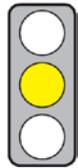


### KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission will den grenzüberschreitenden Online-Handel verbessern.

**Betroffene:** Verbraucher, Online-Händler, Paketzusteller, Rechteinhaber und Online-Vermittler.



**Pro:** Harmonisierte Vertragsrechtsvorschriften für Online-Geschäfte führen dazu, dass Online-Händler bei grenzüberschreitenden Verkäufen weniger nationale Besonderheiten berücksichtigen müssen und das Vertrauen der Verbraucher steigt.

**Contra:** (1) Ein Verbot für „ungerechtfertigtes Geoblocking“ führt zu einer EU-weiten Preisangleichung, im Extremfall auf dem Niveau im teuersten Land.

(2) Der Vorschlag, EU-weit nur noch eine Mehrwertsteuerprüfung durchzuführen, birgt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten versuchen, über laxe Steuerprüfungen einen Standortvorteil zu erlangen.

### INHALT

#### Titel

**Mitteilung COM(2015) 192** vom 6. Mai 2015: **Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa**

#### Kurzdarstellung

##### ► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will die EU mit der „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt“ zum „Vorreiter der Digitalwirtschaft“ machen, die „Fragmentierung“ der digitalen Märkte bekämpfen und Barrieren abbauen (S. 3).
- Die Strategie besteht aus drei Säulen:
  - Säule 1: Verbesserung des grenzüberschreitenden „Online-Zugangs zu Gütern“, im Folgenden: Online-Handel (diese cepAnalyse),
  - Säule 2: Schaffung von Rahmenbedingungen für digitale Netze und Dienste (s. cepAnalyse) sowie
  - Säule 3: Ausschöpfung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft (cepAnalyse folgt).
- Säule 1 behandelt insbesondere folgende Themen:
  - Vereinfachung der Vorschriften für den grenzüberschreitenden Online-Handel,
  - Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustellung,
  - Verhinderung von „ungerechtfertigtem Geoblocking“,
  - Reform der EU-Urheberrechtsregelungen und
  - Überarbeitung der Mehrwertsteuerregelungen beim grenzüberschreitenden Handel.

##### ► Vereinfachung der Vorschriften für den grenzüberschreitenden Online-Handel

- Für grenzüberschreitende Verbraucherverträge gilt grundsätzlich das Recht des Mitgliedstaats des Verbrauchers, wenn der Händler seine Tätigkeit auf diesen Staat ausrichtet. Zwar können die Parteien auch vereinbaren, dass sie stattdessen das Recht des Händlers anwenden. Diese Wahlmöglichkeit besteht jedoch nicht für die zwingenden Vertragsrechtsvorschriften, die dem Schutz des Verbrauchers dienen. (Art. 6 „Rom-I-Verordnung“ VO 593/2008)
- Unterschiedliche nationale Vertragsrechtsvorschriften schrecken Händler und Verbraucher vom grenzüberschreitenden Online-Handel ab. Nur 38% der Verbraucher fühlen sich beim grenzüberschreitenden Online-Einkauf sicher, gegenüber 61% beim innerstaatlichen Online-Einkauf. (S. 4)
- Die Kommission will noch 2015 den Verordnungsvorschlag für ein „Gemeinsames Europäisches Kaufrecht“ [KOM(2011) 635] ändern. Sie will (S. 5 f.)
  - für Online-Käufe von Waren die „wesentlichen“ Vertragsrechte beider Parteien EU-weit einheitlich festlegen, so dass Händler ihr nationales Recht insgesamt anwenden können, und
  - für den Online-Handel mit digitalen Inhalten, wie E-Books, EU-weite Vertragsrechtsvorschriften einführen.
- Die Kommission will, dass die Verbraucherschutzvorschriften besser durchgesetzt werden. Dazu will sie 2016 (S. 5 f.)
  - eine EU-weite Online-Plattform für die Streitbeilegung einrichten und
  - die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz [VO 2006/2004] ändern, um
    - die Befugnisse der nationalen Durchsetzungsbehörden klarer zu fassen sowie
    - bei grenzüberschreitenden Verstößen gegen „Verbraucherinteressen“ die Marktaufsicht und die „Warnmechanismen“ der nationalen Durchsetzungsbehörden besser koordinieren zu können.

► **Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustellung**

- Viele Online-Händler und Verbraucher nehmen nicht am EU-weiten Online-Handel teil, da „erschwingliche“ und „hochwertige“ grenzüberschreitende Paketzustelldienste fehlen (S. 18 SWD(2015) 100). Die Kommission will das Vertrauen in den Online-Handel durch bessere Paketzustelldienste erhöhen (S. 6).
- Die Kommission will im ersten Halbjahr 2016 Maßnahmen vorschlagen zur Verbesserung (S. 6)
  - der „Preistransparenz“ beim EU-Versand, um insbesondere hohe Kosten bei Kleinsendungen zu senken,
  - der „regulatorischen Aufsicht“ über den grenzüberschreitenden Paketmarkt.
 Zwei Jahre nach Annahme der Maßnahmen will sie prüfen, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.
- Die Kommission will zudem die Selbstregulierung der Zusteller und Online-Händler prüfen, zu der sie in ihrem Fahrplan zur Paketzustellung [COM(2013) 886, s. [cepAnalyse](#)] aufgefordert hatte. Ziel der Selbstregulierung ist insbesondere, die Interoperabilität zwischen den Zustellern durch Sendungsverfolgungstechniken zu verbessern. (S. 6)

► **Verhinderung von „ungerechtfertigtem Geoblocking“**

- Geoblocking ist eine technische Maßnahme der Online-Händler, mit der die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Online-Einkaufs für Nutzer an einem bestimmten – z.B. über die IP-Adressen ermittelten – geografischen Standort eingeschränkt werden (S. 6).
- Unter Geoblocking fällt insbesondere, dass der Nutzer (S. 6)
  - zwar auf die ausländische Website zugreifen, aber dort nicht oder nur zu anderen Preisen einkaufen kann oder
  - auf eine inländische Website mit möglicherweise höheren Preisen oder anderen Gütern umgeleitet wird.
- Geoblocking kann resultieren aus einer unternehmerischen Entscheidung, bestimmte Märkte nicht beliefern zu wollen, aus horizontalen Vereinbarungen über Marktaufteilungen zwischen Wettbewerbern oder aus vertikalen Vereinbarungen über Vertriebsrechte für ein bestimmtes Gebiet (S. 7).
- Geoblocking kann gerechtfertigt sein, z.B. wenn der Händler gesetzliche Auflagen erfüllt wie nationale Verbote von Online-Glücksspielen [S. 7; S. 23 SWD(2015) 100].
- Die Kommission will im ersten Halbjahr 2016 Gesetzesvorschläge zur Verhinderung von „ungerechtfertigtem Geoblocking“ vorlegen. Dies kann umfassen (S. 7)
  - die Änderung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (RL 2000/31/EG) und
  - die Änderung der – aufgrund der Dienstleistungsrichtlinie erlassenen (Art. 20 RL 2006/123/EG) – nationalen Vorschriften zur Nichtdiskriminierung beim Zugang zu Dienstleistungen.

► **Reform der EU-Urheberrechtsregelungen**

- Viele Verbraucher können grenzüberschreitend nicht auf urheberrechtlich geschützte digitale Inhalte zugreifen (S. 26 SWD(2015) 100). Die Kommission will noch 2015 Gesetzesvorschläge vorlegen, um (S. 7 f.)
  - zu erleichtern, dass Verbraucher von ihrem Mitgliedstaat aus auf digitale Inhalte zugreifen können, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig erworben werden können, und
  - sicherzustellen, dass Verbraucher, die geschützte digitale Inhalte wie Videos in ihrem Mitgliedstaat rechtmäßig erworben haben, darauf zugreifen können, wenn sie sich im EU-Ausland befinden, z.B. für Urlaubs- oder Geschäftsreisen („Portabilität“).
- Um die grenzüberschreitende Nutzung von urheberrechtlich geschützten Inhalten zu erleichtern, will die Kommission noch 2015 vorschlagen, die Ausnahmen vom Urheberrecht zu bestimmten Zwecken – z.B. Forschung, Bildung und elektronischer Textanalyse („Text- und Data-Mining“) – zu harmonisieren (S. 8).
- Um urheberrechtsverletzende Inhalte im Internet einzudämmen, will die Kommission noch 2015 „klarere“ Regelungen für Online-Vermittler, wie Soziale Netzwerke oder Suchmaschinen, vorschlagen (S. 8).
- Die Kommission will 2016 vorschlagen, die Durchsetzung der Urheberrechte und anderer Rechte des geistigen Eigentums zu verbessern. Insbesondere soll gewerbsmäßigen Schutzrechtsverletzern nach dem Grundsatz „follow the money“ die Einnahmequelle entzogen werden.
- Um die Schaffung neuer Inhalte zu fördern, erwägt die Kommission, Maßnahmen zur „Sicherung“ einer „gerechten“ Vergütung für Urheber zu erlassen (S. 8).
- Die Kommission will 2015 oder 2016 die Satelliten- und Kabelrichtlinie (93/83/EWG), die die grenzüberschreitende Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen gewährleisten soll, überprüfen. Sie will sondieren, ob Bedarf besteht für (S. 8)
  - die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Online-Übertragungen der Rundfunkanstalten und
  - „weitere Maßnahmen“, um einen besseren grenzüberschreitenden Zugang zu Programmen der Rundfunkanstalten in der EU zu gewährleisten.

► **Überarbeitung der Mehrwertsteuerregelungen beim grenzüberschreitenden Handel**

- Unterschiedliche nationale Mehrwertsteuerregelungen hindern Unternehmen am grenzüberschreitenden Handel. Um dies zu ändern, will die Kommission den Verwaltungsaufwand verringern. (S. 9)
- Die Kommission will 2016 Gesetzesvorschläge zu folgenden Bereichen vorlegen (S. 9 f.):
  - Das „elektronische Registrierungs- und Zahlungsverfahren“ für elektronische Dienstleistungen soll auf den Online-Verkauf von Sachgütern ausgedehnt werden. Unternehmen müssen dann nur noch eine Mehrwertsteuererklärung in ihrem Mitgliedstaat abgeben, statt überall dort, wo sie Kunden haben.

- Es soll eine EU-weite „Mehrwertsteuer-Schwelle“ für die Mehrwertsteuer-Befreiung eingeführt werden, um Start-ups den Online-Handel zu erleichtern.
- Um Steuerprüfungen der Unternehmen durch verschiedene nationale Steuerbehörden zu verhindern, soll eine einzige Mehrwertsteuerprüfung im Herkunftsland des Unternehmens eingeführt werden.
- Mehrwertsteuerfrei sind derzeit Kleinsendungen, die in Drittstaaten ansässige Händler in die EU importieren. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, soll diese Befreiung aufgehoben werden.

## Politischer Kontext

Im Juli 2014 hat Kommissionspräsident Juncker die Verwirklichung eines digitalen Binnenmarkts zu einer Priorität seiner Amtszeit erklärt. Gleichzeitig mit Veröffentlichung der vorliegenden Mitteilung hat die Kommission eine Untersuchung zum Wettbewerb im elektronischen Handel eingeleitet. Bis zum 16. November 2015 führt die Kommission eine Konsultation zur Überprüfung der Satelliten- und Kabelrichtlinie (93/83/EWG) durch.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Federführende Ausschüsse des EP:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Industrie, Forschung und Energie; Berichterstatter: Evelyne Gebhardt (S&D-Fraktion, DE); Kaja Kallas (ALDE-Fraktion, EE)
Federführendes Bundesministerium:	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Federführender Ausschuss des BT:	Ausschuss für Wirtschaft und Energie

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Grenzüberschreitende Online-Käufe von Gütern sind innerhalb der EU oft nicht möglich oder deutlich teurer als vergleichbare nationale Aktivitäten. Diese Fragmentierung begrenzt den Wettbewerbsdruck für Unternehmen, was zu geringeren Innovationen und höheren Preisen führt. Sie verhindert zudem, dass Unternehmen von den Vorteilen eines größeren Absatzmarktes profitieren. Aus diesem Grund ist das Ziel der Kommission, die Fragmentierung der digitalen Märkte zu bekämpfen und Barrieren abzubauen, sachgerecht. Im Folgenden werden die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen bewertet.

**Die vorgeschlagene Harmonisierung der „wesentlichen“ Vertragsrechte für Warenkäufe und die Einführung EU-weiter verbraucherschützender Vertragsrechtsvorschriften für Online-Geschäfte** senken die Kosten für grenzüberschreitende Online-Verkäufe. Denn gegenwärtig können Online-Händler bei grenzüberschreitenden Verkäufen zwar grundsätzlich das Vertragsrecht ihres Heimatlandes wählen. Dennoch gelten die zwingenden Vertragsrechtsvorschriften des Mitgliedstaates des Verbrauchers, damit Verbraucher durch dieses Wahlrecht nicht schlechter gestellt werden. Diese Regelung führt dazu, dass Online-Händler bei grenzüberschreitenden Verkäufen die relevanten nationalen Bestimmungen – wie Abhilfen bei Nichterfüllung und die gesetzliche Mindestgewährleistungsfrist – berücksichtigen müssen. Viele Online-Händler scheuen diesen Aufwand und bieten ihre Güter daher nicht grenzüberschreitend an. Insbesondere Verbraucher in kleinen Mitgliedstaaten sind hiervon betroffen. Die Vorschläge der Kommission **führen dazu, dass Online-Händler bei grenzüberschreitenden Verkäufen weniger nationale oder sogar keine nationalen Besonderheiten mehr berücksichtigen müssen. Auch das Vertrauen der Verbraucher und mithin deren Bereitschaft zu grenzüberschreitenden Online-Käufen steigen dadurch an.** Vor zu großen Erwartungen muss allerdings gewarnt werden, da Verbraucher auch aufgrund der Sprache und nationaler Vorlieben, z.B. für bestimmte Marken, bevorzugt national einkaufen.

Geringere Kosten für grenzüberschreitende Paketsendungen und eine bessere Qualität, wie eine schnellere Lieferung, erleichtern den grenzüberschreitenden Online-Handel. Maßnahmen zur Erhöhung der Preistransparenz führen zu einem stärkeren Wettbewerb zwischen Paketzustellern, was wiederum sinkende Preise nach sich zieht. Allerdings sollte neben dem Preis auch die Qualität transparent gemacht werden. Anderenfalls droht ein Preiskampf zu Lasten der Qualität. Von Maßnahmen, die über die Verbesserung der Preistransparenz hinausgehen, wie Preisobergrenzen und Qualitätsvorgaben, sollte die Kommission absehen: Wenn nicht der Markt den Preis und die Qualität bestimmt, sondern die Kommission, drohen die Wünsche der Verbraucher weniger berücksichtigt zu werden. So besteht die Gefahr, dass bei zu niedrigen Preisen die Qualität leidet.

Die weiteren von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Paketzustellung wiederholen bekannte Forderungen. Sie finden sich im Wesentlichen bereits im Fahrplan zur Paketzustellung [COM(2013) 886; vgl. [cepAnalyse](#)].

**Der Kommissionsvorschlag, „ungerechtfertigtes Geoblocking“ zu verbieten**, kann nur eingeschränkt beurteilt werden, da die Kommission in der vorliegenden Mitteilung nicht erläutert, was sie unter „ungerechtfertigtem Geoblocking“ versteht. Einer [Pressemitteilung](#) der Kommission vom 6. Mai 2015 zufolge versteht sie darunter „eine diskriminierende Praxis, die aus kommerziellen Gründen von Online-Händlern angewandt wird, um den Zugang zu einer Website für den Verbraucher aufgrund seines Aufenthalts- bzw. Standorts zu sperren oder

den Nutzer auf eine seinem Standort entsprechende Website mit anderen Preisen umzuleiten.“ Ein Verbot von „ungerechtfertigtem Geoblocking“ **bewirkt, dass sich** – abgesehen von unterschiedlichen Steuern und Transportkosten – **die Preise im Online-Handel EU-weit angleichen. Dies muss für Verbraucher jedoch nicht zwingend vorteilhaft sein.** Zwar kann dadurch in einzelnen Mitgliedstaaten der Preis sinken, in anderen aber auch steigen. **Im Extremfall stellt sich EU-weit der Preis des teuersten Mitgliedstaates ein. Ein generelles Verbot „ungerechtfertigten Geoblockings“ ist daher nicht im Sinne der Verbraucher.**

Ein solches Verbot ist auch nicht notwendig, da das Wettbewerbsrecht „ungerechtfertigtem Geoblocking“ bereits Grenzen setzt. So sind Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern, die den Wettbewerb innerhalb der EU beeinträchtigen, verboten (Art. 101 Abs. 1 AEUV). Auch Geoblocking im Rahmen von vertikalen Vereinbarungen über Vertriebsrechte für ein bestimmtes Gebiet ist wettbewerbsrechtlich nicht erlaubt. So weisen die Leitlinien für vertikale Wettbewerbsbeschränkungen explizit darauf hin, dass die automatische Weiterleitung auf die Website eines anderen Händlers als Kernbeschränkung angesehen wird und somit verboten ist.

Eine Änderung der EU-Urheberrechtsregelungen, die die grenzüberschreitende Nutzbarkeit (Portabilität) rechtmäßig erworbener digitaler Inhalte sicherstellt, liegt im Interesse nicht nur der Nutzer, sondern auch der Urheber, da Verbraucher bei verbesserter Portabilität auch bereit sind, höhere Preise zu zahlen oder mehr digitale Inhalte zu kaufen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass eine solche Regelung nicht missbraucht wird, um nationale Urheberrechte zu umgehen.

Unterschiedliche Ausnahmen vom Urheberrecht erschweren die grenzüberschreitende Nutzung von geschützten Inhalten. Durch eine Harmonisierung der Ausnahmen, insbesondere durch die EU-weite Gültigkeit dieser Ausnahmen, wird der Binnenmarkt gestärkt (vgl. [cepInput](#) Exceptions to copyright).

Der Vorschlag zur Verbesserung der Durchsetzung von Urheberrechten und anderen Rechten des geistigen Eigentums wiederholt die bekannte Position der Kommission, die sie zuletzt in der Mitteilung EU-Aktionsplan über die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten [COM(2014) 392; vgl. [cepAnalyse](#)] dargelegt hat.

Wenn Unternehmen EU-weit nur noch eine Mehrwertsteuererklärung abgeben müssen, sinkt ihre bürokratische Belastung. Dies erhöht die Bereitschaft, Güter grenzüberschreitend anzubieten. **Der Vorschlag, EU-weit nur noch eine Mehrwertsteuerprüfung** – im Sitzland des Unternehmens – **durchzuführen**, senkt zwar ebenfalls die bürokratische Belastung für Unternehmen. Allerdings **birgt** der Vorschlag **die Gefahr, dass Mitgliedstaaten versuchen, über laxer Steuerprüfungen einen Standortvorteil zu erlangen.**

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Als Rechtsgrundlage für legislative Folgemaßnahmen kommen insbesondere die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) und die Kompetenz zur Harmonisierung der indirekten Steuern (Art. 113 AEUV) in Betracht.

### Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Internets aber voraussichtlich unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Zu prüfen wird insbesondere sein, ob – wie von der Kommission vorgesehen – der Händler beim Online-Handel mit Verbrauchern vollständig sein nationales Recht anwenden kann, oder ob dies gegen die „Rom-I-Verordnung“ (VO 593/2008) verstößt, die für zwingende Vertragsrechtsvorschriften das Gegenteil vorschreibt (Art. 6 Rom-I-Verordnung). Ein Verstoß gegen die Rom-I-Verordnung könnte nur dann umgangen werden, wenn im Zuge der geplanten Rechtsharmonisierung sämtliche zwingenden Vertragsrechtsvorschriften für den Online-Handel, die dem Schutz der Verbraucher dienen, EU-weit vereinheitlicht werden. Dazu ist eine Regelung in Form einer Verordnung erforderlich.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Voraussichtlich sind insbesondere Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, des Urheberrechtsgesetzes und des Umsatzsteuergesetzes erforderlich.

## Zusammenfassung der Bewertung

Harmonisierte Vertragsrechtsvorschriften für Online-Geschäfte führen dazu, dass Online-Händler bei grenzüberschreitenden Verkäufen weniger nationale Besonderheiten berücksichtigen müssen und das Vertrauen der Verbraucher steigt. Ein Verbot für „ungerechtfertigtes Geoblocking“ führt zu einer EU-weiten Preisangleichung, im Extremfall auf dem Niveau im teuersten Land. Der Vorschlag, EU-weit nur noch eine Mehrwertsteuerprüfung durchzuführen, birgt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten versuchen, über laxer Steuerprüfungen einen Standortvorteil zu erlangen.