

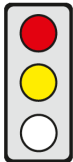
GEOBLOCKING UND ANDERE FORMEN DER DISKRIMINIERUNG

cepAnalyse Nr. 32/2016

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Geoblocking und andere Diskriminierungen wegen Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Niederlassung sollen verboten werden, um den grenzüberschreitenden Online-Zugang zu Waren und Dienstleistungen zu verbessern.

Betroffene: Anbieter von Waren und Dienstleistungen zum Endverbrauch, Verbraucher.



Pro: Das Diskriminierungsverbot für grenzüberschreitende Warenverkäufe wird in Ausnahmefällen dazu führen, dass Kunden mehr grenzüberschreitend einkaufen.

Contra: (1) Die Diskriminierungsverbote für Online- und nicht-elektronisch erbrachte Dienstleistungen werden dazu führen, dass die Preise in einigen Mitgliedstaaten sinken, in anderen jedoch steigen.

(2) An der Gesetzgebungskompetenz der EU bestehen Zweifel, denn die Verordnung schafft neue Vorschriften, statt bestehende nationale zu harmonisieren.

(3) Die entstehende Rechtsunsicherheit für Anbieter, ob sie dem Verbraucherschutzrecht des Mitgliedsstaats des Kunden unterliegen, ist unverhältnismäßig.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2016) 289 vom 25. Mai 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen **gegen Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung** aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG.

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Beim Versuch, im EU-Ausland online einzukaufen, kommt es vor, dass Kunden
 - die ausländische Website nicht aufrufen können,
 - die ausländische Website zwar aufrufen können, aber Güter nicht kaufen können, z.B. weil der Anbieter nicht ins Ausland liefert oder Zahlungskarten von im Ausland ansässigen Banken nicht akzeptiert.
 Solche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes bzw. des Niederlassungsortes – im Folgenden: „Diskriminierungen“ – beim grenzüberschreitenden Online-Einkauf werden als „Geoblocking“ bezeichnet [SWD(2016) 70, S. 17].
- Eine weitere Form der Diskriminierung besteht darin, dass für Kunden aus dem EU-Ausland andere Geschäftsbedingungen, insbesondere andere Preise gelten als für heimische Kunden.
- Die Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) soll „Diskriminierungen“ bei Dienstleistungen unterbinden, sofern die Diskriminierung nicht objektiv gerechtfertigt ist (Art. 20 Abs. 2) i.V.m. Erwägungsgrund 95 der Dienstleistungsrichtlinie). Laut Kommission sind „Diskriminierungen“
 - gerechtfertigt, wenn sie auf „objektive Gründe“ zurückzuführen sind, etwa auf unterschiedliche Mehrwertsteuersätze, Transportkosten oder abweichendes nationales Verbraucherschutzrecht,
 - ungerechtfertigt, wenn sie auf „kommerzielle Gründe“ zurückzuführen sind.
- Laut Kommission wird das Diskriminierungsverbot der Dienstleistungsrichtlinie nicht hinreichend durchgesetzt. Die Kommission schlägt daher vor, es durch die vorliegende Verordnung zu konkretisieren.
- Die vorliegende Verordnung verbietet,
 - Geoblocking,
 - diskriminierenden Geschäftsbedingungen in drei bestimmten Fällen und
 - diskriminierende Zahlungsbedingungen.

► Sachlicher und räumlicher Anwendungsbereich

- Die Verordnung gilt für Endnutzer – Verbraucher und Unternehmen mit Wohnsitz bzw. Niederlassung in der EU – („Kunden“), nicht jedoch für Zwischenhändler.
- Die Verordnung gilt für Anbieter aus der EU und aus Drittstaaten (Erwägungsgrund 13).
- Die Verordnung gilt, wenn der Anbieter Waren oder Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat anbietet,
 - in dem der Kunde nicht seinen Wohnsitz bzw. seine Niederlassung hat oder
 - dessen Staatsangehörigkeit der Kunde nicht hat.

- Die Verordnung findet keine Anwendung auf
 - das Steuerrecht und
 - die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommenen Dienstleistungen; dies sind insbesondere Dienstleistungen aus den Bereichen Finanzen, Gesundheit, Verkehr, elektronische Kommunikation und Glücksspiel sowie audiovisuelle Dienste, wie etwa Filme (Art. 2 Abs. 2 RL 2006/123/EG).
- ▶ **Verbot von Geoblocking (Art. 3)**
 - Anbieter dürfen den Online-Zugang zu ihren Waren und Dienstleistungen („Online-Schnittstelle“) nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes bzw. der Niederlassung des Kunden sperren oder einschränken (Art. 3 Abs. 1).
 - Anbieter dürfen Kunden ohne ihre Zustimmung nicht von einer Online-Schnittstelle zu einer anderen länderspezifischen Online-Schnittstelle weiterleiten. Nach der Zustimmung zur Weiterleitung muss die Schnittstelle, auf die der Kunde ursprünglich zugegriffen hat, „leicht“ zugänglich bleiben (Art. 3 Abs. 2).
 - Eine Zugangsbeschränkung oder Weiterleitung ist zulässig, wenn nationales oder EU-Recht – bspw. Jugendschutzrecht – es erfordert. Dies muss dem Kunden gegenüber „präzise“ begründet werden (Art. 3 Abs. 3, 4).
- ▶ **Diskriminierungsverbote für „Geschäftsbedingungen“ in drei Fällen**
 - Unterschiedliche „Geschäftsbedingungen“ – hierunter fallen insbesondere Verkaufspreise, Vertrags- und Lieferbedingungen – aufgrund von Staatsangehörigkeit, Wohnsitz bzw. Niederlassung des Kunden sind verboten („Shop like a local“), wenn eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:
 - Fall 1: Der Anbieter muss die Ware nicht ins Ausland versenden, etwa weil der Kunde den Transport der Ware ins EU-Ausland selbst organisiert (Art. 4 Abs. 1 lit. a).
 - Fall 2: Der Anbieter erbringt elektronische Dienstleistungen, etwa Cloud-Dienste, so dass kein physischer Versand ins EU-Ausland notwendig ist. Urheberrechtlich geschützte Inhalte sind vom Verbot ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 lit. b).
 - Fall 3: Der Anbieter erbringt nicht-elektronische Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat, in dem der Kunde weder die Staatsangehörigkeit besitzt noch Wohnsitz bzw. Niederlassung hat, etwa eine Hotelübernachtung (Art. 4 Abs. 1 lit. c).
 - Die Diskriminierungsverbote gelten nicht für
 - individuell verhandelte Vertragsbedingungen (Art. 2 lit. d),
 - Kleinunternehmen, die von der Mehrwertsteuer befreit sind (Art. 4 Abs. 2),
 - Bücher, die einer nationalen Buchpreisbindung unterliegen (Art. 4 Abs. 3), und
 - Waren und Dienstleistungen, deren Verkauf im Mitgliedstaat des Kunden verboten ist (Art. 4 Abs. 3).
 - Die „dynamische Preisgestaltung“, bei der Anbieter ihre Angebote auf der Grundlage verschiedener Faktoren anpassen, bleibt zulässig, sofern diese Faktoren nicht mit dem Wohnsitz der Kunden zusammenhängen.
- ▶ **Diskriminierungsverbot für Zahlungsbedingungen**
 - Anbietern steht es frei, nur bestimmte Zahlungsmittel, etwa Überweisung oder die Kreditkarte einer bestimmten Marke, zu akzeptieren.
 - Wenn der Anbieter eine elektronische Zahlung mittels Überweisung, Lastschrift oder Karte – z.B. VISA oder Mastercard – akzeptiert, muss dies für alle Kunden aus der EU gelten (Art. 5 Abs. 1), unabhängig von
 - deren Staatsangehörigkeit, Wohnsitz bzw. Niederlassung,
 - dem Ort der kontoführenden Stelle innerhalb der EU und
 - der Herkunft der Karte innerhalb der EU.
- ▶ **Umgehungsverbot**
 - Nichtig sind Vereinbarungen zwischen dem Anbieter und seinen Lieferanten, die den Anbieter bei „passiven Verkaufsgeschäften“ zur Verwendung von Geschäfts- oder Zahlungsbedingungen verpflichten, die gegen die Verordnung verstoßen – etwa ein Verbot solcher Geschäfte mit EU-Ausländern.
 - Passive Verkaufsgeschäfte sind Geschäfte, die auf Initiative des Kunden zustande kommen, bei denen also der Anbieter nicht individuell an den Kunden herantritt. Dazu zählt das reine Betreiben eines Online-Shops.
- ▶ **Unterschiedliche Geschäfts- und Zahlungsbedingungen auf länderspezifischen Websites**
 - Der Anbieter darf auch zukünftig sein Angebot in den einzelnen Mitgliedstaaten differenzieren und unterschiedliche Geschäfts- und Zahlungsbedingungen anwenden, sofern er länderspezifische Websites unterhält (Erwägungsgründe 15 und 17).
- ▶ **Auswirkungen auf anzuwendendes nationales Recht und gerichtliche Zuständigkeit**
 - Wenn ein Anbieter seine Website für Online-Käufe auf das EU-Ausland „ausrichtet“, ist
 - nach der „Rom I“-Verordnung [(EG) Nr. 593/2008] das Verbraucherschutzrecht des Mitgliedstaates anzuwenden, in dem der Kunde seinen Wohnsitz hat, und
 - nach der „Brüssel Ia“-Verordnung [(EU) Nr. 1215/2012] auch der Gerichtsstand am Wohnsitz des Kunden, wenn dieser es wünscht.
 - Geschäfte mit EU-Ausländern, die zustande kommen, weil ein Anbieter die Diskriminierungsverbote der Verordnung einhält, sollen nicht „automatisch“ so ausgelegt werden, dass der Anbieter seine Tätigkeit auf den Mitgliedstaat des Verbrauchers „ausrichtet“ (Art. 1 Abs. 5, Erwägungsgrund 10).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nur EU-Maßnahmen können laut Kommission hinreichend wirksam gewährleisten, dass die Bedingungen für den Zugang zu Waren und Dienstleistungen nicht voneinander abweichen.

Politischer Kontext

Der Verordnungsvorschlag ist Teil des Pakets der Kommission zum Online-Handel vom Mai 2016 und ergänzt die Richtlinienvorschläge zum Vertragsrecht für die Bereitstellung digitaler Inhalte [COM(2015) 634; s. [cepAnalyse](#)] und zum Gewährleistungsrecht für den Online-Warenhandel [COM(2015) 635; s. [cepAnalyse](#)].

Stand der Gesetzgebung

25.05.2016 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektionen: Wachstum/ Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien
Federführender Ausschuss des EP: Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Berichterstatter: Róza Gräfin von Thun und Hohenstein (EPP)
Federführendes Bundesministerium: Wirtschaft und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Wirtschaft und Energie (federführend); Digitale Agenda; EU-Angelegenheiten; Recht und Verbraucherschutz
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Unternehmerische Freiheit und Vertragsfreiheit sind zwei wesentliche Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft. Die Verbote von Geoblocking und Diskriminierung schränken sowohl die unternehmerische Freiheit als auch die Vertragsfreiheit der Anbieter ein. Die Rechtfertigung der Kommission, Geoblocking und Diskriminierung seien ungerechtfertigt, da bzw. soweit sie auf „kommerzielle Gründe“ zurückzuführen sind, überzeugt nicht. Denn unterschiedliche Preise aus „kommerziellen Gründen“ reflektieren eine unterschiedliche Wettbewerbsintensität oder eine unterschiedliche Zahlungsbereitschaft der Kunden. Sie sind ein wichtiges Signal für potentielle Anbieter, in einen Markt einzutreten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Verbot von Geoblocking allein wird kaum Wirkung entfalten. Denn Geoblocking wird überwiegend von Anbietern genutzt, die audiovisuelle Dienste anbieten, welche nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Unter die Verordnung fallende Anbieter, die bisher Geoblocking betreiben, müssen ihre Website zukünftig für EU-Ausländer öffnen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Diskriminierungsverbote nicht ins Leere laufen. Kunden wären ansonsten nicht in der Lage, auf die Website zuzugreifen, um Waren oder Dienstleistungen zu inländischen Konditionen zu erwerben.

Das Diskriminierungsverbot für grenzüberschreitende Warenverkäufe (Fall 1) wird in Ausnahmefällen dazu führen, dass Kunden mehr grenzüberschreitend einkaufen. In der Regel aber wird dies nicht der Fall sein, da die Hürde, den Transport selbst zu organisieren, hoch ist.

Das Diskriminierungsverbot für Online-Dienstleistungen (Fall 2) ermöglicht es ausländischen Kunden, solche Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, sofern sie ggf. vorhandene Sprachbarrieren überwinden. Dies wird – lässt man unterschiedliche Mehrwertsteuersätze außer Acht – dazu führen, dass Anbieter die Preise angleichen und die Preise in einigen Mitgliedstaaten dabei sinken, in anderen jedoch steigen.

Für die Anbieter von Online-Dienstleistungen, die bisher keine Kunden im EU-Ausland haben, führt das Verbot zu höheren Kosten, da sie den in der Regel abweichenden Mehrwertsteuersatz im Land des Kunden berücksichtigen müssen. Solche Mehrkosten entstehen durch die notwendige Umprogrammierung der Website, die Inrechnungstellung und die Abführung der Mehrwertsteuer. Die Kosten der Abführung sind jedoch gering, da sich die Anbieter nicht mehr im Land des Kunden registrieren müssen. Denn in allen Mitgliedstaaten wurde eine „kleine einzige Anlaufstelle“ (KEA) geschaffen, bei der die Steuer abgeführt werden kann [Verordnung (EU) Nr. 967/2012]

Auch **das Diskriminierungsverbot für nicht-elektronisch erbrachte Dienstleistungen (Fall 3) kann zu Preiserhöhungen in einigen Mitgliedstaaten führen**, etwa dann, wenn Hotels die Preise für heimische Kunden auf das Niveau für ausländische Kunden anheben.

Die Diskriminierungsverbote können umgangen werden, denn sie verbieten zwar Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, **lassen** aber **unterschiedliche Geschäftsbedingungen in Abhängigkeit von der vom Kunden gewählten Sprache zu.**

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission die dynamische Preisgestaltung nicht verbieten möchte. Da diese jedoch aus „kommerziellen Gründen“ vorgenommen wird, ist sie aus ordnungspolitischer Sicht nicht anders zu beurteilen als die von der Kommission verbotene Diskriminierung.

Das Diskriminierungsverbot für Zahlungsbedingungen ist Voraussetzung dafür, dass die drei Diskriminierungsverbote für „Geschäftsbedingungen“ nicht ins Leere laufen. Andernfalls könnten Anbieter die Zahlungsbedingungen nutzen, um unterschiedliche Preise oder Lieferhindernisse durchzusetzen. Allerdings ist das Verbot für die Anbieter problematisch. Sie können gegenüber EU-Ausländern z.B. nicht mehr auf Vorkasse bestehen, wenn sie dies auch bei heimischen Kunden nicht tun, obwohl die grenzüberschreitende Eintreibung von Forderungen schwieriger und teurer ist als die im Inland. Im Ergebnis können sich die Zahlungsbedingungen für alle Kunden verschlechtern.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

An der Gesetzgebungskompetenz der EU bestehen Zweifel: Die EU darf nach Art. 114 AEUV lediglich bestehende mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Förderung des Binnenmarkts angleichen. In keinem Mitgliedstaat gibt es jedoch Diskriminierungsverbote der vorgeschlagenen Art. **Die Verordnung schafft folglich neue Vorschriften, statt bestehende nationale zu harmonisieren.**

Art. 114 Abs. 1 AEUV erlaubt zwar auch die Einführung neuer privatrechtlicher Vorschriften. Ziel muss dann aber sein, unterschiedliche Marktbedingungen mit handelsbeschränkender Wirkung in den Mitgliedstaaten anzugleichen, welche ihre Ursache in bereits bestehenden nationalen Rechtsunterschieden haben. Die Verordnung bewirkt jedoch nicht die Angleichung der hier maßgeblichen nationalen Marktbedingungen. Denn die Gründe für die verbotenen Diskriminierungen sind bestehende nationale Unterschiede etwa im Verbraucherschutz- oder Mehrwertsteuerrecht. Die Verordnung setzt mit den Diskriminierungsverboten am Resultat und nicht an der Ursache unterschiedlicher Marktbedingungen an und schafft so neue Marktbedingungen, anstatt bestehende anzugleichen.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Eingriffe in die nach Art. 16 der EU-Grundrechtecharta (GRCh) geschützte unternehmerische Freiheit müssen verhältnismäßig sein (Art. 51 Abs. 1 GRCh). **Die** durch die Verordnung **entstehende Rechtsunsicherheit für Anbieter, ob sie** durch das Kontrahieren mit EU-Ausländern **dem Verbraucherschutzrecht des Mitgliedstaats des Kunden unterliegen, ist unverhältnismäßig.** Trotz der Formulierung, dass das Verbraucherschutzrecht des Kunden-Mitgliedstaats nicht „automatisch“ anwendbar sein soll, bleiben die „Rom I“- und „Brüssel Ia“-Verordnungen im Grundsatz anwendbar. Danach ist weiterhin eine Einzelfallbewertung erforderlich. Abseits der offensichtlichen Fälle – wie mehrsprachiger Websites – wird hierbei schwer zu unterscheiden sein, ob ein Unternehmer Bestellungen aus dem Ausland aus kommerziellem Interesse entgegennimmt oder um der Verordnung gerecht zu werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission erwägt bereits eine Ausweitung des Diskriminierungsverbots bei Geschäftsbedingungen für elektronisch bereitgestellte Inhalte auf urheberrechtlich geschützte Inhalte.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Diskriminierungsverbot für grenzüberschreitende Warenverkäufe wird in Ausnahmefällen dazu führen, dass Kunden mehr grenzüberschreitend einkaufen. Die Diskriminierungsverbote für Online- und nicht-elektronisch erbrachte Dienstleistungen werden dazu führen, dass die Preise in einigen Mitgliedstaaten sinken, in anderen jedoch steigen. Die Diskriminierungsverbote könnten umgangen werden, denn sie lassen unterschiedliche Geschäftsbedingungen in Abhängigkeit von der vom Kunden gewählten Sprache zu. An der Gesetzgebungskompetenz der EU bestehen Zweifel, denn die Verordnung schafft neue Vorschriften, statt bestehende nationale zu harmonisieren. Die entstehende Rechtsunsicherheit für Anbieter, ob sie dem Verbraucherschutzrecht des Mitgliedstaats des Kunden unterliegen, ist unverhältnismäßig.