



Evaluierung Geoblocking-Verordnung Standpunkte der Bundesnetzagentur zu den inhaltlichen Themen

Die Bundesnetzagentur ist die gemäß § 191 Telekommunikationsgesetz (TKG) in Deutschland zuständige Behörde für die Durchsetzung der Geoblocking-Verordnung. Im Rahmen des Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes (VSchDG) hat die Bundesnetzagentur gemäß § 2 Nr. 6 VSchDG außerdem umfangreiche Kompetenzen gemäß der Verordnung (EU) 2017/2394 (sog. CPC-Verordnung).

Die folgenden Aussagen spiegeln ausschließlich die Position der Bundesnetzagentur als nationale Vollzugsbehörde wider und sind nicht als Position der deutschen Bundesregierung zu verstehen. Die Bundesnetzagentur nimmt zu den aus ihrer Sicht relevanten Themen inhaltlich wie folgt Stellung:

I. Paketweiterleitungsdienste

Die Bundesnetzagentur erhält gehäuft Beschwerden von Kunden, die versuchen, in einem Online-Shop in dem jeweiligen Liefergebiet Waren zu bestellen und sich diese an ihre Heimatadresse im EU-Ausland über einen im Liefergebiet ansässigen Paketweiterleitungsdienst liefern zu lassen. Diese Bestellung innerhalb des Liefergebietes des Anbieters ist dann jedoch nicht möglich. Die Begründung hierfür liegt in der Nutzung der Paketweiterleitungsdienste, die von vielen Anbietern generell in den AGB ausgeschlossen werden. Hierbei wird von den Anbietern argumentiert, dass keine Diskriminierung aufgrund des Wohnsitzes vorliege, da der Ausschluss der Paketweiterleitungsdienste für alle gelte, also für Kunden aus dem In- und Ausland.

Die Bundesnetzagentur ist der Auffassung, dass dieser generelle Ausschluss von Paketweiterleitungsdiensten durch Anbieter gegen Art. 4 Abs. 1 Geoblocking-Verordnung verstößt. Ein solches Verhalten diskriminiert mittelbar aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes der Kunden. Die Mehrheit der Kunden, die auf eigene Kosten Paketweiterleitungsdienste in Anspruch nehmen, sind Kunden aus anderen EU-Mitgliedstaaten (bzw. EWR-Staaten), die auf die Inanspruchnahme eines Paketweiterleitungsdienstes angewiesen sind, wenn ihre Heimatadresse außerhalb des frei definierten Liefergebiets des Händlers liegt. Inländische Kunden benötigen diese Dienste regelmäßig nicht, da sie eine inländische Lieferadresse angeben können. Ohne die Inanspruchnahme solcher Paketweiterleitungsdienste wären ausländische Kunden aufgrund ihres Wohnsitzes vom grenzüberschreitenden Einkauf innerhalb der EU praktisch ausgeschlossen.

Hierfür spricht auch, dass gemäß Ziff. 2.3.9 der seitens der EU-Kommission zusammengestellten „Fragen & Antworten zur Geoblocking-Verordnung im Zusammenhang mit dem elektronischen Handel“¹ (nachfolgend: „FAQ“) der Kunde, wenn seine Wohnanschrift außerhalb des Liefergebiets des Anbieters liegt, verlangen kann, dass der Anbieter die Ware an einen Ort innerhalb seines frei definierten Tätigkeitsgebiets liefert. In diesem Fall kann der Kunde die grenzüberschreitende Zustellung an seine Wohnadresse selbst organisieren (vgl. Ziff. 4.1.2 FAQ).

Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) hat sich ebenfalls hinsichtlich der Sondierung der Europäischen Kommission geäußert² und vertritt die Position, dass Verbraucher innerhalb der EU unabhängig von ihrem Wohnort den gleichen Zugang zu Paketzustelloptionen

¹ Abrufbar unter: [de_qanda_on_geoblocking_17704ABA-BB2C-1901-DE8677012185DAC8_55373 \(9\).pdf](#).

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14416-Geoblocking-Verordnung-Bewertung/F3524539_de.

haben und nicht aufgrund ihres Wohnsitzes ausgeschlossen werden sollten (siehe dazu auch Ziffer II **Lieferung innerhalb der EU**).

Da es hinsichtlich der Auslegung der Geoblocking-Verordnung bezüglich dieser Frage zu abweichenden Ansichten von Anbietern und anderen nationalen Geoblocking-Behörden kommt, regt die Bundesnetzagentur eine Klarstellung bzgl. der legitimen Verwendung von Paketweiterleitungsdiensten im Rahmen der Geoblocking-Verordnung (z.B. in den Erwägungsgründen) an.

II. **Lieferung innerhalb der EU**

Viele Beschwerden betreffen Situationen, in denen Kunden eine grenzüberschreitende Lieferung von Waren innerhalb der EU wünschen. Der veröffentlichte Slogan „Shop like a local“ wird von den Kunden so aufgefasst, dass sie einen Anspruch auf Lieferung der Waren auch an ihre Heimatadresse innerhalb der gesamten EU haben. In den meisten dieser Fälle liefert der Anbieter jedoch nicht in das Heimatland des Kunden. Nach der Geoblocking-Verordnung ist ein Kunde berechtigt, bei einem ausländischen Online-Shop innerhalb der EU zu bestellen. Er ist jedoch nicht berechtigt, die grenzüberschreitende Lieferung von Waren zu verlangen, wenn das Liefergebiet des Händlers auf ein Gebiet außerhalb des Heimatlandes des Kunden beschränkt ist. In diesem Fall hat der Kunde die Möglichkeit, die Ware im Liefergebiet des Händlers abzuholen oder sich über Paketweiterleitungsdienste o.ä. (siehe Punkt I **Paketweiterleitungsdienste**) an seinen Heimort liefern zu lassen.

Nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen sind die Beschwerdeführer jedoch bereit, die Waren selbst abzuholen oder den Versand zu organisieren (z. B. bei Luxusgütern oder teureren Waren). In vielen Fällen haben sie hingegen nicht die Möglichkeit, die Waren beim Händler abzuholen, oder sie wollen den Versand nicht über ein zusätzliches Logistikunternehmen organisieren.

Zudem ist die Konstellation zu beobachten, dass Anbieter – ggf. auch durch unterschiedliche Konzerngesellschaften – innerhalb des EWR häufig eine Vielzahl von länderspezifischen Online-Shops betreiben und somit auch eine Vielzahl von spezifischen abgegrenzten Liefergebieten haben. Bei diesen länderspezifischen Online-Shops können das angebotene Produktportfolio sowie die entsprechenden Verkaufspreise variieren. Wenn ein Anbieter z.B. zwei länderspezifische Online-Shops in Italien und Deutschland mit jeweils eingegrenztem Liefergebiet betreibt, liefert er grundsätzlich nach Deutschland (bei Bestellungen aus dem deutschen Online-Shop) und Italien (bei Bestellungen aus dem italienischen Online-Shop). Will ein Italiener im deutschen Online-Shop mit Liefergebiet Deutschland bestellen, kann er nach derzeitigem Grundsatz keine Lieferung nach Italien verlangen, obwohl der Anbieter aus dem italienischen Online-Shop grundsätzlich auch nach Italien liefert.

Ein Recht für Kunden auf eine Lieferung innerhalb der EU bzw. innerhalb des vom Anbieter grundsätzlich belieferten Gebiets innerhalb der EU wäre deshalb sehr kundenfreundlich und würde voraussichtlich den Binnenmarkt stärken. Zu beachten ist hier aber weiterhin, dass dies die Anbieter in ihrem Recht, ihren Tätigkeitsbereich und damit auch ihr Liefergebiet frei zu bestimmen, erheblich einschränken würde.

In diesem Zusammenhang gab es im Rahmen der öffentlichen Sondierung drei Stellungnahmen zum Thema „Lieferung innerhalb der EU“. Zwei Wirtschaftsverbände und eine Behörde³ sprachen

³ Adigital (Asociación Española de la Economía Digital): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14416-Geoblocking-Verordnung-Bewertung/F3526784_de; AIM - the European Brands Association: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14416-Geoblocking-Verordnung-Bewertung/F3526907_de; Österreichisches Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (künftig: Bundesministerium für Wirtschaft, Energie und Tourismus): https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14416-Geoblocking-Verordnung-Bewertung/F3526879_de.

sich gegen eine Aufnahme in die Geoblocking-Verordnung aus. Sie argumentierten, dass zur unternehmerischen Freiheit insbesondere auch die Lieferfreiheit der Unternehmen gehöre, welche kleine und mittlere Unternehmen schütze und verhindere, dass zukünftig nur noch große Unternehmen den Markt prägen.

Die Bundesnetzagentur regt eine Evaluierung der Möglichkeiten an, wie Kunden von möglichst umfangreichen Lieferoptionen innerhalb des EWR profitieren können, ohne dass zugleich die unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Anbieter, beschränkt würde. Zu beachten ist hierbei auch die Korrelation zu der Thematik der Paketweiterleitungsdienste (siehe Punkt I **Paketweiterleitungsdienste**). Eine Klarstellung hinsichtlich des Rechts der Kunden zur Nutzung von Paketweiterleitungsdiensten könnte die eingeschränkte Versandmöglichkeit für Kunden an ihre gewünschte Heimatadresse außerhalb des Liefergebiets des Anbieters in vielen Fällen auffangen.

III. Urheberrechtsausnahme des Art. 4 Geoblocking-Verordnung

Die Bundesnetzagentur erhält vermehrt Beschwerden von Kunden, die vortragen, dass sie bestimmte Apps nicht nutzen könnten, da diese nur in den länderspezifischen App-Stores anderer EU-Mitgliedstaaten erhältlich seien, auf die sie keinen Zugriff hätten (siehe z. B. Joint-Action des CPC-Netzwerks gegen Google⁴ und Apple⁵). Die Anbieter berufen sich hier u.a. auf die Urheberrechtsausnahme in Art. 4 Abs. 1 lit. b) Geoblocking-Verordnung.

Nach Art. 4 Abs. 1 Geoblocking-Verordnung darf ein Anbieter für den Zugang zu Waren oder Dienstleistungen keine unterschiedlichen allgemeinen Geschäftsbedingungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden anwenden, wenn der Kunde innerhalb der EU grenzüberschreitend Waren oder Dienstleistungen erwerben möchte. Nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) Geoblocking-Verordnung greift eine Ausnahme von diesem Grundsatz für Anbieter **elektronisch erbrachter Dienstleistungen**, deren **Hauptmerkmal in der Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Werken** oder sonstigen geschützten Schutzgegenständen und deren Nutzung liegt, einschließlich des Verkaufs von urheberrechtlich geschützten Werken oder immateriellen Schutzgegenständen.

In der Anwendungspraxis stellt sich hierbei die Frage, wann bei Vorliegen von urheberrechtlich geschützten Werken oder sonstigen geschützten Schutzgegenständen im Einzelfall das **Hauptmerkmal** einer elektronisch erbrachten Dienstleistung in der Bereitstellung des Zugangs zu diesen geschützten Werken oder Schutzgegenständen und deren Nutzung liegt und welche **Kriterien** im Rahmen der Bewertung des Vorliegens eines Hauptmerkmals herangezogen werden sollen.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand nach Sinn und Zweck nur für solche Sachverhalte anzuwenden ist, bei denen der Anbieter die Urheber- und sonstigen Immaterialgüterrechte nur für einen bestimmten geographischen Raum (nur bestimmte EU-Mitgliedstaaten) hält. Der Ausnahmetatbestand könnte in diesem Fall dahingehend verstanden werden, dass der Anbieter nach der Geoblocking-Verordnung nicht verpflichtet ist, die Lizenzrechte für alle weiteren EU-Mitgliedstaaten zu erwerben, um dann die entsprechende Dienstleistung europaweit anbieten zu können. Eine andere Beurteilung könnte aber für den Sachverhalt gelten, dass ein Anbieter die entsprechenden Rechte für alle EU-Mitgliedstaaten hält und er diese Rechte auch in allen EU-Mitgliedstaaten lizenziert. Sofern er dann den Ausnahmetatbestand dazu einsetzt, länderspezifische Angebote zu unterschiedlichen Konditionen unterbreiten zu können, würde ein solches Vorgehen entgegen der Zielsetzung der Geoblocking-Verordnung gezielt den europäischen Binnenmarkt fragmentieren. Der Umgang mit solchen Fallkonstellation sollte im Rahmen des Review-Prozesses diskutiert werden.

⁴ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-online-games-and-search-engines_en#google.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_5727.

In Bezug auf das Eingreifen der Urheberrechtsausnahme nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) Geoblocking-Verordnung regt die Bundesnetzagentur eine Klarstellung sowohl in den Erwägungsgründen sowie der FAQ zur Geoblocking-Verordnung dahingehend an, unter welchen Voraussetzungen das Hauptmerkmal der Erbringung einer elektronisch erbrachten Dienstleistung in der Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Werken oder sonstigen Schutzgegenständen und deren Nutzung liegt und welche Kriterien zur Bewertung des Vorliegens eines Hauptmerkmals zu berücksichtigen sind.

IV. Einheimischentarife

Die Bundesnetzagentur erhält vermehrt Beschwerden zu den sogenannten „Einheimischentari- fen“. Hier werden Dienstleistungen wie beispielsweise Eintrittsgebühren in lokale Museen, Schwimmbäder oder Skipässe subventioniert und für Einheimische, also Kunden mit Wohnsitz vor Ort, vergünstigt angeboten. Eine Ausnahme von der Anwendung der Geoblocking-Verordnung besteht für diese Fälle nicht, so dass Art. 4 Geoblocking-Verordnung Anwendung findet (siehe auch Ziff. 2.3.11 der FAQ). Eine Subventionierung kann vorgenommen werden, eine Differenzierung des Preises anhand des Wohnsitzes o.ä. ist grundsätzlich aber nicht zulässig. Es gibt jedoch vereinzelt Bestrebungen diese Konstellation künftig als Ausnahme vorzusehen.

Die Bundesnetzagentur steht der Einführung eines Ausnahmetatbestandes für Einheimischentari- fe kritisch gegenüber. Die Geoblocking-Verordnung hat die Vereinheitlichung des europäischen Binnenmarktes zum Ziel. Eine Gewährung von Vergünstigungen für Personen mit Wohnsitz vor Ort würde dieser Zielsetzung zuwiderlaufen und zu einer ungewollten Fragmentierung führen. Kernpunkt der Geoblocking-Verordnung ist es gerade, EU-Kunden ungeachtet ihrer Staatsange- hörigkeit, ihres Wohnsitzes oder des Ortes ihrer Niederlassung auf dieselbe Weise zu behandeln, wenn sie gleichermaßen Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder Waren erwerben wollen.

Die Bundesnetzagentur sieht keinen Änderungsbedarf hinsichtlich der bestehenden Regelung von Einheimischentari- fen.

V. Fraud Protection

Die Bundesnetzagentur hat bei der Bearbeitung von Beschwerden die Erfahrung gemacht, dass in einigen Fällen Anbieter eine systematische Ablehnung von Verkäufen im Rahmen von Art. 4 Abs. 1 Geoblocking-Verordnung mit Betrugsprävention rechtfertigen.

Insbesondere beim Verkauf von hochpreisigen elektronischen Geräten werden oftmals Bestellungen aus dem EU-Ausland von Anbietern aufgrund von Betrugsprävention abgelehnt oder im Nach- hinein storniert. In der Regel werden alle eingegangenen Bestellungen seitens des Anbieters im Rahmen eines Fraud-Management-Systems mittels voreingestellter Prüfkriterien (z.B. Name, Ad- resse, Artikel, Bestellmenge, Zahlungsmethode, etc.) überprüft. Die Bundesnetzagentur stellt in diesen Fällen grundsätzlich sicher, dass keine Diskriminierung aufgrund des Wohnortes bzw. der Nationalität erfolgt. Es verbleiben jedoch Fälle, in denen ein Verkauf aus nachvollziehbaren Grün- den verweigert wird, so z.B., wenn nicht die richtige Rechnungsadresse, also die Heimatadresse, sondern die Adresse eines Paketdienstleiters o.ä. als Rechnungsadresse angegeben wird, oder, wenn der Name auf der Kreditkarte nicht mit dem Kundennamen übereinstimmt.

Des Weiteren werden IP-Adressbereiche von Anbietern zeitweise aufgrund von Credential Stuf- fing Attacken beschränkt. Credential Stuffing sind Angriffe, bei denen ein Angreifer bereits eine Liste von Benutzerdaten (oft E-Mailadressen und Passwörter) hat, aber nicht weiß, ob diese Kom- binationen für eine bestimmte Webseite funktionieren. Ziel dieses Angriffs ist es zu prüfen, ob die vorhandenen Kombinationen funktionieren, und falls ja, möglicherweise weitere Informationen zu den jeweiligen Personen zu sammeln (je nach angegriffener Website; z. B. Name, Adresse, Bank- daten). Die Angreifer verwenden in der Regel kostenlose, leicht zugängliche Software, die ohne

menschliches Zutun Hunderte von Anmeldeversuchen gleichzeitig vornehmen kann. Die Anbieter nutzen dann Regeln, die IP-Adressen temporär blocken, sobald eine bestimmte Anzahl von Logins mit verschiedenen E-Mail-Adressen von einer IP-Adresse festgestellt wird. Damit der Versuch des Angriffs für die Angreifer über andere IP-Adressen ungünstig erscheint und sie von dem Angriff überhaupt keinen Nutzen ziehen können, wird der Datenverkehr aus dem bestimmten IP-Adressbereich vorübergehend komplett untersagt. Dies stellt grundsätzlich einen Verstoß gegen Art. 3 der Geoblocking-Verordnung dar, der aber aus Sicht der Bundesnetzagentur gerechtfertigt ist.

Zur Betrugsprävention als Ausnahme von potentiellen Verstößen gegen die Geoblocking-Verordnung findet sich derzeit nichts in der Geoblocking-Verordnung oder den FAQ. Die Bundesnetzagentur regt deshalb eine entsprechende Regelung bzw. einen entsprechenden Hinweis an.

Hilfreich wäre insbesondere eine Guidance hinsichtlich der Überprüfbarkeit bzw. Offenlegung von Fraud Protection-Systemen der Anbieter gegenüber den zuständigen Geoblocking-Behörden.

VI. Audiovisuelle Dienste

Bislang sind audiovisuelle Dienste vom Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ausgenommen, vgl. hierzu Erwägungsgrund (8) und Art. 1 Abs. 3 Geoblocking-Verordnung i. V. m. Art. 2 Abs. 2 lit. g Richtlinie 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie). Diese fallen unter den Anwendungsbereich der seit 2018 geltenden Verordnung (EU) 2017/1128 (Portabilitätsverordnung).

Die Portabilitätsverordnung ermöglicht es Kunden, die von ihnen abonnierten Inhalte von portablen Onlinediensten auch bei einem vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat zu nutzen (Art. 1 Abs. 1 Portabilitätsverordnung). Entscheidend ist hier immer, dass der Aufenthalt nur vorübergehend ist, wobei unklar ist, bis wann dies der Fall ist (Auslandssemester gelten jedenfalls noch als vorübergehend). Jedenfalls bietet die Portabilitätsverordnung Kunden nicht die gleichen Rechte wie die Geoblocking-Verordnung. Zwar können sie bei einem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat i.d.R. auf dieselben Inhalte zurückgreifen wie im Aufenthaltsstaat wohnhafte Personen. Sie haben aber keine Möglichkeit, das Angebot eines Mitgliedstaates ihrer Wahl abzurufen. Zu beachten ist auch, dass Anbieter, die ihre Inhalte kostenfrei zur Verfügung stellen, wie z.B. Mediatheken von Fernsehsendern, nach Art. 6 Abs. 1 Portabilitätsverordnung nicht dazu verpflichtet sind, die Inhalte auch grenzüberschreitend zur Verfügung zu stellen. Urheberrechte und fehlende Lizenzen erschweren hier eine Vereinheitlichung des europäischen Binnenmarktes.

Ob audiovisuelle Dienste künftig vom Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung erfasst werden sollen, ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Schon 2020 hat die Europäische Kommission einen Kurzreview zur Geoblocking-Verordnung veröffentlicht, in dem sie das Thema aufgegriffen hat.⁶ Dieses Thema wurde im Sonderbericht Geoblocking 2025 des ECA erneut aufgegriffen. Möchte man audiovisuelle Dienste in die Geoblocking-Verordnung aufnehmen, sind die Interessen der Kunden einerseits und die der Kulturschaffenden/Medienunternehmen andererseits in Einklang zu bringen.

Für eine Ausweitung der Geoblocking-Verordnung auch auf audiovisuelle Dienste spricht, dass der europäische Binnenmarkt weiter gestärkt werden könnte, wenn Online-Dienste und Inhalte in der gesamten EU zugänglich sind. Hierdurch könnte der Wettbewerb innerhalb der EU gefördert und das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der EU gestärkt werden. Ein Abbau des Geoblockings würde zudem die Rechte der Kunden stärken, die unabhängig von ihrem Standort auf ein breiteres Angebot zurückgreifen könnten. Dies würde die Informationsfreiheit fördern und wäre auch in Hinblick auf die Personenfreizügigkeit wichtig. Zu beachten ist auch, dass Kunden aktuell unterschiedliche, z.T. nicht autorisierte Tools nutzen, um das Geoblocking zu umgehen. Auch für

⁶ Vgl. unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-publishes-its-short-term-review-geoblocking-regulation>.

Personen, die im Grenzgebiet leben und für regionale Minderheiten, kann es wichtig sein, Zugriff auf audiovisuelle Dienste beider bzw. mehrerer EU-Mitgliedstaaten zu haben.

Demgegenüber stehen die unterschiedlichen Lizenzvereinbarungen und (Urheber-)Rechte in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Lizenzvereinbarungen im audiovisuellen Sektor werden i. d. R. pro Staat exklusiv abgeschlossen und der Zugriff für Nutzer mit IP-Adressen außerhalb des betroffenen Staates eingeschränkt. Auch wenn es diesbezüglich bereits Harmonisierungsbestrebungen gibt, die in der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft verankert sind, existieren in den Mitgliedstaaten noch immer nationale Urheberrechtsgesetze. Wirtschaftlich besteht eine große Abhängigkeit des audiovisuellen Sektors zu den bestehenden Finanzierungs- und Lizenzierungsmodellen.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass sich die Anbieter an die Märkte größerer Mitgliedstaaten anpassen und kleinere Mitgliedstaaten dadurch benachteiligt werden könnten. Hierdurch könnten regionale Produktionen letztlich weniger Sichtbarkeit erfahren. Auch besteht die Befürchtung, dass insbesondere in kleineren Mitgliedstaaten Teile der kulturellen Identität verloren gehen könnten, wenn die Geoblocking-Verordnung auf audiovisuelle Dienste ausgeweitet würde. Durch die in der Folge steigenden Preise würden kleinere Unternehmen vor existenzielle Herausforderungen gestellt, was eine schwindende Diversität der Medienbranche und den Verlust von Arbeitsstellen zur Folge haben könnte. Ein großer Teil der Filmfinanzierung erfolgt heutzutage über territoriale Exklusivverträge und Vorverkäufe. Durch eine Öffnung des Marktes würden letztlich größere Unternehmen (wie Amazon und Netflix) gestärkt, die ihre Dienste leichter für alle Mitgliedstaaten vereinheitlichen könnten als regionale Anbieter (technische und rechtliche Herausforderungen). Auch könnten die gestiegenen Kosten dazu führen, dass weniger Produktionen in den Sprachen kleinerer Mitgliedstaaten entstehen, da Produktionen in den Sprachen mit den meisten Sprechern (Englisch, Französisch, Spanisch, Deutsch, Italienisch) eine größere Nachfrage haben.

Ein Kompromiss könnte es sein, spezifische Regelungen für bestimmten Sektoren vorzusehen. Beispielsweise könnte künftig die Übertragung großer Sportveranstaltungen in den Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung aufgenommen werden. So könnten regionale Produktionen, die letztlich dem Erhalt der kulturellen Vielfalt dienen, geschützt und gleichzeitig die durch das Geoblocking bestehenden Einschränkungen der Kunden so gering wie möglich gehalten werden. Laut des Sonderberichts des Europäische Rechnungshofs (ECA), der sich auf die erste kurzfristige Überprüfung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2020 beruft, fehlten noch Daten, um eine verlässliche Schlussfolgerung abzugeben.

Auf Empfehlung des ECC-Net sollten Verbraucher beim grenzüberschreitenden Zugriff auf Streaming, E-Books, Apps und Software auf keine Hindernisse stoßen.

Bei 571 von insgesamt 598 Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Sondierung zum Geoblocking-Review lag der größte Schwerpunkt des Interesses beim Thema der audiovisuellen Dienste. 555 Meldungen sprachen sich gegen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Geoblocking-Verordnung auf audiovisuelle Dienste aus. Die anderen 16 Rückmeldungen befürworteten eine Anpassung oder generelle Ausweitung der Geoblocking-Verordnung auf die audiovisuellen Dienste.

Auffallend ist hierbei, dass sich 299 Rückmeldungen insbesondere aus der Film- und Kinobranche gegen eine Ausweitung auf audiovisuelle Dienste aussprachen. Darüber hinaus war ein großer Anteil in der Kategorie der EU-Bürger vertreten. Diese begründeten ihre ablehnende Position damit, dass sie Sorge um einen möglichen Verlust der kulturellen Vielfalt sowie ihrer Arbeitsstelle hätten.

Zwei Verbraucherverbände sprachen sich gegen und ein Verbraucherverband für die Aufnahme der audiovisuellen Dienste in die Geoblocking-Verordnung aus. Bemerkenswert ist, dass zwei Unterstützer der Kinobranche wie die AG Kino-Gilde e.V. und HDF Kino gegen die Aufnahme in

die Verordnung votierten. Für die Ausweitung der Verordnung auf audiovisuelle Dienste und ggf. die Durchführung einer Studie sprachen sich außerdem sieben EU-Bürger aus.

Das tschechische Ministry of Industry and Trade (Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky) sowie das Ministerium für Ernährung, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Deutschland, befürworten die Durchführung einer weiteren Studie zur Überprüfung einer möglichen Ausweitung der Geoblocking-Verordnung auf audiovisuelle Dienste.

Die Bundesnetzagentur begrüßt eine Initiative zur Evaluierung im Sinne der Interessen der Kunden hinsichtlich einer Ausweitung des Anwendungsbereiches der Geoblocking-Verordnung auf audiovisuelle Dienste, sieht aber auch mögliche Gefahren. Vor diesem Hintergrund sollte die Europäische Kommission die diesbezügliche Situation weiter evaluieren und die Risiken und Chancen für den Europäischen Binnenmarkt wie auch die Kundinnen und Kunden sorgfältig gegeneinander abwägen.

VII. Zahlungsbedingungen, Art. 5 Geoblocking-Verordnung

Einem Anbieter ist es gemäß Art. 5 Abs. 1 Geoblocking-Verordnung grundsätzlich untersagt, im Rahmen der von ihm akzeptierten Zahlungsmethoden aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden, des Standorts des Zahlungskontos, des Ortes der Niederlassung des Zahlungsdienstleisters oder des Ausstellungsorts des Zahlungsinstruments innerhalb der Union unterschiedliche Bedingungen für einen Zahlungsvorgang anzuwenden. Nach Ziff. 2.4.2 der FAQ steht es Anbietern grundsätzlich frei, zu entscheiden, unter welchen Bedingungen sie Waren oder Dienstleistungen anbieten, einschließlich der Zahlungsmittel, die sie auf ihrer Internetseite akzeptieren. Sie können folglich entscheiden, auf mehreren ihrer Internetseiten unterschiedliche Bedingungen anzubieten. Wenn sie jedoch auf einer bestimmten Internetseite ein bestimmtes Zahlungsmittel akzeptieren, sollten sie dieses Zahlungsmittel auch von Verbrauchern akzeptieren, die aus einem anderen EU-Mitgliedstaat kommen, als dem Mitgliedstaat, auf den die spezielle Internetseite ausgerichtet ist. Nach Erwägungsgrund 32 Geoblocking-Verordnung und Ziff. 2.4.6 der FAQ muss ein Anbieter, der sich eines Zahlungsauslösedienstleisters gemäß der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie⁷ bedient, jedoch keine Zahlungen akzeptieren, wenn dies bedeutet, dass er einen neuen oder geänderten Vertrag mit einem Zahlungsauslösedienstleister schließt, also mit einem Dienstleister, der auf Antrag des Zahlungsdienstnutzers einen Zahlungsauftrag in Bezug auf ein bei einem anderen Zahlungsdienstleister geführtes Zahlungskonto auslöst.

Für die Bundesnetzagentur war es aufgrund von vorliegenden Beschwerden fraglich, ob für einen Kunden aus dem EU-Ausland grundsätzlich die gleichen Zahlungsmittel vorhanden sein müssen wie für einen Einheimischen, abgesehen von der Ausnahme, dass kein neuer oder geänderter Vertrag mit einem Zahlungsdienstleister abgeschlossen werden muss. Hintergrund ist, dass diverse Zahlungsmethoden in den Ländern unterschiedlich üblich sind und genutzt werden. Die Bundesnetzagentur hat in einem Termin mit der Europäischen Kommission am 27.11.2019 in Brüssel die mündliche Aussage erhalten, dass das Vorhandensein einer üblichen Zahlungsmethode für alle EU-Länder ausreichend ist und nicht alle Zahlungsmethoden möglich sein müssen, die ein Einheimischer hat.

Die Bundesnetzagentur hält in dieser Frage eine schriftliche Klarstellung in der Geoblocking-Verordnung für zielführend. Entsprechend müssten auch die FAQ bezüglich der Zahlungsbedingungen überarbeitet und angepasst werden.

⁷ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

VIII. Durchsetzung gegenüber Anbietern mit Sitz außerhalb der EU

Grundsätzlich sind von dem Diskriminierungsverbot der Geoblocking-Verordnung auch Anbieter erfasst, die ihren Sitz außerhalb des EWR haben, aber ihre Tätigkeit auf den europäischen Binnenmarkt ausrichten.

Nach Erwägungsgrund (17) zur Geoblocking-Verordnung gilt hier: „Die Art und Weise, wie sich Diskriminierungen bei Geschäften im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waren oder der Bereitstellung von Dienstleistungen innerhalb der Union auf die Verbraucher und den Binnenmarkt auswirken, sind die gleichen, unabhängig davon, ob der Anbieter seinen Sitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittland hat. Aus diesem Grund und um sicherzustellen, dass für konkurrierende Anbieter in dieser Hinsicht die gleichen Anforderungen gelten, sollte die vorliegende Verordnung für alle Anbieter in der Union, einschließlich Online-Marktplätzen, gleichermaßen gelten.“

Es stellt sich jedoch die Frage, wie bei Verstößen Maßnahmen gegen Anbieter aus Staaten außerhalb des EWR durchgesetzt werden können.

Gemäß Ziff. 3.4 der FAQ zur Geoblocking-Verordnung enthält die Verordnung keine bestimmten Vorschriften zur Durchsetzung in Bezug auf Anbieter, die in Nicht-EU-Staaten niedergelassen sind. Abhängig von den Umständen des jeweiligen Falls, beispielsweise dem Vorliegen internationaler Übereinkünfte mit den betreffenden Nicht-EU-Staaten oder wenn der Anbieter über Vermögenswerte oder Vertreter in der EU verfügt, kann die zuständige Strafverfolgungsbehörde in dem Mitgliedstaat (den Mitgliedstaaten), in dem der Verstoß stattgefunden hat, Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass in Nicht-EU-Staaten niedergelassene Anbieter die Verordnung einhalten. Daneben sollen Kunden, die von einer Nichteinhaltung betroffen sind, vor den zuständigen Gerichten selbst versuchen, ihre Rechte aus der Verordnung auch gegenüber solchen Anbietern aus Nicht-EU-Staaten geltend zu machen.

In der Praxis ist die Verfolgung von Verstößen bezüglich Nicht-EU-Staaten jedoch kaum praktikabel. Bußgelder könnten nur für den Fall vorgesehen werden, dass das Unternehmen über Vermögenswerte in der EU verfügt oder es ein entsprechendes Abkommen auf internationaler Ebene gibt. Dies ist nicht für alle Unternehmen der Fall. Des Weiteren ist es in der Regel für den jeweiligen vom Verstoß betroffenen Kunden nicht zumutbar, vor den zuständigen Gerichten im Ausland seine Rechte geltend zu machen. Im Bereich Geoblocking findet der Verstoß in der Vielzahl der Fälle im vorvertraglichen Bereich statt, ein Vertrag kommt also in der Regel aufgrund einer Diskriminierung nicht zustande, z.B. bei einem versuchten Einkauf von Kleidung in einem Online-Shop. Dass die Kunden die Herausforderung auf sich nehmen, den potentiellen Vertragspartner außerhalb der EU zu verklagen, ist nicht wahrscheinlich.

Die Verordnung (EU) 2017/2394 (CPC-Verordnung) regelt die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung u.a. der Geoblocking-Verordnung verantwortlichen nationalen Behörden.

Nach Erwägungsgrund (40) zur CPC-Verordnung gehen die bestehenden Durchsetzungsherausforderungen über die Grenzen der Union hinaus, und die Interessen der Verbraucher in der Union müssen vor in Drittländern ansässigen unseriösen Unternehmern geschützt werden. Daher sollten internationale Amtshilfeabkommen mit Drittländern zur Durchsetzung von Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen ausgehandelt werden. Diese internationalen Abkommen sollten den Gegenstand dieser Verordnung betreffen und auf Unionsebene ausgehandelt werden, um den optimalen Schutz der Verbraucher in der Union und die reibungslose Zusammenarbeit mit Drittländern sicherzustellen.

Entsprechende vorgesehene internationale Amtshilfeabkommen auf Unionsebene bezüglich der CPC-Verordnung sind nicht ersichtlich, so dass bei Verstößen von Anbietern außerhalb des EWR die Problematik entsteht, wie eine Durchsetzung von Maßnahmen konkret erfolgen kann. Auch der ECA hat in seinem Sonderbericht zur Geoblocking-Verordnung vom Januar 2025 („Ungerechtfertigtes Geoblocking im Online-Handel: Die Verordnung bietet einen ausgewogenen Rahmen,

doch gibt es noch Herausforderungen bei der Durchführung“) darauf hingewiesen, dass bei den Durchsetzungsmöglichkeiten der Verordnung noch Verbesserungsbedarf besteht.

Wir regen deshalb entsprechend Erwägungsgrund 40 zur CPC-Verordnung das Aushandeln von entsprechenden internationalen Amtshilfeabkommen auf Unionsebene an. Wünschenswert wäre eine diesbezügliche Initiative durch die EU-Kommission.

IX. Einheitlichkeit von Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb der EU

Die Bundesnetzagentur stimmt der Sichtweise des ECA hinsichtlich der fehlenden Einheitlichkeit der Durchsetzungsmaßnahmen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu. Neben der unterschiedlichen Höhe des Bußgeldrahmens (s. Ziff. 59 des ECA-Sonderberichts Geoblocking) variiert auch die konkrete Form der Durchsetzung, also ob Verstöße gegen die Geoblocking-Verordnung strafrechtlich verfolgt werden können oder ob ausschließlich das Verwaltungsverfahren statthaft ist. Auch wird in der Geoblocking-Verordnung nicht eindeutig festgelegt, welches Gericht örtlich für Verstöße gegen die Geoblocking-Verordnung zuständig ist (Sitz des Anbieters oder des Wohnsitzes/ der Nationalität/ des Aufenthaltes des Kunden).

Auch die Durchsetzung der Interessen von gewerblichen Kunden, die zum Eigenbedarf Waren oder Dienstleistungen erwerben und damit nach Art. 2 Nr. 13 Geoblocking-Verordnung ebenso wie Verbraucher in den Schutzbereich fallen, müsste weiter intensiviert werden. Gegen deutsche Unternehmen kann die Bundesnetzagentur auf Grundlage des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vorgehen. Sitzt das Unternehmen jedoch im Ausland, gibt es keinen direkten Mechanismus für die Durchsetzung. Ist der Beschwerdeführer ein Verbraucher, können Durchsetzungsmaßnahmen über das CPC-Verfahren eingeleitet werden, wenn das Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat sitzt. Dies ist bei gewerblichen Kunden nicht der Fall, da das CPC-Verfahren nur auf Verbraucher ausgelegt ist.

Das ECC-Net spricht sich für eine Harmonisierung der Bußgeldvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten aus. Diese sollten angemessen und abschreckend sein.

Wünschenswert wäre hier eine weitere Vereinheitlichung von Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb der EU. Zu diesem Zweck wäre auch die Gründung einer Gruppe zur internationalen Zusammenarbeit zum Bereich der Durchsetzung der Vorgaben der Geoblocking-Verordnung sinnvoll.

X. Information von Durchsetzungsbehörden, Anbietern und Kunden

Im ECA-Sonderbericht wurde die fehlende Sensibilisierung von Durchsetzungsbehörden, Anbietern und Kunden durch die EU-Kommission bemängelt. Angeregt wurde eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsbehörden und ein regelmäßiger europaweiter Austausch unter aktiver Leitung der EU-Kommission. Außerdem könnten Workshops für unterschiedliche Zielgruppen wie Anbieter und Kunden (gewerblich und Verbraucher) durchgeführt werden, um das Bewusstsein in Bezug auf die Geoblocking-Verordnung zu steigern. Eine bessere Unterstützung der nationalen Durchsetzungsbehörden durch die EU-Kommission wäre hier wünschenswert. Wie im Sonderbericht des ECA vorgeschlagen, sollte die EU-Kommission verstärkt darauf hinarbeiten, die Kommunikation und den Austausch zwischen den nationalen Durchsetzungsbehörden zu stärken. Für die Zukunft bietet es sich an, dass die EU-Kommission regelmäßige Treffen der EVZ mit den anderen nationalen Durchsetzungsbehörden sowie dem CPC-Netzwerk organisiert.

Die Bundesnetzagentur begrüßt zudem die Pläne zur Überarbeitung der FAQ sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsbehörden durch einen regelmäßigeren Austausch.

XI. Zusammenfassung

Mit Blick auf die Geoblocking-Verordnung sieht die Bundesnetzagentur zu den ausgeführten Themen Nachbesserungsbedarf. Auch sieben Jahre nach Inkrafttreten bestehen noch Unklarheiten in Bezug auf die materiell-rechtlichen Regelungen und der prozessualen Durchsetzung der Geoblocking-Verordnung. Diese betreffen insbesondere die Bestellung von Waren an Paketweiterleitungsdienste, die Urheberrechtsausnahme nach Art. 4 Abs. 1 lit.b) Geoblocking-Verordnung, die Konkretisierung hinsichtlich der Zahlungsmittel nach Art. 5 Geoblocking-Verordnung, Fragen der Betrugsprävention sowie Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Anbietern mit Sitz außerhalb der EU. Diese Punkte sollten evaluiert und in der Verordnung selbst (bzw. den Erwägungsgründen), mindestens jedoch in den FAQ, klargestellt werden.

Hinsichtlich der Durchsetzung der Geoblocking-Verordnung regt die Bundesnetzagentur an, dass die EU-Kommission eine Gruppe zur internationalen Zusammenarbeit mit dem Ziel gründet, die bestehenden Unterschiede zu beseitigen und eine einheitliche Auslegung der Geoblocking-Verordnung anzustreben. Dies betrifft nicht nur, aber auch, die Fragen zur gerichtlichen Zuständigkeit, die Verhängung von Bußgeldern, die Zusammenarbeit in Joint Actions/Sweeps sowie Leitlinien zur weiteren Sensibilisierung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Wünschenswert wären schließlich von Seiten der EU-Kommission initiierte Öffentlichkeitsinitiativen zur weiteren Information und Sensibilisierung sowohl der geschützten Kunden als auch der verpflichteten Anbieter.