



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 17.10.2023  
SWD(2023) 337 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES  
RATES**

**zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung  
verbraucherrechtlicher Streitigkeiten sowie der Richtlinien (EU) 2015/2302,  
(EU) 2019/2161 und (EU) 2020/1828**

{COM(2023) 649 final} - {SEC(2023) 347 final} - {SWD(2023) 334 final} -  
{SWD(2023) 335 final}

<b>Zusammenfassung</b>
Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten.
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?</b>
<p>Mit dieser Initiative sollen <b>drei übergreifende</b>, auf EU-Ebene ermittelte <b>Probleme</b> angegangen werden: 1) Die Richtlinie über alternative Streitbeilegung ist nicht für digitale Märkte tauglich; 2) die geringe Beteiligung von Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern an alternativen Streitbeilegungsverfahren; 3) die alternative Streitbeilegung wird im grenzüberschreitenden Kontext nicht ausreichend genutzt.</p> <p>Die <b>Ursachen</b> für diese Probleme lassen sich in zwei Themenbereichen zusammenfassen: „<b>Megatrends und marktbezogene Faktoren</b>“ und „<b>Faktoren im Zusammenhang mit der Durchsetzung</b>“.</p> <p>Erstere umfassen: rasches Wachstum und zunehmender Schwerpunkt auf elektronischem Handel und Online-Werbung; Zuwachs bei grenzüberschreitenden Einkäufen, auch in Bezug auf Händler mit Sitz außerhalb der EU; Verbraucherstreitigkeiten auf digitalen Märkten gehen über vertragliche Aspekte hinaus; erhebliche Verstöße gegen das EU-Verbraucherrecht.</p> <p>Letztere umfassen: Hindernisse für den Zugang zu alternativen Streitbeilegungsverfahren (keine Kenntnis darüber und Verfahrenskosten) und verstärkte Nutzung privater, von Online-Marktplätzen betriebener Online-Streitbeilegungssysteme (PODR).</p> <p>Die <b>Folgen</b> dieser Probleme für <b>Verbraucherinnen und Verbraucher</b> verursachen einen jährlichen Gesamtschaden in Höhe von 383 Mio. EUR.</p>
<b>Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?</b>
<p>Das <b>allgemeine Ziel</b> dieser Maßnahme besteht darin, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen, indem Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmer in die Lage versetzt werden, ihre Streitigkeiten unabhängig vom Land ihres Wohnsitzes bzw. ihrer Niederlassung effizient und wirksam beizulegen.</p> <p>Mit der Initiative werden <b>drei konkrete Ziele</b> angestrebt: 1) die alternative Streitbeilegung für digitale Märkte tauglich zu machen; 2) die Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmern an der alternativen Streitbeilegung erhöhen; 3) die grenzübergreifende alternative Streitbeilegung verbessern.</p>
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene? (Subsidiarität)</b>
<p>Durch die rasche Entwicklung der digitalen Märkte und die Entstehung neuer Geschäftsmodelle und Geschäftspraktiken werden Verbraucherinnen und Verbraucher bei Online-Einkäufen vor neue Herausforderungen gestellt. Aufgrund des grenzübergreifenden Charakters digitaler Technologien betrifft das Auftreten neuer Arten von Bedrohungen in diesem Bereich die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU unabhängig von ihrem Wohnsitzland. Dadurch wird eine rasche, kohärente und wirksame Reaktion der Behörden erforderlich, deren Handeln durch die Grenzen ihrer Zuständigkeit beschränkt sein sollte. Ohne Tätigwerden der EU werden nationale Maßnahmen wahrscheinlich zu Lücken bei der Durchsetzung und zu Verzerrungen des Binnenmarkts führen.</p>
<b>B. Politische Optionen</b>

**Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?**

Um spürbare Auswirkungen zu erzielen, werden die Maßnahmen kohärent in **vier alternative politische Optionen** eingeteilt, die sich je nach Art und Intensität wie folgt einteilen lassen: a) nicht-regulatorische Intervention; b) Änderungen des verfahrenstechnischen und geografischen Geltungsbereichs; c) umfangreiche Änderungen des Geltungsbereichs mit einigen zusätzlichen Pflichten für Unternehmer (bevorzugte Option); d) strukturelle Änderungen mit verstärkter Harmonisierung.

Im Rahmen der bevorzugten Option werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen: Ausweitung des geografischen und sachlichen Geltungsbereichs der Richtlinie über alternative Streitbeilegung auf alle Streitigkeiten zwischen Unternehmern und Verbrauchern im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen die EU-Verbraucherschutzbestimmungen; Anforderung für Online-Marktplätze, die private Online-Streitbeilegungssysteme anbieten, Qualitätsstandards zu erfüllen, wie sie von Verbrauchern auch von zertifizierten Stellen für die außergerichtliche Streitbeilegung (AS) mit Selbstzertifizierung erwartet werden; Ersetzung der europäischen OS-Plattform durch neue kosteneffiziente und wegweisende Instrumente; Einführung einer Antwortpflicht für Unternehmer, die von einer AS-Stelle über neue verbraucherrechtliche Streitigkeiten benachrichtigt werden; Förderung der Bündelung von Fällen, wenn bei einer AS-Stelle ähnliche Fälle vorliegen; Übertragung einer neuen Rolle auf die Europäischen Verbraucherzentren (EVZ) bei der Bereitstellung spezialisierter Unterstützungsdienste für die alternative Streitbeilegung bei grenzübergreifenden Beschwerden; Einrichtung eines Mechanismus, der Wirtschaftsverbände nach der Selbstzertifizierung berechtigt, grenzübergreifende Streitbeilegungssysteme einzurichten.

**Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Im Allgemeinen sprechen sich die Interessenträger dafür aus, den EU-Rahmen für alternative Streitbeilegung zu verbessern und ihn an die digitalen Märkte anzupassen, indem insbesondere:

- der geografische und sachliche Geltungsbereich der Richtlinie über alternative Streitbeilegung ausgeweitet wird;
- die Beteiligung von Unternehmern an alternativen Streitbeilegungsverfahren erhöht und die Durchsetzung der Ergebnisse der alternativen Streitbeilegung gewährleistet werden;
- die grenzübergreifende alternative Streitbeilegung vereinfacht wird;
- Schutzmaßnahmen für schutzbedürftige Verbraucherinnen und Verbraucher mit mangelnden digitalen Kompetenzen eingeführt werden.

Einige Interessenträger (hauptsächlich Verbraucherorganisationen) fordern die verbindliche Teilnahme von Unternehmern an alternativen Streitbeilegungsverfahren. Diese Änderung wird jedoch von mehreren Mitgliedstaaten abgelehnt, die potenzielle Konflikte mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften über den Zugang zur Justiz sehen.

Auch die Verbesserung der kollektiven alternativen Streitbeilegung wurde als wichtiges Ziel der Überarbeitung ermittelt. Dieser Mechanismus ist bereits in den nationalen Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten vorgesehen, wird jedoch nach wie vor nur begrenzt in Anspruch genommen. Interessenträger haben die Kommission nachdrücklich aufgefordert, Maßnahmen zur Förderung der kollektiven alternativen Streitbeilegung zu ergreifen. Gleichzeitig wurde betont, wie wichtig es ist, die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem in der Richtlinie vorgesehenen Ansatz eines Mindestmaßes an Harmonisierung mit der

Umsetzung der kollektiven alternativen Streitbeilegung zu betrauen. Da einige Interessenträger in Bezug auf eine mögliche Einstellung der OS-Plattform zunächst zurückhaltend waren, erörterte die Kommission mit ihnen die verfügbaren Daten und ging auf ihre Bedenken ein.
<b>C. Auswirkungen der bevorzugten Option</b>
<b>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</b>
Die bevorzugte Option ist ein <b>wirksames</b> Mittel, um die spezifischen Ziele zu erreichen, ist insbesondere für die Verbraucherinnen und Verbraucher <b>effizient</b> und gewährleistet ein hohes Maß an <b>Kohärenz</b> .  Die Option würde den <b>Verbraucherinnen und Verbraucher einen Gesamtnutzen</b> in Form einer Schadensverringerung um <b>33 Mio. EUR jährlich</b> bringen.  <b>Gleiches gilt für die Kommission</b> mit Einsparungen von schätzungsweise <b>500 000 EUR</b> jährlich durch die Ersetzung der OS-Plattform.  Die Option würde den Unternehmen mit Einsparungen in Höhe von <b>insgesamt 634 Mio. EUR jährlich zugutekommen</b> (264 Mio. EUR für die Verringerung der Informationspflichten + 370 Mio. EUR für die Ersetzung der OS-Plattform).
<b>Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</b>
Die bevorzugte Option würde für <b>Unternehmen zu zusätzlichen wiederkehrenden Kosten in Höhe von 38,6 Mio. EUR pro Jahr</b> führen (2,6 Mio. EUR für die Antwortpflicht + 25 Mio. EUR für AS-Stellen bei zusätzlichen Streitigkeiten + 11 Mio. EUR jährlich für die Konformität von Plattformen).
<b>Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit?</b>
Bei der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen handelt es sich um KMU, die auch die Hauptnutznießer der Kosteneinsparungen aus der Abschaffung der derzeitigen Informationspflichten im Zusammenhang mit der OS-Plattform und der alternativen Streitbeilegung sein werden. Diese Option wird sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der KMU in der EU auswirken, da die Einsparungen genutzt werden können, um die Attraktivität ihrer Preise zu steigern und gegebenenfalls Innovationen zu fördern.
<b>Gibt es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden?</b>
Nein.
<b>Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?</b>
Sowohl Unternehmen als auch Verbraucherinnen und Verbraucher würden durch die Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen und die Verringerung der Nachteile für Verbraucherinnen und Verbraucher ein höheres Maß an Grundrechten genießen.
<b>Verhältnismäßigkeit</b>
Bei der bevorzugten Option wird der derzeitige Ansatz eines Mindestmaßes an Harmonisierung nach Maßgabe der Richtlinie beibehalten, und die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, die alternative Streitbeilegung verbindlich vorzuschreiben. Ihre spezifischen Ziele werden durch Maßnahmen erreicht, die nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen. Während der Geltungsbereich der Richtlinie erweitert wird, um neuen Formen von Streitigkeiten Rechnung zu tragen, die auf digitalen Märkten

entstehen, wird durch den freiwilligen Charakter der alternativen Streitbeilegung sichergestellt, dass die Änderungen nicht zu unverhältnismäßigen Kosten für AS-Stellen, nationale zuständige Behörden und Unternehmen führen. Die Verhältnismäßigkeit wird auch bei der Maßnahme betreffend die private Online-Streitbeilegung (PODR) gewahrt. Durch die Einführung von Selbstzertifizierungsmechanismen für Online-Marktplätze, mit denen nachgewiesen wird, dass ihre privaten Online-Streitbeilegungssysteme hohen Qualitätsstandards entsprechen, stellt die entsprechende Maßnahme der bevorzugten Option für diese Unternehmer keine übermäßige Belastung dar. Die Antwortpflicht dürfte die Beteiligung von Unternehmen an der alternativen Streitbeilegung steigern. Diese Maßnahme wird gewisse Kosten für die Unternehmen mit sich bringen. Diese Kosten werden jedoch durch die Aufhebung der Offenlegungspflichten für Unternehmen, die nicht beabsichtigen oder verpflichtet sind, sich an der Online-Streitbeilegung zu beteiligen, mehr als ausgeglichen. Schließlich wird die Verbesserung der grenzübergreifenden alternativen Streitbeilegung nur dadurch erreicht, dass den bestehenden EVZ eine neue spezifische Rolle zugewiesen und es Handelsverbänden ermöglicht wird, grenzübergreifende Streitbeilegungssysteme einzurichten.

#### **D. Folgemaßnahmen**

##### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Kommission wird die Umsetzung der gewählten Option überwachen, sobald sie angenommen wurde. Im Einklang mit den Zielen der politischen Maßnahme wurde eine Liste mit zentralen Fortschrittsindikatoren erstellt. Diese Indikatoren können als Grundlage für ihre Bewertung dienen, ebenso wie mögliche Ziele, die sieben Jahre nach Inkrafttreten der überarbeiteten Richtlinie erreicht werden sollen.