

GRENZÜBERSCHREITENDE NUT- ZUNG VON DIGITALEN INHALTEN ERLEICHTERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltendiensten im Binnenmarkt vom 9.12.2015 (COM(2015) 627 final)

01. Juni 2016

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Digitales und Medien

Markgrafenstraße 66
10969 Berlin

digitales@vzbv.de

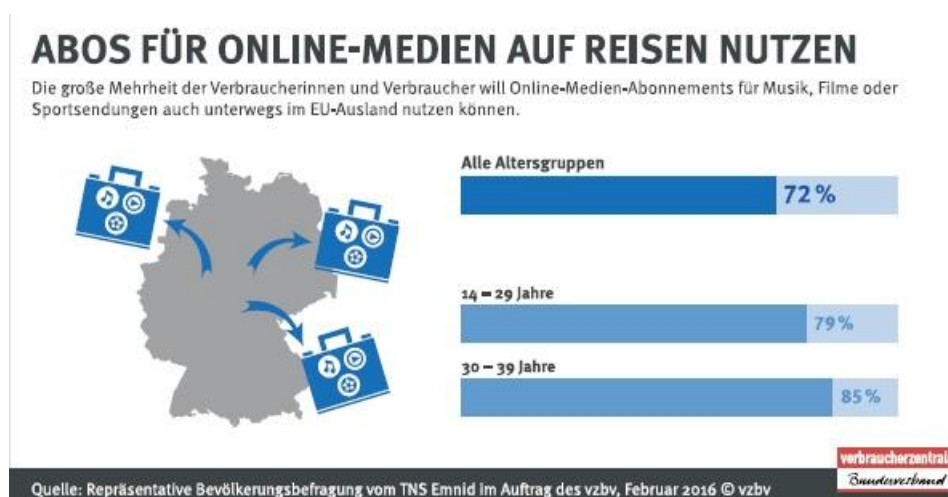
INHALT

I. EINLEITUNG	3
II. ZUSAMMENFASSUNG	4
III. POSITIONEN IM EINZELNEN	4
1. Kein Zeitlimit für die Nutzungsdauer von Diensten.....	4
2. Einbeziehung von Online-Inhaltendiensten, bei denen Verbraucher mit ihren Daten bezahlen in den Anwendungsbereich der Verordnung.....	5
3. Verhältnismäßigkeit der Verifizierungsmethoden sicherstellen	6
4. Technologieneutralität wahren.....	6
5. Dienstleistungsqualität im Ausland vorab transparent machen	7
6. Durchsetzbarkeit der Portabilität sicherstellen	7
7. Zugang zu digitalen Inhalten aus dem Ausland auch im Heimatland ermöglichen	7

I. EINLEITUNG

Mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten im Binnenmarkt vom 9. Dezember 2015 (COM(2015) 627 final; im folgenden PortabilitätsVO) sollen die Rechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern¹ gestärkt werden. Der Vorschlag soll Verbrauchern ermöglichen, bei vorübergehenden Aufenthalt im EU-Ausland auf Online-Inhaltedienste zuzugreifen, die sie in ihrem Heimatstaat abonniert, bzw. bezahlt haben. Die Verordnung regelt jedoch nicht den Zugang von Verbrauchern in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat zu Online-Inhalten, die im Ausland angeboten werden.

Der vzbv begrüßt den Vorschlag der EU-Kommission: Wenn der Vorschlag so umgesetzt wird, stellt dies eine spürbare Verbesserung für die Abonnenten von Online-Services dar und entspricht dem Wunsch einer großen Mehrheit der deutschen Verbraucher. Tatsächlich wollen etwa drei Viertel (72 Prozent) der deutschen Verbraucher Online-Medien-Abonnements für Musik, Filme oder Sportsendungen auch unterwegs im EU-Ausland nutzen können. Das zeigt eine aktuelle Umfrage von TNS Emnid im Auftrag des vzbv.



Quelle: http://www.vzbv.de/sites/default/files/infografik_abos_auf_reisen_nutzen.pdf

Daneben begrüßt der vzbv, dass von der Kommission ausdrücklich kein Zeitlimit für die Nutzung des Dienstes im EU-Ausland gesetzt wurde. Verbraucher befinden sich aus den unterschiedlichsten Gründen vorübergehend im EU-Ausland (zum Beispiel Arbeit, Urlaub, Auslandssemester im Studium). Eine Beschränkung der Portabilität des Dienstes auf eine bestimmte Anzahl an Tagen geht an den unterschiedlichen Lebensrealitäten der Verbraucher vorbei.

Der vzbv teilt ebenfalls die Auffassung der EU-Kommission, dass dies nur der erste Schritt sein kann. Aus Verbrauchersicht muss es in einem gemeinsamen Binnenmarkt möglich sein, grenzüberschreitenden Zugang zu vielfältigen Inhalten aus anderen Mitgliedsländern zu erhalten. Dies ist heute keineswegs gegeben und sollte in einem Digitalen Binnenmarkt für Europa zukünftig möglich sein. Allerdings besteht die Gefahr,

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird im Folgenden einheitlich der Begriff „Verbraucher“ anstelle von „Verbraucherinnen und Verbrauchern“ verwendet.

dass von Seiten der Rechteinhaber der Vorschlag zur Portabilität bereits als Kompromiss aus der „Misere“ der gesamten Geoblocking Diskussion verstanden werden könnte und so die grundsätzliche Problematik der Verbesserung des grenzüberschreitenden Zugangs zu vielfältigen Inhalten nicht mehr angegangen wird. Hierbei wird jedoch übersehen, dass es sich bei dem Vorschlag zur Portabilität letztlich um die Ermöglichung einer Selbstverständlichkeit handelt, nämlich dass der Verbraucher sein bereits bezahltes Angebot eines Online-Inhaltendienstes wie z.B. Netflix auch im EU-Ausland in vollem Umfang ansehen kann.

II. ZUSAMMENFASSUNG

1. Kein Zeitlimit für die Nutzungsdauer von Diensten

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht explizit keine zeitliche Begrenzung für die Nutzung der Online-Dienste im Ausland vor. Dies muss aus Sicht des vzbv auch im weiteren gesetzgeberischen Verhandlungsprozess so erhalten bleiben.

2. Einbeziehung von Online-Inhaltendiensten, bei denen Verbraucher mit ihren Daten bezahlen in den Anwendungsbereich der Verordnung

Der Anwendungsbereich der Verordnung muss sich auch auf Online-Inhaltendienste erstrecken, für deren Nutzung der Verbraucher dem Anbieter personenbezogene und andere Daten zur Verfügung stellt. Solche Dienste werden auch nach dem parallel verhandelten Richtlinienentwurf für digitale Inhalte (COM(2015) 634 final) als entgeltliche Dienste betrachtet. Eine etwaige Verengung des Anwendungsbereichs auf Online-Inhaltendienste, die gegen Bezahlung in Geld angeboten werden, ist somit weder kohärent noch entspricht es der Lebensrealität im Internet.

3. Verhältnismäßigkeit der Verifizierungsmethoden sicherstellen

Es muss sichergestellt sein, dass keine Verifizierungsmethoden vorgeschrieben werden, die unverhältnismäßige Anforderungen an Verbraucher stellen, oder Verbraucherdaten über das notwendige Maß hinaus abfragen.

III. POSITIONEN IM EINZELNEN

1. KEIN ZEITLIMIT FÜR DIE NUTZUNGSDAUER VON DIENSTEN

Der Vorschlag der EU-Kommission sieht explizit keine zeitliche Begrenzung für die Nutzung der Online-Dienste im Ausland vor. Nach Auffassung der Kommission genügt allein ein „vorübergehender Aufenthalt“ in einem anderen EU-Land als dem Wohnsitzmitgliedstaat. Auch die zuständige Berichterstatterin im Ausschuss für Kultur und Bildung des europäischen Parlaments (CULT) unterstützt diese Regelung². Dies ist aus Sicht des vzbv begrüßenswert, da jede Art der zeitlichen Begrenzung im Ergebnis den Regelungsansatz der Verordnung aushöhlen würde, nämlich allen Verbrauchern die Mög-

² Vgl. S. 4 Draft Opinion of the Committee on Culture and Education on the portability proposal <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-578.729&format=PDF&language=EN&secondRef=01> (zuletzt abgerufen am 12.05.2016)

lichkeit zu geben, mit ihren legal erworbenen digitalen Inhalten im EU-Ausland zu reisen. Verbraucher können sich aus den unterschiedlichsten Gründen vorübergehend im EU-Ausland aufhalten, sei es aufgrund von Arbeit, Urlaub oder eines Auslandssemesters im Studium. Eine Beschränkung der Portabilität auf eine bestimmte Anzahl an Tagen würde somit an den unterschiedlichen Lebensrealitäten der Verbraucher vorbeigehen und damit zum Nachteil der Verbraucher sein. Auch bergen zeitliche Begrenzungen das Risiko, dass Unternehmen Verbraucher doppelt abkassieren, wenn die Zeitlimits überschritten werden und so eine Art Roaming-Gebühr für diese Dienste durch die Hintertür entstehen könnte.

Abgesehen davon ist das Missbrauchsrisiko bereits durch die Regelung in Artikel 5 (2) PortabilitätsVO minimiert. Dort hat die EU-Kommission vorgesehen, dass „mithilfe wirksamer Mittel“ der Wohnsitzmitgliedstaat überprüft werden kann. Eine zeitliche Beschränkung der Nutzungsdauer ist auch vor diesem Hintergrund nicht notwendig.

2. EINBEZIEHUNG VON ONLINE-INHALTEDIENSTEN, BEI DENEN VERBRAUCHER MIT IHREN DATEN BEZAHLEN IN DEN ANWENDUNGSBEREICH DER VERORDNUNG

Nachhaltige Gesetzgebung sollte nicht nur versuchen, aktuelle Entwicklungen abzubilden, sondern darüber hinaus möglichst mit zukünftigen Entwicklungen Schritt halten zu können. Geschäftsmodelle entwickeln sich sehr dynamisch, gerade im Internet. Dies hat die EU-Kommission sehr richtig erkannt und Dienste, bei denen Verbraucher für die Nutzung mit ihren Daten bezahlen in den Anwendungsbereich der Verordnung aufgenommen, soweit diese Dienste den Wohnsitzmitgliedstaat des Verbrauchers überprüfen.

Insofern ist nicht nachvollziehbar warum, entgegen des Vorschlags der EU-Kommission, nun ein Kompromissvorschlag der niederländischen Ratspräsidentschaft vorschlägt, den verpflichtenden Anwendungsbereich der Verordnung auf Dienste zu beschränken, die als Gegenleistung nur Geld vorsehen³.

Damit werden Daten im Vergleich zu Geld als Zahlungsmittel deutlich abgewertet. Der vzbv befürwortet eine Gleichbehandlung von monetären Entgelten und der Bezahlung mit Nutzerdaten. Gerade Daten können viel wertvoller sein, als die 99 Cent, für die eine App aus dem Appstore geladen wird. Folglich wird mit dem Vorschlag der EU-Kommission lediglich gesetzlich nachvollzogen, was seit Jahren Realität im Internet ist. Denn ohne die Daten als Gegenleistung würden viele Dienste wohl kaum erbracht.

Daneben widerspricht eine etwaige Einengung des Anwendungsbereichs der Wertung der EU-Kommission Daten als Gegenleistung anzuerkennen, wie es in dem parallel verhandelten Richtlinienentwurf für digitale Inhalte (COM(2015) 634 final) der Fall ist. Zur Wahrung der Kohärenz des Unionsrechts sollten die Gesetzesinitiativen zum digitalen Binnenmarkt inhaltlich sowie begriffsdefinitorisch aufeinander abgestimmt werden. Dabei sollte die Nutzung von Verbraucherdaten als Entgelt für die Erbringung einer Leistung so behandelt werden wie monetäre Entgelte. So wie es im Übrigen im deutschen Recht der Fall ist, wie die Gesetzesbegründung zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie zeigt:

³ Vgl. <http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/04/st07891.en16.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.05.2016)

Insbesondere erfordert es [das Merkmal „entgeltliche Leistung“] nicht, dass das Entgelt in der Zahlung eines Geldbetrags liegt. Vielmehr ist das Merkmal „Entgelt“ weit auszulegen. Es genügt irgendeine Leistung des Verbrauchers. Es muss sich also um einen gegenseitigen bzw. einen Austauschvertrag handeln. Auf die Gleichwertigkeit von Leistung und Entgelt oder auf deren Bezeichnung kommt es nicht an. Daher können auch Verträge, bei denen der Verbraucher für die Erbringung einer Dienstleistung oder die Lieferung einer Ware dem Unternehmer im Gegenzug personenbezogene Daten mitteilt und in deren Speicherung, Nutzung oder Weitergabe einwilligt, erfasst sein.⁴

3. VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT DER VERIFIZIERUNGSMETHODEN SICHERSTELLEN

Die Portabilitätsverordnung (Artikel 5 (2)) sieht vor, dass Anbieter Möglichkeiten haben müssen, um zu überprüfen, dass der Nutzer den Dienst lediglich vorübergehend im EU-Ausland nutzt. Die Verordnung macht dahingehend die Vorgabe, dass es sich um „wirksame Mittel“ handeln muss, die zumutbar und angemessen sind.

Entscheidend ist, dass die Möglichkeit der Authentifizierung des Wohnsitzmitgliedstaates eines Verbrauchers nicht dazu führen darf, dass Verifizierungsmethoden vorgeschrieben werden, die unverhältnismäßige Anforderungen an Verbraucher stellen. Der vzbv sieht den Kompromissvorschlag der niederländischen Ratspräsidentschaft insofern kritisch. Dieser listet in Artikel 3B (2) PortabilitätsVO eine Reihe von Methoden auf, mit denen Inhalteanbieter den Wohnort des Verbrauchers verifizieren können. Hier muss im weiteren Verfahren klargestellt werden, dass die Aktivitäten der Verbraucher nicht dauerhaft aufgezeichnet oder Daten über das notwendige Maß hinaus abfragt werden dürfen (z.B. das kumulative Verlangen nach einer Kopie des Ausweises, einer Bankauskunft und einer Auskunft des Einwohnermeldeamtes).

Bei der Anwendung von Authentifizierungsmethoden sollte aber sichergestellt werden, dass es nicht zu einem vorschnellen Ausschluss oder einer Diskriminierung von Verbrauchern kommt. So muss es einem deutschen Verbraucher zum Beispiel ermöglicht werden, sich mit seiner belgischen Kreditkarte bei einem deutschen Online-Inhalteanbieter anzumelden. Die bereits bestehende Errungenschaft als deutscher Verbraucher von einem belgischen Kreditinstitut eine Kreditkarte zu erhalten, darf nicht unterlaufen werden.

4. TECHNOLOGIENEUTRALITÄT WAHREN

Damit Verbraucher die Wahl haben, über welches Endgerät bzw. über welche Übertragungstechnik sie die Online-Inhaltdienste nutzen, sollte der Grundsatz der Technologieutralität ausdrücklich in der Verordnung verankert werden.

⁴ Auszug BT Drucksache 17/13951 S.72 zum Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie

5. DIENSTLEISTUNGSQUALITÄT IM AUSLAND VORAB TRANSPARENT MACHEN

Nach Artikel 3 (3) PortabilitätsVO soll der Anbieter von Online-Inhaltediensten verpflichtet werden, dem Verbraucher mitzuteilen, in welcher Qualität er die Online-Inhaltedienste bei Portierung im Ausland bereitstellt. Anforderungen an die Qualität, der im Rahmen der grenzüberschreitenden Portabilität bereitgestellten Dienste, enthält der Verordnungsvorschlag hingegen nicht.

Aus Sicht des vzbv wäre es hier notwendig, den Anbieter zu verpflichten, Verbraucher klar und verständlich vor Vertragsschluss darüber zu informieren, in welcher Qualität der Online-Inhaltedienst im EU-Ausland bereitgestellt wird.

6. DURCHSETZBARKEIT DER PORTABILITÄT SICHERSTELLEN

Unklarheit besteht nach Ansicht des vzbv auch bezüglich der individuellen Rechtsdurchsetzung des Verbrauchers für den Fall, dass Portabilität von Seiten des Online-Inhaltedienstes nicht gewährleistet wird. Der parallel verhandelte Richtlinienentwurf über digitale Inhalte (COM(2015) 634 final) bietet hier zwar grundsätzlich passende Regelungen: So gehören gemäß Artikel 6 Nr. 2 des Richtlinienentwurfs zu den Anforderungen an die Vertragsmäßigkeit von digitalen Inhalten auch Leistungsmerkmale wie die Zugänglichkeit zu digitalen Inhalten. Damit hätte der Verbraucher die Möglichkeit, bei einem Mangel der Portabilität (und damit einem Mangel der Zugänglichkeit) auf die Instrumente der Minderung, des Schadensersatzes oder der Vertragsbeendigung (Artikel 10 ff. des Richtlinienentwurfs) zurückzugreifen.

Jedoch lässt der Richtlinienentwurf zu digitalen Inhalten offen, was konkret erforderlich ist, um die Anforderungen des Vertrags an Zugänglichkeit zu erfüllen. Außerdem ist in Artikel 3 Nr. 7 und in Erwägungsgrund (21) des Richtlinienentwurfs ausdrücklich vermerkt, dass diese Regelungen auf die PortabilitätsVO keine Anwendung finden dürfen. Dies hat zur Folge, dass sich die Durchsetzbarkeit der Portabilität weiterhin nach nationalem Recht richtet. Es bleibt somit weiterhin klärungsbedürftig, welcher Vertragstyp (zum Beispiel Kaufvertrag, Mietvertrag, Dienstvertrag, Vertrag sui generis) bei Online-Inhaltediensten überhaupt vorliegt, um die individuellen Rechte der Verbraucher zu kennen oder anhand eines gesetzlichen Leitbildes eine Prüfung der allgemeinen Geschäftsbedingungen vorzunehmen. Damit wird der nicht hinnehmbaren Praxis des Abschlusses von sogenannten Lizenzverträgen ohne gesetzliches Leitbild weiter Vorschub geleistet, was faktisch zur Schlechterstellung der Verbraucher führt.

Damit die beiden Rechtsakte sinnvoll aufeinander abgestimmt sind, schlägt der vzbv vor, dass die Richtlinie über digitale Inhalte bei der Definition der Vertragskonformität explizit auf die Anforderungen der PortabilitätsVO verweist.

7. ZUGANG ZU DIGITALEN INHALTEN AUS DEM AUSLAND AUCH IM HEIMATLAND ERMÖGLICHEN

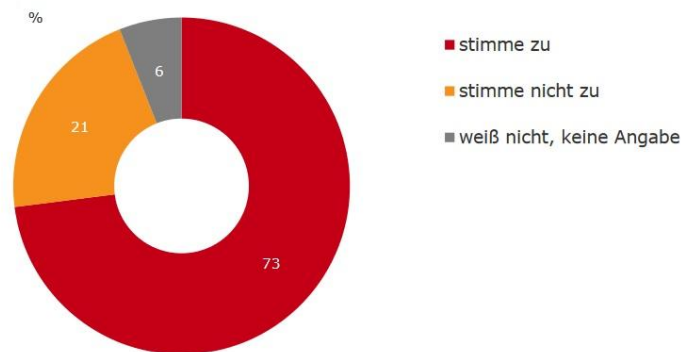
Die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Portabilität klingt zunächst vielversprechender, als sie tatsächlich ist. Es wird häufig übersehen, dass es sich bei dem Vorschlag zur Portabilität letztlich um die Ermöglichung einer Selbstverständlichkeit handelt, nämlich dass der Verbraucher sein bereits bezahltes Angebot auch im EU-Ausland nutzen kann. Der Vorschlag ist in materieller Hinsicht auf solche Inhaltedienste be-

schränkt, bei denen eine direkte Vertragsbeziehung zwischen Anbieter und Verbraucher besteht. Die Möglichkeit, eine solche Vertragsbeziehung grenzüberschreitend aufzunehmen und beispielweise ausländische Inholdedienste auch in Deutschland zu abonnieren, bleibt beschränkt. Auch frei zugängliche Dienste können weiterhin blockiert werden. Für einen echten digitalen Binnenmarkt, in dem Verbraucher Zugriff auf Inhalte aus der ganzen EU haben sollen, müssen weitere Anstrengungen zur Harmonisierung des Urheberrechts erfolgen. Hierzu bedarf es insbesondere einer Revision der Kabel-Satelliten-Richtlinie. Die EU-Kommission hat Vorschläge zur Reform für 2016 angekündigt. Unklar ist jedoch noch, wie weitgehend diese Vorschläge sein werden.

Deutsche Verbraucher würden einen Vorschlag der EU-Kommission in diesem Sinne jedenfalls begrüßen. Knapp drei Viertel (73 Prozent) der Verbraucherinnen und Verbraucher wollen Sportsendungen, Filme oder TV-Serien aus dem EU-Ausland auch in Deutschland abonnieren können.

Bezahldienste für Online-Medien aus dem EU-Ausland

Eine breite Mehrheit ist für die Nutzbarkeit von Angeboten aus dem EU-Ausland



Frage: Bitte sagen Sie mir, ob Sie der folgenden Aussage zustimmen oder nicht zustimmen: In Deutschland sollten Bezahldienste für Online-Medien aus dem EU-Ausland genutzt werden können, zum Beispiel Angebote für Sportsendungen, Filme oder TV-Serien.
Basis: 1.032 Befragte



TNS Emnid
Geoblocking
Februar 2016 | Seite 3



Quelle: <http://www.vzbv.de/sites/default/files/mehrthemenumfrage-geoblocking-vzbv-2016.pdf>