

Sonderbericht

Ungerechtfertigtes Geoblocking im Online-Handel:

Die Verordnung bietet einen ausgewogenen Rahmen, doch gibt es noch Herausforderungen bei der Durchführung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Contents

	Paragraph
Zusammenfassung	I-IX
Einleitung	01-12
Geoblocking und der digitale Binnenmarkt	01-02
Die Geoblocking-Verordnung	03-08
Wichtigste Aufgaben und Zuständigkeiten	09-12
Zuständigkeiten der Kommission	09
Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten	10-12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13-19
Bemerkungen	20-89
Bei der Bekämpfung von ungerechtfertigtem Geoblocking in der EU wurden Fortschritte erzielt	20-35
Die Kommission ermittelte die Bedürfnisse von Verbrauchern und Händlern und die Hindernisse für den Online-Handel, doch ihre Folgenabschätzung war in einiger Hinsicht begrenzt	22-25
Die Geoblocking-Verordnung befasst sich mit spezifischen Herausforderungen und Bedürfnissen in bestimmten Bereichen, während andere Bereiche weniger berücksichtigt werden	26-35
Mängel bezüglich Sensibilisierung, Durchsetzung und Überwachung gefährdeten die wirksame Durchführung der Verordnung	36-89
Die Kommission unterstützt die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung, doch Kunden und Händler sind nach wie vor nur begrenzt sensibilisiert	36-51
Die Durchsetzung ist nach wie vor ein Schwachpunkt der Verordnung	52-67
Die Auswirkungen der Überwachung und Bewertung der Verordnung durch die Kommission weisen Mängel auf	68-89
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	90-102

Anhang

Ergebnisse der Umfrage

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Geoblocking ist ein erhebliches Hindernis bei der Schaffung eines "digitalen Binnenmarkts" der EU. Dies geht aus der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt von 2015 hervor. Geoblocking liegt beispielsweise vor, wenn Händler, die in einem bestimmten Mitgliedstaat tätig sind, den Zugang aus anderen Mitgliedstaaten zu ihren Online-Benutzeroberflächen beschränken. 2018 wurde die Geoblocking-Verordnung angenommen, um gegen Diskriminierung von Kunden in der EU aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Wohnsitzes oder ihrer Niederlassung anzugehen. In der Verordnung wird zwar eingeräumt, dass Geoblocking in bestimmten Situationen gerechtfertigt sein kann, doch untersagt sie Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung, wenn es keine solche Rechtfertigung gibt.

II Der Hof führte diese Prüfung durch, weil Geoblocking zu Unzufriedenheit bei den Verbrauchern führt und Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking eine Voraussetzung für das wirksame Funktionieren des digitalen Binnenmarkts sind. Er geht davon aus, dass seine Feststellungen im Zusammenhang mit der nächsten Bewertung der Verordnung durch die Kommission, die 2025 fällig ist, nützlich sein werden.

III Der Hof bewertete, ob die Kommission die Herausforderungen und Bedürfnisse von EU-Kunden und Online-Händlern im Zusammenhang mit Geoblocking korrekt ermittelt hat und angegangen ist, ob sie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung und bei der Gewährleistung einer angemessenen Kommunikation und Sensibilisierung unterstützte und ob sie bei der Beseitigung von ungerechtfertigtem Geoblocking mit den nationalen Stellen zusammenarbeitete, die Durchführung der Verordnung angemessen überwachte und Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Probleme ergriff.

IV Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Annahme der Geoblocking-Verordnung zwar einen Fortschritt bei der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Verbrauchern und Händlern bedeutet, jedoch nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die ordnungsgemäße und einheitliche Durchführung der Verordnung bestehen.

V Bei der Ausarbeitung ihres Legislativvorschlags für die Geoblocking-Verordnung führte die Kommission Umfragen, Studien und sowie eine Folgenabschätzung durch, um die wichtigsten Herausforderungen und Bedürfnisse von Verbrauchern und Händlern im elektronischen Handel zu ermitteln und zu analysieren. Der Hof ermittelte

eine Reihe von Mängeln in der Folgenabschätzung, wie z. B. eine nur begrenzte quantitative Bewertung wirtschaftlicher Aspekte, fehlende Daten, eine unvollständige Überprüfung der Kohärenz mit anderen einschlägigen EU-Rechtsvorschriften und unzureichende Überwachungsregelungen. Der Hof stellte ferner fest, dass in der Verordnung (und dem entsprechenden Vorschlag der Kommission) bestimmte zuvor als problematisch eingestufte Bereiche wie die grenzüberschreitende Lieferung physischer Waren, audiovisuelle Dienste und Online-Dienste, die Zugang zu urheberrechtlich geschützten Inhalten bieten, ausgeklammert wurden. Dies schränkt den Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ein und schafft darüber hinaus Unklarheiten bei ihrer Anwendung. In ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung (2020) untersuchte die Kommission, ob es durchführbar wäre, diese Sektoren einzubeziehen, zog aber – unter anderem aufgrund des Mangels an Daten – in Erwägung, keinen Legislativvorschlag zur Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung vorzulegen.

VI Die Kommission unterstützt die Behörden der Mitgliedstaaten durch ihre Leitlinien für die Anwendung der Verordnung, durch Hilfe und Koordinierung im Rahmen des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und des Netzwerks der Europäischen Verbraucherzentren und durch Beiträge zu Sensibilisierungsmaßnahmen. Die Sensibilisierungsmaßnahmen hatten jedoch nur begrenzte Auswirkungen auf Kunden und Händler. Die Kommission hat die Ergebnisse ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung dem Europäischen Parlament übermittelt und muss diesem nach Abschluss der bevorstehenden Überprüfung der Verordnung auch deren Ergebnisse übermitteln.

VII Die Durchsetzung der Verordnung durch von den Mitgliedstaaten benannte Stellen erfolgte mit Verzögerungen. Der Hof stellte ferner erhebliche Unterschiede zwischen den Maßnahmen fest, die die Mitgliedstaaten gegen Händler ergreifen, die gegen die Verordnung verstoßen. Dies birgt das Risiko, dass es bei der Durchführung der Verordnung keine gleichen Wettbewerbsbedingungen im gesamten EU-Binnenmarkt gibt.

VIII Die Kommission ist für die Überwachung der Anwendung der Verordnung zuständig. Der Hof stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Überwachungsregelungen nicht ausreichend detailliert festgelegt wurden und dass die gesammelten Nachweise nicht ausreichten, um Fortschritte zu verfolgen und Trends beim Geoblocking zu überwachen.

IX Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- eine Studie durchzuführen, um zu bewerten, ob der Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ausgeweitet werden sollte oder ob sonstige einschlägige sektorspezifische Verordnungen geändert werden sollten;
- ihre Unterstützung und Hilfe bei der Sensibilisierung in den Mitgliedstaaten zu verbessern;
- die Durchsetzungsregelungen der Mitgliedstaaten durch einen EU-weiten Durchsetzungsmechanismus zu ergänzen;
- die Angemessenheit der Überwachungsregelungen zu verbessern, mit denen die Wirksamkeit der Geoblocking-Verordnung gemessen wird.

Einleitung

Geoblocking und der digitale Binnenmarkt

01 Im Mai 2015 legte die Kommission ihre [Strategie für einen digitalen Binnenmarkt](#) vor – eine Reihe von Zielen, legislativen Maßnahmen und Unterstützungsmaßnahmen zur Förderung des "digitalen Binnenmarkts", zur Beseitigung von Hindernissen für grenzüberschreitende Online-Aktivitäten und zur Unterstützung von Unternehmen beim Verkauf von Waren und bei der Erbringung von Dienstleistungen überall in der EU. Im Zusammenhang mit dieser Strategie hat die Kommission Studien durchgeführt, in denen Geoblocking als großes Hindernis für die Schaffung eines "digitalen Binnenmarkts" in der EU ermittelt wurde.

02 Geoblocking liegt beispielsweise vor, wenn in einem bestimmten Mitgliedstaat tätige Anbieter für Kunden aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zu ihren Online-Benutzeroberflächen, wie zum Beispiel Websites und Apps, sperren oder beschränken. Auch könnten Anbieter unterschiedliche allgemeine Geschäftsbedingungen für den Zugang zu ihren Waren und Dienstleistungen anwenden, wobei auch der Standort des Kunden ausschlaggebend sein kann. Da Geoblocking die Chancen und Wahlmöglichkeiten der Verbraucher einschränkt, ist es eine maßgebliche Ursache für Unzufriedenheit der Verbraucher und behindert den freien Austausch von Produkten und Dienstleistungen im digitalen Binnenmarkt.

Die Geoblocking-Verordnung

03 Im Jahr 2016 legte die Kommission einen Legislativvorschlag zur Beendigung des ungerechtfertigten Geoblockings vor, der zur Annahme der [Verordnung \(EU\) 2018/302](#) (im Folgenden "Geoblocking-Verordnung") durch den Rat und das Parlament führte. Diese Verordnung trat am 3. Dezember 2018 in Kraft.

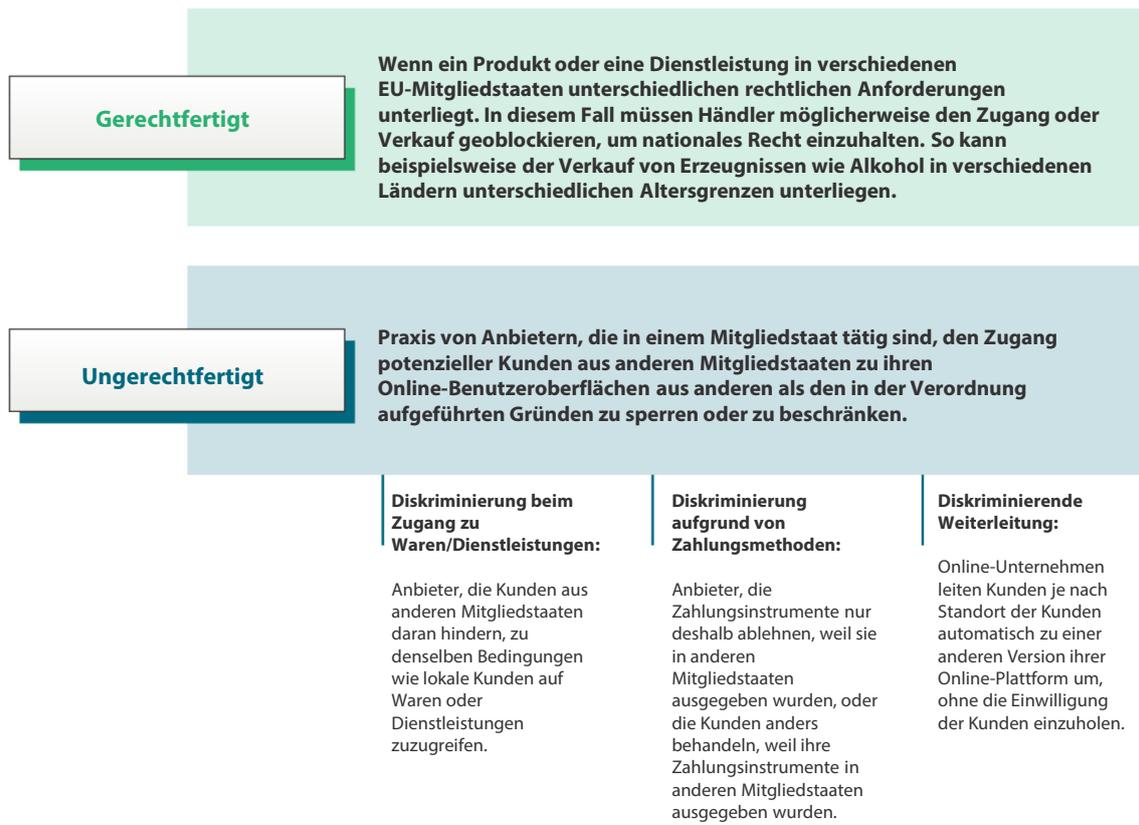
04 Die Verordnung verbietet ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung von Kunden aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Wohnsitzes (oder ihrer Niederlassung) und gilt für Händler aus der EU und aus Drittländern, die an in der EU ansässige Personen verkaufen. Sie soll die Transparenz verbessern und Diskriminierungen von Verbrauchern im Internet verhindern, Rechtssicherheit für Händler im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr schaffen und die Durchsetzung durch die Behörden verbessern (siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1: Wichtigste Bestimmungen der Geoblocking-Verordnung

- Anbieter dürfen den **Zugang von Kunden zu Online-Benutzeroberflächen** nicht aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes/der Niederlassung **sperrern oder beschränken**.
- Anbieter dürfen **für den Zugang zu Waren oder Dienstleistungen keine unterschiedlichen allgemeinen Geschäftsbedingungen** aus Gründen der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes/der Niederlassung anwenden, wenn der Kunde anstrebt,
 - Waren zu kaufen, die an einen Ort in einem Mitgliedstaat geliefert oder an einem Ort in einem Mitgliedstaat abgeholt werden, an dem der Anbieter tätig ist oder der von dem Anbieter beliefert wird;
 - elektronisch erbrachte Dienstleistungen zu erhalten, deren Hauptmerkmal nicht die Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Werken oder sonstigen Schutzgegenständen und deren Nutzung ist;
 - andere Dienstleistungen an einem physischen Ort in einem Mitgliedstaat, in dem der Anbieter tätig ist, zu erhalten.
- Anbietern ist es untersagt, 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 **unterschiedliche Bedingungen für Zahlungsverfahren anzuwenden**.

05 Gleichzeitig wird in der Verordnung anerkannt, dass Geoblocking in bestimmten Situationen gerechtfertigt sein kann, und es sind mehrere Ausnahmen vorgesehen (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Geoblocking gemäß der Verordnung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Folgende Aspekte sind nicht Gegenstand der Verordnung:

- Die Verordnung gilt nicht für Tätigkeiten gemäß Artikel 2 Absatz 2 der [Richtlinie 2006/123/EG](#) (z. B. Finanz-, Verkehrs- und Gesundheitsdienstleistungen sowie audiovisuelle Dienste).
- Die Verordnung verpflichtet Anbieter nicht dazu, physische Waren in andere Mitgliedstaaten zu liefern, in denen sie gemäß ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen für den Zugang keine Lieferung anbieten, oder nicht elektronisch erbrachte Dienstleistungen an einem anderen Ort als einem physischen Standort in einem Mitgliedstaat, in dem der Anbieter tätig ist, zu erbringen.

- Die Verordnung hindert Anbieter nicht daran, in verschiedenen Mitgliedstaaten in nichtdiskriminierender Weise unterschiedliche allgemeine Geschäftsbedingungen für den Zugang und für den Verkauf, einschließlich unterschiedlicher Verkaufspreise, anzubieten.
- Die Vorschrift über die Nichtdiskriminierung in Bezug auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen (Artikel 4 Absatz 1) gilt nicht für elektronisch erbrachte Dienstleistungen, deren Hauptmerkmal die Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Werken ist (z. B. Online-Streamingdienste, E-Books, Videospiele, Musik, Software).

07 Gemäß der Verordnung muss die Kommission alle fünf Jahre (ab März 2020) bewerten, wie die Verordnung durchgeführt wird, und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Bericht erstatten. Erforderlichenfalls muss der Bericht einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung im Lichte rechtlicher, technischer oder wirtschaftlicher Entwicklungen enthalten.

08 Die Geoblocking-Verordnung baut auf der [Dienstleistungsrichtlinie](#) auf und ist Teil einer Reihe von EU-Initiativen, die synergetisch wirken sollen, um ungerechtfertigte Geoblocking-Praktiken zu bekämpfen und den grenzüberschreitenden Handel zu erleichtern. Dazu gehören

- die [Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr](#) von 2000,
- die [Richtlinie über die Rechte der Verbraucher](#) von 2011,
- die 2015 überarbeitete [Richtlinie über Zahlungsdienste](#),
- die [Verordnung zur grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhaltediensten](#) von 2017,
- die [Verordnung \(EU\) 2017/2394 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz](#),
- die [Verordnung über grenzüberschreitende Paketzustelldienste](#) von 2018,
- die [Richtlinie \(EU\) 2019/770](#) und die [Richtlinie \(EU\) 2019/771](#) zur Harmonisierung der verbindlichen Verbraucherrechte betreffend die Bereitstellung digitaler Inhalte und den Warenkauf,
- neue [Vorschriften zur Verringerung des mit der Mehrwertsteuer verbundenen Verwaltungsaufwands bei grenzüberschreitenden Verkäufen](#) ab dem 1. Juli 2021,
- zahlreiche sektorspezifische Verordnungen und Richtlinien.

Wichtigste Aufgaben und Zuständigkeiten

Zuständigkeiten der Kommission

- 09** Bei den zuständigen Stellen der Kommission handelt es sich um
- o die GD CNECT und die GD GROW, die den Vorschlag für die Verordnung ausgearbeitet haben, Leitlinien für nationale Stellen bereitstellen, für das Thema Geoblocking sensibilisieren und die Durchführung der Geoblocking-Verordnung überwachen,
 - o die GD JUST, die die Koordinierung der Tätigkeiten des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (*Consumer Protection Cooperation Network*, CPC-Netz) unterstützt und die Funktionsweise der in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (*Consumer Protection Cooperation Regulation*, CPC-Verordnung) vorgesehenen Mechanismen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Durchsetzung überwacht, auch im Bereich Geoblocking. Die GD JUST unterstützt auch die Koordinierung des Netzwerks der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz) und dessen politische Strategie.

Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

10 Gemäß der Geoblocking-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Stellen benennen, die für die Durchsetzung der Bestimmungen der Verordnung und für die Unterstützung von Verbrauchern bei Streitigkeiten mit Anbietern zuständig sind. Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten ferner, "wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Maßnahmen" festzulegen und umzusetzen, die im Falle von Verstößen gegen ihre Bestimmungen anzuwenden sind, und der Kommission diese Maßnahmen zur Veröffentlichung im Internet mitzuteilen.

11 Was Business-to-Consumer-Situationen (B2C-Situationen) betrifft, so handelt es sich bei den Durchsetzungsstellen der meisten Mitgliedstaaten um nationale Behörden, die das Verbraucherrecht bereits zuvor im Rahmen der CPC-Verordnung durchsetzten (siehe **Kasten 2**). Einige Mitgliedstaaten haben stattdessen sonstige nationale Behörden benannt, insbesondere für den Bereich der Geschäfte zwischen Unternehmen (Business-to-Business, B2B). Dazu gehören Gerichte, Ministerien und regionale Verwaltungen.

Kasten 2: Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz (CPC-Netz)

- Mit der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz von 2004 wurde das CPC-Netz eingerichtet, um es den nationalen Verbraucherschutzbehörden verschiedener Mitgliedstaaten zu ermöglichen, einander Amtshilfe bei der Durchsetzung zu leisten und weitverbreitete Verstöße gegen das EU-Verbraucherschutzrecht in koordinierter Weise zu bekämpfen. Mit der 2017 aktualisierten CPC-Verordnung wurden die Durchsetzungsbefugnisse des Netzes gestärkt.
- Jeder Mitgliedstaat finanziert einen nationalen CPC-Netz-knotenpunkt. Die Kommission überwacht die Funktionsweise des Amtshilfemechanismus und koordiniert unter bestimmten Umständen gemeinsame Durchsetzungsmaßnahmen der zuständigen Behörden. Außerdem stellt sie ihnen Finanzhilfen zur Förderung der Zusammenarbeit, zur Schulung des Personals und zur Verbesserung der IT-Infrastruktur zur Verfügung.
- Seit Dezember 2018 sind die CPC-Netz-knotenpunkte auch für den Schutz der Verbraucher vor Verstößen gegen die Geoblocking-Verordnung zuständig.

12 Die meisten Mitgliedstaaten haben ihr Europäisches Verbraucherzentrum als die nationale Stelle benannt, die die Verbraucher bei Streitigkeiten über Geoblocking unterstützt (siehe [Kasten 3](#)).

Kasten 3: Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz)

- 2005 richteten die Kommission und die Mitgliedstaaten das [Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren \(EVZ-Netz\)](#) ein, das in allen Mitgliedstaaten präsent ist, um die Verbraucher über ihre Rechte zu informieren und sie bei der Beilegung grenzüberschreitender Streitigkeiten mit Anbietern zu unterstützen.
- Das EVZ-Netz wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert. Die Kommission koordiniert die Arbeit von 29 EVZ (eines in jedem Mitgliedstaat sowie Island und Norwegen).
- Seit Dezember 2018 können Verbraucher vom EVZ-Netz Informationen und Unterstützung in grenzüberschreitenden Streitigkeiten erhalten, die unter die Geoblocking-Verordnung fallen.
- In einem [Positionspapier aus dem Jahr 2023](#) erklärte das EVZ-Netz, dass zwar die Kenntnisse über das Geoblocking zugenommen hätten, der genaue Anwendungsbereich und der Umfang der Geoblocking-Verordnung den Verbrauchern aber nach wie vor nicht bekannt seien. Im [Bericht des EVZ-Netzes von 2022](#) wurden darüber hinaus eine bessere Durchsetzung der Verordnung, gemeinsame Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten sowie eine Ausweitung der Verordnung auf Dienste gefordert, die nicht in den derzeitigen Anwendungsbereich fallen (z. B. urheberrechtlich geschützte digitale Dienste, Finanzdienstleistungen, Versicherungen und private Dienstleistungen im Gesundheitsbereich).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 Mit dieser Prüfung wollte der Hof die Auswirkungen der Geoblocking-Verordnung und der von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von ungerechtfertigtem Geoblocking bewerten. Dazu untersuchte er insbesondere, ob die Kommission

- die Herausforderungen und Bedürfnisse von Kunden und Online-Anbietern in der EU im Zusammenhang mit Geoblocking zutreffend ermittelt hat;
- diese Herausforderungen und Bedürfnisse mithilfe der Geoblocking-Verordnung angemessen angegangen und somit – in Synergie mit anderen einschlägigen EU-Rechtsakten – letztlich die Verbraucherrechte in der EU geschützt hat;
- die nationalen Durchsetzungsstellen und die EVZ bei der Durchführung der Verordnung in geeigneter Weise unterstützt hat;
- für eine angemessene Kommunikation mit den Interessenträgern sowie für deren Sensibilisierung gesorgt hat;
- bei der Beseitigung von ungerechtfertigtem Geoblocking zum Schutz der Verbraucher in der EU in geeigneter Weise mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet hat;
- in angemessener Weise die Durchführung der Geoblocking-Verordnung überwacht und Maßnahmen ergriffen hat, um etwaige festgestellte Probleme anzugehen.

14 Gegenstand der Prüfung des Hofes war der Zeitraum von 2015 bis Mai 2024 (Abschluss der Prüfungsarbeiten). Der Hof analysierte Studien, wissenschaftliche Artikel und sonstiges Material zum Thema Geoblocking, das sowohl vor als auch nach der Annahme der Verordnung erstellt wurde. Einige dieser Informationen sind öffentlich zugänglich, während andere Dokumente von der Kommission, nationalen Stellen, Verbraucher- und Handelsverbänden zur Verfügung gestellt wurden.

15 Der Hof befragte Mitarbeiter der zuständigen Kommissionsdienststellen (GD CNECT, GD GROW und GD JUST) und des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz des Europäischen Parlaments sowie Handels- und Verbraucherverbände in der EU, einen Anbieter und Sachverständige für Geoblocking, das den elektronischen Handel betrifft. Darüber hinaus führte der Hof Online-Befragungen der nationalen Durchsetzungsstellen Österreichs, Deutschlands,

Irlands, Portugals und Schwedens sowie der österreichischen und französischen EVZ (als nationale Verbraucherhilfeeinrichtungen) durch, da Letztere sich ausgehend von Dokumenten als gute Beispiele erwiesen und von der Kommission und einem Mitgliedstaat vorgeschlagen wurden.

16 Der Hof nutzte die Dienste eines externen Sachverständigen für Geoblocking, um zu bewerten, wie sich die Geoblocking-Verordnung in die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften einfügt. Der Sachverständige bewertete die möglichen Auswirkungen einer Ausweitung des Anwendungsbereichs und einer verstärkten Durchsetzung der Verordnung.

17 Der Hof traf mit Vertretern der für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zuständigen Behörden und der EVZ in vier Mitgliedstaaten (Estland, Griechenland, Luxemburg und Rumänien) sowie mit drei nationalen Verbraucherverbänden aus Griechenland, Luxemburg und Rumänien zusammen. Er wählte diese Mitgliedstaaten aus, um eine breite geografische Abdeckung und Heterogenität in Bezug sowohl auf die Zahl der von Verbrauchern bei EVZ eingereichten Geoblocking-Beschwerden als auch auf die Ergebnisse der IKT-Erhebung von Eurostat¹ zu gewährleisten. Der Hof verwendete zwei nach der Wohnbevölkerung gewichtete Variablen und kombinierte sie, um eine Rangliste der Mitgliedstaaten zu erstellen.

18 Um seine wichtigsten Nachweisquellen zu ergänzen, schickte der Hof Fragebögen an die nationalen Durchsetzungsstellen und EVZ in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie an nationale Handelsverbände, die am Online-Handel beteiligte Unternehmen vertreten, und stellte anschließend die Ergebnisse dieser Umfragen zusammen. Der Hof erhielt Antworten von 21 EVZ und 18 Durchsetzungsstellen (siehe auch den *Anhang*).

19 Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, da Geoblocking sowohl eine Ursache für Unzufriedenheit unter Verbrauchern als auch – sofern es ungerechtfertigt ist – eine Form der Diskriminierung von Verbrauchern ist. Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking tragen dazu bei, die Verbraucher in der EU und ihre Rechte zu schützen und den grenzüberschreitenden elektronischen Handel zu fördern, was eine Voraussetzung für das wirksame Funktionieren des digitalen Binnenmarkts ist. Der Hof geht davon aus, dass seine Feststellungen im Zusammenhang mit der

¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_i_esms.htm: Problem, auf das Einzelpersonen beim Kauf über eine Website oder App trafen (drei Monate): Ein Einzelhändler aus dem Ausland verkaufte nicht in dem betreffenden Land.

nächsten Bewertung der Verordnung durch die Kommission, die 2025 fällig ist, nützlich sein werden (siehe Ziffer [07](#)).

Bemerkungen

Bei der Bekämpfung von ungerechtfertigtem Geoblocking in der EU wurden Fortschritte erzielt

20 Gemäß den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) sollte die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Legislativvorschläge

- o die Interessenträger konsultieren, um deren Informationen und Meinungen zu ihrer Politik einzuholen;
- o eine Folgenabschätzung durchführen, in der unter anderem die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen verschiedener politischer Optionen untersucht werden. Die Bewertung sollte auch einen Plan für die Überwachung, Evaluierung und Berichterstattung (der eine Reihe von Indikatoren und gegebenenfalls die relevanten Aspekte der Datenerhebung enthält) umfassen, mit dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften verfolgt und ihre endgültigen Auswirkungen bewertet werden können.

21 Der Hof analysierte die [Studie von 2015, die der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt beigefügt war](#). Darüber hinaus untersuchte der Hof von der Kommission übermittelte Dokumente, insbesondere eine 2015 eingeleitete und 2016 veröffentlichte [Sektoruntersuchung zum Wettbewerb](#), in der die Perspektive der Anbieter eingenommen wird, sowie eine [Erhebung mit verdeckten Einkaufstests \("Mystery shopping survey"\)](#) und eine [Verbraucherumfrage zum digitalen Binnenmarkt](#) (die beide 2015 durchgeführt wurden und in denen Verbraucherinteressen im Vordergrund standen). Der Hof betrachtete auch die [Folgenabschätzung der Kommission zum Vorschlag für die Verordnung \(2016\)](#), in der diese drei Erhebungen berücksichtigt wurden, und bewertete die Kohärenz der Geoblocking-Verordnung mit anderen Rechtsvorschriften sowie die Ergebnisse der [öffentlichen Konsultation](#) der Kommission.

Die Kommission ermittelte die Bedürfnisse von Verbrauchern und Händlern und die Hindernisse für den Online-Handel, doch ihre Folgenabschätzung war in einiger Hinsicht begrenzt

22 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Kommission vor der Vorlage ihres Legislativvorschlags die wichtigsten Herausforderungen und Bedürfnisse im Zusammenhang mit dem Online-Handel ermittelt hatte. Dazu gehören

- die Notwendigkeit, die Rechtssicherheit sowohl für Verbraucher als auch für Anbieter zu erhöhen,
- ein gleichberechtigter Zugang zu Websites für Verbraucher, was im Widerspruch zum Interesse der Anbieter an der Möglichkeit einer Umleitung steht,
- ein gleichberechtigter Zugang der Verbraucher zu Waren und Dienstleistungen, einschließlich der Möglichkeit der Lieferung in das Wohnsitzland,
- die Herausforderungen für Anbieter bei der grenzüberschreitenden Zustellung, die sich aus unterschiedlichen Verbraucherschutzgesetzen, Unterschieden bezüglich der Besteuerung usw. ergeben,
- die Sensibilität der Verbraucher für Preisdiskriminierung aufgrund des Wohnsitzes und der Staatsangehörigkeit eines Kunden einerseits und die wirtschaftlichen Gegebenheiten, die eine Preisdifferenzierung rechtfertigen können, andererseits,
- Diskriminierung in Bezug auf die Zahlungsmittel.

23 In einem ersten Schritt wurden in der der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt beigefügten Studie aus dem Jahr 2015 die Herausforderungen und Bedürfnisse ermittelt, mit denen Verbraucher und Händler im Zusammenhang mit dem Geoblocking von Waren und Offline-Dienstleistungen (online bezahlte, aber offline konsumierte Dienstleistungen) konfrontiert sind. In Bezug auf digitale Inhalte deckte die Strategie jedoch nur den grenzüberschreitenden Zugang für Verbraucher ab.

24 In der Folgenabschätzung von 2016 zum Vorschlag für die Geoblocking-Verordnung wurden die potenziellen Auswirkungen auf den Handel im Binnenmarkt untersucht. Es wurde der Schluss gezogen, dass die Aufhebung der Geoblocking-Beschränkungen den Handel wahrscheinlich ankurbeln würde, da Online-Verkäufer mehr Verkaufsaufträge von ausländischen Kunden erhalten würden, sodass sich ein verstärkter grenzüberschreitender elektronischer Handel positiv auf das BIP auswirken würde.

25 Bei seiner Überprüfung der Folgenabschätzung stellte der Hof jedoch fest, dass einige Aspekte nicht ausreichend analysiert wurden:

- Erstens konnte der Hof keine quantifizierte Schätzung des makroökonomischen/wirtschaftlichen Nutzens oder der Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen erkennen, wie sie in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung gefordert wird. Ferner stellte er fest, dass die Kommission weder die Sektoren, die von Artikel 2 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen sind, noch Situationen, in denen sich das Geoblocking sogar in den Räumlichkeiten eines Anbieters auf Kunden auswirkt, quantitativ bewertet hatte. Darüber hinaus wurden die sozialen und ökologischen Auswirkungen und die Ziele für nachhaltige Entwicklung nicht berücksichtigt. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass relevante Daten nicht vorlagen.
- Zweitens wurde in der Folgenabschätzung zwar die Kohärenz des Vorschlags mit anderen Rechtsakten wie der Dienstleistungsrichtlinie, der [Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr](#) und der [Richtlinie über die Rechte der Verbraucher](#) sowie dem EU-Wettbewerbsrecht analysiert. Jedoch wurden andere einschlägige Rechtsvorschriften wie die [Datenschutz-Grundverordnung \(DSGVO\)](#) und die [Richtlinie über alternative Streitbeilegung](#) nicht berücksichtigt. Der Hof hält dies für einen Schwachpunkt der Folgenabschätzung, da der Standort eines Kunden in die Kategorie der personenbezogenen Daten fällt und somit nach der DSGVO geschützt ist und da Probleme im Bereich des Geoblockings vorvertraglichen Charakter haben und daher auch nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie über alternative Streitbeilegung fallen.
- Schließlich umfassten die von der Kommission vorgeschlagenen Überwachungsregelungen zwar Indikatoren, doch waren diese nicht spezifisch genug, um eine Messung der Auswirkungen der Verordnung auf den E-Commerce zu ermöglichen.

Die Geoblocking-Verordnung befasst sich mit spezifischen Herausforderungen und Bedürfnissen in bestimmten Bereichen, während andere Bereiche weniger berücksichtigt werden

Die Verordnung trägt den Standpunkten sowohl der Kunden als auch der Händler Rechnung

26 Mit der Verordnung hat sich die Kommission mehreren Herausforderungen und Bedürfnissen in ausgewogener Weise gewidmet, indem sie sowohl die Positionen der Kunden als auch der Anbieter berücksichtigt hat. Dies lässt sich an einigen Beispielen veranschaulichen:

- a) Kunden haben gleichberechtigten Zugang zu Websites. Anbieter dürfen Kunden aufgrund ihres Standorts auf eine andere Website umleiten, wobei die Kunden jedoch zunächst ihre Einwilligung erteilen müssen.
- b) Anbieter sind nicht verpflichtet, in das Wohnsitzland eines Kunden zu liefern, aber die Kunden haben in den Mitgliedstaaten, die von dem Anbieter bedient werden, das Recht auf eine Lieferung zu denselben Bedingungen wie einheimische Kunden (Grundsatz "Einkaufen wie ein Einheimischer").
- c) Anbieter können auf Websites, die sich an verschiedene Gruppen richten, in nichtdiskriminierender Weise unterschiedliche Preise festlegen, aber alle Websites müssen für alle Kunden in der EU zugänglich sein.
- d) Es darf keine Diskriminierung hinsichtlich der Zahlungsmittel erfolgen, aber es steht den Anbietern frei zu entscheiden, welche sie akzeptieren.

27 Schließlich stellt die Möglichkeit der Nichtlieferung zwar ein Hindernis für Verbraucher, aber eine notwendige Option für Anbieter dar. Die Lieferverpflichtung wurde vom Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ausgenommen, vor allem aufgrund unterschiedlicher nationaler Verbraucherschutzgesetze (Verbrauchergarantien, Vorschriften über die Leistungen des Kundendienstes, unterschiedliche Anforderungen bezüglich der Sprachen, unterschiedliche Kennzeichnungsvorschriften, Sicherheitsvorschriften) und Steuergesetze.

Es bedarf weiterer Klarstellungen zu mehreren Fragen im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung der Verordnung

28 Gleichzeitig ermittelte der Hof auch einige Lücken und Probleme. Hier sind weitere Klarstellungen hinsichtlich der Anwendung der Verordnung in der Praxis erforderlich. Dies kann die Wirksamkeit der Verordnung beeinträchtigen. Nachfolgend einige Beispiele:

- Die Verordnung gilt nicht nur für den B2C-Geschäftsverkehr, sondern auch für B2B-Geschäfte, bei denen ein Unternehmen Waren oder Dienstleistungen zum alleinigen Zweck der Endnutzung erwerben will. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, eine Stelle zu benennen, die für die Unterstützung solcher Unternehmen im Falle von Streitigkeiten mit einem Händler zuständig ist. Die EVZ leisten in diesen Fällen keine Unterstützung, und die Durchsetzungsstellen vieler Länder befassen sich nicht mit derartigen Streitigkeiten. In 12 Mitgliedstaaten gibt es keine Stelle, die Unternehmen unterstützt, und in 14 Mitgliedstaaten können Unternehmen nur von Handelsverbänden unterstützt werden. In 13 Mitgliedstaaten befassen sich die Durchsetzungsstellen nicht mit B2B-Geschäften. Zwar gilt die Geoblocking-Verordnung für in der EU tätige Händler aus Drittländern, doch werden Beschwerden gegen diese Händler von den EVZ nicht bearbeitet (siehe Ziffern [11–12](#)). Außerdem gibt es in der Verordnung eine Lücke in Bezug auf die Unterstützung und Durchsetzung im Zusammenhang mit B2B.
- Gemäß Verordnung ist Diskriminierung aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Zahlung stehen, verboten. Dennoch ist noch unklar, wie bestimmte praktische Fragen im Zusammenhang mit bestimmten Zahlungsmitteln (z. B. Co-Branding von Zahlungskarten) zu behandeln sind. In der Umfrage des Hofes regten eine Durchsetzungsstelle und eine EVZ eine Präzisierung der Vorschriften über die Zahlungsmittel als Schritt zur Verbesserung der Verordnung an.

- o Zwei der 18 Durchsetzungsstellen, die auf die Umfrage des Hofes antworteten, schlugen vor, den Anwendungsbereich der Verordnung in Bezug auf Dienstleistungen, deren Hauptmerkmal die Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Inhalten und deren Nutzung ist, klarer darzulegen. Beispielsweise macht die Formulierung "deren Hauptmerkmal" nicht hinreichend deutlich, welche Dienstleistungen unter die Verordnung fallen² (siehe [Anhang](#)).
- o Schließlich sind die Vorschriften über die gerichtliche Zuständigkeit und den räumlichen Geltungsbereich von Verwaltungsentscheidungen nicht hinreichend klar. Da die Verordnung nur für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr gilt, ist insbesondere unklar, welcher Mitgliedstaat (der des Kunden oder des Anbieters) Sanktionen für Verstöße verhängen sollte³. In der Umfrage des Hofes unter den Durchsetzungsstellen schlug einer der 18 Umfrageteilnehmer vor, dass klargestellt werden sollte, welcher Mitgliedstaat für die Durchsetzung zuständig ist (siehe [Anhang](#)).

Schlüsselsektoren fallen nach wie vor nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung

29 Gemäß Artikel 9 der Verordnung unterrichtet die Kommission das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Ergebnisse ihrer Überwachungs- und Evaluierungstätigkeiten. Die Kommission kann auch Änderungen der Verordnung vorschlagen.

30 Im November 2020 veröffentlichte die Kommission eine [erste kurzfristige Überprüfung](#). Diese Überprüfung wurde während der Verhandlungen mit den verschiedenen Interessenträgern vereinbart, um die Optionen für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf audiovisuelle Dienste und Online-Dienste zu prüfen, deren Hauptmerkmal die Bereitstellung des Zugangs zu urheberrechtlich geschützten Inhalten und deren Nutzung ist.

31 In der ersten kurzfristigen Überprüfung wurde auch erörtert, ob Dienstleistungen in den Sektoren Finanzen, Verkehr, Gesundheit und Telekommunikation, die allesamt derzeit ausgenommen sind, in den Anwendungsbereich der Verordnung einbezogen werden sollten. Es gab keine spezifische Folgenabschätzung, da die Kommission angesichts der Besonderheiten der Sektoren in Erwägung zog, diesbezüglich keinen

² Marketa Trimble, "The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary" (Edward Elgar Publishing, 2024), Textziffer 4.041–4.043, S. 248–249.

³ Marketa Trimble, "The EU Geo-Blocking Regulation: A Commentary" (Edward Elgar Publishing, 2024), Textziffer 7.027–7.032, S. 320–323.

Legislativvorschlag anzunehmen, auch wenn nicht alle Rechtsakte zur Regulierung dieser Sektoren eine spezifische Bestimmung zur Nichtdiskriminierung enthalten.

32 Zwar wurden bei der Überprüfung potenzielle Vorteile in Bezug auf audiovisuelle Inhalte festgestellt, doch wurde auch betont, dass es an ausreichenden Daten fehle, was es schwierig mache, zu verlässlichen Schlussfolgerungen zu gelangen, und eine weitere Bewertung erfordere. Die Kommission beschloss daher, weitere Nachweise für die Auswirkungen der Verordnung auf diese Tätigkeiten einzuholen.

33 Die Kommission beschloss, die Ansichten der Branchen, die audiovisuelle Dienste und Online-Dienste mit Zugang zu urheberrechtlich geschützten Inhalten bieten, sowie von Verbraucherorganisationen zu eruieren. Dieser Dialog mit den Interessenträgern führte nicht zu konkreten Vorschlägen, sondern lediglich zu Optionen, die weiter geprüft werden sollen. Dies war auch eine der Schlussfolgerungen einer [Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2023](#), in der anerkannt wurde, dass eine weitere Folgenabschätzung und zusätzliche Erkenntnisse erforderlich sind, bevor weitere Schritte in Bezug auf den audiovisuellen Sektor unternommen werden. Ferner wurde ein schrittweises Vorgehen vorgeschlagen, bei dem bestimmte Kategorien und Vertriebsmodelle des audiovisuellen Sektors einzeln ins Visier genommen werden. Die Kommission antwortete, dass sie Informationen über neue Geschäftsmodelle sammeln und Erkenntnisse über die Nachfrage der Verbraucher und über die Auswirkungen eines schrittweisen Ansatzes für den grenzüberschreitenden Zugang zu audiovisuellen Inhalten sammeln werde.

34 Im März 2021 wurde im Rahmen der Erörterung des Berichts im Europäischen Parlament mehrfach die Frage einer möglichen Ausweitung der Verordnung auf audiovisuelle Inhalte aufgeworfen. Daraufhin kündigte die Kommission an, dass sie beabsichtige, einen Dialog⁴ mit der Industrie aufzunehmen, bevor sie Maßnahmen – einschließlich Änderungen von Rechtsvorschriften – in Betracht zieht. Die Kommission erhielt auch Anfragen des Parlaments zur schriftlichen Beantwortung. In ihren Antworten präziserte die Kommission den Anwendungsbereich der Verordnung und erläuterte das Ziel des Dialogs. Sie gab an, weitere Nachweise seien erforderlich, bevor eine etwaige Ausweitung des Anwendungsbereichs geprüft werden könne.

⁴ Im Rahmen des [Aktionsplans für die Medien und den audiovisuellen Sektor](#).

35 Die Kommission beabsichtigte, im Hinblick auf die mögliche bevorstehende Überarbeitung der Verordnung im Jahr 2022 erneut eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Die Kommission übermittelte die Ergebnisse der [Bestandsaufnahme](#) am 18. Juli 2024 dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Mängel bezüglich Sensibilisierung, Durchsetzung und Überwachung gefährdeten die wirksame Durchführung der Verordnung

Die Kommission unterstützt die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung, doch Kunden und Händler sind nach wie vor nur begrenzt sensibilisiert

36 Die Kommission sollte die nationalen Stellen, die die Verordnung durchführen, anleiten und unterstützen und ein einheitliches Vorgehen sowie die Koordinierung aller Durchsetzungs- und Verbraucherschutzbehörden fördern⁵. Der Hof untersuchte die von der Kommission bereitgestellten Leitlinien, Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen.

Die Kommission stellte den Mitgliedstaaten von Anfang an angemessene Leitlinien und Schulungen zur Geoblocking-Verordnung zur Verfügung

37 Kurz nach Inkrafttreten der Verordnung veröffentlichte die Kommission ein [Dokument mit Fragen und Antworten](#), das Händlern, Verbrauchern und Behörden der Mitgliedstaaten praktische Leitlinien an die Hand gibt. Das Dokument erstreckt sich auf die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung. Es enthält konkrete Beispiele und sogar Informationen über grenzüberschreitende Lieferungen und Mehrwertsteuervorschriften, die über den Anwendungsbereich der Verordnung hinausgehen.

38 Von den EVZ, die auf die Umfrage des Hofes zur Verbraucherhilfe geantwortet haben, waren 62 % der Ansicht, dass die Leitlinien der Kommission zufriedenstellend sind und dass die Kommission auf Anfrage Unterstützung geleistet hat (siehe [Anhang](#)).

⁵ [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#), Kapitel V; Erwägungsgründe 38 und 41 der [Geoblocking-Verordnung](#).

39 Ebenso waren alle vom Hof besuchten Durchsetzungsstellen der Auffassung, dass das 2018 veröffentlichte Dokument mit Fragen und Antworten ausreichende Orientierung bietet. Zwei von ihnen waren auf der Grundlage ihrer Erfahrungen jedoch der Ansicht, dass das Dokument durch weitere Fallstudien aktualisiert werden könnte. Zwei der vom Hof befragten Durchsetzungsstellen hatten die Kommission um Klärung spezifischer Fragen gebeten und diese erhalten. 2018 hatte die Kommission zudem einen Workshop für nationale Durchsetzungsstellen zur praktischen Durchführung der Verordnung organisiert. Auch danach fanden – im Anschluss an die Annahme der [neuen CPC-Verordnung](#) – noch mehrere Workshops statt.

Die Kommission organisiert verschiedene Kanäle für die Kommunikation und den Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen Behörden auf europäischer Ebene

40 Das EVZ-Netz hält regelmäßige Sitzungen ab: Jedes Jahr findet ein "Tag der Zusammenarbeit" statt, die Kommission organisiert zweimal jährlich "Info-Tage", und auch die Direktoren des EVZ-Netzes halten Treffen ab. Hauptziel ist es, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zu erleichtern und Fragen, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, oder verbesserungsbedürftige Bereiche zu erörtern. Das EVZ-Netz hat zwei Positionspapiere zum Geoblocking veröffentlicht ([im Jahr 2019](#) und eine [Aktualisierung im Jahr 2023](#)). Sie basieren auf Informationen von EVZ, die Mitglieder des Netzes sind.

41 Die vom Hof befragten Durchsetzungsstellen fanden das CPC-Netz für die Kommunikation und Koordinierung zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Verbraucherfragen sehr nützlich. Einer Behörde zufolge könnte der Mechanismus der gegenseitigen Unterstützung durch eine Stärkung der Befugnisse des CPC-Netzes verbessert werden. Die Kommission arbeitet derzeit an einer möglichen Überarbeitung der CPC-Verordnung und zieht in diesem Zusammenhang verschiedene politische Optionen in Betracht.

42 Auf nationaler Ebene gibt es im Allgemeinen eine ausreichende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Stellen (EVZ, Durchsetzungsstelle und nationale Verbraucherorganisationen), aber auf EU-Ebene treffen sich das EVZ-Netz und das CPC-Netz nicht regelmäßig, um Durchsetzungsprioritäten und damit zusammenhängende Fragen zu erörtern.

43 Die Kommission teilte dem Hof mit, dass vor der COVID-19-Pandemie häufiger gemeinsame Sitzungen des EVZ-Netzes und des CPC-Netzes stattfanden. Im April 2024 fand erneut eine solche Sitzung statt. Im Rahmen dieser Sitzung präsentierten die EVZ dem CPC-Netz Geoblocking als eine Durchsetzungspriorität, zusammen mit der

[Verordnung zur Schaffung eines einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums](#) (SEPA-Verordnung). Die Kommission hat kürzlich einen weiteren Kanal für die Kommunikation und den Erfahrungsaustausch auf EU-Ebene bereitgestellt. Es handelt sich dabei um das Projekt "ECC-CPC-Monitor" (2024/2025), das einen informellen Online-Bereich bietet, in dem die EVZ und die Mitglieder des CPC-Netztes relevante Fragen effizienter erörtern können.

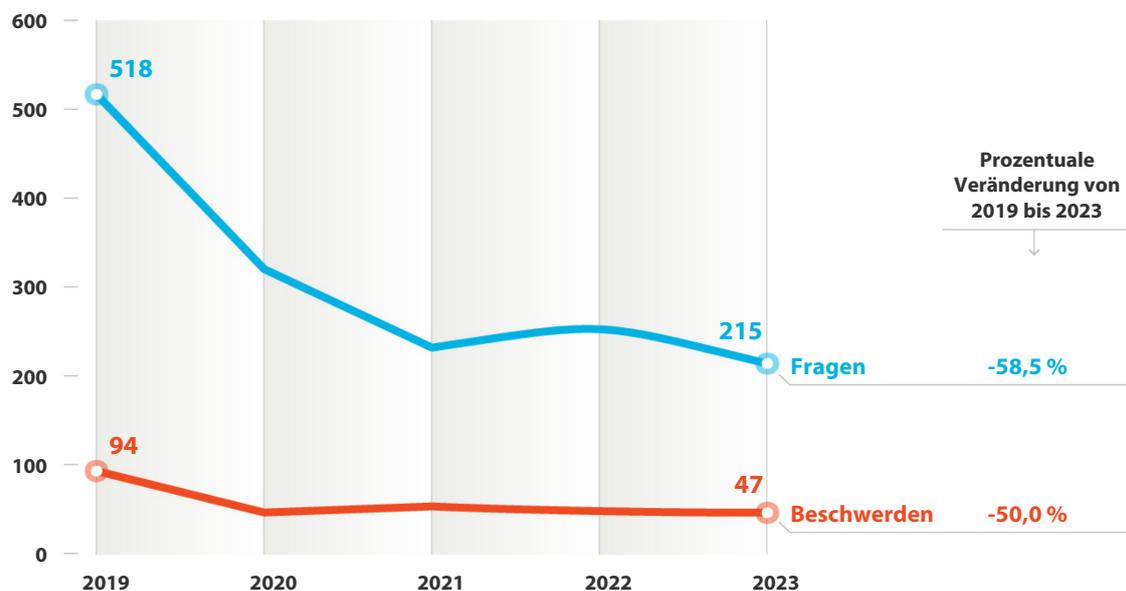
Sensibilisierungsmaßnahmen der Kommission und nationaler Stellen hatten nur begrenzte Auswirkungen auf Kunden und Händler

44 Im Jahr 2018 veröffentlichte die Kommission neben dem ausführlicheren Dokument mit Fragen und Antworten das Dokument [10 Key Features of the Geo-blocking Regulation](#) (10 Schlüsselmerkmale der Geoblocking-Verordnung). Im Jahr 2019 beteiligte sich die Kommission an Sensibilisierungsveranstaltungen mit Händlern und EVZ.

45 Die Websites der EVZ, die der Hof besucht hat, enthalten Informationen und nützliche Links zum Thema Geoblocking. Zwischen 2016 und 2020 arbeiteten die EVZ aktiv daran, das Bewusstsein für die Geoblocking-Verordnung zu schärfen, indem sie Konferenzen für Verbraucher organisierten, Pressemitteilungen und sonstiges Material veröffentlichten, Beiträge in den sozialen Medien veröffentlichten und Informationsworkshops für Händler und Durchsetzungsstellen durchführten. Diese Aktivitäten wurden als EVZ-Initiativen durchgeführt. Die Kommission wurde dabei nicht um Unterstützung gebeten. Den EVZ zufolge sind die Verbraucher über die Verordnung, nicht aber über ihren Anwendungsbereich informiert.

46 Die vom Hof vorgenommene Analyse der Entwicklung der Beschwerden und Fragen, die bei den EVZ im Zusammenhang mit der Geoblocking-Verordnung eingegangen sind, ergab, dass die Zahl der Anfragen von 2019 bis 2023 zurückgegangen ist (siehe [Abbildung 2](#)). Es zeigte sich auch, dass in den Mitgliedstaaten EVZ-Aktivitäten in unterschiedlichem Umfang stattfinden, da eine kleine Zahl nationaler Behörden weitaus aktiver ist als alle anderen.

Abbildung 2 – Bei den EVZ eingegangene Anfragen im Zeitverlauf

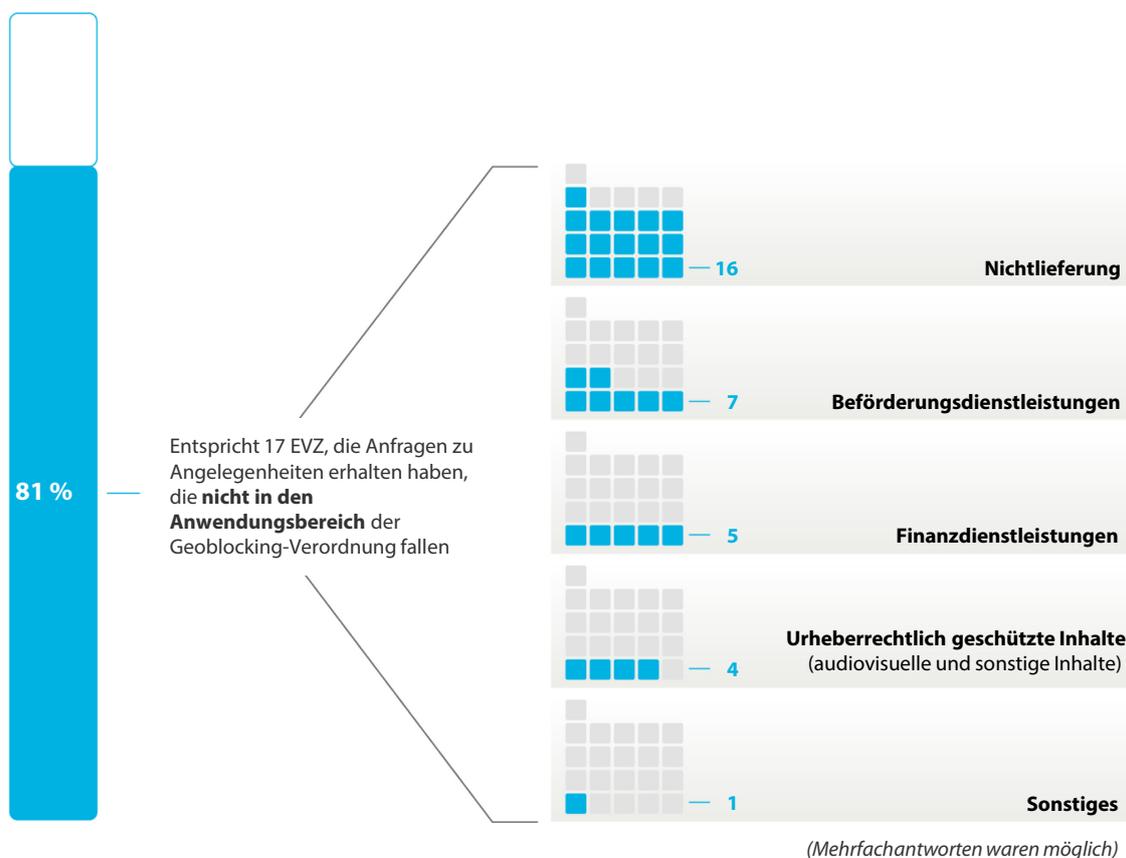


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

47 Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes zeigen, dass 56 % der Durchsetzungsstellen und 43 % der EVZ der Ansicht sind, dass die Kommission ihnen nicht geholfen hat, das Bewusstsein für die Verordnung zu schärfen. Darüber hinaus haben 67 % der Durchsetzungsstellen und 81 % der EVZ Anfragen außerhalb des Anwendungsbereichs der Geoblocking-Verordnung erhalten (siehe [Abbildung 3](#)). Die meisten EVZ (90 %) antworteten, dass die Verbraucher in ihren Ländern nur wenig informiert seien, und zwei EVZ vertraten die Ansicht, dass die Verbraucher überhaupt nicht informiert seien. In einem Positionspapier des EVZ-Netzes von 2023⁶ wird festgestellt, dass der Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung für die Verbraucher nach wie vor unklar ist (siehe [Anhang](#)).

⁶ Positionspapier des EVZ-Netzes, [Geo-blocking - Still an Area of Concern](#), 2023.

Abbildung 3 – Bei den EVZ eingegangene Anfragen außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung



Quelle: Umfrage des Europäischen Rechnungshofs.

48 Auch wenn Geoblocking für die EVZ nach wie vor eine Priorität darstellt⁷, ergab die vom Hof vorgenommene Analyse der Websites aller Mitgliedstaaten, dass acht EVZ keine Informationen über Geoblocking bereitstellen und dass in vier Mitgliedstaaten nur wenige oder gar keine Informationen über Geoblocking auf den Websites der Durchsetzungsstellen vorliegen.

49 Von den Durchsetzungsstellen in den vier besuchten Mitgliedstaaten vertraten zwei die Auffassung, dass Verbraucher und Händler die Verordnung nicht ausreichend kennen. Während sich eine der vier Durchsetzungsstellen an Medienbriefings beteiligt hatte und eine andere Durchsetzungsstelle Informationen über die Verordnung in der Landessprache zur Verfügung gestellt hatte, hatten zwei weitere keine Sensibilisierungsmaßnahmen organisiert. Eine Stelle war der Ansicht, das Fehlen von Beschwerden oder Auskunftersuchen zeige, dass das Bewusstsein ausreichend ist, während eine andere die Situation schwer zu beurteilen fand. Um das Bewusstsein zu

⁷ Ebd.

schärfen, halten es die Durchsetzungsstellen für sinnvoll, mehr EU-weite Informationskampagnen zu organisieren, bei denen praktische Leitlinien und Fallstudien mit Beispielen für bewährte Verfahren kombiniert werden.

50 In ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung berichtete die Kommission, dass etwa 50 % der Verbraucher in der EU bereits im Jahr 2019 Kenntnis von der Verordnung hatten. Das Bewusstsein der Händler war ebenfalls gering, weshalb vorgeschlagen wurde, die Sensibilisierungsmaßnahmen für beide Gruppen fortzusetzen (siehe Ziffer **30**).

51 Schließlich umfasst eine 2023 im Rahmen der Bestandsaufnahme der Kommission durchgeführte Studie⁸ eine Reihe von Umfragen und Gesprächen mit Verbraucher- und Handelsorganisationen. Die Ergebnisse zeigen, dass ein erheblicher Teil der Anbieter (37 %) die Verordnung nicht kannte, während die Verbraucher darüber verunsichert waren, ob der Anwendungsbereich die Lieferung umfasste.

Die Durchsetzung ist nach wie vor ein Schwachpunkt der Verordnung

Einige Mitgliedstaaten haben die zuständigen Durchsetzungsstellen erst verspätet benannt

52 Gemäß der Geoblocking-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten Stellen (Gerichte oder Verwaltungsbehörden) benennen, die "für eine angemessene und wirksame Durchsetzung" der Verordnung und für die Festlegung "wirksam[er], verhältnismäßig[er] und abschreckend[er]" Maßnahmen zum Umgang mit Verstößen zuständig sind. Die Durchsetzungsstellen sollen sicherstellen, dass diese Maßnahmen wirksam umgesetzt werden, indem sie im Falle eines Verstoßes gegen die Verordnung Maßnahmen gegen die betreffenden Händler ergreifen. Bis zum 3. Dezember 2018 mussten alle Mitgliedstaaten die zuständigen Stellen mit den erforderlichen Befugnissen ausstatten und der Kommission die von ihnen ergriffenen Maßnahmen mitteilen. Die Kommission sollte dann die Einhaltung der Verordnung überwachen.

53 Obwohl die meisten Mitgliedstaaten bestehende Verbraucherschutzbehörden mit den Befugnissen der Durchsetzungsstelle ausgestattet haben, kam es bei der konkreten Durchsetzung der Verordnung zu Verzögerungen. Die Kommission sammelte Daten über die nationalen Durchsetzungssysteme, indem sie Fragebögen an

⁸ [Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation, Copenhagen Economics, Oktober 2023.](#)

alle Mitgliedstaaten verschickte⁹. Bis Dezember 2018 hatten nur sechs Mitgliedstaaten Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen und der Kommission sowohl diese Maßnahmen als auch die von ihnen für die Durchsetzung der Verordnung benannten Stellen mitgeteilt. Die meisten Mitgliedstaaten haben erst im Frühjahr 2019 Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen. Bis Juli 2019 hatten sechs Mitgliedstaaten der Kommission ihre Maßnahmen noch immer nicht mitgeteilt. In all diesen Fällen leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat ein¹⁰.

54 Diese Verzögerungen beeinträchtigten den "angemessenen und wirksamen" Schutz der Kundenrechte zu Beginn der Geltungsdauer der Verordnung. Insbesondere könnte das Versäumnis der Mitgliedstaaten, Einzelheiten zur Benennung der zuständigen nationalen Behörde mitzuteilen, die automatische Weiterleitung von Anträgen über das CPC-Netz verhindert haben, wo [Unterlassungsklagen](#) und die Zusammenarbeit mit anderen CPC-Stellen genutzt werden könnten. Inzwischen haben alle Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen der Kommission mitgeteilt.

Nur fünf nationale Durchsetzungsstellen antworteten, dass sie gezielte Kontrollen in Bezug auf Geoblocking-Probleme durchführen

55 Nach Inkrafttreten der Verordnung schlugen einige nationale Durchsetzungsstellen eine spezifische Kontrolle vor, bei der Geoblocking im Mittelpunkt stehen sollte. In ihren Antworten auf die Umfrage des Hofes gaben drei der 18 Durchsetzungsstellen an, dass sie dem CPC-Netz koordinierte Ermittlungen in Form einer Durchforstung von Websites ("Sweep") zum Thema Geoblocking vorgeschlagen hatten. Darüber hinaus waren zwei Drittel der Umfrageteilnehmer (12 von 18) der Ansicht, dass es für das CPC-Netz nützlich oder sehr nützlich wäre, eine Sweep zum Geoblocking durchzuführen (siehe [Anhang](#)). Allerdings führten nur fünf der 18 nationalen Durchsetzungsstellen gezielte Kontrollen in Bezug auf Geoblocking-Probleme durch (siehe [Kasten 4](#)).

⁹ Im November 2018 und im Februar 2019.

¹⁰ Gegen Frankreich, Zypern, Polen und Rumänien wegen vollständig fehlender Notifizierung; gegen Spanien und die Slowakei wegen teilweise fehlender Notifizierung.

Kasten 4: "Sweep" von 27 nationalen Durchsetzungsstellen im Jahr 2019

"Sweeps" umfassen eine Reihe von Kontrollen auf Websites, um Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht in einem bestimmten Bereich zu ermitteln. Die Themen der Sweeps werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Die Sweeps werden anschließend von der Kommission koordiniert und von den nationalen Durchsetzungsstellen gleichzeitig durchgeführt.

Die in den letzten Jahren [durchgeführten Sweeps](#) betrafen so unterschiedliche Bereiche wie Verbraucherbetrug im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie (2020), Verbraucherkredite (2021), Autovermietungsvermittler (2022) und Influencer (2023).

Im Jahr 2019 führten 27 Durchsetzungsstellen¹¹ eine Sweep zu Lieferung und Widerrufsrecht durch. Diese Sweep zeigte, dass die betroffenen Online-Shops möglicherweise gegen grundlegendes EU-Verbraucherrecht, einschließlich der Geoblocking-Verordnung, verstoßen haben. Sie ergab, dass ein Fünftel der untersuchten Websites gegen die Verordnung verstößt. Dies war bisher die einzige koordinierte Sweep, bei der potenzielle Probleme im Zusammenhang mit Geoblocking ermittelt wurden.

Die nationalen Behörden haben seit Inkrafttreten der Verordnung nur eine einzige koordinierte Durchsetzungsmaßnahme durchgeführt

56 Bis Ende Juni 2024 gab es nur eine einzige koordinierte Durchsetzungsmaßnahme gegen einen Händler, der gegen die Geoblocking-Verordnung verstoßen hatte. Diese Maßnahme des CPC-Netzes wurde von der Kommission koordiniert und erstreckte sich auf mehrere verbraucherrechtliche Probleme, zu denen auch das Geoblocking gehörte. Nach einem Austausch mit dem CPC-Netz sagte der Händler zu, die festgestellten Probleme anzugehen. In einer Hinsicht steht die betreffende Website jedoch noch immer nicht vollständig im Einklang mit der Geoblocking-Verordnung, weshalb eine weitere Überwachung erforderlich ist (siehe [Kasten 5](#)).

¹¹ Aus 25 Mitgliedstaaten, Norwegen und Island.

Kasten 5: Koordiniertes Vorgehen der EU gegen einen Händler

Im Jahr 2021 beschlossen die Kommission und das CPC-Netz, alle laufenden nationalen Verfahren gegen einen Händler in einer einzigen Klage zusammenzufassen, bei der zwei nationale Behörden unter der Koordinierung der Kommission federführend waren. Drei Aspekte waren für das Geoblocking relevant:

- Der Händler wandte Zahlungsbeschränkungen gegenüber Kunden an, die andere Länderversionen seiner Website nutzten. Infolge der Klage verpflichtete sich der Händler, dafür zu sorgen, dass alle Zahlungsmittel für Käufe aus jedem Land des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) verwendet werden können.
- Der Händler ermöglichte es den Verbrauchern nicht, alle Länderversionen seiner Website zu durchsuchen und daraus auszuwählen. Der Händler verpflichtete sich, den Verbrauchern klar zu erklären, wie sie Inhalte aus verschiedenen Länderversionen seines Online-Shops durchsuchen können.
- Der Händler hat die Möglichkeit der Verbraucher, Inhalte aus den verschiedenen Länderversionen seines Online-Shops herunterzuladen, aus Gründen, die mit deren Wohnsitz im EWR zusammenhängen, ungerechtfertigterweise eingeschränkt. Der Händler hat diese Beschränkung nicht aufgehoben.

57 Schließlich haben einige Durchsetzungsstellen proaktiv gehandelt, um Verstöße gegen die Geoblocking-Verordnung aufzudecken, indem sie Händler in ihren Ländern überprüften. Bislang hat jedoch keine der Stellen dem CPC-Netz oder der Kommission ihre Erfahrungen mitgeteilt (siehe Ziffer **64**).

Die Durchsetzungsmaßnahmen gegen Händler unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich

58 Gemäß der Verordnung müssen die Maßnahmen gegen Verstöße von Händlern, einschließlich Sanktionen, "verhältnismäßig und abschreckend" sein. Der Hof untersuchte die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen. Bei seiner Überprüfung des EU-Verbraucherrechts stellte der Hof fest, dass einige relevante Kriterien¹² in die Durchsetzungsbestimmung der Verordnung hätten aufgenommen werden können. Beispielsweise

- a) die Art, die Schwere, der Umfang und die Dauer des Verstoßes;
- b) Maßnahmen des Händlers zur Minderung oder Beseitigung des Schadens, der Verbrauchern entstanden ist;
- c) frühere Verstöße des Händlers;
- d) vom Händler aufgrund des Verstoßes gegen die Geoblocking-Verordnung erlangte finanzielle Vorteile oder vermiedene Verluste, wenn Daten verfügbar sind;
- e) Sanktionen, die gegen den Händler für denselben Verstoß in anderen Mitgliedstaaten verhängt wurden;
- f) andere erschwerende oder mildernde Umstände im jeweiligen Fall.

59 Bei den Sanktionen stellte der Hof große Unterschiede zwischen den in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten Maßnahmen fest. So reichten die Mindestgeldbußen von 26 Euro bis 900 000 Euro und die Höchstgeldbußen von 1 448 Euro bis 5 Millionen Euro. Der Hof stellte ferner fest, dass die Berechnung der Sanktionen in einigen Fällen vom Umsatz des Händlers abhängen kann. In einigen Mitgliedstaaten können Verstöße strafrechtlich verfolgt werden.

60 Nur eine der 18 Durchsetzungsstellen, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, war nicht der Ansicht, dass gemeinsame Bestimmungen, wie identische Sanktionen in allen Mitgliedstaaten, zur Verbesserung des Durchsetzungssystems beitragen würden (siehe [Anhang](#)).

¹² Artikel 13 der [Richtlinie 2005/29/EG](#) über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken).

61 Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes unter den EVZ zeigen, dass die Mehrheit der Befragten (57 %) keine Meinung zur einheitlichen Durchführung der Geoblocking-Verordnung in der EU hat. Darüber hinaus geben 52 % der EVZ an, nicht zu wissen, ob die Kommission die EVZ koordiniert hat, und drei EVZ sind der Ansicht, die Kommission habe dies nicht getan (siehe [Anhang](#)).

62 Ermittlungen durch nationale Durchsetzungsstellen können dadurch ausgelöst werden, dass Verbraucher Beschwerden direkt einreichen. Ermittlungen, die auf die eigene Initiative der Behörden zurückgehen, sind ebenfalls möglich. In Bezug auf den letzteren Fall gibt es jedoch keine Rechtsvorschrift über die Festlegung eines einheitlichen oder zwischen den nationalen Durchsetzungsstellen koordinierten Vorgehens. Der Hof stellte ferner fest, dass die Kommission keine Informationen über einzelne Durchsetzungsmaßnahmen sammelte, mit denen die nationalen Behörden Händler auffordern, nach einem Verstoß gegen die Geoblocking-Vorschriften Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

63 Die vier vom Hof besuchten Durchsetzungsstellen bestätigten, dass sie der Kommission nicht über Beschwerden oder Sanktionen Bericht erstatten mussten, die sie im Zusammenhang mit der Verordnung erhielten bzw. verhängten. Nur zwei der 18 Durchsetzungsstellen, die an der Umfrage des Hofes teilnahmen, hatten Händler wegen Verstößen gegen die Vorschriften bestraft, und fünf führten auf eigene Initiative inländische Kontrollen durch, um die Einhaltung der Verordnung zu beurteilen (siehe [Anhang](#)).

64 Schließlich befragte der Hof zwei nationale Durchsetzungsstellen, die Ermittlungen in Bezug auf Händler durchgeführt hatten, und stellte fest, dass sie bei der Untersuchung von Verstößen gegen die Verordnung sehr unterschiedliche Ansätze anwendeten. Die beiden folgenden Beispiele verdeutlichen, dass die beiden Mitgliedstaaten infolge ihrer Kontrollen von Händlern bei Verstößen gegen die Verordnung unterschiedliche Durchsetzungsmaßnahmen anwenden (siehe [Kasten 6](#)).

Kasten 6: Ermittlungen im Bereich Verbraucherschutz auf nationaler Ebene

- Im Jahr 2021 prüfte die schwedische Verbraucherschutzbehörde (*Konsumentverket*) die Einhaltung von Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 1 der Geoblocking-Verordnung durch Händler. Die Behörde wählte 78 Online-Unternehmen aus einer Reihe von Sektoren aus. Ihre Kontrollen ergaben einige verschiedene Arten von Verstößen – beispielsweise, dass 24 von 32 Unternehmen, die eine Abholung in Geschäften anboten, von den Kunden eine schwedische Postanschrift verlangten. Da das Hauptziel der Prüfung der Behörde zufolge darin bestand, das Bewusstsein für Geoblocking zu schärfen und die Unternehmen aufzufordern, dafür zu sorgen, dass sie die Anforderungen der Verordnung erfüllen, wurden Unternehmen, die gegen die Vorschriften verstießen, nicht bestraft. Die Behörde sandte Schreiben an alle betroffenen Unternehmen, in denen es sie über die Ergebnisse der Prüfung informierte.
- Infolge einer 2021 dem CPC-Netz vorgelegten Warnung leitete die portugiesische Behörde für Wirtschaft und Lebensmittelsicherheit (*Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, ASAE*) zwei Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen gegen Artikel 4 Absatz 1 der Geoblocking-Verordnung ein, und es wurden die sich daraus ergebenden Sanktionen verhängt. Darüber hinaus führte die ASAE im Jahr 2022 Inspektionen bei 774 Wirtschaftsbeteiligten durch. Ergebnis waren sechs Vertragsverletzungsverfahren, die zu Sanktionen führten, von denen einige mit Verstößen gegen die Geoblocking-Verordnung in Zusammenhang standen. Im Gegensatz zum *Konsumentverket* verhängte die ASAE Geldbußen/Sanktionen gegen die Online-Anbieter, bei denen Verstöße gegen die Rechtsvorschriften festgestellt wurden.

65 Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle Mitgliedstaaten unterschiedliche Durchsetzungskonzepte anwenden, wenn es um Verstöße gegen die Geoblocking-Vorschriften geht. Dies birgt das Risiko, dass es bei der Durchführung der Verordnung keine gleichen Wettbewerbsbedingungen im gesamten EU-Binnenmarkt gibt. In der Folgenabschätzung sprach sich die Kommission für eine Geoblocking-Verordnung anstelle einer Richtlinie aus, da Rechtsunsicherheit in Bezug auf die in Artikel 20 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie genannten "objektive[n] Kriterien" für Ungleichbehandlungen und fehlende Durchsetzungsmaßnahmen durch die nationalen Behörden bestehe. Nun hat die Geoblocking-Verordnung zwar die Rechtssicherheit erhöht, doch gibt es keine Hinweise auf eine verbesserte oder einheitliche Durchsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Die Kommission wurde nur einmal um eine unverbindliche Stellungnahme zum Geoblocking ersucht, um Meinungsverschiedenheiten über die Durchsetzung beizulegen

66 Nach der CPC-Verordnung kann die Kommission die nationalen Behörden unterstützen, indem sie informelle Auskunftersuchen beantwortet, im Zusammenhang mit dem Amtshilfemechanismus zur Durchsetzung eine unverbindliche Stellungnahme zu Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Behörden¹³ oder koordinierte Ermittlungen und Durchsetzungsmaßnahmen überwacht¹⁴.

67 Bis zum Zeitpunkt der Prüfung war die Kommission im Zusammenhang mit dem Amtshilfemechanismus zur Durchsetzung nur einmal um eine Stellungnahme zum Geoblocking gebeten worden, und zwar, als eine Behörde ein von einer Behörde eines anderen Mitgliedstaats erhaltenes Durchsetzungsersuchen ablehnte.

Die Auswirkungen der Überwachung und Bewertung der Verordnung durch die Kommission weisen Mängel auf

68 Die Kommission ist dafür zuständig, die Durchführung der Verordnung zu überwachen, sowohl im Hinblick auf die Umsetzung durch die nationalen Behörden in der gesamten EU und als auch im Hinblick auf die Bewertung ihrer Auswirkungen. Im Einklang mit den Grundsätzen der Kommission für eine bessere Rechtsetzung¹⁵ sollte ein wirksames Überwachungs- und Bewertungssystem die Ziele der Intervention und die für die Verfolgung der Fortschritte und Leistungen erforderlichen Nachweise erfassen. Dies setzt ein Verständnis der Logik der Intervention und der Art und Weise voraus, wie die Nachweise verwendet werden. Berücksichtigt werden sollten die Häufigkeit und die Art der Erhebung sowie die verschiedenen Quellen für die Nachweise. Darüber hinaus muss die Kommission im Rahmen ihrer regelmäßigen Bewertungen gemäß Artikel 9 der Geoblocking-Verordnung die Gesamtauswirkungen der Verordnung auf den Binnenmarkt und den grenzübergreifenden elektronischen Handel berücksichtigen.

69 Im Rahmen seiner Prüfung der Wirksamkeit der Verordnung im Zusammenhang mit dem digitalen Binnenmarkt bewertete der Hof, wie die Kommission die Fortschritte hin zu den erwarteten Auswirkungen überwacht und bewertet hat. Insbesondere untersuchte der Hof, ob ein Rahmen für die Leistungsüberwachung eingerichtet

¹³ Artikel 14 Absatz 4 der [Verordnung \(EU\) 2017/2394](#).

¹⁴ Ebd., Kapitel IV.

¹⁵ [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#), Kapitel V.

wurde, um eine aussagekräftige Bewertung der verschiedenen Ziele zu ermöglichen und Fortschritte und Leistungen zu verfolgen.

Überwachungsregelungen nicht in ausreichender Detailtiefe festgelegt

70 Übergeordneter Zweck dieser Verordnung ist es, einen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts zu leisten, indem ungerechtfertigtes Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung, die direkt oder indirekt auf der Staatsangehörigkeit, dem Wohnsitz oder dem Ort der Niederlassung der Kunden beruhen, verhindert werden, und bestimmte Fälle zu präzisieren, in denen eine unterschiedliche Behandlung nicht gerechtfertigt werden kann.

71 Ziel der Überwachung ist es, besser zu verstehen, wie wirksam die Ziele erreicht werden, um festzustellen, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, damit sichergestellt ist, dass mit einer bestimmten Maßnahme die angestrebten Ziele erreicht werden. Die Überwachungsregelungen sollten die Ziele einer Intervention widerspiegeln und die erforderlichen Nachweise liefern, um Fortschritte und Leistungen zu verfolgen.

72 Zwar sind in der Verordnung keine spezifischen Ziele festgelegt, doch sind in der Folgenabschätzung von 2016 und der ersten kurzfristigen Überprüfung solche Ziele enthalten:

- Verbesserung der Transparenz für die Kunden durch Ermöglichung des Zugangs zu Websites und Apps im gesamten Binnenmarkt;
- Vermeidung ungerechtfertigter Ungleichbehandlung beim Zugang der Kunden zu Waren und Dienstleistungen im gesamten Binnenmarkt;
- Verbesserung der öffentlichen Durchsetzung in Bezug auf ungerechtfertigtes Geoblocking und jede andere Diskriminierung aufgrund des Wohnsitzes/der Niederlassung oder der Staatsangehörigkeit;
- Erhöhung der Rechtssicherheit für Unternehmen bei grenzüberschreitenden Geschäften.

73 Die Überwachungsregelungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Verordnung zu den einschlägigen politischen Zielen beiträgt, wurden in der dem Verordnungsvorschlag beigefügten Folgenabschätzung von 2016 dargelegt. Diese Regelungen umfassen

- die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Verordnung in allen Mitgliedstaaten (erste, kurzfristige Phase);
- die Analyse der Auswirkungen der Verordnung (zweite, mittel- bis langfristige Phase).

74 In der Folgenabschätzung wurden auch zwei operative Ziele mit jeweils einem einzigen Indikator festgelegt:

- Verringerung des Anteils der Websites, die Nutzern aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang ungerechtfertigt blockieren (Indikator: Änderung der Zahl der Websites, auf denen Kunden der Zugang oder der Verkauf aufgrund des Standorts verweigert wird);
- Verringerung des Anteils der Verbraucher, die ungerechtfertigtem Geoblocking / ungerechtfertigter Geodiskriminierung ausgesetzt sind (Indikator: Änderung der Zahl der Kunden mit Geodiskriminierung).

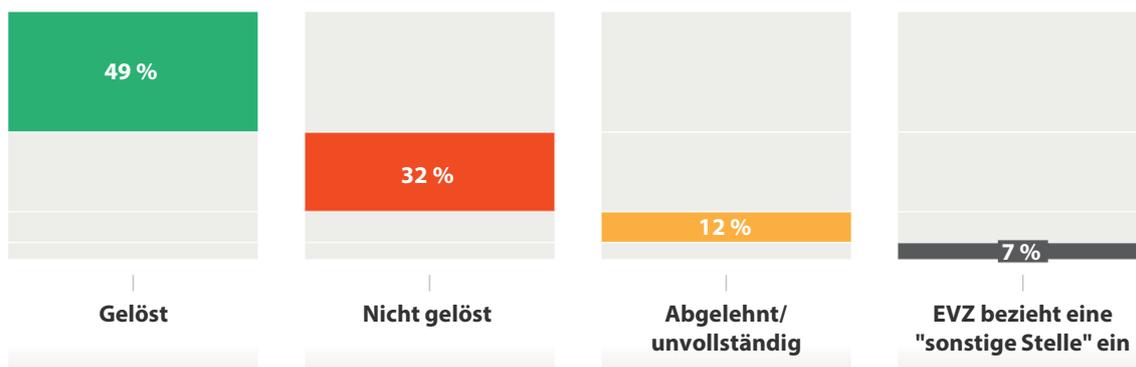
75 In der Folgenabschätzung von 2015 wurde die Verwendung von Ausgangswerten für die festgelegten Indikatoren im Rahmen der Überwachungsregelungen erwähnt. Solche Ausgangswerte wurden jedoch nicht klar ermittelt oder quantifiziert. Stattdessen wurde ein Querverweis auf die Nachweisquellen aufgenommen, auf die sich diese Folgenabschätzung stützt. Außerdem wurden für die vorgeschlagenen Indikatoren, die sich nicht auf die spezifischen, sondern auf die beiden operativen Ziele beziehen, keine quantitativen Zielvorgaben festgelegt. Darüber hinaus wurde im Zusammenhang mit dem Überwachungssystem nicht festgelegt, inwieweit die Verwirklichung der operativen Ziele zu den spezifischen Zielen beitragen würde.

Die Daten der EVZ zu Geoblocking werden dem Überwachungsbedarf nicht gerecht

76 Die Geoblocking-Verordnung sieht vor, dass Verbraucher im Falle von Fragen, die sich aus der Anwendung der Vorschriften ergeben, unterstützt werden. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Aufgabe ihren EVZ übertragen (siehe Ziffer 12). Erhält ein EVZ ein Ersuchen um Informationen oder Unterstützung, so kann es die Angelegenheit als Frage oder Beschwerde an das EVZ-Netz weiterleiten. Das EVZ-Netz verfügt über ein IT-Tool für die Registrierung und Bearbeitung neuer Fälle. Der Hof analysierte die

im IT-Tool verfügbaren Daten aus sechs Jahren¹⁶ und stellte fest, dass jedes Jahr durchschnittlich rund 290 Fragen und 55 Beschwerden über Geodiskriminierung bearbeitet wurden. Etwa 50 % der Fälle wurden mit dem Händler gütlich beigelegt (siehe [Abbildung 4](#)).

Abbildung 4 – Ergebnisse der Bearbeitung von Beschwerden durch die EVZ



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

77 Die Kommission nutzt die im IT-Tool des EVZ-Netzes erhobenen Daten, um über die Anwendung der Verordnung Bericht zu erstatten. Zwar sollten die Falldaten zum Zweck der Überwachung des Geoblocking umfassend und genau sein, doch stellte der Hof fest, dass die Datenerfassung bei den EVZ nicht so strukturiert ist, dass sie die spezifischen Punkte widerspiegelt, auf die sich die Vorschriften beziehen (Zugang zu Online-Benutzeroberflächen, Zugang zu Waren oder Dienstleistungen, Nichtdiskriminierung aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Zahlung stehen¹⁷). Bei der Erfassung von Fällen wenden die EVZ bis zu 25 verschiedene Kategorien an, um die jeweilige Art der Geodiskriminierung zu beschreiben. Beispielsweise gibt es spezifische Kategorien für Autovermietung, für Personenbeförderung, für unlautere und aggressive Geschäftspraktiken und für die Verweigerung des Verkaufs/der Lieferung von Produkten oder Diskriminierung. Die vom Hof befragten EVZ bestätigten, dass die Erfassung der Fälle nicht auf die spezifischen Punkte abgestimmt war, auf die in der Verordnung abgezielt wird. Die Kommission hat die Qualität der in das IT-Tool eingegebenen Daten für die Zwecke der Überwachung des Geoblockings nicht bewertet.

¹⁶ Von April 2018 bis April 2024.

¹⁷ Artikel 3, 4 und 5 der [Geoblocking-Verordnung](#).

78 Der Hof hat alle Websites der EVZ und die Online-Formulare überprüft, die Verbraucher verwenden müssen, um Beschwerden einzureichen. Er stellte Unterschiede bezüglich der Informationen und/oder Nachweise fest, die die Verbraucher ihren Anfragen bei der Einreichung beifügen müssen. Insbesondere stellte er fest, dass einige EVZ als Voraussetzung zur Bearbeitung von Beschwerden Dokumentation anfordern. Im Falle des Geoblockings kann dies für Verbraucher ein Hindernis darstellen, da die Erfahrung des Verbrauchers möglicherweise nicht schriftlich dokumentiert wurde.

79 Einige der vom Hof befragten EVZ-Vertreter wiesen auch darauf hin, dass das für Verbraucheranfragen verwendete IT-System nicht vollständig auf den Überwachungsbedarf zugeschnitten sei, was zu Diskrepanzen bei der Erfassung der Daten führen könne (siehe Ziffer **77**). Probleme im Zusammenhang mit Geoblocking machen nur einen kleinen Teil der über das CPC-Netz weitergeleiteten Informationsanfragen aus, und nationale Durchsetzungsmaßnahmen und deren Ergebnisse werden nicht gemeldet.

80 Das CPC-Netz nutzt das Binnenmarkt-Informationssystem der Kommission, um es den nationalen Durchsetzungsstellen zu ermöglichen, mutmaßliche Verstöße gegen die Geoblocking-Vorschriften anderen nationalen Behörden und der Kommission zu melden, und um zuständige nationale Behörden um Amtshilfe bei der Durchsetzung zu ersuchen. Die Kommission verwendete für ihre kurzfristige Überprüfung der Anwendung der Verordnung Daten aus demselben System. Sie kam zu dem Schluss, dass der Umfang der Tätigkeiten des CPC-Netzes im Zusammenhang mit der Geoblocking-Verordnung im Jahr 2019 immer noch relativ gering war. Dies könnte zum Teil auf Verzögerungen bei der Benennung der Durchsetzungsstellen im ersten Jahr der Durchführung zurückzuführen sein.

81 In Bezug auf den Zeitraum 2020–2023 stellte der Hof fest, dass die Zahl der Ersuchen um Auskunft zum Zweck der Durchsetzung im Zusammenhang mit der Geoblocking-Verordnung etwas mehr als 1,4 % aller über das CPC-Netz weitergeleiteten Auskunftersuchen ausmachte (3 von 212 Ersuchen), während 37 von 515 Durchsetzungsersuchen (ca. 7 %) diese Verordnung betrafen. Fünf Mitgliedstaaten nutzten das Binnenmarkt-Informationssystem für Amtshilfeersuchen, und drei Mitgliedstaaten nutzten es, um Warnmeldungen zu Problemen im Zusammenhang mit der Verordnung herauszugeben. Die meisten Amtshilfeersuchen (31 von 40) kamen jedoch aus ein und demselben Mitgliedstaat. Dieser ersuchte in 29 Fällen die Behörde eines anderen Mitgliedstaats, Durchsetzungsmaßnahmen gegen einen Händler zu ergreifen (siehe [Abbildung 5](#)).

Abbildung 5 – Amtshilfeersuchen nach Artikel der Verordnung



Artikel 3: Zugang zu Online-Benutzeroberflächen

Artikel 4: Zugang zu Waren oder Dienstleistungen

Artikel 5: Nichtdiskriminierung aus Gründen, die im Zusammenhang mit der Zahlung stehen

Artikel 6: Vereinbarungen über den passiven Verkauf

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Keine ausreichenden Belege für die Auswirkungen der Geoblocking-Verordnung auf den elektronischen Handel im EU-Binnenmarkt

82 Gemäß den in der Folgenabschätzung dargelegten Überwachungsregelungen sollten alle drei Jahre Daten erhoben werden, um die Änderung der Zahl der Websites, auf denen Kunden der Zugang oder der Verkauf verweigert wird, zu analysieren.

83 Im Jahr 2019 führte die Kommission im Rahmen der Bewertung der ersten Monate der in Kraft getretenen Verordnung (erste kurzfristige Überprüfung) eine [Erhebung mit verdeckten Einkaufstests](#) durch, in der die Nutzung von Geoblocking durch E-Commerce-Websites in verschiedenen Phasen des Verbraucherkaufprozesses analysiert wurde. 2015 war als Beitrag zur [Folgenabschätzung zum Verordnungsvorschlag \(2016\)](#) eine erste Erhebung mit verdeckten Einkaufstests durchgeführt worden.

84 Insgesamt waren die Ergebnisse beider Erhebungen mit verdeckten Einkaufstests weitgehend ähnlich, da etwa 65 % aller in den Jahren 2016 und 2019 bewerteten Websites in gewissem Maße Geoblocking anwendeten (siehe Ziffern [21](#) und [83](#)). Anders ausgedrückt konnten Käufer aus dem EU-Ausland Produkte nur in etwa einem von drei Fällen auf genau dieselbe Weise kaufen wie inländische Käufer (siehe [Kasten 7](#)).

Kasten 7: Vergleich der Ergebnisse der Erhebungen mit verdeckten Einkaufstests

Der Hof betrachtete den Anteil der Verbraucher, die in den einzelnen Phasen des Online-Einkaufs von Geoblocking betroffen waren. Der Anteil der Testkäufer, die bei grenzüberschreitenden Käufen umgeleitet oder am Zugang zur Website eines Händlers gehindert wurden, blieb gering und ging zwischen 2015 und 2019 von 3,4 % auf 2,9 % zurück.

Der Anteil der Testkäufer, die bei grenzüberschreitenden Käufen zum Zeitpunkt der Registrierung gesperrt wurden und daher nicht in der Lage waren, sich auf einer Website anzumelden, um eine Bestellung zu tätigen, ging von 26,9 % auf 14,0 % zurück.

Der Anteil der Testkäufer, die sich auf einer Website anmelden konnten, aber nicht bis zur Lieferphase ihrer Bestellung gelangen konnten, stieg von 37,8 % auf 43,0 %.

In der letzten Phase des Online-Einkaufsprozesses nahm die Häufigkeit von Zahlungsproblemen bei grenzüberschreitenden Geschäften leicht zu, und zwar von 8,6 % im Jahr 2015 auf 10,4 % im Jahr 2019.

85 Darüber hinaus nutzt die Kommission Verbraucherumfragen, um Daten über das Verbraucherumfeld in der gesamten EU zu erheben. Vor Inkrafttreten der Verordnung lieferten alle zwei Jahre erscheinende Berichte, die als "Consumer Conditions Scoreboard" bezeichnet wurden, in den Jahren 2015, 2017 und 2019 relevante Daten über Veränderungen des Anteils der Verbraucher, die Probleme beim Online-Einkauf bei Einzelhändlern in anderen EU-Ländern hatten. Diese Informationsquelle ist jedoch in Bezug auf Probleme im Bereich des Geoblockings eher wenig aussagekräftig. Die gemeldeten spezifischen Daten wurden von 2014 bis 2018 im Rahmen von Umfragen über die Einstellung der Verbraucher gegenüber dem grenzüberschreitenden Handel und verbraucherbezogenen Fragen erhoben.

86 Bei Betrachtung aller Kategorien von Geoblocking-Problemen in diesen Umfragen stellte der Hof beispielsweise fest, dass der Prozentsatz der Verbraucher, die Geodiskriminierung erfuhren, zwischen 2015 und 2019 schwankte. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die "Consumer Conditions Scoreboard"-Berichte von 2021 und 2023 keine spezifischen Informationen über Geoblocking enthielten. Daher kann aus den Umfragedaten nicht geschlossen werden, dass die Häufigkeit des Geoblockings zurückgegangen ist.

87 Ähnlich berichtete die Kommission in der ersten kurzfristigen Überprüfung, dass der Anteil der Online-Einkäufe aus einem anderen EU-Mitgliedstaat zwischen 2017 und 2019 um einen Prozentpunkt gestiegen war, während der Anteil der Unternehmen, die online in andere EU-Länder verkauften, stabil blieb. Auch hier ist die Veränderung minimal, und es ist unklar, ob dieser Anstieg Teil eines Trends ist oder nicht.

88 Schließlich führte die Kommission seit ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung eine weitere Studie durch, in der die wichtigsten Trends bei der Entwicklung des elektronischen Handels in der EU analysiert wurden¹⁸ und die eine Umfrage unter Händlern im elektronischen Handel in der gesamten EU umfasste, die sich auf mehr als 2 800 Unternehmen unterschiedlicher Größe erstreckte, darunter in 10 EU-Ländern tätige Kleinstunternehmen, KMU und große Unternehmen. Mit der Umfrage sollte ermittelt werden, wie die Einzelhändler die jüngste Entwicklung des elektronischen Handels in der EU, insbesondere vor dem Hintergrund der Pandemie, betrachteten. Auf der Grundlage der Umfrageergebnisse kam die Studie zu dem Schluss, dass der Anteil des Handels aus internationalen Quellen (innerhalb und außerhalb der EU) relativ konstant geblieben und in der gesamten EU von 20 % im Jahr 2016 auf 22 % im Jahr 2021 gestiegen ist. Die Kommission hat weder die Auswirkungen der Verordnung auf den elektronischen Handel noch etwaige Vorteile für die Verbraucher untersucht.

89 Möglicherweise ist es auch noch zu früh, um die Auswirkungen der Geoblocking-Verordnung auf den elektronischen Handel im EU-Binnenmarkt zu bewerten. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass die gesamten Auswirkungen der Verordnung erst mit der Zeit sichtbar würden, wenn die Durchsetzung verstärkt würde, andere einschlägige Maßnahmen (im Zusammenhang mit dem elektronischen Handel) in Kraft treten würden und die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die verschiedenen betroffenen Sektoren in vollem Umfang bewertet werden könnten¹⁹.

¹⁸ Study for further evaluation of the Geo-blocking Regulation, *Copenhagen Economics*, 2023.

¹⁹ Bericht über die erste kurzfristige Überprüfung der Geoblocking-Verordnung, 2020.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

90 Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass mit der Annahme der Geoblocking-Verordnung Fortschritte bei der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Verbrauchern und Händlern und beim Umgang mit den Herausforderungen, mit denen diese konfrontiert sind, erzielt wurden, dass die Herausforderungen im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen und einheitlichen Durchführung der Verordnung jedoch noch angegangen werden müssen.

91 Im Rahmen des Entwurfs der Verordnung ermittelte die Kommission die wichtigsten Herausforderungen und Bedürfnisse, mit denen Verbraucher und Händler im elektronischen Handel konfrontiert sind. Der Hof stellte jedoch Schwachstellen bei der ursprünglichen Folgenabschätzung fest. Die Kommission hat weder die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommenen Sektoren noch die Verwendung von Geoblocking in Fällen, in denen sich Verbraucher in den Räumlichkeiten eines Anbieters befinden, oder die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Verordnung quantitativ bewertet. Die Analyse der Auswirkungen des grenzüberschreitenden elektronischen Handels auf das BIP umfasste weder Schätzungen noch eine detaillierte Analyse der Kohärenz mit allen damit zusammenhängenden Rechtsakten. Schließlich wurden in der Folgenabschätzung keine Überwachungsregelungen vorgeschlagen, um zu ermitteln, wie sich die Verordnung auf den elektronischen Handel auswirken würde (siehe Ziffern [22–25](#)).

92 Die Geoblocking-Verordnung befasste sich mit mehreren Herausforderungen und Bedürfnissen auf ausgewogene Art und Weise. Der Hof ermittelte jedoch Lücken und mangelnde Klarheit, die sich auf die Anwendung und Wirksamkeit der Verordnung auswirken könnten (siehe Ziffern [26–28](#)).

93 Bestimmte als problematisch eingestufte Bereiche wie audiovisuelle Dienste und Online-Dienste, die Zugang zu urheberrechtlich geschützten Inhalten bieten, wurden von der angenommenen Fassung der Geoblocking-Verordnung ausgeschlossen. In ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung (2020) untersuchte die Kommission, ob es durchführbar wäre, diese Bereiche einzubeziehen. Unter anderem aufgrund fehlender Daten und der Notwendigkeit, die Auswirkungen einer etwaigen Ausweitung weiter zu bewerten, beschloss sie jedoch, sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung einzubeziehen. Die Kommission hat dem Europäischen Parlament die Ergebnisse ihrer ersten kurzfristigen Überprüfung übermittelt und soll diesem auch die Ergebnisse der bevorstehenden Überprüfung der Verordnung übermitteln, sobald diese abgeschlossen ist (siehe Ziffern [29–35](#)).

Empfehlung 1 – Eine Studie durchführen, um zu bewerten, ob der Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ausgeweitet werden sollte oder ob sonstige einschlägige sektorspezifische Verordnungen geändert werden sollten

Die Kommission sollte auf der Grundlage relevanter und korrekter empirischer Daten eine Studie durchführen, um die Vorteile, Herausforderungen und möglichen Risiken einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf die derzeit ausgeschlossenen Bereiche oder – wo dies angemessener erscheint – einer Änderung der einschlägigen sektorspezifischen Verordnungen zu bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026.

94 Nach Annahme der Verordnung stellte die Kommission in einem umfassenden Dokument mit Fragen und Antworten Leitlinien für Verbraucher, Händler und nationale Stellen, einschließlich Durchsetzungsstellen, bereit. Seit 2018 hat die Kommission weder weitere Workshops für Durchsetzungsstellen organisiert noch das Dokument mit Fragen und Antworten aktualisiert, um weitere Punkte abzudecken (siehe Ziffern [37–39](#)).

95 Die Kommission organisiert für die EVZ und die Durchsetzungsstellen regelmäßige Sitzungen und einen Erfahrungsaustausch über verschiedene Kanäle. Die Befugnisse des CPC-Netzes sind jedoch begrenzt. Wengleich das EVZ-Netz regelmäßig zusammentritt, um den Erfahrungsaustausch zu erleichtern, und trotz der häufigen Kommunikation zwischen den EVZ und den Durchsetzungsstellen im Inland finden keine regelmäßigen Treffen zwischen den beiden Netzen statt, um die Prioritäten bei der Durchsetzung und andere Fragen zu erörtern (siehe Ziffern [40–43](#)).

96 Die EVZ bieten Verbrauchern Unterstützung bei Fragen zum Geoblocking. Der Hof stellte jedoch fest, dass sich ihre Tätigkeit in diesem Bereich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet. Die Zahl der bei den EVZ eingegangenen Beschwerden und Fragen im Zusammenhang mit der Geoblocking-Verordnung ist zwischen 2019 und 2023 zurückgegangen. Die Ergebnisse der 2023 für die Bestandsaufnahme der Kommission durchgeführten Studie zeigen, dass ein erheblicher Prozentsatz der Händler keine Kenntnis der Geoblocking-Verordnung hat und dass bei den Verbrauchern nach wie vor Unsicherheit über ihren Anwendungsbereich besteht (siehe Ziffern [44–51](#)).

Empfehlung 2 – Unterstützung und Sensibilisierung in den Mitgliedstaaten verbessern

Die Kommission sollte

- a) ihre Leitlinien für die Behörden der Mitgliedstaaten aktualisieren;
- b) zur Sensibilisierung von Kunden und Händlern sowie zum Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten beitragen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026.

97 Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, Stellen zu benennen, die die Verordnung durchsetzen. Die Kommission leitete Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten ein, die dies nicht rechtzeitig getan haben. Eine Möglichkeit, Informationen über Geoblocking zu erhalten, besteht darin, "Sweeps" durchzuführen, die vorrangige Themen schwerpunktmäßig behandeln. Bisher gab es jedoch keine Sweeps mit Geoblocking als Hauptthema. Die benannten Behörden können von sich aus oder nach Eingang einer Beschwerde Kontrollen durchführen. Die Kommission und das CPC-Netz können koordinierte Durchsetzungsmaßnahmen durchführen, haben dies zwischen Dezember 2018 und Juni 2024 aber erst einmal getan (siehe Ziffern [52–57](#)).

98 Der Hof stellte fest, dass die Maßnahmen und Geldbußen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfielen. In der Verordnung werden keine Kriterien für die Festlegung von Durchsetzungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die benannten Behörden sind nicht verpflichtet, der Kommission über ihre Ermittlungen oder die von ihnen verhängten Sanktionen Bericht zu erstatten (siehe Ziffern [58–65](#)).

99 Die Kommission hat die Durchsetzungsstellen unterstützt, indem sie Auskunftersuchen beantwortet hat oder Ersuchen um unverbindliche Stellungnahmen nachgekommen ist, wenn zwei Behörden unterschiedlicher Auffassung waren (siehe Ziffern [66–67](#)).

Empfehlung 3 – Die Durchsetzungsmechanismen der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene ergänzen

Die Kommission sollte die nationalen Durchsetzungsregelungen durch einen EU-weiten Durchsetzungsmechanismus stärken.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026.

100 Die Kommission ist dafür zuständig, die Anwendung der Geoblocking-Verordnung durch die Mitgliedstaaten und die Gesamtauswirkungen der Verordnung auf den Binnenmarkt zu überwachen. Die Verordnung umfasst keine spezifischen Ziele; die spezifischen Ziele wurden vor Annahme der Verordnung in der Folgenabschätzung festgelegt. In der Folgenabschätzung wurden außerdem zwei operative Ziele festgelegt, die jeweils durch einen Indikator ergänzt wurden. Die Kommission hat jedoch weder festgelegt, inwieweit die operativen Ziele zur Erreichung der spezifischen Ziele beitragen, noch hat sie Ausgangswerte oder quantitative Zielvorgaben für die Indikatoren festgelegt (siehe Ziffern [70–75](#)).

101 Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren liefert der Kommission Daten über Informationsanfragen und Beschwerden von Verbrauchern. Der Hof stellte Probleme mit der Qualität dieser Daten fest, deren Zuverlässigkeit von der Kommission nicht bewertet wird. Darüber hinaus können anhand der von der Kommission durchgeführten Trendanalysen weder alle Auswirkungen der Geoblocking-Verordnung auf den elektronischen Handel noch die Vorteile, die sie für die Verbraucher mit sich bringt, isoliert werden. Die mit der Durchsetzung der Verordnung betrauten Stellen erhalten auch Informationsanfragen und Beschwerden von Verbrauchern. Die Kommission erhebt diese Daten jedoch nicht, um sie zu Überwachungszwecken zu verwenden (siehe Ziffern [76–81](#)).

102 Seit der Annahme der Geoblocking-Verordnung wurden Überwachungsdaten im Rahmen einer einzigen Erhebung mit verdeckten Einkaufstests (2019) erhoben, obwohl solche Erhebungen alle drei Jahre durchgeführt werden müssen. Es gab auch Verbraucherumfragen, jedoch ohne spezifischen Schwerpunkt auf Geoblocking. Dies reicht nicht aus, um Fortschritte und Trends beim Geoblocking zu verfolgen. Darüber hinaus stellte der Hof Unstimmigkeiten bei den vor und nach Inkrafttreten der Verordnung erhobenen Daten fest, was eine kohärente Trendanalyse unmöglich machte (siehe Ziffern [82–89](#)).

Empfehlung 4 – Die Angemessenheit der derzeitigen Überwachungsregelungen für die Geoblocking-Verordnung verbessern

Die Kommission sollte die Angemessenheit der Überwachungsregelungen, mit denen die Wirksamkeit der Geoblocking-Verordnung gemessen wird, verbessern und ihr Augenmerk dabei insbesondere auf folgende Elemente legen:

- a) robuste Indikatoren für Geoblocking-Praktiken;
- b) zuverlässige Datenquellen;
- c) angemessene Häufigkeit der Datenerhebung;
- d) Qualität der von den Europäischen Verbraucherzentren bereitgestellten Daten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Mihails Kozlovs, Mitglied des Rechnungshofs, am 5. Dezember 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhang

Ergebnisse der Umfrage

Die Prüfung umfasste eine Umfrage bei den EVZ und den Durchsetzungsstellen in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie bei nationalen Handelsverbänden, die am Online-Handel beteiligt sind. Der Hof hatte dazu drei spezifische Fragebögen entwickelt, um Informationen über Erfahrungen und Standpunkte zu sammeln, die ansonsten nicht direkt verfügbar sind.

Die Umfrage trug zu den Schlussfolgerungen des Hofes zur Durchführung der Verordnung in den Mitgliedstaaten bei, und zwar in Bezug auf die bei den nationalen Stellen eingegangenen Anfragen, die für die Kunden problematischen Punkte, die Unterstützung und Koordinierung durch die Kommission, die Sensibilisierung für die Verordnung und Verbesserungsvorschläge.

Der Hof führte die Umfrage im Zeitraum vom 9. April bis 23. Mai 2024 durch. Der Hof erhielt Antworten von 21 EVZ und 18 Durchsetzungsstellen.

Die Umfrage unter den EVZ erstreckte sich auf folgende Themen:

- Bearbeitung von Anfragen im Bereich B2B;
- wichtigste Probleme für Verbraucher ausgehend von den bei den EVZ eingegangenen Anfragen, einschließlich Fragen zu Anfragen außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung;
- Sensibilisierung der Verbraucher in den jeweiligen Mitgliedstaaten für die Verordnung;
- Leitlinien der Kommission und Unterstützung durch die Kommission bei der Durchführung der Verordnung;
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Verordnung.

Die Umfrage unter den Durchsetzungsstellen erstreckte sich auf folgende Themen:

- Bearbeitung von Anfragen im Bereich B2B;
- wichtigste Probleme ausgehend von den eingegangenen Anfragen, einschließlich Anfragen, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen;

- Informationen über die vorhandenen nationalen Durchsetzungssysteme, die anwendbaren Sanktionen und Initiativen wie Sweeps oder gezielte nationale Kontrollen der Einhaltung der Verordnung;
- Sensibilisierung der Verbraucher in den jeweiligen Mitgliedstaaten für die Verordnung;
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Verordnung.

Die Antworten der Handelsverbände hat der Hof angesichts der geringen Rücklaufquote bei dieser Gruppe in seinen Schlussfolgerungen nicht berücksichtigt.

Abkürzungen

B2B: Business-to-Business (Handel zwischen Unternehmen)

B2C: Business-to-Consumer (Handel zwischen Unternehmen und Verbrauchern)

BIP: Bruttoinlandsprodukt

CPC: *Consumer Protection Cooperation* (Zusammenarbeit im Verbraucherschutz)

DSGVO: Datenschutz-Grundverordnung

EVZ: Europäisches Verbraucherzentrum

EWR: Europäischer Wirtschaftsraum

GD CNECT: Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien der Kommission

GD GROW: Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU der Kommission

GD JUST: Generaldirektion Justiz und Verbraucher

IKT: Informations- und Kommunikationstechnologien

Glossar

Richtlinie über alternative Streitbeilegung: EU-Rechtsvorschrift über die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Waren und Dienstleistungen, die bei im Binnenmarkt niedergelassenen Händlern erworben werden.

Bessere Rechtsetzung: Konzept, das die Politik und Rechtsetzung der EU leitet und auf dem Grundsatz beruht, dass Rechtsvorschriften in transparenter, evidenzbasierter Weise unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Interessengruppen gestaltet und ihre Ziele zu möglichst geringen Kosten erreicht werden sollten.

Strategie für einen digitalen Binnenmarkt: Initiative der Kommission zur Maximierung der Vorteile der Digitalisierung für die EU.

DSGVO: EU-Rechtsvorschrift zum Schutz natürlicher Personen im Falle der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten durch private Organisationen und die meisten öffentlichen Einrichtungen.

Bruttoinlandsprodukt: grundlegendes Maß für die Gesamtgröße der Volkswirtschaft eines Landes.

Folgenabschätzung: Analyse der voraussichtlichen (*ex ante*) oder tatsächlichen (*ex post*) Auswirkungen einer politischen Initiative oder einer anderen Maßnahme.

Dienstleistungsrichtlinie: EU-Rechtsvorschrift zur Beseitigung von Handelshemmnissen bei bestimmten Dienstleistungskategorien im Binnenmarkt.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-03>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-03>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Ildikó Gáll-Pelcz, Mitglied des Hofes. Frau Gáll-Pelcz wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Claudia Kinga Bara und dem Attaché Zsolt Varga, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, dem Leitenden Manager John Sweeney, dem Aufgabenleiter Marco Montorio und der Aufgabenleiterin Maria Isabel Quintela. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Felipe Andrés Miguélez und Radostina Simeonova sowie die Praktikantin Alessia Romanelli. Britta Middelberg leistete methodologische Unterstützung bei den Umfragen. Thomas Everett leistete sprachliche Unterstützung.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Marco Montorio



Maria Isabel Quintela



Alessia Romanelli



Britta Middelberg



Thomas Everett

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit im Allgemeinen gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-3549-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2809190	QJ-01-24-038-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3550-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3894103	QJ-01-24-038-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 03/2025](#): "Ungerechtfertigtes Geoblocking im Online-Handel: Die Verordnung bietet einen ausgewogenen Rahmen, doch gibt es noch Herausforderungen bei der Durchführung", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Geoblocking ist eine Einschränkung des Verbraucherzugangs und ein Hindernis für den digitalen Binnenmarkt der EU, da es den gleichen Zugang zu Online-Diensten in allen Mitgliedstaaten begrenzt. Ziel der Geoblocking-Verordnung von 2018 war es, gegen eine solche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes vorzugehen. Der Hof bewertete die Auswirkungen der Verordnung und die von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen gegen ungerechtfertigtes Geoblocking. Zwar wurden Fortschritte für Verbraucher und Händler erzielt, doch gibt es noch Herausforderungen in Bezug auf die einheitliche Durchführung der Verordnung. Der Hof empfiehlt der Kommission, eine Studie durchzuführen, um zu bewerten, ob der Anwendungsbereich der Geoblocking-Verordnung ausgeweitet werden sollte, die Unterstützung und Sensibilisierung in den Mitgliedstaaten zu verbessern, die Durchsetzungsregelungen zu stärken und die Angemessenheit des Überwachungssystems zur Messung der Wirksamkeit der Geoblocking-Verordnung zu verbessern.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors