

Ein digitaler Binnenmarkt für Europa

Rechtsreferendar Moritz Merkenich, LL.M. (Stellenbosch)

Gliederungsübersicht:

1. Einleitung
 2. Die Strategie der EU-Kommission
 3. Kritik aus Politik und Wirtschaft
 4. Stellungnahme
-

1. Einleitung

„Wir müssen die Aufholjagd beginnen“, forderte Günther Oettinger, Kommissar für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft, bei seinem Amtsantritt im November 2014¹. Jüngst hat Oettinger nun mit dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Andrus Ansip, zusammen eine Strategie zur Vollendung des digitalen Binnenmarkts vorgestellt²: Die Strategie knüpft an die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und soll bis Ende 2016 umgesetzt werden. Mit ihrer Hilfe sollen jährlich 11,7 Milliarden Euro für die Unionsbürger eingespart³ und das europäische Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 415 Milliarden Euro gesteigert werden⁴. Es wird zu erörtern sein, anhand welcher Maßnahmen der *status quo* des digitalen Binnenmarkts vorangetrieben werden soll (unter 2.). Im Anschluss wird untersucht, welche Kritik der Strategie gegenübersteht (unter 3.). Eine Stellungnahme ist dem letzten Kapitel vorbehalten (unter 4.).

2. Die Strategie der EU-Kommission

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker erklärte den digitalen Binnenmarkt in seinen politischen Leitlinien zur Priorität Nr. 2: „Ich bin der Überzeugung, dass wir die herausragenden Möglichkeiten der digitalen (...) Technologien viel besser nutzen müssen. Hierfür brauchen wir allerdings den Mut, die bestehenden nationalen Silostrukturen (...) aufzubrechen.“⁵ Zwischen 2001 und 2011 trug die IKT in Europa mit 30 Prozent zum BIP-Wachstum bei, in den Vereinigten Staaten dagegen mit 55 Prozent⁶. Die Gründe für diese

¹ <http://www.handelsblatt.com/politik/international/designierter-eu-digitalkommissar-oettinger-fordert-digitale-aufholjagd/10772256.html>.

² <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-kommission-blaest-zur-aufholjagd-im-digitalen-zeitalter-314381>.

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa) vom 06.05.2015, Seite 4 (im Folgenden: Strategiepapier vom 06.05.2015).

⁴ European Parliament Research Service, *Mapping the cost of Non-Europe, 2014-19*, 2015.

⁵ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 2.

⁶ Commission Staff Working Document (A Digital Single Market Strategy for Europe - Analysis and Evidence) vom 06.05.2015, Seite 5.

Differenz sind mannigfaltig. Dazu gehören unterschiedliche Wahrnehmungen der Verbraucher von den technischen Möglichkeiten des Internets sowie verschiedene Investitionsvolumen in den jeweiligen IKT-Sektoren. Vor diesem Hintergrund ruht die am 6. Mai 2015 veröffentlichte Strategie für einen digitalen Binnenmarkt (*Digital Single Market*) auf drei Pfeilern⁷:



Diese drei Pfeiler werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

2.1. Besserer Online-Zugang für Verbraucher und Unternehmen zu Waren und Dienstleistungen in ganz Europa (*Access*)

Lediglich 38 Prozent der Verbraucher fühlen sich sicher, wenn sie im Internet bei einem Händler aus einem anderen Mitgliedstaat einkaufen, bei einem Händler aus ihrem eigenen Mitgliedstaat hingegen 61 Prozent⁸. Dieses Zögern vor geschäftlicher Betätigung in anderen Mitgliedstaaten ist den Hindernissen bei grenzüberschreitenden Online-Aktivitäten geschuldet. Um das Vertrauen der Verbraucher zu stärken, bedarf es eines besseren Zugangs zu Waren und Dienstleistungen. Es müssen harmonisierte Regeln für einen unkomplizierten und transparenten Online-Handel geschaffen werden. Einige verbraucher- und vertragsrechtliche Aspekte sind bereits vereinheitlicht worden (zum Beispiel die dem Verbraucher vor Vertragsschluss mitzuteilenden Informationen sowie das Recht auf Rücktritt vom Vertrag). Bei anderen Aspekten des Vertragsrechts gibt es nur Mindestvorschriften mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, weitergehende Vorschriften zu erlassen (zum Beispiel weitere Gewährleistungsrechte bei mangelhaften Kaufsachen). Um Verbraucherschutzvorschriften bei Online-Käufen effizienter durchzusetzen, wird die Kommission zudem die Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz⁹ überarbeiten. Die Folge einer schwachen Beteiligung der Verbraucher ist ein geringes Angebot der Unternehmer. Nur 7 Prozent der kleinen und mittelständischen Unternehmen

⁷ Die Grafik hat die folgende Quelle: <http://www.creative-europe-desk.de/artikel/2015-05-07/Detaillierte-Pl%C3%A4ne-zur-Umsetzung-des/?id=2994>.

⁸ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 5.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004.

(KMU) sind EU-weit im Online-Handel tätig¹⁰. Die Kommission wird daher einen geänderten Rechtssetzungsvorschlag¹¹ vorlegen, der den Verkäufern einen Rückgriff auf innerstaatliches Recht erlaubt und der die wesentlichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien eines Kaufvertrages harmonisiert.

Neben der Einführung von Regeln für einen grenzüberschreitenden elektronischen Handel bedarf es erschwinglicher und hochwertiger grenzüberschreitender Paketzustelldienste. 62 Prozent von den Unternehmen, die ihre Produkte nicht online anbieten, halten die hohen Lieferkosten für das zentrale Problem: Die Gebühren der nationalen Postbetreiber für die Paketzustellung in einen anderen Mitgliedsstaat werden auf zwei bis fünf Mal höher als die Paketzustellung innerhalb eines Mitgliedsstaates geschätzt¹². Verbraucher beanstanden insbesondere die fehlende Transparenz und den Mangel an Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Postbetreibern, worunter Ortungs- und Verfolgungstechniken leiden („*Track and Trace*“). Die Kommission beabsichtigt daher, die regulatorische Aufsicht über den Auslandspaketmarkt zu stärken.

Darüber hinaus ist (ungerechtfertigtes)¹³ Geoblocking zu verhindern, eine Einschränkung des Onlinezugriffs je nach Standort des Nutzers. Einerseits üben Händler diese Praxis aus kommerziellen Gründen zur Aufteilung von Märkten entlang der Landesgrenzen (territoriale Beschränkung). 74 Prozent der Beschwerden an die Europäischen Verbraucherzentren über Preisunterschiede betrafen Online-Käufe in anderen Mitgliedstaaten¹⁴. Verbraucher werden entweder auf eine inländische Website umgeleitet oder es wird ein Verfahren zur Standortfeststellung mit automatischer Anpassung der Preise genutzt. Andererseits ist Geoblocking die Folge unterschiedlicher Rechtslagen im Bereich des Urheberrechts. 45 Prozent der Unternehmen, die online digitale Medien anbieten, nennen urheberrechtliche Beschränkungen als Problem¹⁵. Häufig wird verhindert, dass Videos in bestimmten Ländern im Internet angeschaut werden können. "Dieses Video ist in Ihrem Land nicht verfügbar", heißt es in solchen Fällen zum Beispiel bei Youtube¹⁶. Weniger als 4 Prozent aller Inhalte, die in der EU als Videos auf Abruf (VoD) erhältlich sind, können von anderen Mitgliedstaaten aus abgerufen werden¹⁷. Ziel muss es sein, die Territorialität von Vertriebs- und Urheberrechten zu durchbrechen, sodass Verbraucher in der EU vollen Nutzen aus dem Binnenmarkt in Gestalt eines breiteren Angebots ziehen können.

¹⁰ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 5.

¹¹ KOM(2011) 635 endg. – 2011/0284 (COD)

¹² Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 6.

¹³ In manchen Fällen können Preisunterschiede gerechtfertigt sein, zum Beispiel wenn der Unternehmer bestimmten gesetzlichen Auflagen nachkommen muss, vgl. Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 7.

¹⁴ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 7.

¹⁵ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 7.

¹⁶ <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-digitale-strategie-101.html>.

¹⁷ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 8.

2.2. Schaffung der richtigen Bedingungen für florierende digitale Netze und Dienste (Environment)

Als Rückgrat digitaler Produkte und Dienste, die zum wirtschaftlichen Aufschwung Europas beitragen, leiden IKT-Netze immer noch unter abgeschotteten nationalen Märkten und unzureichenden Investitionen in ländlichen Gebieten¹⁸. Die Folge sind zum einen Einschränkungen des Telekommunikationsbinnenmarktes. Insofern verlangt die Kommission einheitlichere Regeln zur Netzneutralität, insbesondere zur Abschaffung von Aufschlägen beim Daten-Roaming. Zum anderen hat sich der „Infrastrukturwettbewerb“ kaum entwickelt – ausgenommen in Ballungsgebieten –, sodass der Ausbau von leistungsfähigeren Netzen mit hoher Kapazität gefördert werden muss.

Ferner bedarf es einer Regulierung der Online-Plattformen (zum Beispiel Suchmaschinen, soziale Medien, Preisvergleichs-Websites). Diese geben Verbrauchern die Möglichkeit, Informationen im Internet zu finden, und ermöglichen es Unternehmen, sich die Vorteile des elektronischen Handels zunutze zu machen¹⁹. Dennoch haben nur 22 Prozent der Unionsbürger volles Vertrauen in Betreiber von Online-Plattformen²⁰. Denn durch ihre Marktmacht sind einige Akteure in der Lage, den Zugang zu Online-Märkten zu kontrollieren. Die Art und Weise, wie sie ihre Marktmacht ausnutzen, wirft Probleme auf, die es zu lösen gilt. Bei den Preisvergleichs-Websites (sog. Metasuchmaschinen) spiegelt sich die starke Verhandlungsmacht im Vergleich zu ihren Kunden (meist KMU) zum Beispiel in den Geschäftsbedingungen wider²¹. So unterliegen Unternehmer häufig Wettbewerbsklauseln, welche die Möglichkeit, Produkte über andere Vertriebskanäle anzubieten, erheblich einschränken. Die Zulässigkeit solcher Verträge wird von der Kommission zu prüfen sein.

Die Netze und kritischen Infrastrukturen müssen schließlich besser geschützt werden. 72 Prozent der Internetnutzer haben Bedenken, dass zu viele personenbezogene Daten von ihnen online abgefragt werden²². Die e-Datenschutz-Richtlinie²³ gilt nur für Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste. Die Mitgliedstaaten haben daher sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene sog. Cybersicherheitsstrategien aufgestellt²⁴. Die Verabschiedung der Richtlinie über die Netz- und Informationssicherheit²⁵ fungiert in dieser Hinsicht als wichtiger Schritt vorwärts. Zudem wird die Datenschutz-Grundverordnung²⁶ das Vertrauen in digitale Dienste verbessern. Außerdem hat die Kommission in ihrer europäischen Sicherheitsagenda²⁷ Vorschläge zu dem Thema Online-Kriminalität unterbreitet.

¹⁸ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 10.

¹⁹ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 12.

²⁰ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 15.

²¹ <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/handel/a-879260-2.html>.

²² Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 15.

²³ Richtlinie 2002/58/EG.

²⁴ JOIN(2013) 1 final.

²⁵ COM(2013) 48 final.

²⁶ KOM(2012) 11 endg.

²⁷ COM(2015) 185.

2.3. Bestmögliche Ausschöpfung des Wachstumspotenzials der europäischen digitalen Wirtschaft (*Economy & Society*)

Die meisten wirtschaftlichen Tätigkeiten werden in weniger als einem Jahrzehnt von digitalen Ökosystemen abhängen²⁸. Allerdings machen sich bisher nur 1,7 Prozent der EU-Unternehmen die modernen digitalen Technologien voll zunutze, wogegen 41 Prozent überhaupt nicht darauf zurückgreifen²⁹. Dieser Rückstand gilt branchenübergreifend, in Deutschland insbesondere in den Bereichen Banken, Versicherungen, Gesundheitswesen und Telekommunikationsindustrie³⁰.

Es ist daher zwingend, dass die Unternehmen eine Digitalisierung durchlaufen, wenn Europa seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten will. Dazu braucht die EU eine breite Palette an Maßnahmen (zum Beispiel Massendatenverarbeitung, Cloud-Dienste), die den Märkten der Zukunft gerecht werden. Der Big-Data-Sektor wächst jedes Jahr um 40 Prozent³¹. Diesem Wachstum steht zurzeit noch ein fragmentierter Markt entgegen. Zum Teil verlangen Mitgliedstaaten, dass die Daten im eigenen Hoheitsgebiet verbleiben müssen. Dadurch bedarf es teurer örtlicher Rechenzentren. Zur Überwindung dieser Schranken bedarf es offener und interoperabler Systeme, die einen grenzüberschreitenden Datenfluss schaffen³². Gleichzeitig muss aber auch der Datenschutz sichergestellt werden. Es müssen einheitliche und zeitgemäße Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten gelten, aus denen Unternehmen und Bürger genügend Vertrauen schöpfen können³³.

Schließlich beinhaltet die Strategie das Bestreben nach einer sog. inklusiven digitalen Gesellschaft³⁴. Elektronische Dienstleistungen sollen miteinander verknüpft und mehrsprachig angeboten werden (zum Beispiel *e-Government*, ein elektronischer Behördendienst). Durch die Einhaltung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung („*Once only*“), also einer Speicherung der Angaben von Bürgern oder Unternehmen, wird durch Verringerung des Verwaltungsaufwandes die Kosteneffizienz gesteigert.

²⁸ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 15.

²⁹ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 16.

³⁰ <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/it/laut-bcg-studie-laeuft-deutschland-bei-der-digitalisierung-hinterher-a-981396.html>.

³¹ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 16.

³² Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 16.

³³ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 17.

³⁴ Strategiepapier vom 06.05.2015, Seite 17.

3. Kritik aus Politik und Wirtschaft

Julia Reda, Piraten-Abgeordnete im Europaparlament, erachtet die Strategie insbesondere im Bereich des Urheberrechts als unzureichend³⁵. Sie ist der Meinung, das Programm sei extrem wirtschaftsorientiert und berücksichtige nicht die Probleme der Alltagsnutzung von urheberrechtlich geschützten Werken im Internet. So werde nach dem Vorschlag der Kommission Geoblocking nicht abgeschafft. Denn es betreffe häufig Inhalte, die gar nicht zum Verkauf stünden. Dies gelte für werbefinanzierte Plattformen wie Youtube sowie für Mediatheken von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein zum Beispiel müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die Angebote der dänischen öffentlich-rechtlichen Rundfunksender zuzugreifen.

Dr. Andreas Kramer, stellvertretender Vorstandsvorsitzender des HDF-Kino, befürchtet, der unscharfe Begriff „Digitalisierung“ trage Aspekte zusammen, welche die heute schon gelebte kulturelle Vielfalt durch die Menschen in Europa verkenne³⁶. Es bestehe im Bereich der Filmwirtschaft kein akuter Handlungsbedarf. Von den mehr als 3.000 in der EU verfügbaren Online-Diensten seien bereits mehrere Hundert auf gebietsübergreifender Basis tätig. Eine Modernisierung des EU-Urheberrechts zur generellen Aufhebung der Territorialität befördere die planlose Zerfaserung der Verwertungsstufen und belaste die Kinos als sozio-kulturellen Erlebnisraum existenziell.

Der Handelsverband Deutschland (HDE) sieht das vorgeschlagene weitgehende Verbot von Geoblocking kritisch³⁷. Es müsse sichergestellt werden, dass die Vertragsfreiheit der Online-Händler nicht aus den Augen verloren werde. Unternehmen müssten auch in Zukunft frei darüber entscheiden können, in welchen Ländern sie den Kunden im Internet welche Waren zu welchen Konditionen anbieten.

Der europäische Dachverband *European Digital Rights* (EDRi) und die Arbeiterkammer (AK) äußerten Bedenken, ob die Interessen der Unionsbürger bei der Umsetzung der Strategie ausreichend Berücksichtigung finden werden³⁸. Hinter der Ankündigung einer leichteren Handhabung von Daten könne möglicherweise der Versuch stehen, das Verhalten von Internetnutzern zu überwachen. Die Strategie erwecke den Eindruck, dass ein zeitgemäßer Datenschutz oder der Schutz der Privatsphäre nicht so wichtig sei wie die kommerzielle Verwertbarkeit von personenbezogenen Daten. Darüber hinaus werde der Vorschlag abgelehnt, grenzüberschreitende Online-Kaufverträge künftig dem Vertragsrecht des Herkunftslandes des Anbieters zu unterstellen. Damit würden die bisherigen verbraucherfreundlichen Regeln außer Kraft gesetzt.

³⁵ http://www.tagesschau.de/inland/urheberrecht-101~_origin-e79b88b3-c913-45b9-91b5-341c3902f547.html.

³⁶ <http://www.medienpolitik.net/2015/04/filmwirtschafteuropa-braucht-die-kinos>.

³⁷ <https://fashionunited.de/nachrichten/einzelhandel/digitaler-binnenmarkt-chance-fu-r-die-modeindustrie/2015050718080>.

³⁸ https://www.unwatched.org/20150507_EU-Strategie_fuer_den_digitalen_Binnenmarkt;
<https://edri.org/digital-single-market-will-citizens-be-at-the-centre-of-the-commissions-plans>.

4. Stellungnahme

Ob ein einheitliches Kaufrecht im Online-Handel verkäufer- oder käuferfreundlich ausgestaltet werden soll, ist eine rechtspolitische Frage. Sie ist losgelöst von der Frage zu beantworten, wie ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Digitalisierung des Binnenmarkts geschaffen werden kann. Der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission vom 11. Oktober 2011³⁹ für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht (GEK) sieht vor, dass Vertragsparteien ein einheitliches Kaufrecht wählen können (sog. *Opt-in*). Dieser Vorschlag muss vor dem Hintergrund des UN-Kaufrechts (CISG) vom 1. Januar 1988 gesehen werden, das in den meisten Mitgliedstaaten gilt⁴⁰. Von der Möglichkeit des Abwählens (sog. *Opt-out*) wird immer noch rege Gebrauch gemacht, sodass seine praktische Bedeutung gering ist. Das Schicksal des CISG lässt daher einen Rückschluss auf einen etwaigen Misserfolg des GEK zu. Ein einheitlicher Rechtsrahmen kann auch durch zwingendes EU-Recht geschaffen werden. Fraglich ist dann allerdings, ob es tatsächlich zu einem ökonomischen Mehrwert führt. Zwar kann insbesondere das Recht der Nacherfüllung die Kosten des Verkäufers verringern. Entscheidender wird aber sein, ob es den nationalen Postunternehmen gelingt, die Versandkosten distanz- und nicht länderabhängig zu gestalten. Gerade in den unteren Preissegmenten des Online-Markts werden einzelne Kaufentscheidungen stark von den Versandkosten abhängig sein.

In kaufvertraglicher Hinsicht ist das Geoblocking zu unterbinden. Soweit es hier dazu dient, unterschiedliche Preise sicherzustellen, läuft dem Ziel eines einheitlichen Preisniveaus zuwider. Einheitliche Preise für Waren und Dienstleistungen sind für die Verbraucher vorteilhaft und die Preisstabilität der Währungsunion unverzichtbar. In urheberrechtlicher Hinsicht kann das Geoblocking nicht ohne weiteres verhindert werden. Zwar wäre es wünschenswert, wenn digitale Inhalte jedem Unionsbürger zur Verfügung stünden. Das Recht auf freien Zugang im Internet und der Schutz des geistigen Eigentums müssen jedoch in Einklang gebracht werden. Das gilt insbesondere für die materielle Komponente des Urheberrechts. Die Mediatheken der Landesrundfunkanstalten beispielsweise werden mithilfe national erhobener Rundfunkgebühren finanziert. Zur vollständigen Aufhebung des Geoblocking müsste eine europäische Rundfunkfinanzierung entwickelt werden.

Schließlich muss der Ausbau der IKT-Netze vorangebracht werden. Für die Telekommunikationsunternehmen müssen Anreize geschaffen werden, auch in ländlichen Gebieten zu investieren. Auf grenzüberschreitender Ebene ist das Daten-Roaming abzuschaffen. Es ist bei der Geltung heutiger Verkehrsfreiheiten und dem Ausbau der IP-Telefonie (*Voice over IP*) nicht mehr zeitgemäß. Ferner ist dem Fortschritt digitaler Ökosysteme Rechnung zu tragen. Bei Online-Zugriffen und digitaler Datenspeicherung ist auf eine Konkordanz mit dem Verbraucher- und Datenschutz zu achten. Den Praktikabilitäts- und Effizienzgründen für elektronische Dienstleistungen steht hier die erhebliche Gefahr von Internet-Kriminalität entgegen. Dieser gilt es mit dem entsprechenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmen vorzubeugen.

³⁹ KOM(2011), 635.

⁴⁰ Vgl. den aktuellen Stand der Ratifikation:
http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/sale_goods/1980CISG_status.html.