



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.11.2011  
SEK(2011) 1409 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

*Begleitunterlage zum / zur*

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über  
alternative Formen der Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (Richtlinie über  
alternative Streitbeilegung)**

**und**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die  
Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (Verordnung über Online-  
Streitbeilegung)**

{KOM(2011) 793 endgültig}  
{SEK(2011) 1408 endgültig}

### Haftungsausschluss

Diese Folgenabschätzung bindet ausschließlich die an ihrer Erstellung beteiligten Kommissionsdienststellen; sie dient als Grundlage für Stellungnahmen und greift etwaigen späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vor.

## 1. EINLEITUNG

In den vergangenen Jahrzehnten ist das Verbraucherrecht sowohl auf der Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten erheblich gestärkt worden. Gleichwohl kommen die europäischen Verbraucher nicht immer effektiv zu ihrem Recht.

Dies liegt auch daran, dass die Verbraucher Gerichtsverfahren für teuer, zeitaufwändig und bürokratisch halten. Umständliche und ineffektive Verfahren sowie deren unsicherer Ausgang schrecken Verbraucher derart ab, dass sie meist gar nicht erst versuchen, zu ihrem Recht zu kommen. Zudem wissen Verbraucher nicht immer darüber Bescheid, welche Rechte ihnen konkret zustehen, und verzichten daher oftmals darauf, ihre Ansprüche geltend zu machen.

Bei grenzübergreifenden Geschäften stellt das Fehlen effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten ein besonderes Problem dar. Verbraucher begeben sich ohnehin nicht gern in ein Geschäftsumfeld, das ihnen nicht vertraut ist; umso mehr befürchten sie, dass es bei Einkäufen in einem anderen Mitgliedstaat Schwierigkeiten geben könnte. Sie haben Angst vor Unterschieden im Recht der einzelnen Mitgliedstaaten, vor Sprachbarrieren, möglicherweise höheren Kosten und unbekanntem Verfahrensvorschriften bei der Streitbeilegung in einem anderen Mitgliedstaat. Verbraucher resignieren oft, weil sie nicht wissen, wohin sie sich in einem anderen Mitgliedstaat mit ihrem Problem wenden können. Diese Unsicherheiten untergraben das Vertrauen der Verbraucher in Einkäufe außerhalb des eigenen Landes und halten sie davon ab, die Vorteile des Binnenmarkts zu nutzen.

Abgesehen vom traditionellen Rechtsweg stehen Verbrauchern und Unternehmen in einigen Mitgliedstaaten Möglichkeiten der **alternativen Streitbeilegung („AS“)** offen. Unter den Begriff der alternativen Streitbeilegung fallen außergerichtliche Verfahren wie Schlichtungs-, Mediations- oder Verfahren vor Schiedsgerichten oder Beschwerdestellen. In dieser Folgenabschätzung bezieht sich die Abkürzung AS auf die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern über den Kauf von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmer. AS-Systeme dienen der Beilegung von Streitigkeiten der Parteien durch Intervention eines Dritten (z. B. Schlichter, Mediatoren, Ombudsleute, Beschwerdestellen usw.). Nicht erfasst sind interne Systeme für den Umgang mit Beschwerden, die von den Unternehmen selbst betrieben werden. AS-Systeme zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern in einem Online-Verfahren werden als **Online-Streitbeilegung („OS“)** bezeichnet und könnten sich insbesondere für die Lösung von Streitigkeiten über Online-Geschäfte als effektives Instrument erweisen. Allerdings ist die Online-Streitbeilegung bislang noch unzureichend entwickelt<sup>1</sup>.

Angesichts der Notwendigkeit einer Verbesserung des Rechtsschutzes für Verbraucher durch alternative Streitbeilegung bedarf es einer Reflexion auf EU-Ebene. Die vorliegende Analyse trägt dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der alternativen Streitbeilegung in den Mitgliedstaaten und der Unterschiedlichkeit der existierenden AS-Systeme in vollem Umfang Rechnung. Die Bandbreite der nationalen Strategien in Bezug auf AS-Systeme (oder deren

---

<sup>1</sup> OS-Systeme existieren mitunter auch für Streitigkeiten zwischen Unternehmern, die als AS nicht von dieser Folgenabschätzung gedeckt sind. Ein Beispiel für ein solches OS-Verfahren ist das, was das Tschechische Schiedsgericht anbietet ([www.adr.eu](http://www.adr.eu)). Es hilft Marken-, Zeichen- und Domäneninhabern und Registrierungsunternehmen in der ganzen Welt, ihre Streitigkeiten in einem Online-Verfahren zu lösen.

Fehlen) zeigt, dass unilaterale Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zu einer befriedigenden Lösung für Verbraucher und Unternehmen führen. Das Fehlen kohärenter und effizienter AS-Systeme in den Mitgliedstaaten wirkt sich auch auf die Möglichkeit der Verbraucher aus, auf solche Systeme in grenzübergreifenden und Online-Streitigkeiten zurückzugreifen; in solchen Fällen wird nur selten von AS/OS-Verfahren Gebrauch gemacht. Die grenzübergreifenden Aspekte festgestellter Probleme im Bereich der AS- und OS-Verfahren sind eng mit der nationalen Situation verknüpft. Wenn die grenzüberschreitende alternative Streitbeilegung verbessert werden soll, so kann dies nur durch Verbesserung der nationalen AS-Systeme geschehen.

Im Mittelpunkt dieser Folgenabschätzung steht ausschließlich die außergerichtliche Streitbeilegung. Geprüft werden verschiedene Optionen zur Verbesserung des Rechtsschutzes für Verbraucher durch alternative und Online-Streitbeilegung. Auf andere existierende Instrumente zur Verbesserung der Anwendung von Verbraucherrechten im Binnenmarkt auf dem Rechtsweg oder mithilfe von Durchsetzungsmaßnahmen bezieht sich die vorliegende Folgenabschätzung nicht.

## 2. PROBLEMSTELLUNG

Ein wesentlicher Teil der europäischen Verbraucher stößt beim Erwerb von Waren und Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarkts auf Probleme. Im Jahr 2010 war das bei etwa einem Fünftel der europäischen Verbraucher der Fall<sup>2</sup>. Obgleich Rechtsvorschriften allgemein ein hohes Verbraucherschutzniveau garantieren, bleiben die Probleme der Verbraucher oft ungelöst. Der Schaden, der europäischen Verbrauchern durch Probleme mit dem Erwerb von Waren oder Dienstleistungen entsteht, wird auf 0,4 % des EU-BIP geschätzt. Darin eingeschlossen ist der Schaden, der europäischen Verbrauchern bei Käufen über die Grenzen hinweg entsteht; dieser liegt Schätzungen zufolge zwischen 500 Millionen und einer Milliarde EUR<sup>3</sup>.

Es wurden vier Hauptprobleme ermittelt, die einen effektiven Einsatz von AS-Verfahren behindern, und zwar ein lückenhaftes Angebot an AS-Systemen sowie deren geringer Bekanntheitsgrad und unzureichende Qualität.

Die europäischen Verbraucher haben nicht überall in der EU gleichen Zugang zu hochwertigen AS-Systemen. Obgleich es derzeit ungefähr 750 nationale AS-Systeme gibt, existieren noch immer Lücken, und zwar sowohl in geografischer Hinsicht als auch in Bezug auf die einzelnen Wirtschaftsbranchen. Das Fehlen detaillierter Informationen stellt für die Verbraucher ebenfalls ein erhebliches Hindernis dar. Beim Kauf oder auch danach werden Verbraucher nur selten von den Unternehmen darüber informiert, an welches AS-System sie sich im Fall von Streitigkeiten wenden könnten. Zudem finden Kernprinzipien wie Transparenz, Unparteilichkeit und Effektivität, wie sie beispielsweise in den beiden

---

<sup>2</sup> EB 342, S. 169.

<sup>3</sup> Geht man davon aus, dass der individuelle Schaden beim Einkauf über die Grenzen hinweg ähnlich hoch ist wie beim Einkauf im Inland, dann ergibt sich schätzungsweise eine Gesamtschaden der EU-Verbraucher im Größenbereich zwischen 500 Millionen und einer Milliarde EUR im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Geschäften. Für die Richtigkeit dieser Annahme spricht beispielsweise auch die Tatsache, dass sich beim Vergleich der Erfahrungen von Versandhandelskunden, die im Inland bestellen, mit solchen, die im Ausland bestellen, kaum Unterschiede hinsichtlich der aufgetretenen Probleme ergeben haben. 16 % der Käufer in anderen EU-Ländern beschwerten sich über Verzögerungen, während es bei den Inlandskäufern 18 % waren.

Empfehlungen der Kommission aus den Jahren 1998 und 2001 niedergelegt sind, nicht immer Beachtung.

### OS-Verfahren für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr

Da es EU-weit in den Mitgliedstaaten nicht genügend AS-Systeme gibt, können Streitigkeiten aus dem Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs nicht effektiv beigelegt werden. Im Jahr 2010 betrafen über die Hälfte aller beim EVZ-Netz eingegangenen Beschwerden (56,3 %) den elektronischen Geschäftsverkehr; nicht einmal 9 % der Betroffenen konnten an ein AS-System in einem anderen Mitgliedstaat verwiesen werden. Nur sehr wenige existierende AS-Systeme bieten die Möglichkeit, das gesamte Verfahren online abzuwickeln. Mit einer Online-Abwicklung des gesamten Verfahrens könnte Zeit gespart werden; außerdem würde die Kommunikation zwischen den Parteien erleichtert.

### **3. SUBSIDIARITÄT UND NOTWENDIGKEIT VON EU-MASSNAHMEN**

Für den Bereich des Verbraucherschutzes sind die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam zuständig. Gemäß Artikel 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) leistet die EU u. a. einen Beitrag zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information und Erziehung zur Wahrung ihrer Interessen. Eine auf Artikel 114 AEUV gestützte AS-/OS-Initiative wird zur Erreichung dieser Ziele im Rahmen eines ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarkts beitragen. Gleichzeitig bleiben die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

In der öffentlichen Konsultation und Diskussion haben sämtliche Teilnehmergruppen durchweg bestätigt, dass ein Ausbau verbraucherrechtlicher AS-/OS-Verfahren den Verbrauchern und den Unternehmen große Vorteile bringen und die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts verbessern würde.

Zwölf Jahre nach Veröffentlichung der Empfehlungen der Kommission zu verbraucherrechtlichen AS-Systemen zeigt die derzeitige Situation, dass nur auf nationaler Ebene getroffene Maßnahmen nicht für ein bedarfsgerechtes Angebot an AS-Verfahren sorgen können. Die Effektivität der AS-Systeme wird noch immer durch eine Reihe von Unzulänglichkeiten eingeschränkt, und OS-Systeme für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr sind noch nicht hinreichend entwickelt und zugänglich, um gut funktionieren zu können. Die europäischen Verbraucher haben deshalb nicht überall in der EU gleichen Zugang zu AS-Systemen. Auch ist nicht in allen Einzelhandelsbranchen gewährleistet, dass die Verbraucher darüber informiert werden. Bleibt die Entwicklung von AS-Verfahren nur den Mitgliedstaaten überlassen, so wird es in einigen Einzelhandelsbranchen und geografischen Gebieten der EU weiterhin keine hochwertigen AS-Systeme geben. Ihr Bekanntheitsgrad bei Verbrauchern und Unternehmen wird gering bleiben, während die Überwachung nationaler AS-Systeme von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis geleistet werden muss. Schließlich wird es keine Gewähr dafür geben, dass AS-/OS-Verfahren wichtigen Grundsätzen entsprechen, die ihre Qualität sichern. Diese unzureichende und höchst unterschiedliche Entwicklung der alternativen Streitbeilegung in der EU widerspricht den Zielen des AEUV, denn sie wird das Funktionieren des Binnenmarkts unterminieren oder noch stärker behindern mit der Folge eines ungleichen Verbraucherschutzes in der EU sowie unterschiedlicher Geschäftsbedingungen für Unternehmen. Außerdem wird es ohne gut funktionierende innerstaatliche AS-Verfahren, auf denen eine grenzübergreifende Streitbeilegung basieren und verankert werden kann, nicht

möglich sein, ein effizientes und effektives Gesamtsystem zur Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten zu entwickeln.

Das Nichtvorhandensein effizienter AS-/OS-Systeme schränkt das Potenzial dieses Instruments der Streitbeilegung ein und bewirkt, dass in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich effektiv mit Verbraucherbeschwerden umgegangen wird, insbesondere wenn es um grenzübergreifende Streitigkeiten geht. Dies wirkt sich auf das Vertrauen der Verbraucher aus, die Bedenken haben, außerhalb ihres eigenen Landes einzukaufen. Sowohl Unternehmen<sup>4</sup> als auch Verbraucher geben eindeutig an, dass Bedenken in Bezug auf etwaige Probleme bei der Rechtsdurchsetzung in einem anderen Mitgliedstaat sie dort vom Verkauf bzw. Kauf abhalten, so dass sie die möglichen Vorteile des Binnenmarkts nicht in vollem Umfang nutzen können<sup>5</sup>. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in den Binnenmarkt und die Sicherung gleicher Ausgangsbedingungen für die Unternehmen in allen Mitgliedstaaten.

Außerdem ist trotz des derzeit noch geringen Umfangs des grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehrs eine rasche Ausweitung des digitalen Einzelhandelsmarkts in den Mitgliedstaaten zu beobachten<sup>6</sup>. Umso wichtiger ist es für Verbraucher und Unternehmer, dass ihnen einfache, kostengünstige und effektive Möglichkeiten des außergerichtlichen Rechtsschutzes zur Verfügung stehen, damit sie keine Angst vor grenzübergreifenden Online-Geschäften zu haben brauchen. Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten werden keine EU-weite Online-Streitbeilegung schaffen können, die – wie auch in der Digitalen Agenda ausgeführt – ein unverzichtbares Instrument zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs darstellt.

Die verfolgten Ziele lassen sich wegen der Wirkungen und des Umfangs der Maßnahmen besser auf EU-Ebene erreichen. Ein klarer Vorteil der Festlegung gemeinsamer Grundsätze und Kriterien für AS-Systeme in allen Mitgliedstaaten wird der effektive und angemessene Umgang mit verbraucherrechtlichen Streitigkeiten unabhängig davon sein, ob das betreffende Rechtsgeschäft nur im Inland abgewickelt wird oder nicht. Dadurch wird auch für eine homogenere Entwicklung der alternativen bzw. Online-Streitbeilegung in der EU gesorgt.

Unilaterale Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten können Verbrauchern und Unternehmern die oben beschriebenen Vorteile nicht in hinreichendem Maße bieten. Unkoordinierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten dürften zu einer weiteren Zersplitterung der AS-Systeme führen und damit zu einer unterschiedlichen Behandlung von Verbrauchern und Unternehmern im Binnenmarkt beitragen; der Rechtsschutz der Verbraucher wird innerhalb der EU weiterhin unterschiedlich ausgestaltet sein.

---

<sup>4</sup> Besonders KMU mit ihrer eingeschränkten Verwaltungskapazität wären nicht in der Lage, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen. Stünden einfache Möglichkeiten der Streitbeilegung wie AS-Systeme zur Verfügung, so könnten diese Bedenken kleiner und mittlerer Unternehmen ausgeräumt werden.

<sup>5</sup> Es wird berichtet, dass jeder zwanzigste Verbraucher beim Erwerb von Waren oder Dienstleistungen im Ausland auf Probleme stößt, während 59 % der Unternehmer angeben, dass die im Vergleich zum Inland möglicherweise höheren Kosten des Umgangs mit Beschwerden und Konflikten in grenzüberschreitenden Fällen für sie ein Problem darstellen, das ihnen den Verkauf über die Grenzen hinweg erheblich erschwert.

<sup>6</sup> Im Zeitraum von 2004 bis 2010 ist der Prozentsatz der Personen, die im Internet Waren oder Dienstleistungen in den EU-25-Ländern bestellt haben, von 22 % auf 37 % gestiegen, insbesondere im Vereinigten Königreich, in Luxemburg, Deutschland, den Niederlanden, Frankreich und den skandinavischen Ländern, wo 45 % bis 65 % der Internetnutzer auch online einkaufen.

#### 4. ZIELE

Allgemein werden folgende Ziele verfolgt: i) besseres Funktionieren des Einzelhandels-Binnenmarkts einschließlich des digitalen Einzelhandelsmarkts; ii) Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus; iii) Befähigung von Verbrauchern und Unternehmen zur effektiven Beilegung ihrer Streitigkeiten. In der nachfolgenden Tabelle werden die spezifischen und operationellen Ziele beschrieben:

Spezifische Ziele	Operationelle Ziele:
<b><i>Flächendeckendes Angebot von AS-Systemen, Information und Qualität</i></b>	
Gewährleistung des Zugangs zu AS-Systemen zur Ermöglichung einer außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten der Verbraucher mit Unternehmen im Inland und anderen EU-Ländern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Anteil der mithilfe von AS-Systemen beigelegten innerstaatlichen und grenzübergreifenden verbraucherrechtlichen Streitigkeiten soll steigen.</li> <li>• Die Zahl ungelöster Probleme von Verbrauchern mit erworbenen Waren oder Dienstleistungen in Inlands- und grenzübergreifenden Fällen soll sinken.</li> </ul>
Sicherstellung der Bekanntheit von AS-Systemen bei Verbrauchern und Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es muss sichergestellt sein, dass die Verbraucher insbesondere in grenzübergreifenden Fällen über das AS-System informiert sind, an das sie sich im Streitfall wenden können.</li> <li>• Es muss sichergestellt sein, dass die Verbraucher und die Unternehmen insbesondere in grenzübergreifenden Fällen allgemein über AS-Systeme und die Möglichkeit ihrer Nutzung informiert sind.</li> </ul>
Gewährleistung der Qualität von AS-Systemen im Interesse der sie nutzenden Verbraucher und Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es muss sichergestellt sein, dass Unternehmen und Verbrauchern eine unparteiliche Streitbeilegung geboten wird.</li> <li>• Es muss sichergestellt sein, dass Unternehmen und Verbrauchern eine kompetente und transparente Streitbeilegung geboten wird.</li> <li>• AS-Systeme müssen eine effektive Streitbeilegung gewährleisten.</li> <li>• AS-Systeme müssen einer regelmäßigen Überwachung unterliegen.</li> </ul>
<b><i>Online-Streitbeilegung (OS) für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr</i></b>	
Sicherung der Verfügbarkeit eines Verfahrens, in dem Verbraucher und Unternehmen ihre grenzübergreifenden Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs online beilegen können	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbrauchern und Unternehmen soll mithilfe eines webgestützten Tools auf EU-Ebene die Möglichkeit gegeben werden, sämtliche grenzübergreifenden Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs außergerichtlich und online beizulegen.</li> <li>• Zur Steigerung der Effektivität dieses webgestützten Systems sollen einheitliche Kriterien entwickelt werden, auf denen das System gründen kann.</li> </ul>

## 5. ANALYSE DER VERSCHIEDENEN OPTIONEN

In den nachfolgenden Tabellen werden die verschiedenen Optionen für die beiden Problemstellungen zusammenfassend beschrieben.

### 5.1. Flächendeckendes Angebot von AS-Systemen, Information und Qualität

<b>Option 1</b>	Kein Tätigwerden der EU (Bezugsszenario)
<b>Option 2</b>	Unverbindliches Rechtsinstrument zur Förderung der Entwicklung hochwertiger AS-Systeme für alle innerstaatlichen und grenzübergreifenden verbraucherrechtlichen Streitigkeiten, mit dem die Unternehmen dazu angeregt werden, die Verbraucher über das für ihre Streitigkeit zuständige AS-System zu informieren, und mit dem für die AS-Systeme ein Anreiz zur Teilnahme an vorhandenen branchenspezifischen AS-Netzwerken der EU geschaffen wird
<b>Option 3</b>	Verbindliches Rechtsinstrument, mit dem sichergestellt wird, dass sich Verbraucher mit allen innerstaatlichen oder grenzübergreifenden Streitigkeiten an hochwertige AS-Systeme wenden können, die sich auch auf Online-Dienste erstrecken; dass die Verbraucher über das für ihre Streitigkeit zuständige AS-System informiert werden, und dass sich AS-Systeme an vorhandenen branchenspezifischen AS-Netzwerken der EU beteiligen
<b>Option 4</b>	Verbindliches Rechtsinstrument zur Einführung eines EU-Modells für nationale AS-Systeme zur Erfassung aller innerstaatlichen und grenzübergreifenden Streitigkeiten im Bereich des Verbraucherrechts, auch in Bezug auf Online-Käufe. Dieses Rechtsinstrument würde auch sicherstellen, dass die Verbraucher darüber informiert werden, welches AS-System für ihre Streitigkeit zuständig ist, und dass branchenspezifische AS-Systeme geschaffen werden.

### 5.2. Online-Streitbeilegung (OS) für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr

<b>Option 1</b>	Kein Tätigwerden der EU (Bezugsszenario)
<b>Option 2</b>	Unverbindliches Rechtsinstrument zur EU-weiten Vernetzung nationaler AS-Systeme, die sich mit der Online-Beilegung grenzübergreifender Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs befassen
<b>Option 3</b>	Verbindliches Rechtsinstrument zur Einführung eines aus einer webgestützten, für Verbraucher unmittelbar zugänglichen Plattform bestehenden EU-Systems auf der Grundlage nationaler AS-Systeme, mit dessen Hilfe grenzübergreifende Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs online beigelegt werden können (OS), sowie Definition einheitlicher Kriterien für das Funktionieren der webgestützten Plattform
<b>Option 4</b>	Verbindliches Rechtsinstrument zur Schaffung einer zentralen EU-Stelle, die sich mit der Online-Beilegung aller grenzübergreifenden Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs befasst



## 6. VERGLEICH DER VERSCHIEDENEN OPTIONEN UND IHRER AUSWIRKUNGEN

Die für die Problemstellungen vorhandenen Optionen wurden anhand der Kriterien der Effektivität, Effizienz und Kohärenz auf einer Skala von 0 bis 5 bewertet. In der folgenden zusammenfassenden Tabelle sind die Ergebnisse für jede Optionskombination und jedes Kriterium (Effektivität, Effizienz, Kohärenz) eingetragen. Die abschließenden Ergebnisse zeigen, inwieweit die einzelnen Optionskombinationen voraussichtlich zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen können.

Kumulative Wirkungen (Effektivität, Effizienz und Kohärenz)	Online-Streitbeilegung für den grenzübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehr			
	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
Flächendeckendes Angebot von AS-Systemen, Information und Qualität				
Option 1	0	3	5	7
Option 2	3	6	6	8
Option 3	6	9	15	11
Option 4	8	8	13	12

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass die Kombination der auf einem Untätigbleiben der EU beruhenden Optionen den Status Quo nicht verändern würde, so dass die festgestellten Probleme nicht gelöst würden. Die Kombination derjenigen Optionen, die unverbindliche Rechtsinstrumente zur Lösung der festgestellten Probleme vorsehen, wäre weder effizient noch effektiv. Folglich blieben die Probleme der Verbraucher ungelöst; es käme weiterhin zu entsprechenden finanziellen Verlusten im Binnenmarkt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass eine weitere Empfehlung einen Beitrag zur Lösung der bestehenden Probleme leisten könnte.

Ein flächendeckendes Angebot von AS-Systemen wäre bei der auf dem Erlass verbindlicher Rechtsinstrumente beruhenden Optionskombination gewährleistet; die betreffenden Instrumente würden den Aufbau von AS-Systemen, die sich auch für die Online-Streitbeilegung eignen, in allen Wirtschaftsbranchen vorschreiben, wo sie noch nicht existieren (Option 3 AS). Durch dieses flächendeckende Angebot von AS-Verfahren würde der erforderliche Rahmen geschaffen, auf dessen Grundlage ein EU-weites, webgestütztes Gesamtsystem die effektive Beilegung von Streitigkeiten über grenzübergreifende Geschäfte im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs gewährleisten könnte (Option 3 OS). Diese Kombination von Optionen würde damit das effektivste und effizienteste Mittel zur Verbesserung des Umgangs mit grenzübergreifenden Streitigkeiten darstellen.

Bei derjenigen Optionskombination, die eine weitgehende Harmonisierung im Bereich der alternativen und Online-Streitbeilegung mit sich bringen würde (Optionen 4), wäre ein flächendeckendes Angebot zwar gewährleistet, doch stünde sie nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen der Gesamtinitiative. Dies hat sich auch in der öffentlichen Konsultation und den bilateralen Diskussionen der Kommissionsdienststellen mit den Mitgliedstaaten bestätigt. Hinzu käme, dass die Schaffung einer einzigen OS-Einrichtung auf EU-Ebene zu einer Überschneidung mit den Zuständigkeiten der auf nationaler Ebene vorhandenen AS-Systeme führen würde, die sich bereits mit der Online-Streitbeilegung

befassen. Schließlich kann eine solche Lösung der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht Rechnung tragen; sie wäre auch unverhältnismäßig, da sie ein massives Eingreifen der EU „von oben nach unten“ darstellen würde, mit dem außerdem unnötige Kosten für die EU verbunden wären.

Das Fazit lautet daher, dass die verfolgten Ziele am besten mit separaten Instrumenten erreicht werden können, die sich jedoch gegenseitig ergänzen. Vorzuziehen ist eine Kombination der beiden folgenden Optionen:

- (1) eine Rahmenrichtlinie, mit der sichergestellt wird, dass sich Verbraucher mit allen ihren innerstaatlichen oder grenzübergreifenden Streitigkeiten an hochwertige AS-Systeme wenden können, die sich auch auf Online-Dienste erstrecken, dass sie Informationen über das für ihre Streitigkeit zuständige AS-System erhalten und dass diese AS-Systeme in vorhandene branchenspezifische AS-Netzwerke der EU eingebunden werden (Option 3). Die Mitgliedstaaten werden daran gebunden sein, jedoch die Wahl haben hinsichtlich der Form und Methoden der Umsetzung (Art und Weise der Ausgestaltung); und
- (2) eine Verordnung zur Einführung eines aus einer webgestützten, für Verbraucher unmittelbar zugänglichen Plattform bestehenden EU-Gesamtsystems auf der Grundlage nationaler AS-Systeme, mit dessen Hilfe grenzübergreifende Streitigkeiten im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs online beigelegt werden können (OS), und zur Definition einheitlicher Kriterien für das Funktionieren der webgestützten Plattform (Option 3).

### **6.1. Auswirkungen der bevorzugten Option**

Die bevorzugte Option wird den **Verbrauchern** echte Vorteile bringen.

Die Verbraucher werden in der Lage sein, sich bei sämtlichen Streitigkeiten (unabhängig davon, um welche Wirtschaftsbranche es geht, und auf welchem Weg oder in welchem Land das Produkt oder die Dienstleistung erworben wurde) an ein AS-System zu wenden. Darüber hinaus werden sie die Gewissheit haben, dass alle AS-Systeme transparent sind und dass mit ihrer Streitigkeit effektiv und unparteiisch verfahren wird; Verbraucher werden sich besser gewappnet fühlen und eher bereit sein, ein AS-Verfahren anzustrengen. Infolgedessen werden mehr verbraucherrechtliche Probleme überhaupt bekannt und dann gelöst werden. Dadurch wird wirtschaftlicher Schaden vermieden, so dass mehr Kaufkraft für den Erwerb von Waren und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt zur Verfügung steht. Zudem wird die Einführung hochwertiger AS-Verfahren erhebliche Einsparungen in einer Größenordnung von 0,17 % des EU-BIP ermöglichen. Alle Verträge und sonstigen Geschäftsunterlagen (z. B. Quittungen, Rechnungen) werden Informationen darüber enthalten, an welches AS-System sich Verbraucher im Fall einer Streitigkeit mit einem Unternehmer wenden können. Infolgedessen werden die Verbraucher über die Möglichkeiten der alternativen Streitbeilegung Bescheid wissen, so dass sich der allgemeine Wissensstand wesentlich verbessern wird.

Die Gesamtauswirkungen auf die **Unternehmen** werden tragbar sein. Auf die Unternehmen werden einige Kosten zukommen, und zwar: i) Die Unternehmen werden verpflichtet sein, in Branchen, in denen es noch keine AS-Systeme gibt, solche Verfahren einzuführen und sie – ganz oder teilweise – zu finanzieren. Die Höhe der Kosten wird von der jeweiligen Branche,

der Zahl der Streitigkeiten und dem jeweiligen Land abhängen. Am stärksten werden diejenigen Mitgliedstaaten betroffen sein, in denen es nur wenige oder gar keine AS-Systeme gibt. Allerdings hängen die Kosten, die Unternehmen durch die Pflicht zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots entstehen, nicht unmittelbar mit dem im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung vorhandenen Angebot zusammen. Ein flächendeckendes Angebot bedeutet nicht, dass die Unternehmen zur systematischen Schaffung eines speziellen AS-Systems für jede Einzelhandelsbranche verpflichtet sind. Die Mitgliedstaaten können sich – gemeinsam mit den Unternehmen oder auch nicht – dafür entscheiden, eine einzige oder eine ergänzende branchenübergreifende Stelle zu schaffen, mit der sie die auf ihrem Hoheitsgebiet existierenden Versorgungslücken beseitigen. Außerdem ist es bereits in vielen Branchen und Mitgliedstaaten üblich, dass Unternehmen AS-Systeme finanzieren. ii) Die Unternehmen werden ihre Verträge und sonstigen Geschäftsunterlagen in der Weise anpassen müssen, dass sie Informationen über die einschlägigen AS-Systeme enthalten. Dadurch werden ihnen gewisse Kosten entstehen, die aber nur einmal anfallen und sich in der gesamten EU auf rund 771 Mio. EUR belaufen werden (das sind 254 EUR pro Unternehmen).

Auf der anderen Seite werden die Unternehmen, darunter auch KMU, durch weniger Gerichtsverfahren jedes Jahr Kosten in einer Größenordnung zwischen 1,7 und 3 Mrd. EUR einsparen; hinzu kommt ein Zeitersparnis von 258 Tagen. Zudem wird sich ihr Image bei den Verbrauchern verbessern; dadurch, dass sie ihre Bereitschaft zu einer kostengünstigen und leicht zugänglichen Streitbeilegung unter Beweis stellen, können sie das Risiko einer Beeinträchtigung ihres guten Rufs erheblich verringern. Wenn sich ein flächendeckendes Angebot auf alle Bestellungen von Waren und Dienstleistungen unabhängig davon erstreckt, ob sie online, offline, im Inland oder grenzübergreifend getätigt werden, dann werden die Unternehmen selbst auf AS-Systeme zurückgreifen können. Auf diese Weise können sie langwierige und teure Gerichtsverfahren vermeiden und ihren guten Ruf wahren. Dies wird für Unternehmen, insbesondere für KMU, auch einen Anreiz zur Verbesserung ihrer internen Verfahren zum Umgang mit Beschwerden darstellen, was wiederum für mehr Konkurrenz sorgt. Infolgedessen werden die Unternehmen eher bereit sein, Produkte und Dienstleistungen im Internet anzubieten.

Die Auswirkungen auf die **Mitgliedstaaten** werden ebenfalls tragbar sein. Es werden Kosten für die Einführung und das Funktionieren neuer AS-Verfahren anfallen, die unter Umständen zum Teil oder vollständig von den Mitgliedstaaten getragen werden müssen (was von der Art und Weise der Finanzierung der alternativen Streitbeilegung abhängt, nämlich ob sie aus öffentlichen Mitteln, aus Beiträgen der Wirtschaft oder von beiden Seiten finanziert wird). Die entsprechenden Umsetzungskosten werden ähnlich hoch sein wie die oben beschriebenen Kosten der Unternehmen. Die Mitgliedstaaten werden bei der Erfüllung ihrer Pflicht zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots zwischen mehreren Optionen wählen können. Außerdem werden den Mitgliedstaaten marginale Kosten dadurch entstehen, dass sie über die Entwicklung im Bereich der alternativen Streitbeilegung Bericht erstatten müssen.

Zu berücksichtigen sind auch die Auswirkungen auf den **Haushalt der EU**. Die EU wird die Kosten für die Entwicklung eines webgestützten Gesamtsystems der Beilegung von Streitigkeiten über grenzübergreifende Geschäfte im Bereich des elektronischen Geschäftsverkehrs tragen und das benötigte Fachwissen im Rahmen des ECC-Netzwerks zur Verfügung stellen. In Anbetracht der Kosten bereits existierender AS-Systeme für die Online-Beilegung von Streitigkeiten sowie ähnlicher EU-Tools kann man die für die Einrichtung eines webgestützten Systems benötigten Mittel auf rund 2 Mio. EUR und die jährlichen Wartungs- und Betriebskosten auf etwa 300 000 EUR veranschlagen.

Schließlich beschränken sich die Maßnahmen der EU auf das zur Erreichung der festgelegten Ziele unbedingt erforderliche Maß. Eine Rahmenrichtlinie zur Entwicklung von AS-Verfahren und eine Verordnung zur Einführung eines OS-Systems auf EU-Ebene stellen das wirksamste Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele mit den niedrigsten komparativen Kosten dar. Die Maßnahme auf EU-Ebene trägt der Existenz nationaler AS-Systeme Rechnung. Die für Unternehmen und die Mitgliedstaaten mit der bevorzugten Option verbundenen Belastungen sind die verhältnismäßigsten, da die verfolgten Ziele mit dem geringsten Kostenaufwand erreicht und gleichzeitig doppelte Ausgaben oder unnötige administrative Belastungen vermieden werden. Die bevorzugte Option entspricht daher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

## **7. FAZIT/ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG**

Die vorgeschlagenen Legislativvorschläge sollen eine Bestimmung enthalten, wonach ein Bericht über die Umsetzung der Initiative und ihre Angemessenheit und Effektivität in Bezug auf die zu erreichenden Ziele zu erstellen ist. Darüber hinaus sollen mehrere Indikatoren für das Monitoring Verwendung finden, um so die erzielten Fortschritte bewerten zu können. Zu diesen Indikatoren zählen u. a. die Steigerung der Zahl der AS-Verfahren und eine Erhöhung des Anteils der Verbraucher und Unternehmer, die von den Kauf- bzw. Absatzmöglichkeiten des grenzübergreifenden Online-Handels Gebrauch machen, eine stärkere Sensibilisierung, eine Steigerung der Zahl der Unternehmen, die bereit sind, online in andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, um 20 % bis 2020 sowie der Zahl der Verbraucher, die bereit sind, online in einem anderen Mitgliedstaat einzukaufen, um 10 % bis 2020, sowie der Grad der Einhaltung von Qualitätsgrundsätzen in AS-Verfahren.