](#)) überarbeiten.
  - Die Kommission will 2012 eine Gesamtstrategie zur Auslagerung von IT-Infrastruktur, z.B. von Software oder Speicherplatz an externe Dienstleister („Cloud-Computing“) vorlegen (S. 18).

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EU-Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

## Politischer Kontext

Die Mitteilung soll einen Beitrag zur Umsetzung der „Digitalen Agenda für Europa“ [Mitteilung KOM (2010) 245, s. [CEP-Analyse](#)] leisten und dient der Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ [Mitteilung KOM (2010) 2020, s. [CEP-Analyse](#)]. Sie ist eine Fortschreibung der Mitteilung über grenzüberschreitenden elektronischen Handelsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern in der EU [Mitteilung KOM(2009) 557].

Der Rat forderte im Juni 2011 die Kommission auf, einen Fahrplan für die Vollendung des digitalen Binnenmarkts bis 2015 zu entwickeln. Daraufhin führte die Kommission von August bis November 2011 eine öffentliche Konsultation durch.

Im März 2011 legte die Kommission bereits ein Grünbuch zu Online-Gewinnspielen im Binnenmarkt [KOM (2011) 128] vor, im April eine Mitteilung zur Netzneutralität in der EU [KOM (2011) 222] und im Dezember eine Mitteilung zur Zukunft der Mehrwertsteuer [KOM (2011) 851].

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die vorgesehenen Rahmenbedingungen und der geplante Abbau von Hemmnissen im grenzüberschreitenden Online-Handel können** insgesamt zu einer weiteren Öffnung der Märkte beitragen, den länderübergreifenden Wettbewerb forcieren und so **den Binnenmarkt stärken**. Unternehmen profitieren von einem größeren Absatzmarkt, Verbraucher von mehr Produktvielfalt und sinkenden Preisen. **Die Kommission sollte allerdings keine Zielmarken** wie die Verdopplung der Internet-Verkäufe **festlegen**. Denn erstens verhält sie sich hiermit gegenüber dem Ladenverkauf nicht neutral, und zweitens sollten Verbraucher wie Anbieter selbst entscheiden, ob ihnen der Handel über das Internet einen Mehrwert bietet. So kaufen, wie die Kommission selbst darlegt, viele Verbraucher nicht online ein, weil ihnen die Nähe zum Händler wichtig ist (S. 31 des SEC 1642). **Ausreichend ist es** mithin, **die Rahmenbedingungen entwicklungsstützend zu setzen**. Die tatsächliche Entwicklung muss die Kommission dann aber hinnehmen.

Ein EU-weiter Urheberrechtsschutz ist absolute Voraussetzung für die Entwicklung des Online-Handels in der EU. Nur mit einem solchen Schutz werden Unternehmen zu Investitionen in innovative Produkte und Dienstleistungen bereit sein, was letztlich das Angebot legaler digitaler Inhalte stärkt und eine größere Angebotsvielfalt schafft.

**Die kollektive Verwaltung von Urheberrechten vereinfacht und vergünstigt** zudem – etwa durch die Möglichkeit von Mehrgebietslizenzierungen – **das Anbieten digitaler Inhalte über nationale Grenzen hinweg**.

**Territoriale Exklusivitätsvereinbarungen bei der Vergabe von Lizenzen** (etwa für Ausstrahlungsrechte von Fußballspielen wie im Fall Premier League) **sollten grundsätzlich möglich sein**. Hoheitliche Eingriffe in die Art der Vermarktung dieser Rechte sind schwerwiegende Eingriffe in die unternehmerische Freiheit. Diese sind nur dann zulässig, wenn es sich um nicht substituierbare Monopolprodukte handelt. Dies muss im Einzelfall untersucht werden.

**Die Schaffung zentraler Anlaufstellen** zur Abwicklung grenzüberschreitender Mehrwertsteuer-Verpflichtungen **reduziert Verwaltungs- und Bürokratiekosten**, erleichtert damit den Ausbau des grenzüberschreitenden Internethandels **und stärkt so den Binnenmarkt**. Mehrwertsteuersätze für vergleichbare Produkte, die sich nur aufgrund des Vertriebskanals unterscheiden, verzerren den Wettbewerb zwischen dem Online- und dem Offline-Handel. Ihre Angleichung ist daher ordnungspolitisch geboten. Allerdings stellen uneinheitliche Steuersätze eine Wettbewerbsverzerrung auf nationaler Ebene dar, sind also kein grenzüberschreitendes Problem. Die Angleichung sollte deshalb den Mitgliedstaaten vorbehalten sein.

Maßnahmen zur Förderung außergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren zwischen Unternehmen können zwar die Unsicherheiten, Risiken und damit Kosten grenzüberschreitender Geschäftsbeziehungen senken und stimulieren den Binnenmarkt. Die Existenz funktionierender außergerichtlicher Verfahren sollte die Mitgliedstaaten aber nicht von der Pflicht entbinden, eine effiziente Gerichtsbarkeit anzubieten.

**Die geplante Überarbeitung der Leitlinien für Beihilfen zum Breitbandausbau ist dringend geboten. Noch besser wäre es, die Beihilfen ganz abzuschaffen**. Diese sind ordnungspolitisch höchst problematisch, denn sie führen zu Verzerrungen bei Investitionsentscheidungen und verstoßen gegen das Prinzip der Technologieneutralität. Unternehmen, die Investitionen in den Breitbandausbau ohne Subventionen getätigt haben, werden gegenüber solchen, die dafür Subventionen erhalten, benachteiligt. Das verzerrt den Wettbewerb auch bei den Diensten, da ungleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden. Ob überhaupt in den Ausbau schneller Internetinfrastrukturen investiert werden soll und mithilfe welcher Technologie – Glasfaser, Kabel oder Funk (LTE) – sollte den Marktkräften überlassen werden. Wenn – was zu erwarten ist – der Breitbandausbau weiterhin regional mit Beihilfen gefördert wird, sollte zumindest auch bei der Regulierung der Telekommunikationsnetze regional differenziert werden (s. [CEP-Studie](#)).

**Die Kommission sollte darauf verzichten**, mittels einer Empfehlung **die Förderung von Glasfasernetz-Investitionen über zwingende Zugangstarife im Großhandelsmarkt voranzutreiben**: Die in der vorangegangenen Konsultation (s. CEP-Studie) präsentierte **Vereinheitlichung der Kostenmodelle** zur Berechnung der Zugangspreise **schränkt die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden** bei der Regulierung dieser Preise **ein**. Das dahinter stehende politische Ziel der Ankurbelung der Investitionen in Glasfaserinfrastrukturen ist ordnungspolitisch fragwürdig. **Ob Glasfasernetze gebraucht werden, sollte der Markt** über Nachfrage und Angebot **regeln**. Wie Beihilfen zum Breitbandausbau verzerrt der Eingriff in die Preisregulierung den Wettbewerb sowie die Investitionsentscheidungen der Marktakteure und stellt eine nicht rechtfertigbare Bevorzugung der Glasfasertechnologie gegenüber anderen Technologien dar.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzuschätzen.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzuschätzen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Vorschläge zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt kann die EU auf Art. 114 AEUV stützen. Die Kompetenz für Vorhaben zum Urheberrechtsschutz folgt aus Art. 118 AEUV. Die EU kann die indirekten Steuern wie die Mehrwertsteuer aufgrund von Art. 113 AEUV harmonisieren.

Die Kompetenz der Kommission, eine Empfehlung über die Zugangstarife für NGA-Netze auf dem Großhandelsmarkt zu veröffentlichen, folgt aus Art. 19 Abs. 1 Rahmenrichtlinie (2002/21/EG). Sehr zweifelhaft ist allerdings, ob die Kommission auch eine rechtlich verbindliche Entscheidung verabschieden könnte (für eine detaillierte Begründung, siehe [CEP-Analyse](#) zur Konsultation und [CEP-Studie](#) zur Mobilfunkterminierung).

### Subsidiarität

**Bei der Förderung und Regulierung der außergerichtlichen Streitbeilegung** zwischen Unternehmen **muss sich die EU auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränken**. Der deutsche Bundesrat und die Erste Kammer des niederländischen Parlaments sprachen Subsidiaritätsrügen zu den Vorschlägen der Kommission für eine Richtlinie über alternative Streitbeilegung [KOM(2011) 793] und für eine Verordnung über Online-Streitbeilegung [KOM(2011) 794] aus. Da sich andere nationale Parlamente nicht in ausreichender Zahl anschlossen, muss die Kommission die Rügen zwar „berücksichtigen“, ihre Entwürfe aber nicht „überprüfen“ (Art. 7 des Subsidiaritätsprotokolls).

### Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der Ausgestaltung der Rechtsakte.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Bei der Regelung der Melde- und Abhilfeverfahren** zur Beseitigung illegaler Inhalte im Internet ist darauf zu achten, dass Internetdiensteanbietern keine allgemeine Überwachungspflicht auferlegt werden darf [Art. 15 Abs. 1 der E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG)]. Außerdem **müssen die Rechte** der Internetdiensteanbieter **auf unternehmerische Freiheit** (Art. 16 der Charta der Grundrechte der EU, GRCh) **sowie** der Nutzer **auf Schutz personenbezogener Daten** (Art. 8 GRCh) **und auf Informationsfreiheit** bei Empfang und Weitergabe von Informationen (Art. 11 GRCh) angemessen **berücksichtigt werden** (vgl. EuGH, Rs. C-70/10 vom 24.11.2011 und C-360/10 vom 16.02.2012).

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Im Februar 2010 trat in Deutschland das Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen in Kraft. Es wurde allerdings im Dezember 2011 wieder aufgehoben. Weitere Legislativmaßnahmen sind derzeit nicht geplant.

Die Überarbeitung der Urheberrechtsrichtlinie (2001/29/EG) wird Änderungen im Urheberrechtsgesetz erfordern.

## Zusammenfassung der Bewertung

Der Abbau von Hemmnissen im Online-Handel stärkt den Binnenmarkt. Allerdings sollte die Kommission keine Zielmarken festlegen. Das Setzen von geeigneten Rahmenbedingungen ist ausreichend. Die gemeinsame Verwaltung von Urheberrechten vereinfacht das grenzüberschreitende Angebot digitaler Inhalte. Territoriale Exklusivitätsvereinbarungen bei der Vergabe von Lizenzen sollten grundsätzlich möglich sein. One-Stop-Shop-Systeme für Mehrwertsteuerverpflichtungen senken die Verwaltungs- und Bürokratiekosten. Die Überarbeitung der Beihilfeleitlinien beim Breitbandausbau ist dringend geboten. Noch besser wäre es, die Beihilfen für den Breitbandausbau abzuschaffen. Die Kommission sollte darauf verzichten, die Förderung von Glasfasernetz-Investitionen über zwingende Zugangstarife im Großhandelsmarkt voranzutreiben. Bei der Förderung und Regulierung der außergerichtlichen Streitbeilegung muss sich die EU auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränken. Regeln zu Melde- und Abhilfeverfahren müssen die Rechte auf unternehmerische Freiheit, Informationsfreiheit und persönlichen Datenschutz berücksichtigen.