



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.11.2011
KOM(2011) 791 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

Alternative Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten im Binnenmarkt

1. NOTWENDIGKEIT DES ZUGANGS ZU WIRKSAMEM RECHTSSCHUTZ

In der „Strategie Europa 2020“ heißt es, dass ein stärkerer, vertiefter und erweiterter Binnenmarkt für Wachstum und Beschäftigung von fundamentaler Bedeutung ist. Hierzu muss sich der Binnenmarkt an die neue Realität anpassen, die insbesondere durch die Nutzung des Internets als Einkaufsmedium und die Entstehung neuer Arten von Dienstleistungen gekennzeichnet ist. Das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt ist beeinträchtigt, weil die Verbraucher nicht überzeugt sind, dass für ihre eventuellen Probleme im Zusammenhang mit dem Kauf von Waren und Dienstleistungen eine effiziente Lösung gefunden werden kann. In der vorliegenden Mitteilung wird erläutert, wie die Vorschläge der Kommission zur alternativen Streitbeilegung (AS; englisch: *Alternative Dispute Resolution – ADR*) und zur Online-Streitbeilegung (OS; *Online Dispute Resolution – ODR*) dazu beitragen, dass die Verbraucher Zugang zu alternativen Verfahren für eine unkomplizierte, kostengünstige und wirksame Streitbeilegung erhalten, die die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Verbraucher steigern und letztere in den Mittelpunkt des Binnenmarktes stellen. Die Vorschläge sind Teil der zwölf Leitaktionen der Binnenmarktakte.¹

Wie im Monti-Bericht über die „Neue Strategie für den Binnenmarkt“² ausgeführt und auch in der Binnenmarktakte aufgegriffen, bildet der Binnenmarkt eine Idealvorstellung von einem Raum, in dem sich die Bürger und Unternehmen frei über die Grenzen hinweg bewegen und ihre Rechte wahrnehmen können. Dazu gehört natürlich auch die Möglichkeit, grenzübergreifende Geschäftsbeziehungen aufzunehmen. Verbrauchern und Unternehmen bereitet der Binnenmarkt allerdings nach wie vor viele Probleme.

Wir haben in der EU zwar ein hohes Verbraucherschutzniveau erreicht, doch ist es für die Verbraucher nach wie vor schwierig, zu ihrem Recht zu kommen. Aus neueren Untersuchungen geht hervor, dass die Zahl der Fälle, in denen die alternative Streitbeilegung, darunter auch die Online-Streitbeilegung, in Anspruch genommen wurde, in der EU von 410 000 im Jahr 2006 auf 530 000 im Jahr 2008 angestiegen ist.³ Allerdings wandten sich im Jahr 2010 nur knapp 5 % der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher an eine AS-Stelle⁴, und nur 9 % der Unternehmen gaben an, die alternative Streitbeilegung je genutzt zu haben⁵. Die Zahl der Streitigkeiten im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Rechtsgeschäften nimmt zu.⁶ Bisher verlaufen indes die meisten Verbraucherbeschwerden im Sande. Die Streitbeilegung mittels einfacher, effizienter und kostengünstiger AS-Verfahren ist bisher nicht sehr verbreitet.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, KOM(2011) 206 endgültig, S. 9.

² Bericht von Mario Monti an den Präsidenten der Europäischen Kommission: „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“ vom 9. Juni 2010.

³ ADR-Studie, S. 8; http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf.

⁴ Eurobarometer 342, S. 184.

⁵ Eurobarometer 300, S. 76.

⁶ Im Jahr 2009 gingen bei den Europäischen Verbraucherzentren (EVZ) 35 000 Beschwerden ein, was einem Zuwachs von 55 % gegenüber dem Jahr 2005 entspricht. Der Anteil der Beschwerden im Zusammenhang mit E-Commerce-Geschäften belief sich in den Jahren 2009 und 2010 auf über 55 % und war damit doppelt so hoch wie 2006. Im Jahr 2009 meldeten 38 FIN-NET-Mitglieder, dass sie 1542 strittige Fälle behandelt hätten; im Jahr 2010 waren es 32 Mitglieder mit 1800 Streitigkeiten.

Vieles deutet darauf hin, dass die Verbraucher die Möglichkeiten, die der Binnenmarkt hinsichtlich einer größeren Produktauswahl oder eines wirksameren Preis- und Qualitätswettbewerbs bietet, nicht in vollem Umfang nutzen. Die Verbraucher befürchten, dass eventuelle Probleme bei grenzübergreifenden Einkäufen nur schwer zu lösen wären⁷, weswegen sie derzeit mit Einkäufen im Ausland zurückhaltend sind.

Empirische Daten zeigen, dass die Verbraucher, bevor sie vor Gericht gehen, zwischen dem Zeit-, Geld- und sonstigen Aufwand, den sie für die Durchsetzung ihres Rechts betreiben müssten, einerseits und der Höhe (dem Wert) der Forderung andererseits abwägen.⁸ Angesichts der Komplexität der auf den jeweiligen Streitfall anwendbaren Bestimmungen – vor allem, wenn es um grenzübergreifende Rechtsgeschäfte geht –, nimmt der Verbraucher, wenn eine erste Kontaktaufnahme mit dem Händler erfolglos war, meist von einem Gerichtsverfahren Abstand, weil er dies oft für keine gangbare Lösung hält.

Desgleichen empfinden es die Unternehmen, insbesondere kleine Unternehmen, als riskant, sich möglicherweise mit Vorschriften und juristischen Verfahren auseinandersetzen zu müssen, die ihnen nicht vertraut sind.⁹ Deshalb scheuen Unternehmen häufig davor zurück, neue Märkte zu betreten, obgleich sich ihnen dadurch neue Kundengruppen erschließen und Expansionsmöglichkeiten eröffnen würden. Dieser Mangel an Vertrauen wirkt sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aus.

Mit der Zunahme des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) nimmt auch die Zahl der verpassten Chancen zu: Das Internet bietet jedem Unternehmen ein Schaufenster zur Welt, und der Verbraucher kann inzwischen genauso leicht von seinem Laptop aus einkaufen wie in einem Ladengeschäft vor Ort. Der Internethandel – insbesondere der grenzübergreifende Internethandel – kommt in Europa indes nur langsam in Gang.

Um dem abzuhelpen, wird die Kommission verschiedene Initiativen ergreifen müssen; eine davon wird sein, die Verfügbarkeit und die Nutzung von Stellen für die außergerichtliche Streitbeilegung zu verbessern, um den Rechtsschutz im Binnenmarkt zu erhöhen. Die alternative Streitbeilegung ist eine kostengünstige und schnelle Option für Verbraucher und Unternehmen, einen Streit zu beenden. Die große Mehrzahl der AS-Verfahren ist für den Verbraucher mit keinen oder mit nur geringen Kosten (unter 50 EUR) verbunden. In den meisten Streitfällen, die AS-Stellen unterbreitet werden, fällt innerhalb von 90 Tagen eine Entscheidung.¹⁰

⁷ Eurobarometer 252, S. 55: 71 % der Verbraucher halten die Lösung von Problemen bei Einkäufen im Ausland für schwieriger.

⁸ Eurobarometer 342: 39 % der europäischen Verbraucher haben kein Gericht eingeschaltet, weil die Summen, um die es ging, zu geringfügig waren oder die Verfahrenskosten angesichts des Streitwerts zu hoch gewesen wären.

⁹ Flash Eurobarometer 224 „Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection“, The Gallup Organisation, 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_224_en.pdf: 59 % der Unternehmen gaben an, dass die potenziell höheren Kosten für die Abwicklung von Beschwerden und die Beilegung von Konflikten für sie ein großes bzw. sehr großes Hindernis für die Aufnahme grenzübergreifender Geschäftsbeziehungen seien.

¹⁰ Siehe ADR-Studie, S. 8.

Die meisten Verbraucher, die AS-Verfahren in Anspruch genommen haben, empfanden die Abläufe als klar und transparent und gaben an, Unterstützung und Rat erhalten zu haben.¹¹ Verbraucher sind somit eher geneigt, einen Streit mit Hilfe von AS-Verfahren als per Gerichtsbeschluss beizulegen. Dies gilt auch für Unternehmen; diejenigen, die die alternative Streitbeilegung schon einmal genutzt haben, würden dies auch wieder tun.¹²

Die Verschiedenartigkeit sowie die ungleichmäßige geografische und sektorale Verfügbarkeit von AS-Stellen hindern Verbraucher und Unternehmen allerdings daran, das Potenzial dieser Verfahren voll und ganz auszuschöpfen. In einigen Mitgliedstaaten gibt es noch keine AS-Stellen. In anderen Mitgliedstaaten gibt es zwar AS-Stellen, jedoch bisweilen nur für einen Teil des Staatsgebiets oder nur für bestimmte Einzelhandelsbranchen. Die dadurch entstandene Komplexität wirkt sich negativ auf die Leistungsfähigkeit dieser Stellen aus und hält Verbraucher und Unternehmen von deren Nutzung ab. In der Praxis wissen Verbraucher und Unternehmen außerdem oft nicht, dass sie sich mit einem Streitfall an eine AS-Stelle wenden können oder ob ihr Fall in die Zuständigkeit einer bestimmten AS-Stelle fallen würde.

Die Kommission macht sich seit über zehn Jahren für das AS-Konzept stark. Die zwei Empfehlungen der Kommission aus den Jahren 1998¹³ und 2001¹⁴ waren insofern positiv, als darin (u. a.) zentrale Qualitätskriterien festgelegt wurden, denen AS-Stellen genügen sollten. Wie oben geschildert, reichen sie jedoch nicht aus, um das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt zu sichern.

Damit der Binnenmarkt sein ganzes Potenzial als Wachstumsmotor der europäischen Wirtschaft entfalten kann, brauchen wir Rechtsvorschriften, die gewährleisten, dass jeder Verbraucher in der EU eine Streitigkeit – gleich, in welcher Branche sie aufgetreten ist oder ob es dabei um ein innerstaatliches oder ein grenzübergreifendes Rechtsgeschäft geht – einer geeigneten AS-Stelle vorlegen kann.

Um dem Problem des nur langsam in Gang kommenden E-Commerce beizukommen, enthielt die „Digitale Agenda für Europa“ u. a. die Forderung nach EU-weiten Maßnahmen zur Verbesserung der AS-Verfahren sowie die Ankündigung, dass die Kommission einen Vorschlag für ein „EU-weites Online-Streitbeilegungssystem für E-Commerce-Transaktionen“ unterbreiten werde, um das dringend benötigte Vertrauen in das Online-Shopping aufzubauen.

¹¹ Siehe Studie „Consumer Redress in the EU: consumer experiences, perceptions and choices“ (Rechtsschutz für Verbraucher in der EU: Erfahrungen, Wahrnehmungen und Vorlieben), TNS Qual+, 2009, S. 48.

¹² Eurobarometer 300, S. 79: 54 % der Unternehmen gaben der alternativen Streitbeilegung den Vorzug, und 82 % würden sie wieder nutzen. Diese Aussage wird noch durch die Zufriedenheit der Unternehmen, die die alternative Streitbeilegung genutzt haben, bestärkt: 76 % empfanden das Verfahren als befriedigende Form der Streitbeilegung. European Business Test Panel, http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index_en.htm.

¹³ Empfehlung 98/257/EG der Kommission betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind; ABl. L 115 vom 17.4.1998, S. 31.

¹⁴ Empfehlung 2001/310/EG der Kommission über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen; ABl. L 109 vom 19.4.2001, S. 56.

Damit dies gelingt, ohne dass den Mitgliedstaaten unnötiger Aufwand entsteht, schlägt die Kommission Rechtsvorschriften vor, in denen von den Streitbelegungsstellen ausgegangen wird, die in den Mitgliedstaaten bereits vorhanden sind.

Dies ist nicht nur deshalb notwendig, weil solche Stellen effektiver sind, wenn sie auf örtlichen Realitäten beruhen, sondern auch, um den Mitgliedstaaten den erforderlichen Entscheidungsspielraum bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu belassen. Beispielsweise müssen Mitgliedstaaten dort, wo es keine AS-Stellen gibt, nicht dafür sorgen, dass nun für jede Branche eine eigene AS-Stelle geschaffen wird. Sie können stattdessen eine zentrale, branchenübergreifende Stelle einrichten, die die „Lücken“ in ihrem Hoheitsgebiet schließt.

Zu der vorliegenden Mitteilung „Alternative Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten im Binnenmarkt“ gehören daher zwei Vorschläge für Rechtsvorschriften zur alternativen Streitbeilegung bzw. zur Online-Streitbeilegung. Diese Vorschläge sollen es den Verbrauchern leichter machen, im Binnenmarkt zu ihrem Recht zu kommen, gleich ob es sich um Online- oder Offline-Einkäufe handelt; sie tragen damit – über die Erhöhung der Verbrauchernachfrage – wirksam zu Wachstum und wirtschaftlicher Stabilität bei.

Im Arbeitsprogramm der Kommission wird die alternative Streitbeilegung als Gegenstand eines strategischen Kommissionsvorschlags für 2011 genannt.¹⁵ Darüber hinaus wurden in der „Binnenmarktakte“¹⁶ Rechtsvorschriften zur alternativen Streitbeilegung und zur Online-Streitbeilegung als eine der Leitaktionen bezeichnet, die das Wachstum ankurbeln und das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt stärken sollen.

Für dieses Vorgehen gibt es politische Unterstützung auf höchster Ebene. Sowohl das Europäische Parlament¹⁷ als auch der Rat¹⁸ haben die Ausarbeitung von EU-Legislativvorschlägen im Bereich der alternativen Streitbeilegung und der Online-Streitbeilegung gebilligt. Der Europäische Rat sprach sich zudem auf seiner Frühjahrs- und seiner Oktobertagung 2011 für eine Annahme der Vorschläge bis Ende 2012 aus – als Teil der koordinierten Anstrengungen, dem Binnenmarkt neuen Impetus zu verleihen.¹⁹

Die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften betreffen Vertragsstreitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen. Dazu gehören Beschwerden von Verbrauchern „gegen“ Unternehmer ebenso wie Beschwerden von Unternehmen „gegen“ Verbraucher, nicht jedoch Streitigkeiten zwischen Unternehmen. Die Geschäftsbeziehungen zwischen Verbrauchern und Unternehmen sind andere als die zwischen Unternehmen, und diese Asymmetrie in den Beziehungen hat ja dann auch dazu geführt, dass spezifische Bestimmungen zum Schutz von Verbrauchern aufgestellt wurden (u. a. im Bereich der Verbraucherinformation). Während der öffentlichen Konsultationen, die die Kommission veranstaltet hat, haben sich alle Beteiligten (Unternehmen, Verbraucher, nationale Behörden) dafür ausgesprochen, dass diese

¹⁵ Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2011, KOM(2010) 623.

¹⁶ „Binnenmarktakte“, KOM(2011) 206 endg., S. 9.

¹⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2011 zu Governance und Partnerschaft im Binnenmarkt [2010/2289(INI)].

¹⁸ Schlussfolgerungen des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) vom 30. Mai 2011 zu den Prioritäten für die Neubelebung des Binnenmarkts (Dok. 10993/11).

¹⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 (Dok. EUCO 10/11) und vom 23. Oktober 2011 (Dok. EUCO 52/11).

Besonderheit der Beziehungen auch insofern berücksichtigt wird, als in einschlägige EU-Vorschriften spezifische Regelungen für die alternative Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten aufgenommen werden sollten.

Wichtig ist es auch, die europäische Vernetzung von AS-Stellen zu fördern, um so die Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten zu erleichtern. Nationale AS-Stellen sollten Teil von bestehenden branchenspezifischen europäischen Netzen werden, damit sie effizient arbeiten können und damit für grenzübergreifende Streitigkeiten in einer bestimmten Branche ein angemessenes AS-Angebot besteht; so setzt sich z. B. das *FIN-NET* (Netz für die außergerichtliche Beilegung von Finanzstreitigkeiten)²⁰ aus nationalen AS-Stellen zusammen, die sich mit grenzübergreifenden Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Finanzdienstleistern befassen.

In den letzten Jahren haben sich außerdem zahlreiche Initiativen entwickelt, die die Schaffung transnationaler AS-Systeme innerhalb der EU bezwecken; dabei schließen sich Unternehmer aus verschiedenen Mitgliedstaaten einer einzigen, in einem Mitgliedstaat angesiedelten AS-Stelle an.²¹ Die Weiterentwicklung dieser Initiativen sollte auch in Zukunft gefördert werden.

Die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften sind ein wesentlicher Schritt für den Aufbau effektiver und effizienter außergerichtlicher Rechtsschutzsysteme. Somit sollten sie als Wegbereiter für weitere Maßnahmen betrachtet werden, die diesen Rahmen ergänzen; hierzu gehören insbesondere die Entwicklung von kollektiven Verfahren für die alternative Streitbeilegung und ein europäisches Konzept für den kollektiven Rechtsschutz.

Die Kommission schlägt eine Richtlinie zur alternativen Streitbeilegung (AS) und eine Verordnung zur Online-Streitbeilegung (OS) vor. Beide Vorschläge hängen miteinander zusammen und ergänzen einander. Dank der Richtlinie wird es für alle Verbraucherbeschwerden im Zusammenhang mit Vertragsstreitigkeiten, die sich aus dem Kauf von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen ergeben, EU-weit hochwertige AS-Stellen geben. Dies wiederum ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für das Funktionieren der durch die Verordnung errichteten OS-Plattform.

1.1. RICHTLINIE ÜBER DIE ALTERNATIVE STREITBEILEGUNG

Die vorgeschlagene Richtlinie über die alternative Streitbeilegung (AS; englisch: *Alternative Dispute Resolution – ADR*) soll gewährleisten, dass es für alle Vertragsstreitigkeiten, die sich aus dem Verkauf von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen zwischen Unternehmern und Verbrauchern ergeben, hochwertige AS-Stellen gibt.

Die Richtlinie ist eine Antwort auf die drei Hauptprobleme, die sich in den Konsultationen mit den Interessenträgern und in Untersuchungen im Auftrag der Kommission herauskristallisiert haben, nämlich:

- a) Lücken (branchenbezogene und geografische) im AS-Angebot,

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_de.htm.

²¹ Ein Beispiel hierfür ist der „*European Car Rental Conciliation Service (ECRCS)*“, ein im Juli 2010 gestartetes Pilotprojekt für grenzübergreifende Mietwagenstreitigkeiten in Europa (<http://www.leaseurope.org/index.php?page=consumer-redress-service>).

- b) geringe Inanspruchnahme von AS-Stellen durch Verbraucher und Unternehmen wegen mangelnder Bekanntheit und unzureichender Informationen und
- c) unterschiedliche Qualität der alternativen Streitbeilegung: Zahlreiche AS-Stellen genügen nicht den in den beiden Kommissionsempfehlungen formulierten Kernanforderungen.

Zunächst muss dafür gesorgt werden, dass für alle potenziellen Verbraucherstreitigkeiten im Binnenmarkt AS-Stellen vorhanden sind. Mit der Richtlinie wird angestrebt, dass in der gesamten EU für jede Vertragsstreitigkeit, die sich aus dem Verkauf von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen ergibt, AS-Stellen existieren.

Das Fehlen detaillierter Informationen stellt für Verbraucher – aber auch für Unternehmer – ein erhebliches Hindernis bei der Inanspruchnahme der alternativen Streitbeilegung dar. Die Unternehmer werden die Verbraucher darüber informieren müssen, welche AS-Stelle für potenzielle Vertragsstreitigkeiten zuständig ist. Außerdem werden sie angeben müssen, ob sie sich verpflichten, bei der Bearbeitung einer Verbraucherbeschwerde die alternative Streitbeilegung zu nutzen.

Die Richtlinie zielt ferner darauf ab, dass die AS-Stellen bestimmten Qualitätsgrundsätzen genügen, wozu beispielsweise Unparteilichkeit, Transparenz, Effektivität und Fairness gehören. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten werden die AS-Stellen überwachen und sicherstellen, dass sie ordnungsgemäß arbeiten.

Wenn die Richtlinie ordnungsgemäß durchgeführt wird, hat jeder Verbraucher – unabhängig von seinem Wohnort in der EU – für den Fall, dass es beim Kauf von Waren oder Dienstleistungen von einem in der EU niedergelassenen Unternehmer Probleme gibt, Zugang zu hochwertigen AS-Stellen.

1.2. VERORDNUNG ÜBER DIE ONLINE-STREITBEILEGUNG

Die vorgeschlagene Verordnung über die Online-Streitbeilegung (OS; englisch: *Online Dispute Resolution – ODR*) soll Verbrauchern und Unternehmern – durch Einschaltung einer den Richtlinienbestimmungen genügenden AS-Stelle – einen direkten Zugang zu einer Online-Plattform ermöglichen und so die Beilegung von Vertragsstreitigkeiten im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Online-Rechtsgeschäften erleichtern.

Mit der Verordnung wird eine europäische Plattform für die Online-Streitbeilegung („OS-Plattform“) eingerichtet. Diese von der Kommission errichtete Plattform, zu der Verbraucher und Unternehmer unmittelbaren Zugang haben, leitet die Beschwerden an die zuständige AS-Stelle weiter. Für das Funktionieren der Plattform ist es somit erforderlich, dass es in allen Mitgliedstaaten Stellen für die alternative Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten gibt.

Die OS-Plattform – eine interaktive Website – soll Verbrauchern und Unternehmern als zentrale Anlaufstelle für die Beilegung von Vertragsstreitigkeiten dienen, die sich aus grenzübergreifenden E-Commerce-Geschäften ergeben. Die Plattform wird unentgeltlich und in allen Amtssprachen der EU zugänglich sein. Für den möglichst reibungslosen Betrieb der Plattform wird ein OS-Expertenetz sorgen.

Verbraucher und Unternehmer werden Beschwerden mittels eines elektronischen Formulars einreichen können, das in allen EU-Amtssprachen auf der Website der Plattform abrufbar ist.

Anhand der im Formular gemachten Angaben kann die Plattform die ADR-Stellen ermitteln, die potenziell für den betreffenden Streitfall zuständig sind, und die Beschwerde dann an die AS-Stelle weiterleiten, deren Zuständigkeit von beiden Streitparteien anerkannt wird. Diese AS-Stelle wird versuchen, die Streitigkeit entsprechend den eigenen Verfahrensregeln beizulegen. Die Beschwerden, die über die OS-Plattform hereinkommen und den E-Commerce betreffen, müssen jedoch zügig behandelt werden. Daher wird in der Verordnung eine Frist für die Beschwerdeabwicklung gesetzt, die kürzer ist, als die für die Beilegung einer Offline-Streitigkeit normalerweise nötige Zeitspanne.

Die Plattform wird auch Informationen über AS-Stellen sowie allgemeine Informationen über die alternative Streitbeilegung als eine Form der außergerichtlichen Regelung von Streitigkeiten anbieten. Auf den Websites der Unternehmer werden die Verbraucher Informationen über die OS-Plattform (und einen entsprechenden Link) finden. Wenn Verbraucher auf den betreffenden Websites nach Waren oder Dienstleistungen suchen, werden sie somit vor der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung in der Lage sein, sich über die Rechtsschutzinstrumente zu informieren, die sie bei eventuell auftretenden Problemen nutzen können. Dies wird die Verbraucher ermutigen, online und im Ausland einzukaufen.

Die Verordnung wird somit dazu beitragen, eine der größten Befürchtungen im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Ein- und Verkäufen zu zerstreuen, die der vollen Ausschöpfung des Potenzials des E-Commerce bisher im Wege stehen. In einer digitalen Welt ist es wichtig, Verbraucher und Unternehmer in die Lage zu versetzen, ihre Beschwerden online vorzubringen und den Streitfall elektronisch zu bearbeiten. Dadurch soll die Abwicklung grenzübergreifender Fälle wirtschaftlicher, einfacher und schneller werden.

2. ERWARTETE ERGEBNISSE DER DURCHFÜHRUNG DES LEGISLATIVPAKETS

Die folgenden Beispiele beruhen auf tatsächlichen Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern:

EU-Bürgerin Anna bestellt bei einem in ihrem EU-Mitgliedstaat niedergelassenen Verkäufer Möbel für ihre neue Wohnung. Sie vereinbart mit dem Verkäufer, dass die Möbel zu ihr nach Hause geliefert werden und dass sie die Hälfte des Preises im Voraus und den Rest bei Lieferung zahlen wird. Als die Möbel geliefert werden, bemerkt Anna tiefe Kratzer auf der Tischplatte und Flecken auf dem Sofa. Sie weigert sich deshalb, den ausstehenden Betrag zu zahlen, und verlangt, dass der Verkäufer den Tisch und das Sofa ersetzt. Der Verkäufer vertritt die Ansicht, dass die Möbel in einwandfreiem Zustand geliefert worden sind, und besteht darauf, dass Anna ihre Schulden begleicht. Die Streitigkeit vor Gericht zu bringen, wäre für Anna und den Verkäufer teuer und zeitaufwendig. Beide suchen nach einer kostengünstigen und schnellen Lösung, um ihren Streit zu beenden.²²

²² Dieses Beispiel beruht auf einem Fall, der sich tatsächlich ereignet hat.

Lisa und Oliver, beide EU-Bürger, buchen im Internet eine einwöchige Urlaubsreise für zwei Personen in einen anderen EU-Mitgliedstaat. Das bei einem Reiseanbieter in diesem Mitgliedstaat gebuchte Paket umfasst den Flug, die Hotelunterbringung im Doppelzimmer und das Frühstück. Für die Hotelreservierung wird eine Anzahlung von 20 % verlangt.

Bei der Ankunft im Hotel wird Lisa und Oliver mitgeteilt, dass keine Doppelzimmer frei seien und dass jeder für das Frühstück noch mal 10 Euro extra zahlen müsse. Lisa und Oliver machen deutlich, dass sie enttäuscht sind, und fordern das Hotelmanagement auf, die auf der Website beschriebenen Leistungen zu erbringen. Das Management ist nicht imstande, dies zu tun oder eine Alternative anzubieten. Daraufhin verlangen die beiden ihre Anzahlung zurück, was das Hotelmanagement jedoch ablehnt. Lisa und Oliver müssen woanders unterkommen, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist.

Nach ihrer Rückkehr aus dem Urlaub versuchen sie mehrmals, mit dem Hotel und dem Reiseanbieter Kontakt aufzunehmen, um die Erstattung des angezahlten Betrags zu verlangen. Es gelingt ihnen jedoch nicht, ihr Geld zurückzubekommen. Da Lisa und Oliver nicht wissen, wohin sie sich sonst wenden könnten, reichen sie beim Europäischen Verbraucherzentrum (EVZ) in ihrem Mitgliedstaat eine Beschwerde ein, in der sie den Sachverhalt schildern. Im Bemühen, eine Lösung in dem Streit mit dem Hotel herbeizuführen, nimmt dieses EVZ Kontakt mit dem EVZ in dem anderen Mitgliedstaat auf. Die für solche Fälle zuständige AS-Stelle im Mitgliedstaat des Reiseanbieters bearbeitet den Fall, nachdem der Reiseanbieter sein Einverständnis dazu erteilt hat. Sechs Monate später und nach zahlreichen Schreiben und Anrufen erklärt sich der Unternehmer einverstanden, die Kautions zu erstatten.

Lisa und Oliver haben somit zwar ihr Geld wieder, doch war das Verfahren sehr langwierig. Sie wären daher sehr an einer schnelleren und effektiveren Lösung interessiert.²³

Wir wollen nun sehen, wie sich die oben beschriebenen Fälle nach Durchführung der Kommissionsvorschläge hätten weiterentwickeln können.

Anna und das Möbelunternehmen machen die zuständige AS-Stelle anhand der Quittung ausfindig, die Anna nach der ersten Ratenzahlung erhalten hat. Dank der Einschaltung dieser AS-Stelle wird der Sachverhalt geklärt und eine gütliche Lösung gefunden. Der Verkäufer stimmt zu, die beschädigten Waren zu ersetzen, und Anna ihrerseits ist einverstanden, den ausstehenden Betrag zu zahlen.

²³ Dieses Beispiel beruht auf einem Fall, der sich tatsächlich ereignet hat.

Nach dem Ende ihres Urlaubs und der Rückkehr nach Hause rufen Lisa und Oliver die Website auf, über die sie die Reise gebucht haben. Unter „Verbraucherbeschwerden“ finden sie dort Angaben zu der zuständigen AS-Stelle und eine Erklärung, in der der Unternehmer zusagt, bei Verbraucherstreitigkeiten die alternative Streitbeilegung zu nutzen. Die Erklärung enthält auch einen Link zu der EU-weiten OS-Plattform. Lisa und Oliver klicken den Link an und werden automatisch zur OS-Plattform weitergeleitet. Dort füllen sie ein elektronisches Beschwerdeformular in ihrer Muttersprache aus. Die Plattform ermittelt eine zuständige AS-Stelle und informiert detailliert (u. a.) über deren Verfahrensregeln und die fälligen Gebühren. Da diese Informationen in Lisas und Olivers Muttersprache bereitgestellt werden, können die beiden alles Notwendige herausfinden, um zu entscheiden, ob sie ein AS-Verfahren einleiten sollten. Sie entscheiden sich dafür, zumal das Verfahren bei der zuständigen AS-Stelle für Verbraucher gebührenfrei ist.

Das ganze Verfahren wird online auf der OS-Plattform abgewickelt, und Lisa und Oliver werden stets auf dem Laufenden gehalten.

30 Tage später erhalten sie über die EU-weite OS-Plattform die Nachricht, dass eine Entscheidung gefallen und der Reiseanbieter bereit ist, den angezahlten Betrag zurückzuzahlen. Die Streitigkeit ist damit zügig und ohne zusätzliche Kosten für Lisa und Oliver beigelegt. Einige Wochen später trifft der Gesamtbetrag der Anzahlung auf ihrem Bankkonto ein.

3. DURCHFÜHRUNG DES MASSNAHMENPAKETS

Damit die Durchführung der Richtlinie reibungslos klappt, muss die Arbeit der AS-Stellen, die Verbrauchern und Unternehmern hochwertige Dienste erbringen, in jedem Mitgliedstaat genau beobachtet werden. Die zuständigen nationalen Behörden müssen unter anderem prüfen, ob die betreffende AS-Stelle die in der Richtlinie enthaltenen Qualitätsanforderungen erfüllt. Außerdem müssen sie regelmäßige Berichte über die Entwicklung und die Arbeitsweise der AS-Stellen veröffentlichen. Daneben muss die Kommission über die Anwendung der Richtlinie alle drei Jahre einen Bericht erstellen und dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen.

Wie bereits erwähnt, ist das Funktionieren der OS-Plattform abhängig von der ordnungsgemäßen Durchführung der Richtlinie. Umfassend arbeiten und ihren Zweck erfüllen kann die OS-Plattform erst, wenn in allen Mitgliedstaaten ein flächendeckendes AS-Angebot für Verbraucherstreitigkeiten besteht, die sich aus dem Verkauf von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen ergeben.

Die OS-Plattform wird ihre Arbeit daher nach Ablauf der Frist aufnehmen, die die Mitgliedstaaten für die Durchführung der AS-Richtlinie haben.

Für die Plattform müssen IT-Anwendungen erarbeitet werden, die unter anderem das elektronische Einreichen von Beschwerden und die Beschwerdeabwicklung auf der Plattform ermöglichen. Diese Anwendungen müssen entwickelt und einsatzbereit sein, wenn die OS-Plattform ihren Betrieb aufnimmt.

4. BEGLEITMASSNAHMEN

Ergänzend und parallel dazu ergreift die Kommission eine Reihe flankierender Maßnahmen, um den Zugang zu hochwertigen AS-Stellen und deren Nutzung durch Verbraucher und Unternehmer zu verbessern.

4.1. INFORMATION

Die detaillierte und gezielte Unterrichtung von Verbrauchern, Unternehmern, nationalen AS-Stellen und Behörden in den Mitgliedstaaten über die neuen Maßnahmen ist von zentraler Bedeutung, um die Beteiligten stärker zu sensibilisieren und um zu gewährleisten, dass Verbraucher und Unternehmer die AS-Stellen umfassend in Anspruch nehmen.

Verbraucher

Für die Verbraucher wird die Kommission in Absprache mit nationalen Verbraucherorganisationen Informationskampagnen veranstalten. Die Aufklärung der Verbraucher soll außerdem mit Hilfe von Websites und Broschüren erfolgen. Um die Aufmerksamkeit interessierter Parteien zu wecken und die Verbraucher zu animieren, sich eingehender über AS-Verfahren zu informieren, soll auch audiovisuelles Material eingesetzt werden. Zusammen mit allen einschlägigen Informationen wird die Kommission dieses Material auf ihrer Website anbieten.

Unternehmer

Nationale und EU-Unternehmensorganisationen sollen aufgefordert werden, Workshops und Konferenzen zu koordinieren und zu organisieren, bei denen die Unternehmer (vor allem KMU) über ihre künftigen Verpflichtungen aus den neuen Rechtsvorschriften aufgeklärt werden. Das Zusammenführen von insbesondere mittelständischen Unternehmern aus der gesamten EU wird zu einem Austausch bewährter Vorgehensweisen, zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verbesserung der unternehmensinternen Beschwerdeabwicklung führen.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Weitergabe von Informationen (über das AS- und das OS-Verfahren sowie über die Rechte der Verbraucher und die Pflichten der Wirtschaftsakteure) an KMU und der entsprechenden Schulung von KMU-Mitarbeitern gewidmet werden. Das European Enterprise Network (EEN) und andere Netze werden gezielte Unterstützung bei Fortbildungs- und Informationsmaßnahmen zu grenzübergreifenden Fragestellungen leisten. Gut informierte Unternehmer, und hier wiederum gerade kleine und mittlere Unternehmer, werden nicht nur zum Erfolg der ADR-Systeme und der OS-Plattform beitragen, sondern auch das Entstehen von Streitigkeiten verhindern oder zumindest auf ein Minimum reduzieren.

Nationale AS-Stellen

Die AS-Stellen sollen über die mit der Durchführung dieses Legislativpakets verbundenen Veränderungen informiert werden, und zwar entweder durch direkte Kontakte mit anderen AS-Stellen oder durch die für EU-Verbraucherangelegenheiten zuständigen Ministerien in den Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaaten

Gemäß der vorgeschlagenen Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten für eine ordnungsgemäße und fristgerechte Durchführung der Bestimmungen über die Angebotsdichte und die Qualität der AS-Stellen in ihrem Hoheitsgebiet sowie der Bestimmungen über die Informationserfordernisse sorgen. Die Kommission ist sich bewusst, dass, um dieses Ziel zu erreichen, die Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden in einem sehr frühen Stadium eingeleitet werden muss.

4.2. SCHULUNGEN

Unerlässlich für eine umfassende Durchführung der Richtlinie und für die umgehende Einsatzreife der OS-Plattform ist die Schulung von Mitarbeitern der nationalen AS-Stellen: Sie werden Informationen über die zu erfüllenden Qualitätskriterien und über die Pflicht zur Anmeldung bei der OS-Plattform erhalten. Daneben soll das Netz der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz)²⁴ als Kommunikationskanal genutzt werden, um Verbrauchern zu helfen, die sich über die OS-Plattform informieren wollen.

5. HANDLUNGSBEDARF

Die beiden vorgeschlagenen Rechtsakte werden dazu dienen, Vertrauen in den Binnenmarkt zu schaffen und den Verbrauchern das Leben zu erleichtern.

Sobald diese Vorschläge angenommen und umgesetzt sind, dürften die Verbraucher bei Vertragsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Rechtsgeschäften – gleich ob sie diese Geschäfte online oder offline, im eigenen oder in einem anderen Land tätigen – Zugang zu hochwertigen AS-Stellen haben. Sie werden problemlos herausfinden können, welche AS-Stelle für eine eventuell auftretende Streitigkeit zuständig ist. Darüber hinaus werden die Verbraucher ermutigt, grenzübergreifende Geschäftsbeziehungen einzugehen und ihre Interessensphäre über die Grenzen des eigenen Mitgliedstaats hinaus zu erweitern.

Die Durchführung des Legislativpakets wird auch für die Unternehmer erhebliche Vorteile bringen. Sie werden zeitaufwendige und teure Gerichtsverfahren vermeiden und dadurch ihre Reputation wahren oder verbessern können. Sie dürften außerdem bessere Möglichkeiten haben, mehr und andere Produkte und Dienstleistungen im Internet anzubieten, wenn sie wissen, dass es ein wirksames Online-Rechtsschutzsystem gibt. Die Unternehmen, insbesondere KMU, werden somit mehr Anreize erhalten, auch ihre internen Verfahren für die Beschwerdeabwicklung zu verbessern. Dies wird nicht zuletzt zu einem größeren Wettbewerb im Binnenmarkt beitragen.

Die Legislativorgane werden ersucht, die beiden Vorschläge bis Ende 2012 anzunehmen, damit über diese Leitaktion der Binnenmarktakte – zusammen mit den übrigen elf Leitaktionen dieser Akte – anlässlich des 30-jährigen Bestehens des Binnenmarkts auf EU-Ebene eine Einigung erzielt werden kann. Indem sie den Verbrauchern und den Unternehmern die Möglichkeit eröffnet, zur Beilegung von Streitigkeiten auf außergerichtliche Verfahren zurückzugreifen, unternimmt die EU einen weiteren Schritt hin zur Stärkung des Binnenmarkts, in dessen Mittelpunkt die Verbraucherinnen und Verbraucher stehen.

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_de.htm.