EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.9.2019
COM(2019) 425 final

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

über die Anwendung der Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten

1. Einleitung

In den letzten 32 Jahren hat die EU umfassende materielle Verbraucherrechte entwickelt, die die Verbraucher schützen und stärken, wenn diese wirtschaftlichen Tätigkeiten im EU-Binnenmarkt ausüben. So haben die Verbraucher in der EU beispielsweise das Recht, ein online erworbenes Produkt innerhalb von 14 Tagen zurückzugeben oder ein Produkt innerhalb einer Gewährleistungsfrist reparieren oder ersetzen zu lassen. Diese Rechte prägen die Erwartungen der Verbraucher, und ihre Einhaltung durch die Unternehmen ist ein Garant für zuverlässige und wettbewerbsfähige Einzelhandelsmärkte sowie ein Motor für das Wirtschaftswachstum in der Union.[1] Um diese Vorteile für Verbraucher, Unternehmen und den Binnenmarkt als Ganzes zu nutzen, muss das EU-Verbraucherrecht eingehalten und, wenn dies nicht der Fall ist, durchgesetzt werden.

Neben dem materiellen Verbraucherrecht haben die politischen Entscheidungsträger der EU daher eine Reihe von legislativen und nicht-legislativen Instrumenten entwickelt, die darauf abzielen, die Durchsetzung der Verbraucherrechte in den Mitgliedstaaten wirksamer zu gestalten („EU-Durchsetzungsinstrumentarium“). Die alternative Streitbeilegung (AS) für Verbraucher, d. h. die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten durch außergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen, ist ein wesentlicher Bestandteil dieses Instrumentariums.[2] Sie wurde in Europa erstmals in den späten 1960er Jahren bekannt, und ab den 1990er Jahren in einer größeren Zahl von Mitgliedstaaten zu einem wachsenden Phänomen. Die politischen Entscheidungsträger der EU befassten sich mit der AS für Verbraucher zunächst durch nicht bindende Standards[3] und sektorspezifische Rechtsvorschriften, die die Mitgliedstaaten verpflichten, den Zugang zu außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen zu fördern[4] oder zu gewährleisten[5]. Mit der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (im Folgenden „AS-Richtlinie“)[6] und der Verordnung (EU) Nr. 524/2013 über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (im

---

1 Wie in der Mitteilung der Kommission „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ vom 11. April 2018 (COM(2018) 183 final) erwähnt, machen die Verbraucherausgaben 56 % des europäischen BIP aus, und die Daten aus den Verbraucherbarometern der Kommission zeigen ein durchweg positives Wechselspiel zwischen den Verbraucherbedingungen und der Wirtschaftslage in den einzelnen Mitgliedstaaten.

2 Ein vorläufiger Überblick über die Instrumente des EU-Durchsetzungsinstrumentariums ist in Anhang I zu finden.

3 Empfehlung 98/257/EG der Kommission vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind (ABl. L 115 vom 17.4.1998, S. 31) und Empfehlung 2001/310/EG der Kommission vom 4. April 2001 über die Grundsätze für an der einvernehmlichen Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten beteiligte außergerichtliche Einrichtungen (ABl. L 109 vom 19.4.2001, S. 56). Die beiden Empfehlungen gründen auf dem Aktionsplan der Kommission von 1996 über den Rechtszugang der Verbraucher und die Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten im Binnenmarkt (COM(96) 13 final).

4 Z. B. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3).

5 Z. B. Artikel 24 der Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates (ABl. L 133 vom 22.5.2008, S. 66).

6 Richtlinie 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 63).

Folgenden „OS-Verordnung“)[7] wurde ein horizontaler Rechtsrahmen für die AS und OS für Verbraucher geschaffen. Wie in der Mitteilung der Kommission „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ angekündigt, ist die Stärkung dieses AS/OS-Rahmens für Verbraucher eine Priorität bei den Bemühungen der Kommission, die EU-Durchsetzungsinstrumente zu vervollständigen, die bestehenden Durchsetzungsinstrumente uneingeschränkt wirksam zu machen und das volle Potential des EU-Verbraucherrechts zu nutzen.

Der vorliegende Bericht wird gemäß Artikel 26 der AS-Richtlinie und Artikel 21 Absatz 2 der OS-Verordnung unterbreitet. In ihm wird die Anwendung des durch die beiden Rechtsakte geschaffenen Rechtsrahmens für AS und OS für Verbraucher auf der Grundlage der folgenden Informationsquellen bewertet:

- Rechtsakte der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der AS-Richtlinie,
- Berichte der zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten für AS für Verbraucher (im Folgenden „zuständige nationale Behörden“) über die Entwicklung und Arbeitsweise von AS-Stellen, die 2018 gemäß Artikel 20 Absatz 6 der AS-Richtlinie vorgelegt wurden,
- Treffen mit den zuständigen nationalen Behörden am 20. November 2018,
- Ergebnisse der AS-Versammlung (11.–12. Juni 2018)[8] und anderer von der Kommission organisierter Veranstaltungen mit Interessenträgern[9],
- Berichte der Jahre 2017 und 2018 über die Arbeitsweise der Europäischen OS-Plattform (im Folgenden „OS-Berichte“)[10], die gemäß Artikel 21 Absatz 1 der OS-Verordnung vorgelegt wurden,
- Tätigkeitsberichte der OS-Kontaktstellen der Mitgliedstaaten, die 2018 gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b der OS-Verordnung vorgelegt wurden,
- Treffen mit dem Netzwerk der OS-Kontaktstellen und
- sonstige Quellen.[11]

Umfassende AS-Landschaften für Verbraucher in der gesamten Union bestehen erst seit Ende 2018.[12] Daten über die Verwendung von AS waren daher nur begrenzt vorhanden.

---

[7] Verordnung (EU) Nr. 524/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (ABl. L 165 vom 18.6.2013, S. 1).

[8] Die AS-Versammlung, eine zweitägige Networking-Veranstaltung mit interaktiven Workshops, versammelte mehr als 350 Vertreter der europäischen AS-Gemeinschaft, darunter Verbraucher- und Wirtschaftsvertreter, Regulierungsbehörden, Wissenschaftler und 187 Vertreter von AS-Einrichtungen. Die Veranstaltung war Anlass für weitere Initiativen zur Zusammenarbeit auf Ebene der Mitgliedstaaten (z. B. AS-Netzwerke und AS-Versammlungen auf nationaler Ebene).

[9] Z. B. Auftaktveranstaltung für TRAVEL_NET, ein Netzwerk von AS-Stellen, die Verbraucherrechtsstreitigkeiten in den Bereichen Personenverkehr und Reisen betreuen (Berlin, 10. November 2017); Rundtischgespräch mit wichtigen Einzelhändlern der Bekleidungs- und Schuhindustrie (Brüssel, 13. Dezember 2017).

[10] Verfügbar auf der OS-Plattform unter https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[11] Z. B. Beschwerden von Bürgern, die bei der Kommission eingereicht wurden; Benutzer-Feedback auf der OS-Plattform; von der Kommission durchgeführte AS/OS-Kommunikationskampagnen; jährliche Tätigkeitsberichte von AS-Stellen; Konferenzen; Studien; wissenschaftliche Publikationen.

[12] Siehe unten, Abschnitt 3 c).

2. Der EU-Rechtsrahmen für AS und OS für Verbraucher – Ziel und Hauptmerkmale

Die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten birgt ein erhebliches Potenzial für die Verbraucher, den Einzelhandel und die Rechtspflege im Allgemeinen. Der Zugang zu einer einfachen, fairen und kostengünstigen alternativen Streitbeilegung stärkt das Vertrauen der Verbraucher bei Käufen im Einzelhandel, insbesondere in der Online-Umgebung. Der weniger förmliche und typischerweise vermittelnde Charakter der AS-Verfahren ermöglicht es den Parteien, ihre Kundenbeziehung auch nach Entstehung eines Rechtsstreits aufrechtzuerhalten. Durch die Teilnahme an AS-Verfahren erhalten Einzelhändler wichtige Rückmeldungen über die Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen und erlangen einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern, indem sie die Kosten von Gerichtsverfahren einsparen und hohe Standards in der Kundenbetreuung vorweisen können. Eine effektive AS-Landschaft entlastet zudem die Gerichte, insbesondere bei Streitigkeiten mit geringem Wert. Die Richtlinie 2013/11/EG und die Verordnung (EU) Nr. 524/2013 zielen darauf ab, dieses Potential zu nutzen, indem sie einen Rechtsrahmen schaffen, der sicherstellt, dass die Verbraucher Zugang zu hochwertigen AS-Verfahren zur Beilegung ihrer Vertragsstreitigkeiten mit Unternehmern haben, einschließlich über eine mehrsprachige webbasierte OS-Plattform.

a) Richtlinie 2013/11/EU

Nach der Richtlinie erleichtern die Mitgliedstaaten den Zugang der europäischen Verbraucher zur AS und stellen sicher, dass sie sich an qualitätszertifizierte AS-Stellen wenden können, um ihre Streitigkeiten mit europäischen Unternehmern in Bezug auf den Erwerb einer Ware oder Dienstleistung beizulegen.[13] Dies gilt für inländische und grenzüberschreitende Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmen in der gesamten Union und in praktisch allen Einzelhandelsbranchen (im Folgenden „vollständige AS-Abdeckung“), unabhängig davon, ob der Kauf online oder offline getätigt wurde. Die Richtlinie legt die Grundsätze der Erreichbarkeit, des Sachverstands, der Unabhängigkeit, der Unparteilichkeit, der Transparenz, der Wirksamkeit, der Fairness, der Freiheit und der Rechtmäßigkeit als verbindliche Qualitätsanforderungen für AS-Stellen, die von ihnen betriebenen AS-Verfahren und – in geringerem Maße – die materiellen Standards fest, aus denen das Ergebnis des AS-Verfahrens abgeleitet wird.[14] Die Einhaltung wird durch einen spezifischen Zertifizierungs- und Überwachungsmechanismus sichergestellt: Die Mitgliedstaaten benennen die zuständigen nationalen Behörden, die nationale Listen der AS-Stellen erstellen und pflegen, deren Konformität mit den Qualitätsanforderungen der Richtlinie sie zertifiziert haben. Die nationalen Listen der zertifizierten AS-Stellen werden der Kommission übermittelt. Die zuständigen nationalen Behörden überwachen die Konformität der AS-Stellen fortlaufend, und nur die konformen AS-Stellen können weiterhin gelistet bleiben. Unter bestimmten Umständen sind die Unternehmer verpflichtet, die Verbraucher über die AS-Stelle(n) zu

[13] Siehe Artikel 5 Absatz 1 der AS-Richtlinie. Die Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten, nicht nur die Verfügbarkeit einer umfassenden nationalen Infrastruktur von AS-Stellen sicherzustellen, sondern auch den Zugang der Verbraucher zu dieser Infrastruktur zu erleichtern.

[14] Die Qualitätsanforderungen sind in Kapitel II der Richtlinie (Artikel 5 bis 12) festgelegt.

informieren, die für die Beilegung von Streitigkeiten, an denen sie beteiligt sind, zuständig ist/sind.[15]

Mit der Richtlinie wird ein Mindestharmonisierungsansatz verfolgt. In der Richtlinie wird kein spezifisches Modell in Bezug auf die Organisationsform[16], das Finanzierungsmodell[17] oder die territoriale und sektorale Abdeckung[18] der AS-Stelle vorgeschrieben. Ebenso wenig schreibt die Richtlinie eine bestimmte Art von AS-Verfahren vor[19] oder regelt die Frage, ob die Teilnahme am Verfahren freiwillig oder obligatorisch ist[20] oder ob das Ergebnis des Verfahrens verbindlich ist[21] oder nicht. Angesichts des Mindestharmonisierungsansatzes der Richtlinie können die Mitgliedstaaten Qualitätsanforderungen einführen oder aufrechterhalten, die über die in der Richtlinie festgelegten hinausgehen.[22] Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung einer „vollständigen AS-Abdeckung" und der Gestaltung ihrer nationalen AS-Landschaften verfügen die Mitgliedstaaten daher über ein hohes Maß an Flexibilität.[23]

b) Verordnung (EU) Nr. 524/2013

Die OS-Verordnung baut auf der Infrastruktur von qualitätszertifizierten AS-Stellen auf, die im Rahmen der AS-Richtlinie eingerichtet wurden, und gilt für Verbraucherrechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit Käufen von Waren oder Dienstleistungen, die online getätigt wurden. Ziel ist es, die digitale Dimension des Binnenmarktes gezielt zu stärken.

Nach der Verordnung richtet die Kommission eine europäische OS-Plattform ein und pflegt sie. Die OS-Plattform ist eine mehrsprachige interaktive Website, die es Verbrauchern ermöglicht, ihre Streitigkeiten im Zusammenhang mit (nationalen oder

---

15 Siehe Artikel 13 der AS-Richtlinie.

16 Öffentlich oder privat.

17 Öffentlich, privat oder in Kombination.

18 D. h. ob die AS-Stelle Streitigkeiten mit Unternehmern mit Sitz in allen oder nur einem Teil der Regionen des Hoheitsgebiets des jeweiligen Mitgliedstaats behandelt; ob sie Verbraucherrechtsstreitigkeiten in allen oder nur in bestimmten Einzelhandelsbranchen behandelt.

19 Beschwerdestelle, Schlichtung, Mediation, Ombudsmann, Schiedsverfahren oder andere, einschließlich Kombinationen der oben genannten Verfahren. Es sei darauf hingewiesen, dass es in der EU keine einheitliche Terminologie für die Unterscheidung verschiedener Arten von AS-Verfahren und der Konzepte hinter den entsprechenden Begriffen gibt. So unterscheiden sich beispielsweise die Konzepte hinter den Begriffen „Mediation" oder „Ombudsmann" von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. In der AS-Richtlinie wird daher ein typologischer Ansatz zur Beschreibung verschiedener Arten von AS-Verfahren verwendet, ohne die vorgenannten Begriffe zu verwenden (siehe Artikel 2 der AS-Richtlinie).

20 Artikel 1 Satz 2 der AS-Richtlinie stellt klar, dass die Richtlinie zwar auf EU-Ebene ein System freiwilliger AS einführt, es den Mitgliedstaaten aber freisteht, die Teilnahme an AS-Verfahren auf nationaler Ebene verbindlich vorzuschreiben – vorausgesetzt, die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften hindern die Parteien nicht daran, ihr Recht auf Zugang zum Gerichtssystem auszuüben.

21 Das Ergebnis eines AS-Verfahrens kann z. B. durch seine Rechtskraft verbindlich sein (wie es bei Verbraucher-Schiedsverfahren der Fall ist); durch die Mitgliedschaft des Unternehmers in einem Wirtschaftsverband, dessen Satzung eine entsprechende Verpflichtung für seine Mitglieder enthält; im Wege einer Verpflichtung des Unternehmers gegenüber dem Verbraucher (z. B. in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die der Unternehmer für Verbraucherverträge verwendet).

22 Siehe Artikel 2 Absatz 3 der AS-Richtlinie.

23 Die Grundidee ist, dass die Mitgliedstaaten am besten in der Lage sind, zu beurteilen, welches AS-Modell in welchem Einzelhandelssektor am besten geeignet ist, und es ihnen zu ermöglichen, gegebenenfalls auf ihren bereits bestehenden AS-Traditionen für Verbraucher aufzubauen, vgl. Erwägungsgrund 15 der AS-Richtlinie.

grenzüberschreitenden) Online-Käufen online einzureichen. Sie unterrichtet die Parteien über die qualitätszertifizierte(n) AS-Stelle(n), die für die Bearbeitung ihres Falles zuständig ist/sind, und übermittelt die Streitigkeit an die AS-Einrichtung, auf die sich die Parteien geeinigt haben. Die AS-Stelle hat dann die Möglichkeit, das Fallbearbeitungsinstrument der Plattform zu nutzen und den Fall online auf der Plattform zu bearbeiten. Wenn sich die Parteien nicht innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung der Beschwerde auf eine AS-Stelle einigen, wird der Vorgang auf der Plattform automatisch geschlossen.[24] Ein automatischer Abschluss berührt nicht die Möglichkeit des Verbrauchers, seine Beschwerde außerhalb der Plattform weiterzuverfolgen (z. B. durch direkte Einreichung der Beschwerde bei einer AS-Stelle). Die Nutzer der Plattform werden von einem Netz von OS-Kontaktstellen unterstützt, die Informationen und Unterstützung insbesondere über die Nutzung der OS-Plattform, der AS-Stellen, der Verbraucherrechte und anderer Rechtsbehelfe bieten.[25] Jeder Mitgliedstaat benennt eine OS-Kontaktstelle, in der mindestens zwei OS-Berater tätig sind. Die nationalen OS-Kontaktstellen arbeiten in einem von der Kommission verwalteten Netz zusammen. Online-Unternehmer und Online-Marktplätze sind verpflichtet, auf ihren Websites einen elektronischen Link zur OS-Plattform einzubinden. Online-Unternehmer sind darüber hinaus verpflichtet, ihre E-Mail-Adresse anzugeben.[26]

Die Verordnung gilt auch für Streitigkeiten, die von einem Unternehmer gegenüber einem Verbraucher angestrengt werden (Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern), soweit der Mitgliedstaat des ständigen Wohnsitzes des Verbrauchers es zulässt, dass solche Streitigkeiten über eine AS-Stelle entschieden werden können.[27]

3. Anwendung der Richtlinie 2013/11/EU

a) Umsetzung durch die Mitgliedstaaten

Gemäß Artikel 25 Absatz 1 der AS-Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um dieser Richtlinie bis zum 9. Juli 2015 nachzukommen. Die Kommission unterstützte den Umsetzungsprozess durch die Einsetzung einer AS-Expertengruppe, die zwischen 2013 und Anfang 2015 viermal tagte.[28] Eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten hat es jedoch versäumt, die nationalen Umsetzungsmaßnahmen rechtzeitig zu übermitteln. Als Ergebnis ihrer Konformitätsbewertung leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren wegen

[24] Eine grafische Darstellung des Arbeitsablaufs der Plattform findet sich im ersten OS-Bericht, COM(2017) 744 final, auf S. 2.

[25] Der Verordnung zufolge müssen OS-Kontaktstellen ihre Dienste in grenzüberschreitenden Fällen anbieten, während die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, von den OS-Kontaktstellen zu verlangen, dass sie einen Teil oder alle ihre Dienste auch in nationalen Fällen erbringen.

[26] Um eine Beschwerde auf der europäischen OS-Plattform erfolgreich einzureichen, muss der Verbraucher die E-Mail-Adresse des Online-Unternehmers angeben. Online-Unternehmer, die bereits auf der OS-Plattform registriert sind, können vom Verbraucher aus einer Liste ausgewählt werden.

[27] Siehe Artikel 2 Absatz 2 der OS-Verordnung.

[28] Die AS-Expertengruppe setzte sich aus von den Mitgliedstaaten benannten Experten zusammen. Vertreter von EWR-Staaten, die keine Mitgliedstaaten sind, und des Sekretariats des Europäischen Parlaments nahmen ebenfalls an allen oder einem Teil der Sitzungen teil.

(teilweiser oder vollständiger) Nichtübermittlung von Umsetzungsmaßnahmen gegen 16 Mitgliedstaaten ein. Alle betroffenen Mitgliedstaaten haben anschließend die vollständige Umsetzung der Richtlinie gemeldet. Nach einer zusätzlichen Umsetzungsüberprüfung, die die vollständige Umsetzung bestätigte, stellte die Kommission alle Vertragsverletzungsverfahren ein. Darüber hinaus hat die Kommission mit zwei Mitgliedstaaten einen strukturierten Dialog (EU-Pilot-Verfahren) aufgenommen. Beide EU-Pilot-Verfahren wurden anschließend geschlossen.[29]

Am 1. Juli 2017 trat die AS-Richtlinie in den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen in Kraft. Island hat die Umsetzung der Richtlinie noch nicht gemeldet.[30]

b) Gestaltung der nationalen AS-Systeme

Die Mitgliedstaaten haben den ihnen durch die Richtlinie eingeräumten Spielraum bei der Umsetzung ihrer Bestimmungen in unterschiedlichem Maße genutzt. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich für eine offene Liste von AS-Stellen entschieden, d. h. ein System, in dem Streitbeilegungsstellen, die die Zertifizierung als AS-Stellen beantragen, zertifiziert werden, wenn sie die Qualitätsanforderungen der Richtlinie in ihrer in nationales Recht umgesetzten Form erfüllen. Eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten verfolgt einen Ansatz der geschlossenen Liste, bei dem eine vollständige Liste der AS-Stellen im Umsetzungsrechtsakt enthalten ist und keine weiteren AS-Stellen zertifiziert werden können.[31] In einigen Mitgliedstaaten mit einer offenen Liste von AS-Stellen schreibt der Umsetzungsrechtsakt vor, dass bestimmte öffentliche Streitbeilegungsstellen als AS-Stellen zertifiziert werden müssen.[32]

Die meisten Mitgliedstaaten erkennen alle Arten von Verfahren, die unter die Richtlinie fallen, als mögliche AS-Verfahren an. Eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten hat jedoch die Verbraucher-Schiedsverfahren vom Anwendungsbereich ihrer Umsetzungsrechtsakte ausgenommen.[33] Nur wenige Mitgliedstaaten haben von der in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der AS-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Unternehmensschlichter („*médiateurs d'entreprise*“) als mögliche AS-Stellen anzuerkennen.[34]

Während die Umsetzungsrechtsakte in den meisten Mitgliedstaaten das durch die Qualitätsanforderungen der Richtlinie gewährleistete Verbraucherschutzniveau widerspiegeln, hat eine Reihe von Mitgliedstaaten zusätzliche oder strengere Qualitätsanforderungen

---

[29] Ein Mitgliedstaat hob seinen ursprünglichen Umsetzungsrechtsakt auf und erließ neue, vollständig konforme Umsetzungsvorschriften. Im zweiten EU-Pilotfall wurden die anfänglichen Bedenken der Kommission durch den Dialog mit dem Mitgliedstaat ausgeräumt.

[30] Die EFTA-Überwachungsbehörde hat daher beim EFTA-Gerichtshof Klage gegen Island erhoben.

[31] Ein Beispiel hierfür ist Österreich.

[32] Ein Beispiel hierfür ist Polen, wo das Durchführungsgesetz verlangt, dass die Energieaufsichtsbehörde, das Büro für elektronische Kommunikation, die Finanzaufsichtsbehörde, der Finanzombudsmann, das Eisenbahnverkehrsamt und die Gewerbeaufsicht AS-Dienstleistungen erbringen und als AS-Stellen zertifiziert werden.

[33] Ein Beispiel hierfür ist Frankreich. Das deutsche Durchführungsgesetz schließt Verfahren aus, bei denen dem Verbraucher eine Lösung auferlegt wird oder die das Recht des Verbrauchers auf Zugang zu den Gerichten ausschließen.

[34] Beispiele hierfür sind Spanien und Frankreich.

festgelegt – entweder Umsetzungsrechtsakt selbst oder indem sie ihren zuständigen nationalen Behörden die Befugnis verliehen haben, zusätzliche oder strengere Anforderungen für die AS-Stellen unter ihrer Aufsicht festzulegen.

Beispiele für zusätzliche oder strengere Qualitätsanforderungen auf nationaler Ebene

- Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der AS-Richtlinie sieht vor, dass die mit AS betrauten natürlichen Personen „über das Wissen und die Fähigkeiten verfügen, die für die Arbeit im Bereich der AS erforderlich sind, sowie ein allgemeines Rechtsverständnis besitzen“. Die deutschen Umsetzungsvorschriften verlangen darüber hinaus, dass es sich bei diesen Personen um Volljuristen oder zugelassene Mediatoren handelt. Die tschechischen Umsetzungsvorschriften verlangen einen Universitäts- oder Masterabschluss in Rechtswissenschaften. In ähnlicher Weise hat auch Polen spezifische zusätzliche Anforderungen an die Qualifikation der mit AS betrauten Personen in bestimmten öffentlichen AS-Stellen festgelegt.[35]
- Gemäß Artikel 8 Buchstabe c der AS-Richtlinie ist das AS-Verfahren für Verbraucher entweder kostenlos oder gegen eine Schutzgebühr zugänglich. Nach den tschechischen, spanischen, französischen, litauischen und finnischen Umsetzungsvorschriften ist die AS für den Verbraucher immer kostenlos. Die slowakischen Umsetzungsvorschriften beschränken die Gebühren für Verbraucher auf 5 EUR, die dänischen Umsetzungsvorschriften auf 100 DKK.
- Artikel 8 Buchstabe e der AS-Richtlinie sieht vor, dass bei hoch komplexen Streitigkeiten die Frist von 90 Kalendertagen für den Abschluss des AS-Verfahrens nach Ermessen der AS-Stelle verlängert werden kann. Das belgische Recht sieht darüber hinaus vor, dass die 90-Tage-Frist nur einmal (auf maximal 180 Tage) verlängert werden kann, das portugiesische Recht, dass sie nur zweimal (auf maximal 270 Tage) verlängert werden kann.
- Die britische Zivilluftfahrtbehörde, eine der zuständigen nationalen Behörden des Vereinigten Königreichs, hat eine „Leitlinie für AS-Bewerber“ veröffentlicht, die eine Reihe von Qualitätsanforderungen festlegt, die über die in den britischen Umsetzungsvorschriften festgelegten hinausgehen.[36]

Kasten 1

c) Gestaltung der nationalen AS-Landschaften

Gemäß Artikel 24 Absatz 2 der AS-Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 9. Januar 2016 ihre erste Liste der AS-Stellen übermitteln. Infolge der verspäteten Umsetzung der Richtlinie haben viele Mitgliedstaaten auch ihre Listen der AS-Stellen verspätet eingereicht. Eine nahezu vollständige territoriale und sektorale AS-Abdeckung

[35] Siehe oben Fußnote 32. So wird beispielsweise von den mit AS betrauten Personen beim polnischen Finanzombudsmann ein Abschluss in Rechtswissenschaften oder in Wirtschaftswissenschaften verlangt.

[36] Die Leitlinie ist verfügbar unter http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

wurde erst Ende 2018 erreicht.[37] Bislang haben alle Mitgliedstaaten, Liechtenstein und Norwegen insgesamt 460 AS-Stellen gemeldet.

Die AS-Landschaften sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der zertifizierten AS-Stellen und die Organisationsform, Finanzierung, Abdeckung und Art des AS-Verfahrens der AS-Modelle. Darüber hinaus gibt es Unterschiede innerhalb bestimmter AS-Modelle. Während beispielsweise einige privat verfasste AS-Stellen einen gemeinnützigen Charakter haben, sind andere auf Gewinn ausgerichtet. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es eine oder mehrere ergänzende AS-Stellen, die für Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind, die nicht von einer anderen AS-Stelle abgedeckt werden.[38]

Beispiele für die Verschiedenheit der nationalen AS-Landschaften

- Rumänien hat nur eine einzige AS-Stelle gemeldet, die Verbraucherrechtsstreitigkeiten in allen Einzelhandelsbranchen abdeckt. Als öffentliche Stelle hat die AS-Stelle einen gemeinnützigen Charakter.
- Frankreich hat 99 sektorspezifische AS-Stellen gemeldet, zu denen 3 öffentliche Stellen, 43 Unternehmensschlichter („*médiateurs d'entreprise*"), 27 AS-Stellen, die einem Verband oder einer Vereinigung angehören, 24 Mediatorenverbände und zwei Kommissionen für kollegiale Mediation gehören. Einige der privat verfassten AS-Stellen sind auf Gewinn ausgerichtet. Im Einklang mit den französischen Umsetzungsvorschriften führt keine der französischen AS-Stellen ein Verfahren durch, bei dem den Parteien eine Lösung auferlegt wird.

Kasten 2

Die Verschiedenheit der nationalen AS-Landschaften zeigt sich auch in Unterschieden bei den zuständigen nationalen Behörden. Die meisten Mitgliedstaaten haben nur eine einzige zuständige nationale Behörde benannt.[39] Die Rolle der zuständigen nationalen Behörde wurde größtenteils den für die Verbraucherpolitik zuständigen Behörden oder den sektoralen Aufsichtsbehörden übertragen. In Frankreich wurde eine spezielle Stelle eingerichtet, die die Funktion der zuständigen nationalen Behörde wahrnimmt: die Bewertungs- und Überwachungskommission für Verbraucher-AS („*Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation*"). Die Zertifizierungsverfahren und Überwachungspraktiken unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die meisten zuständigen nationalen Behörden wenden ein Standard-Zertifizierungsverfahren an, das durch den formlosen Antrag einer Streitbeilegungsstelle eingeleitet wird, die als AS-Stelle zertifiziert werden möchte. Die Überwachungspflichten der zuständigen nationalen Behörden werden größtenteils auf der Grundlage der jährlichen Tätigkeitsberichte der AS-Stellen und

[37] Derzeit bestehen noch begrenzte punktuelle Lücken in der AS-Abdeckung.

[38] In einigen Mitgliedstaaten mit ergänzenden AS-Stellen kann die ergänzende Stelle auch Streitigkeiten behandeln, bei denen die AS-Abdeckung bereits durch eine sektorspezifische AS-Stelle gewährleistet ist.

[39] Die Mitgliedstaaten, die sich dafür entschieden haben, mehr als eine zuständige nationale Behörde zu benennen, sind Deutschland, Spanien, Italien, Litauen, die Niederlande, Österreich und das Vereinigte Königreich.

der Informationen aus Beschwerden durchgeführt. Die zuständigen nationalen Behörden in einigen Mitgliedstaaten tauschen jedoch auch regelmäßig Informationen mit den ihrer Aufsicht unterstehenden AS-Stellen aus[40] und/oder führen regelmäßige Prüfungen durch.[41] In den Mitgliedstaaten mit mehr als einer zuständigen nationalen Behörde gibt es ein unterschiedliches Maß an innerstaatlicher Koordination und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden. Während in einigen dieser Mitgliedstaaten die zuständigen nationalen Behörden mehr oder weniger unabhängig voneinander tätig sind, sorgen andere Mitgliedstaaten für eine regelmäßige Abstimmung und den Austausch bewährter Verfahren.[42]

d) Auswirkungen der AS-Richtlinie und Akzeptanz von AS für Verbraucher in den Mitgliedstaaten

Die Richtlinie hat die AS für Verbraucher in den Mitgliedstaaten konsolidiert, ergänzt und ihre Qualität verbessert. Die Mitgliedstaaten, die bisher keine AS-Kultur hatten, haben die AS für Verbraucher in ihre nationalen Landschaften zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten aufgenommen. In den Mitgliedstaaten, in denen es bereits AS gab, war die Richtlinie ein Anstoß, die Wirksamkeit der bisherigen AS-Strukturen zu überprüfen, sie zu ergänzen und zu verbessern, um eine vollständige AS-Abdeckung zu erreichen und die Qualitätsanforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Bereits bestehende Schlichtungsstellen für Verbraucher, die sich als AS-Stellen zertifizieren lassen wollten, wurden veranlasst, ihre Organisations-, Verfahrens- und Fallbearbeitungsprozesse zu überarbeiten. Die Streitbeilegungsstellen haben ihre Websites verbessert, ihre Organisation und ihre Verfahren angepasst oder ihre Führungsstruktur geändert. Insgesamt hat sich die Transparenz der AS-Stellen und -Verfahren deutlich erhöht, die Bearbeitungszeiten wurden verkürzt, die AS-Stellen bieten nun mehr Mitarbeiterschulungen an, und die Nutzer sind mit den Dienstleistungen der AS-Stellen zufriedener. Die Einrichtung hochwertiger AS-Infrastrukturen hat auch für die Unternehmer einen Anreiz geschaffen, ihre internen Beschwerdeprozesse zu überprüfen und zu verbessern.[43]

---

[40] Z. B. durch die Abhaltung nationaler „AS-Versammlungen“ aller zertifizierten AS-Stellen in dem betreffenden Mitgliedstaat.

[41] Ein Beispiel hierfür ist Belgien, wo die zuständige nationale Behörde einmal jährlich „vollständige Audits“ von zwei zertifizierten AS-Stellen und „Mini-Audits“ von allen anderen zertifizierten AS-Stellen durchführt. Vollständige Audits bewerten die Einhaltung aller Qualitätsanforderungen durch AS-Stellen, Mini-Audits die Einhaltung der Anforderungen an die Zugänglichkeit und Transparenz durch Überprüfung der Websites der AS-Stellen, der Jahresberichte und der von den Mitarbeitern absolvierten Schulungen. Siehe Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience*, noch nicht veröffentlicht, Unterpunkt 1.3.

[42] Ein Beispiel ist Italien, wo das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung, die zuständige nationale Behörde, die die Funktion einer zentralen Anlaufstelle für die Kommission wahrnimmt, regelmäßig Koordinierungs- und Steuerungssitzungen („*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo“*) mit den anderen zuständigen italienischen nationalen Behörden durchführt.

[43] Von Unternehmern auf der AS-Versammlung 2018 und anderen von der Kommission veranstalteten AS/OS-Veranstaltungen berichtet. Dieser Befund wird auch durch die Nutzung der OS-Plattform durch die Unternehmer und das Unternehmer-Feedback bestätigt, das im Rahmen der AS/OS-Kommunikationskampagnen der Kommission erhoben wurde. Aus dem Verbraucherbarometer 2019 der Kommission (noch nicht veröffentlicht) geht hervor, dass 64,6 % der Verbraucher sich mit ihrer Beschwerde direkt an den Einzelhändler oder Dienstleister gewandt haben, was einer Steigerung von mehr als 10 Prozentpunkten gegenüber 2016 entspricht.

Die Anforderungen an die Transparenz der AS-Stellen, insbesondere die Verpflichtung zur Veröffentlichung jährlicher Tätigkeitsberichte, sowie der Zertifizierungs- und Überwachungsmechanismus stellen einen wichtigen Anreiz für AS-Stellen dar, ihre Leistungen laufend zu überprüfen. Ebenso trägt die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, über ihre nationale AS-Landschaft Bericht zu erstatten, zu einer regelmäßigen Überprüfung der Gesamtwirksamkeit der AS für Verbraucher in den Mitgliedstaaten bei. Auf der Grundlage der ersten Erfahrungen mit dem neuen Rechtsrahmen werden derzeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten Diskussionen über mögliche Anpassungen der nationalen AS-Landschaften und die Ermittlung bewährter Methoden der AS für Verbraucher geführt. Diese Diskussionen sind zunehmend grenzüberschreitend, sodass die Gestaltungsoptionen, die in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich getestet wurden, von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden.[44] Es entsteht eine unionsweite Gemeinschaft von Interessenträgern für AS.

Während die Verfügbarkeit und Qualität von AS in der gesamten Union verbessert wurde, ist die Akzeptanz des neuen Rahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Es lassen sich im Wesentlichen drei Gruppen von Mitgliedstaaten unterscheiden: i) Mitgliedstaaten mit einer hochentwickelten bereits bestehenden AS-Kultur (z. B. Finnland), in denen es keine wesentlichen Veränderungen bei der Akzeptanz von AS gibt, ii) Mitgliedstaaten mit bereits bestehenden, aber bisher unvollständigen AS-Landschaften (z. B. Deutschland), in denen eine Aufwärtsentwicklung zu verzeichnen ist, und iii) Mitgliedstaaten ohne bereits bestehende AS-Tradition (z. B. Slowenien), in denen die Akzeptanz von AS immer noch gering ist.

Insgesamt wird der neue AS-Rahmen noch immer nicht ausreichend genutzt. Auf der Grundlage der für diesen Bericht zusammengetragenen Informationen lassen sich drei wesentliche Herausforderungen identifizieren, die derzeit die volle Wirksamkeit des Rahmens einschränken:

(1) Kenntnis und Wahrnehmung von AS

Während die allgemeine Kenntnis von AS sowohl bei den Verbrauchern als auch bei den Einzelhändlern zugenommen hat, ist der Bekanntheitsgrad in einigen Regionen und Einzelhandelsbranchen noch unzureichend. Insgesamt ist die Kenntnis von AS bei KMU geringer als bei großen Einzelhändlern.[45] Sowohl bei Verbrauchern als auch bei Unternehmern gibt es Unklarheiten über AS und AS-Stellen. So verwechseln Verbraucher beispielsweise manchmal AS-Stellen mit der Kundenbetreuung des Unternehmers oder nehmen sie als voreingenommen zugunsten des Unternehmers wahr, insbesondere wenn die AS-Stelle mit dem Unternehmer oder dem Wirtschaftsverband des Unternehmers verbunden ist oder wenn das Ergebnis des AS-Verfahrens die Position des Unternehmers

[44] Ein Beispiel ist die Übernahme von „Naming and Shaming"-Mechanismen (Namentliche Anprangerung), die ihren Ursprung in den nordeuropäischen Ländern haben, durch bestimmte AS-Stellen in Südeuropa.

[45] Laut der Ausgabe 2017 des Verbraucherbarometers sind über die Hälfte der Einzelhändler (55,2 %) über AS informiert (siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf auf S. 66). Die Ausgabe 2019 des Verbraucherbarometers (noch nicht veröffentlicht) weist vergleichbare Werte auf.

bestätigt.[46] Unternehmer betrachten AS-Stellen manchmal als Vertreter der Verbraucherinteressen und nehmen sie daher als voreingenommen zugunsten des Verbrauchers wahr. Hinzu kommt die Vielfalt der AS-Landschaften, die eine Vielzahl von AS-Modellen, -Namen[47] und -Verfahren[48] aufweisen.

(2) Navigation durch die nationalen AS-Landschaften

Die Vielfalt der AS-Landschaften erschwert die Navigation für Verbraucher und Unternehmer, insbesondere in den Mitgliedstaaten mit einer großen Anzahl von zertifizierten AS-Stellen. Insgesamt besteht mehr Unsicherheit in Bezug auf die AS-Stelle, an die sich Verbraucher und Unternehmer wenden können, wenn es mehr als eine AS-Stelle pro Einzelhandelssektor gibt. Eine besondere Schwierigkeit bei der Navigation durch die AS-Landschaft eines Mitgliedstaats ergibt sich, wenn es sich um AS-Stellen handelt, deren Anwendungsbereich sich auf bestimmte Aspekte einer Streitigkeit in einem bestimmten Einzelhandelssektor beschränkt – sodass sich der Verbraucher möglicherweise an zwei AS-Stellen wenden muss, um seine Angelegenheit vollständig zu klären.[49]

(3) Teilnahme der Unternehmer an AS-Verfahren

Während die Beteiligung der Unternehmer an der AS seit 2014 insgesamt langsam aber stetig gestiegen ist, ist derzeit nur jeder dritte Einzelhändler bereit, AS zu nutzen.[50] Das ist offensichtlich unzureichend, auch wenn man bedenkt, dass eine erhebliche Anzahl von Einzelhändlern, die keine AS verwenden, Streitigkeiten bilateral mit dem Verbraucher

---

[46] Siehe beispielsweise Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS), *Alternative dispute resolution and the court system*, Abschlussbericht (April 2018), verfügbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, S. 2 ff.

[47] Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience*, noch nicht veröffentlicht, Unterpunkt 2.2, legt nahe, dass der Name der belgischen ergänzenden AS-Stelle („*Service de Médiation pour le Consommateur*"/„*Consumentenombudsdienst*") zu einer Wahrnehmung unter den Unternehmern beitragen könnte, dass die AS-Stelle Verbraucherinteressen vertritt und daher zugunsten des Verbrauchers verzerrt ist.

[48] Untersuchungen zeigen, dass die Wahrnehmung der Fairness eines AS-Verfahrens durch die Verbraucher auch durch kulturspezifische Faktoren im jeweiligen Mitgliedstaat beeinflusst wird. So schätzen beispielsweise die deutschen Verbraucher eher förmliche und gesetzesorientierte Verfahren, während die britischen Verbraucher es mehr schätzen, dass ihnen zugehört wird und sie verhindern können, dass andere das gleiche Problem haben. Darüber hinaus unterscheiden sich die Erwartungen der Verbraucher an ein AS-Verfahren, wenn die AS-Stelle eine öffentliche Stelle ist, gegenüber denjenigen, die privat verfasst sind. Siehe Creutzfeldt, N., *Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe* (2016), verfügbar unter: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

[49] So gibt es beispielsweise in einigen Mitgliedstaaten eine sektorspezifische AS-Stelle, die sich mit Streitigkeiten über europäische Fahrgastrechte befasst (z. B. gesetzliche Entschädigung für einen verspäteten Flug), während verwandte Themen (z. B. im Zusammenhang mit einer Pauschalreise) in die Zuständigkeit der ergänzenden AS-Stelle fallen.

[50] Laut der Ausgabe 2017 des Verbraucherbarometers sind knapp ein Drittel der Einzelhändler (31,8 %) bereit, AS zu verwenden, was einer Steigerung um 1,6 Prozentpunkte gegenüber 2014 entspricht (siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf auf S. 66). Die (noch nicht veröffentlichte) Ausgabe 2019 des Verbraucherbarometers zeigt einen weiteren leichten Anstieg um 1,5 Prozentpunkte.

beilegen.[51] Ausgehend von der Flexibilität, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer nationalen AS-Landschaften einräumt, wurden in einer Reihe von Mitgliedstaaten AS-Modelle entwickelt oder beibehalten, die zu hohen Beteiligungsquoten führen. Entsprechende AS-Modelle sind in jeder der folgenden vier Kategorien zu finden:

i. Modelle, bei denen die Beteiligung des Unternehmers durch nationale Rechtsvorschriften vorgeschrieben ist,
ii. Modelle, bei denen die Beteiligung des Unternehmers nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, der Unternehmer aber dennoch verpflichtet ist, am AS-Verfahren teilzunehmen,[52]
iii. Modelle, bei denen der Unternehmer weder gesetzlich noch anderweitig zur Teilnahme am AS-Verfahren verpflichtet ist, aber durch einen bestimmten Mechanismus dazu angeregt wird[53] und
iv. Modelle, bei denen der Unternehmer weder gesetzlich noch anderweitig zur Teilnahme am AS-Verfahren verpflichtet ist, und auch kein besonderer Mechanismus zur Anregung des Unternehmers zur Teilnahme am AS-Verfahren besteht.[54]

In einer Reihe von Regionen und Einzelhandelsbranchen führen die derzeit angebotenen AS-Modelle jedoch nur zu unzureichenden Teilnahmequoten bei den Unternehmern.

Um das Bewusstsein und das Verständnis der Verbraucher und Unternehmer für AS zu verbessern und die Akzeptanz von AS zu erhöhen, führte die Kommission in den Jahren 2016, 2017 und 2018 Kommunikationskampagnen zu AS/OS durch. Um das Bewusstsein und die Akzeptanz von AS speziell bei KMU zu verbessern, hat die Kommission ein Modul zum Thema Verbraucher-AS/OS in das Schulungsprogramm „Consumer Law Ready“ für KMU im Bereich Verbraucherrecht aufgenommen.[55] Darüber hinaus unterstützte die Kommission den Austausch zwischen den AS-Interessenträgern, die Schaffung von Netzwerken, die Diskussion über bewährte Verfahren und die Bildung einer unionsweiten Gemeinschaft von AS-Interessenträgern durch eine Reihe von Veranstaltungen für Interessenträger, darunter die AS-Versammlung 2018, an der mehr als 350 Vertreter der europäischen AS-Gemeinschaft teilnahmen. Dazu gehörten Verbraucher- und Wirtschaftsvertreter, Aufsichtsbehörden, Wissenschaftler und 187 Vertreter von AS-Stellen. Die Kommission unterstützte AS-Stellen zudem durch Zuschüsse für den Kapazitätsaufbau.

---

[51] Dieser Befund ergibt sich aus der Tatsache, dass die OS-Plattform in bis zu 42 % der Fälle eine direkte Beilegung bewirkt (siehe unten, Abschnitt 4 a) (2)), dem Unternehmer-Feedback, das im Rahmen der AS/OS-Kampagnen der Kommission eingeholt wurde, sowie der zunehmenden Anzahl von Verbrauchern, die sich mit ihren Beschwerden direkt an den Einzelhändler wenden (siehe oben, Fußnote 43).

[52] Z. B. durch die Mitgliedschaft des Unternehmers in einem Wirtschaftsverband, dessen Satzung eine entsprechende Verpflichtung für seine Mitglieder enthält, im Wege einer Verpflichtung des Unternehmers gegenüber dem Verbraucher (z. B. in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die der Unternehmer für Verbraucherverträge verwendet).

[53] Z. B. „Naming and Shaming“-Mechanismen.

[54] Z. B. ergänzende AS-Stellen, bei denen die Teilnahme freiwillig und für Unternehmer kostenlos ist.

[55] https://www.consumerlawready.eu

Die meisten Mitgliedstaaten haben den neuen AS/OS-Rahmen durch Kommunikationsmaßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gefördert. Auf Initiative der AS-Stellen, die auch durch die Veranstaltungen der Kommission ausgelöst wurde, wurden neue AS-Netzwerke und -Formate für den regelmäßigen Austausch zwischen den AS-Stellen eingerichtet. Das Entstehen einer unionsweiten Gemeinschaft von AS-Interessenträgern hat den Austausch über wirksame AS-Modelle und -Strategien angeregt, um die oben genannten Herausforderungen für die volle Wirksamkeit von AS anzugehen.

Beispiele für Maßnahmen zur Verbesserung der Verständlichkeit nationaler AS-Landschaften und zur Verringerung des Risikos von Missverständnissen

- Das belgische Recht erkennt Unternehmensschlichter („*médiateurs d'entreprise*“) nicht als AS-Stellen im Sinne der Richtlinie an. Betrieblichen Schlichtungssystemen ist es per Gesetz verboten, Begriffe wie „Ombudsmann“, „Mediation“, „Schlichtung“, „Schiedsverfahren“, „qualifizierte Stelle“ oder „alternative Streitbeilegung“ zu verwenden, um Verwechslungen mit zertifizierten AS-Stellen zu vermeiden.[56] Darüber hinaus wird diskutiert, ob der Begriff „Ombudsmann“ („Service de Mediation“/„Ombudsdienst“) den gesetzlich festgelegten AS-Stellen vorbehalten bleiben soll.[57]
- Einige Mitgliedstaaten haben Online-Portale eingerichtet, die den Verbrauchern helfen, durch die nationale AS-Landschaft zu navigieren und ihre Beschwerden an die zuständige AS-Stelle weiterzuleiten.[58]
- Einige Mitgliedstaaten erwägen die Einführung der Verpflichtung, dass eine AS-Stelle immer alle Verbraucherrechtsstreitigkeiten in einem bestimmten Einzelhandelssektor abdecken muss (und nicht nur Streitigkeiten in einem Teil des Sektors oder nur bestimmte Aspekte eines Streitfalls).[59]
- In einigen Mitgliedstaaten wird darüber hinaus diskutiert, ob die Anzahl der zertifizierten AS-Stellen in einem bestimmten Einzelhandelssektor auf eine einzige beschränkt werden sollte.[60]
- Die zuständige portugiesische nationale Behörde hat eine Reihe von Standardverfahrensregeln für AS-Stellen entwickelt. Diese Standardverfahrensregeln werden derzeit von sieben der zwölf zertifizierten AS-Stellen in Portugal angewandt.

[56] Artikel XVI 2 *Code de Droit Économique/Wetboek van economisch recht*. Siehe Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience*, noch nicht veröffentlicht, Unterpunkt 1.2.

[57] Jouant, N., *Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions*, Droit de la consommation – Consumentenrecht No 115 (2017), S. 1 ff. (auf S. 62).

[58] Ein Beispiel hierfür ist Belgien, wo derzeit drei Portale betrieben werden: *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), die Website des Verbraucherschlichtungsservice (https://mediationconsommateur.be) und das Online-Portal *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). Wie Biard A., a. a. O., Unterpunkt 2.1, berichtet, schlägt ein im Juni 2018 im föderalen Parlament Belgiens eingebrachtes Gesetz vor, die drei oben genannten Online-Portale zu einem einzigen zusammenzufassen, da die Vielzahl der Online-Portale selbst als Erhöhung der Gefahr der Verwirrung der Verbraucher wahrgenommen wird.

[59] Siehe Biard, A., a. a. O., Unterpunkt 2.2.

[60] Siehe zum Beispiel Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS), *Modernising consumer markets: green paper* (2018), verfügbar unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, S. 51 (Absatz 152).

- Die zuständige portugiesische nationale Behörde hat zudem ein Musterinformationsblatt über AS-Stellen erstellt, mit dem Unternehmer die Verbraucher informieren können.

Kasten 3

Beispiele für AS-Modelle und -Maßnahmen zur Verbesserung der Beteiligung der Unternehmer an AS-Verfahren und zur Befolgung der AS-Ergebnisse

- In einigen Sektoren (z. B. im Energiesektor) haben eine Reihe von Mitgliedstaaten die Teilnahme von Unternehmern an AS durch nationale Rechtsvorschriften verbindlich vorgeschrieben.[61]
- In Deutschland wurde eine öffentliche AS-Stelle für Verbraucherrechtsstreitigkeiten im Luftverkehrsbereich eingerichtet. Die nationalen Rechtsvorschriften verlangen von den Fluggesellschaften, dass sie an den AS-Verfahren vor dieser Stelle teilnehmen, es sei denn, sie wenden sich an eine zertifizierte, privat verfasste AS-Stelle. Die Gesetzgebung diente den Fluggesellschaften als Anreiz, Mitglied eines Verbandes zu werden, der eine AS-Stelle im Personenverkehr betreibt. Inzwischen sind 44 Mitglieder des Verbandes Fluggesellschaften. Durch ihre Mitgliedschaft im Verband erkennen die Fluggesellschaften die Verfahrensordnung der AS-Stelle als für sie verbindlich an. Im Jahr 2018 erreichte die AS-Stelle eine Beilegungsquote von 86 % für Streitigkeiten mit Fluggesellschaften.[62]
- In den Niederlanden betreibt die Stiftung für Verbraucherrechtsstreitigkeiten („*Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken*“) einen allgemeinen und über 50 branchenspezifische Streitschlichtungsausschüsse. Die Geschäftsordnung der branchenspezifischen Ausschüsse (sowie die Standardbedingungen für einschlägige Verbraucherverträge) werden vom Wirtschaftsverband und der Verbraucherorganisation des betreffenden Einzelhandelssektors vereinbart. Durch die Mitgliedschaft in ihrem Wirtschaftsverband sind Unternehmer verpflichtet, an Verfahren vor dem branchenspezifischen Ausschuss teilzunehmen und deren Ergebnisse zu befolgen. Die Befolgung wird darüber hinaus durch ein vom Wirtschaftsverband betriebenes Garantiesystem sichergestellt: Wenn der Ausschuss den Unternehmer anweist, dem Verbraucher einen Geldbetrag zu zahlen, und der Unternehmer dies nicht tut, kann der Verbraucher den Betrag direkt beim Wirtschaftsverband geltend machen.
- In Finnland ist die Teilnahme an Verfahren vor den drei zertifizierten AS-Stellen für Verbraucher für Unternehmer freiwillig. Die AS-Verfahren enden mit einer unverbindlichen Empfehlung. Die AS-Stellen veröffentlichen alle wichtigen Empfehlungen auf ihrer Website und überwachen die Einhaltung der Empfehlungen

[61] Siehe auch Artikel 26 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. L 158 vom 14.6.2019, S. 125) über Streitigkeiten zwischen Haushalten und Elektrizitätsunternehmen.

[62] Siehe Jahresbericht 2018 der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – SÖP, verfügbar unter https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, S. 16.

durch Umfragen, die an den Verbraucher oder an den Unternehmer gesendet werden. Die Befolgungsquote liegt zwischen 80 % und 100 %.

- In Estland ist die Teilnahme von Unternehmern an AS-Verfahren vor dem Verbraucherrechtsausschuss („*Tarbijavaidluste Komisjon*“) freiwillig. Nimmt der Unternehmer jedoch nicht am AS-Verfahren teil, ist der Ausschuss befugt, den Fall auf der Grundlage eines Versäumnisverfahrens zu entscheiden. Wenn der Unternehmer der Entscheidung des Ausschusses nicht nachkommt, wird der Name des Unternehmers auf eine schwarze Liste gesetzt („Naming and Shaming“).
- In Österreich ist die Teilnahme an AS-Verfahren vor der Schlichtungsstelle für Verbrauchergeschäfte, der ergänzenden AS-Stelle Österreichs, für Unternehmer freiwillig. Die Verfahren sind sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmer kostenlos. Im Jahr 2018 nahmen Unternehmer an 77 % der AS-Verfahren teil (mit einer Beilegungsquote von 75 %).[63] Dies steht im starken Gegensatz zu der Situation in Deutschland, wo nur 17 % der Unternehmer an Verfahren vor der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle teilnahmen, deren AS-Verfahren freiwillig, aber für Unternehmer nicht kostenlos sind.[64] In der derzeit laufenden parlamentarischen Debatte über die Reform der deutschen Umsetzungsvorschriften für die AS-Richtlinie wird diskutiert, ob das für die ergänzende AS-Stelle geltende Gebührensystem in Zukunft Anreize für Unternehmer vorsehen soll, z. B. indem festgelegt wird, dass die erste Teilnahme des Unternehmers an einem Verfahren vor der ergänzenden AS-Stelle kostenlos ist.[65]
- Ebenso wurde auf der AS-Versammlung im Jahr 2018 vorgeschlagen, dass in Fällen, in denen die Teilnahme des Unternehmers am AS-Verfahren nicht verpflichtend ist (z. B. aufgrund der nationalen Gesetzgebung; aufgrund der Mitgliedschaft des Unternehmers in dem Wirtschaftsverband, der die AS-Stelle betreibt; aufgrund einer Verpflichtung gegenüber dem Verbraucher) und das Verfahren für Unternehmer nicht kostenlos zur Verfügung gestellt werden kann, das von der AS-Stelle verwendete Gebührensystem so konzipiert werden könnte, dass es Unternehmer zur Teilnahme anregt – z. B. durch fallbezogene, schrittweise Gebühren, durch die der Unternehmer belohnt wird, wenn das Verfahren in einer frühen Phase abgeschlossen werden kann.

Kasten 4

[63] Siehe Jahresbericht 2018 der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, S. 22.

[64] Siehe Creutzfeld, N./Steffek, F., Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 vom 20.12.2018.

[65] Siehe Deutscher Bundesrat, Drucksache 197/1/19 vom 27.5.2019, S. 7 (Absatz 11).

4. Die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 524/2013

a) OS-Plattform

1) Einrichtung und Geltungsbereich

Die Kommission hat die OS-Plattform im Januar 2016 eingerichtet. Die Plattform wurde der Öffentlichkeit am 15. Februar 2016 zugänglich gemacht. Beim Aufbau der Plattform wurde die Kommission von einer Expertengruppe unterstützt, die sich aus von den Mitgliedstaaten benannten OS-Experten zusammensetzte. Vor der Inbetriebnahme der Plattform hatte die Kommission drei umfassende Testläufe durchgeführt.[66] Der Workflow der Plattform ist in der OS-Verordnung festgelegt. Die Kommission hat daher die verschiedenen Benutzeroberflächen der Plattform in Übereinstimmung mit diesen rechtlichen Vorgaben konzipiert.[67]

Nur Belgien, Deutschland, Luxemburg und Polen haben der Kommission mitgeteilt, dass ihre Rechtsvorschriften es ermöglichen, dass Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern – d. h. Streitigkeiten, die von einem Unternehmer gegen einen Verbraucher eingeleitet wurden – über AS-Stellen beigelegt werden können. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der OS-Verordnung kann die Plattform daher auch für Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Verbrauchern genutzt werden, sofern es sich um einen Verbraucher handelt, der seinen ständigen Wohnsitz in den oben genannten Mitgliedstaaten hat.

Seit dem 1. Juli 2017 ist die OS-Plattform auch für Verbraucherrechtsstreitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern aus den EWR-Ländern Island[68], Liechtenstein und Norwegen zugänglich. Bislang sind 460 AS-Stellen aus allen Mitgliedstaaten, Liechtenstein und Norwegen auf der Plattform registriert.

2) Akzeptanz

Die Kommission veröffentlichte Berichte über das erste und zweite Betriebsjahr der OS-Plattform in den Jahren 2017 und 2018.[69] Seit ihrer Einführung konnte die Plattform mehr als 8,5 Millionen Besucher und 120 000 Streitfälle zwischen Verbrauchern und Unternehmern verzeichnen. Etwa 56 % der Streitigkeiten sind inländische und 44 % grenzüberschreitende Streitigkeiten. Die meisten Streitigkeiten betreffen Fluggesellschaften (13,2 %), gefolgt von Bekleidung und Schuhen (10,9 %) und Informations- und Kommunikationstechnologie (6,8 %). Die Verbraucher beschwerten sich meist über die Lieferung des Produkts oder der Dienstleistung (23 %), gefolgt von Abweichungen von der Bestellung (15 %) und einem

[66] An den Testläufen waren 120 OS-Experten beteiligt, die von den Mitgliedstaaten, Verbraucherorganisationen, Wirtschaftsverbänden und dem Europäischen Behindertenforum benannt wurden. Die verschiedenen Benutzeroberflächen der Plattform wurden anhand realer Szenarien getestet; das so erhaltene Feedback floss direkt in die Entwicklung der Plattform ein. Siehe erster OS-Bericht (COM(2017) 744 final), S. 3.

[67] Eine grafische Darstellung des Arbeitsablaufs der Plattform findet sich im ersten OS-Bericht (COM(2017) 744 final), S. 2.

[68] Da Island die AS-Richtlinie noch nicht umgesetzt hat (siehe oben Abschnitt 3 Buchstabe a), hat es bisher keine AS-Stellen gemeldet. Daher kann die Plattform derzeit keine Rechtsstreitigkeiten, die gegen in Island ansässige Unternehmer geltend gemacht werden, an eine AS-Stelle weiterleiten.

[69] Die Berichte sind verfügbar unter https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

fehlerhaften oder beschädigten Produkt (12 %). Nur in unwesentlichen 0,1 % der Fälle wurde die Plattform für Streitigkeiten von Unternehmen mit Verbrauchern genutzt.

In etwa 80 % der auf der OS-Plattform eingereichten Streitfälle wurde der Fall nach 30 Tagen automatisch geschlossen, da der Unternehmer auf der Plattform nicht auf die Mitteilung über den Streitfall und die Aufforderung, dem Verbraucher eine AS-Stelle vorzuschlagen, reagiert hatte. Nur in etwa 2 % der Fälle einigten sich die Parteien auf eine AS-Stelle, sodass die Plattform den Streitfall an eine AS-Stelle weiterleiten konnte. In bis zu 42 % der bei der Plattform eingereichten Streitfälle haben die Parteien den Streit jedoch bilateral beigelegt.[70]

Die hohe Besucherzahl und die zahlreichen auf der Plattform eingereichten Beschwerden belegen die sehr zufriedenstellende Akzeptanz der Plattform bei Verbrauchern. Die hohe Zahl der von der Plattform ausgelösten direkten Vergleiche zeigt den Mehrwert der Plattform für die Erleichterung einer bilateral vereinbarten Lösung, auch bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten, bei denen die Mehrsprachigkeit und die Übersetzungsfunktionen der Plattform die Kommunikation zwischen den Parteien ermöglichen. Die sehr geringe Anzahl von Streitfällen, die an eine AS-Stelle übermittelt werden kann, zeigt jedoch, dass der gesetzlich vorgeschriebene Workflow auf der OS-Plattform zwei Mängel aufweist: i) die Anforderung, dass sich die Parteien auf eine AS-Stelle einigen müssen, bevor die Plattform die Streitigkeit an diese weiterleitet, wirkt sich in der Praxis als Hindernis für das Erreichen einer AS-Stelle aus und ii) dadurch, dass die Plattform nur ein Verfahren vorsieht, das darauf ausgerichtet ist, Streitigkeiten an die zuständige AS-Stelle weiterzuleiten, reagiert die Plattform nur teilweise auf die Bedürfnisse ihrer Nutzer, deren Nutzungsverhalten den erheblichen Mehrwert der Plattform bei der Erleichterung der Kommunikation und der direkten Streitbeilegung unter Beweis stellt.

Um die festgestellten Mängel zu beheben, führte die Kommission eine eingehende Analyse der Arbeitsabläufe und Nutzungsdaten der Plattform durch. Die Startseite und das Nachrichtensystem der Plattform wurden überarbeitet und neue Info-Seiten sowie ein Feedback-System eingeführt. Die Kommission führte auch eine gezielte AS/OS-Kommunikationskampagne durch, um das Bewusstsein der Unternehmer für die OS-Plattform und ihre Beteiligung an ihr zu verbessern. Infolgedessen stieg die Zahl der auf der Plattform registrierten Unternehmer im Jahr 2018 um 54 % und in den ersten fünf Monaten des Jahres 2019 um weitere 24 %. 80 % der Plattformnutzer sind inzwischen mit den Funktionen der Plattform zufrieden. Die Beteiligung der Unternehmer am Prozess auf der Plattform selbst bleibt jedoch sehr begrenzt. Die Kommission führt daher einen Aktionsplan durch, mit dem die Plattform besser auf die Bedürfnisse ihrer Nutzer abgestimmt werden soll. Dazu gehört auch, dass die Plattform gezieltere Informationen über Verbraucherrechte und Rechtsbehelfe bietet, ihre Nutzer besser zu den am besten geeigneten Rechtsbehelfen führt und direkte Vergleiche erleichtert.

[70] Siehe erster und zweiter OS-Bericht der Kommission, a. a. O. Die Ergebnisse werden durch Daten über die Nutzung der Plattform, Ad hoc-Umfragen und permanente Austrittsbefragungen auf der OS-Plattform durchgängig bestätigt.

b) Netzwerk der OS-Kontaktstellen

Alle Mitgliedstaaten, Norwegen und Liechtenstein haben eine OS-Kontaktstelle benannt.[71] 21 OS-Kontaktstellen werden vom nationalen Europäischen Verbraucherzentrum betrieben. Die Kontaktstellen in sieben Mitgliedstaaten[72] werden von einer Behörde betrieben, während die OS-Kontaktstelle in Ungarn von der Schiedsstelle in Budapest und die im Vereinigten Königreich vom Chartered Trading Standards Institute betrieben wird. In fünf Mitgliedstaaten[73] stellen die OS-Kontaktstellen Informationen und Unterstützung nur bei grenzüberschreitenden Streitfällen zur Verfügung. Alle anderen Mitgliedstaaten, Liechtenstein und Norwegen haben von ihrem regulatorischen Ermessensspielraum[74] Gebrauch gemacht, um von ihren OS-Kontaktstellen zu verlangen, dass sie auch im Falle von innerstaatlichen Streitigkeiten einen Teil oder alle Dienstleistungen erbringen.[75]

Die Kommission veranstaltet seit 2016 zweimal jährlich Networking-Treffen mit den OS-Kontaktstellen und unterhält ein kollaboratives IT-Tool, in dem die OS-Kontaktstellen Informationen und bewährte Verfahren austauschen können. Das Netzwerk ist voll funktionsfähig und hat eine beträchtliche Anzahl von Anfragen[76] erhalten. Die Auslastung der Kontaktstellen spiegelt im Großen und Ganzen den Anteil des jeweiligen Mitgliedstaats an den auf der OS-Plattform eingereichten Beschwerden wider, wobei eine große Gruppe von Kontaktstellen mehr als 500 Anfragen pro Jahr erhält.

Die meisten Verbraucheranfragen betreffen den automatischen Abschluss des Falles, wenn der Unternehmer nicht innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung der Beschwerde auf der Plattform reagiert. Eine Reihe von Verbrauchern verwechselt die OS-Plattform mit einer AS-Stelle. Die OS-Kontaktstellen spielen eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Klarheit und dem Management der Erwartungen der Nutzer an die OS-Plattform und die AS im Allgemeinen. Zusätzlich zu ihren gesetzlichen Aufgaben der Unterstützung der Nutzer der OS-Plattform fungiert eine Reihe von OS-Kontaktstellen auch als Botschafter für AS/OS, indem sie Informationen verbreiten und Veranstaltungen mit einem breiten Spektrum von Interessenträgern organisieren, einschließlich Wirtschaftsvertretern.

---

71 Island hat noch keine OS-Kontaktstelle benannt (vgl. oben Abschnitt 3 Buchstabe e).

72 Frankreich, Liechtenstein, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei und Finnland.

73 Deutschland, Irland, Lettland, Finnland und Schweden. In einigen dieser Mitgliedstaaten (z. B. Schweden) unterstützen die OS-Kontaktstellen die Nutzer der Plattform jedoch auch bei nationalen Rechtsstreitigkeiten, indem sie sie an eine geeignete nationale oder regionale Stelle verweisen. In Deutschland hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, der vorsieht, die Kompetenzen der OS-Kontaktstelle auch auf innerstaatliche Streitigkeiten auszudehnen, siehe Deutscher Bundesrat, Drucksache 197/19 vom 26.4.2019, S. 6 (Absatz 13).

74 Siehe Artikel 7 Absätze 3 und 4 der OS-Verordnung.

75 In dieser Gruppe von Ländern beschränken nur Zypern und die Slowakei die Dienste, die ihre OS-Kontaktstellen in innerstaatlichen Fällen erbringen müssen. In Zypern berät die OS-Kontaktstelle nicht über allgemeine AS-Vorschriften, in der Slowakei liefert die OS-Kontaktstelle keine allgemeinen Informationen über Verbraucherrechte in innerstaatlichen Fällen.

76 85 % der Anfragen stammen von Verbrauchern, 13 % von Unternehmern. Nur ein sehr kleiner Teil der Anfragen stammt von einer AS-Stelle oder einer anderen OS-Kontaktstelle (je 1 %). In den meisten Ländern gibt es eine ähnliche Verteilung der Anfragen, mit einigen Ausnahmen: Litauen (47 % Unternehmeranfragen) und Großbritannien (99 % Verbraucheranfragen). 79 % der Anfragen wurden außerhalb des Systems (z. B. per E-Mail oder Telefon) eingereicht, auch wenn sie sich auf einen bestimmten Fall bezogen, der auf der Plattform eingereicht wurde.

c) OS-Information

Artikel 14 der OS-Verordnung, wonach Online-Unternehmer und Marktplätze auf ihren Websites einen Link zur OS-Plattform bereitstellen müssen, ist ein wichtiges Instrument, nicht nur um Verbraucher im Streitfall zur OS-Plattform zu leiten, sondern auch um das Bewusstsein für AS allgemein zu schärfen. Ende 2017 führte die Kommission ein Web Scraping von Websites durch, die von Online-Unternehmern mit Sitz in den Mitgliedstaaten, Norwegen und Island betrieben werden, um die Einhaltung von Artikel 14 der OS-Verordnung zu überprüfen.

Die Untersuchung ergab, dass die Befolgungsquote zu diesem Zeitpunkt bei 28 % lag.[77] Darüber hinaus deuten die sehr hohe Zahl der Plattformbesuche und die Zahl der auf der Plattform eingereichten Streitfälle darauf hin, dass der OS-Link in einer erheblichen Anzahl von Fällen bereitgestellt und genutzt wird. Obwohl diese Ergebnisse ermutigend sind, müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass die Verpflichtung aus Artikel 14 der OS-Verordnung in allen Mitgliedstaaten und EWR-Ländern vollständig durchgesetzt wird.

5. Schlussfolgerung

AS und OS für Verbraucher sind zu einem integralen Bestandteil des Instrumentariums der EU für die öffentliche und private Durchsetzung des Verbraucherrechts geworden. Die Verbraucher in der EU haben jetzt Zugang zu hochwertigen AS-Verfahren in der gesamten Union und in praktisch allen Einzelhandelsbranchen, unabhängig davon, ob es sich um einen inländischen oder grenzüberschreitenden Streitfall handelt und ob der Kauf online oder offline getätigt wurde.

Die europäische OS-Plattform bietet eine zentrale und mehrsprachige Anlaufstelle für die Lösung von Online-Streitfällen und führt in bis zu 42 % der Fälle zu einem direkten Vergleich. Etwa ein Jahr nach Erreichen der vollständigen AS-Abdeckung und dreieinhalb Jahre nach dem Start der OS-Plattform wird der AS-/OS-Rahmen jedoch nicht ausreichend genutzt und hat sein volles Potenzial noch nicht ausgeschöpft. Zu den aktuellen Herausforderungen gehören die Kenntnis und die Wahrnehmung von AS, die Navigation durch die nationalen AS-Landschaften und die Akzeptanz von AS durch die Unternehmer. Darüber hinaus spiegelt der Workflow auf der OS-Plattform die dargestellten Benutzerbedürfnisse derzeit nur teilweise wider.

Der europäische Rechtsrahmen für AS und OS für Verbraucher basiert auf einer Logik der gemeinsamen Verantwortung und Zusammenarbeit. Die Vielfalt der nationalen AS-Landschaften und der Austausch zwischen den AS-Interessenträgern in den Mitgliedstaaten haben ein „AS-Labor“ geschaffen, in dem AS-Modelle und -Designoptionen verglichen und

[77] 28 % der Online-Unternehmer stellten auf ihrer Website den Link zur OS-Plattform ein, wobei die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, dem Einzelhandel und den unterschiedlich großen Webshops erheblich waren.

kritisch bewertet und sich herausbildende bewährte Methoden identifiziert, verbreitet und zunehmend umgesetzt werden.

Die Kommission wird weiterhin die Entwicklung einer unionsweiten Gemeinschaft von AS-Interessenträgern fördern, zu der unter anderem AS-Stellen, Verbraucher- und Wirtschaftsvertreter, zuständige nationale Behörden, Aufsichtsbehörden und Wissenschaftler gehören. In diesem Zusammenhang wird die Kommission beispielsweise die zweite unionsweite AS-Versammlung im Jahr 2020 einberufen, AS und OS in ihrer Kommunikationskampagne zum Verbraucherrecht im Jahr 2019 weiter fördern und den Kapazitätsaufbau der AS-Stellen durch Zuschüsse weiterhin unterstützen. Die Kommission wird auch die OS-Plattform weiter verbessern, unter anderem indem sie die Plattform besser auf die Bedürfnisse ihrer Nutzer ausrichtet, indem sie gezieltere Informationen über Verbraucherrechte und Rechtsbehelfe bereitstellt, die Nutzer besser an die am besten geeigneten Rechtsbehelfe verweist und Direktvergleiche erleichtert.

ANHANG I

Das Instrumentarium der EU für die private und öffentliche Durchsetzung des Verbraucherrechts
(„EU-Durchsetzungsinstrumentarium“)
– vorläufige Übersicht –

(1) *Instrumente zur Durchsetzung der Verbraucherrechte durch Streitbeilegungsverfahren, die vom Verbraucher oder einer Stelle, die die Interessen der Verbraucher vertritt, eingeleitet wurden (**private Rechtsdurchsetzung**)*

a) Beilegung von Streitigkeiten in Gerichtsverfahren vor Gerichten der Mitgliedstaaten

- Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (im Folgenden „Brüssel I“)[78], die sicherstellt, dass der Verbraucher bei bestimmten grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten über Verbraucherverträge[79] den Unternehmer vor den Gerichten des Mitgliedstaats, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat, verklagen kann (und von ihm verklagt werden kann);

- Richtlinie 2009/22/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen[80], die Stellvertreterklagen (vor einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde – je nach der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats) vorsieht, mit denen qualifizierte Stellen Unterlassungsansprüche wegen Verstößen gegen das Verbraucherrecht geltend machen können, die das gemeinsame Interesse der Verbraucher beeinträchtigen. In ihrem Paket „Neugestaltung der Rahmenbedingungen für die Verbraucher“ hat die Kommission vorgeschlagen, die Richtlinie durch eine Richtlinie über Stellvertreterklagen zu ersetzen, die es qualifizierten Stellen ermöglichen würde, auch kollektiven Rechtsschutz zu beantragen;[81]

- Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen[82] und Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens[83], die spezifische vereinfachte und beschleunigte Verfahren für grenzüberschreitende geringfügige oder unbestrittene Zahlungsforderungen bereitstellen.[84]

---

78 ABl. L 351 vom 20.12.2012, S. 1.
79 Siehe die Artikel 17 ff. der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012.
80 ABl. L 110 vom 1.5.2009, S. 30.
81 Siehe COM(2018) 184 final.
82 ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 2015/2421 (ABl. L 341 vom 24.12.2015, S. 1).
83 ABl. L 399 vom 30.12.2006, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 2015/2421 (a. a. O.).
84 Obwohl sich beide Instrumente nicht auf Verbraucherrechtsstreitigkeiten beschränken, können sie wirksame Instrumente auch für die private Durchsetzung verbraucherrechtlicher Ansprüche darstellen. Für beide

b) Streitbeilegung in Verfahren vor alternativen Streitbeilegungsmechanismen

- EU-Rechtsrahmen für Verbraucher-AS und -OS, geschaffen durch die AS-Richtlinie und die OS-Verordnung;

- Empfehlungen 98/257/EG und 2001/310/EG der Kommission, die auf Streitbeilegungsmechanismen für Verbraucherrechtsstreitigkeiten anwendbar sind, die nicht als AS-Stellen gemäß der AS-Richtlinie zertifiziert sind;

- Netz der Europäischen Verbraucherzentren (EVZ-Netz), das den Verbrauchern kostenlose Beratung und Unterstützung bei Fragen zum grenzüberschreitenden Kauf eines Produkts oder einer Dienstleistung bietet. Die Unterstützung umfasst die Kontaktaufnahme mit dem Unternehmer und, falls erforderlich, die Identifizierung und Beratung der für die Bearbeitung des Falles zuständigen AS-Stelle.

(2) *Instrumente zur Durchsetzung des Verbraucherrechts mittels Durchsetzungsmaßnahmen der Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten (**öffentliche Rechtsdurchsetzung**)*

- Verordnung (EU) 2017/2394 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (im Folgenden „CPC-Verordnung“)[85], mit der ein Koordinierungs- und Kooperationsmechanismus für öffentliche Durchsetzungsmaßnahmen der Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten eingeführt wird.

***

Instrumente gelten grundsätzlich die Zuständigkeitsvorschriften für Verbrauchersachen der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012. Für das Europäische Mahnverfahren normiert Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 einen zusätzlichen Schutz dergestalt, dass alle Verfahren gegen Verbraucher nur in dem Mitgliedstaat eingeleitet werden können, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat.

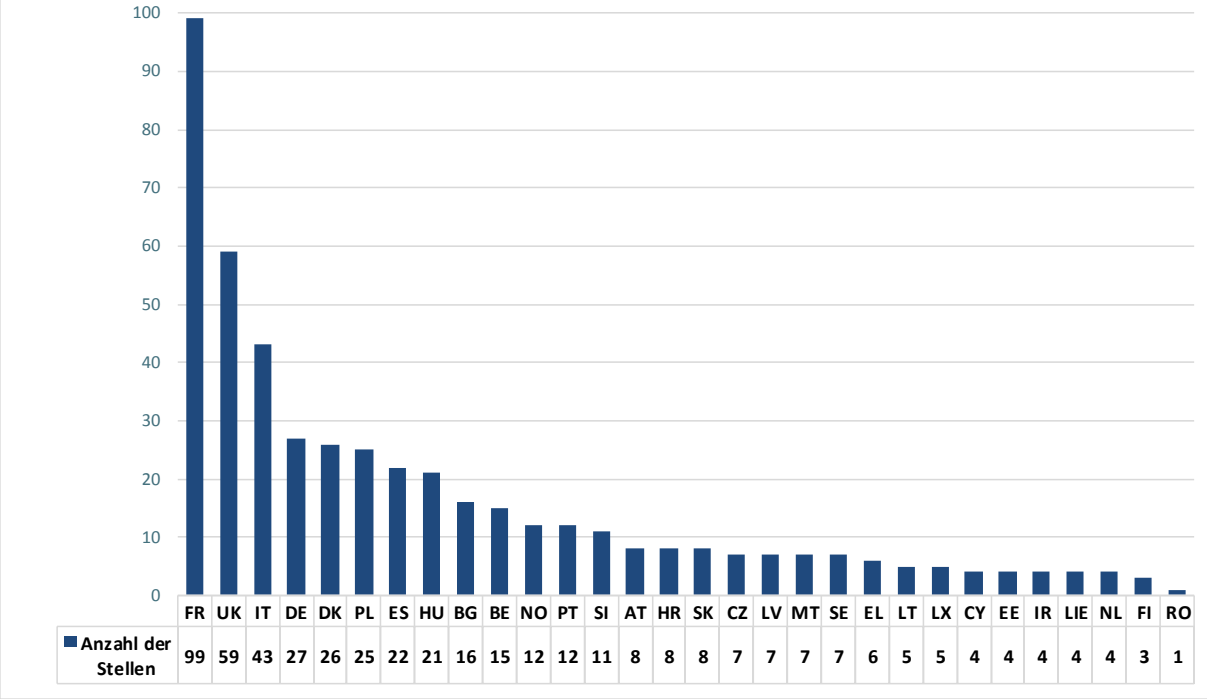
[85] ABl. L 345 vom 27.12.2017, S. 1. Die Verordnung ersetzt den derzeitigen Kooperationsmechanismus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 mit Wirkung vom 17. Januar 2020.

ANHANG II

Statistisches Datenblatt

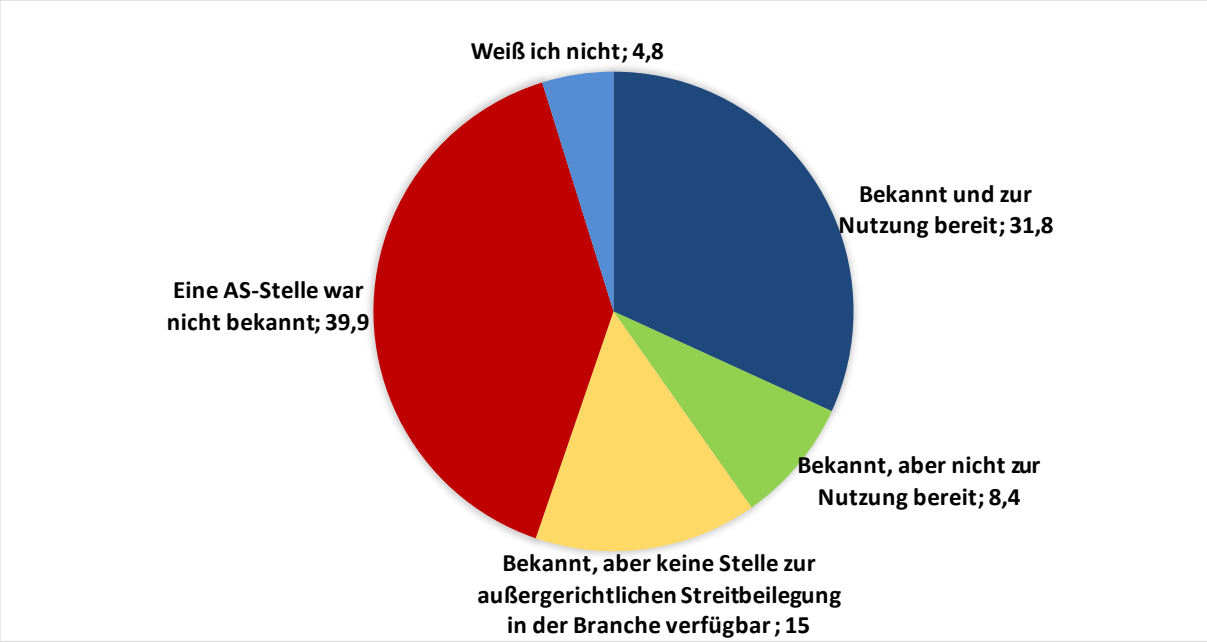
Hinweis: Sofern nicht anders angegeben, spiegeln die Grafiken die Daten vom 1. Juli 2019 wider.

AS-Abdeckung – Anzahl der gemeldeten AS-Stellen pro Land



	FR	UK	IT	DE	DK	PL	ES	HU	BG	BE	NO	PT	SI	AT	HR	SK	CZ	LV	MT	SE	EL	LT	LX	CY	EE	IR	LIE	NL	FI	RO
Anzahl der Stellen	99	59	43	27	26	25	22	21	16	15	12	12	11	8	8	8	7	7	7	7	6	5	5	4	4	4	4	4	3	1

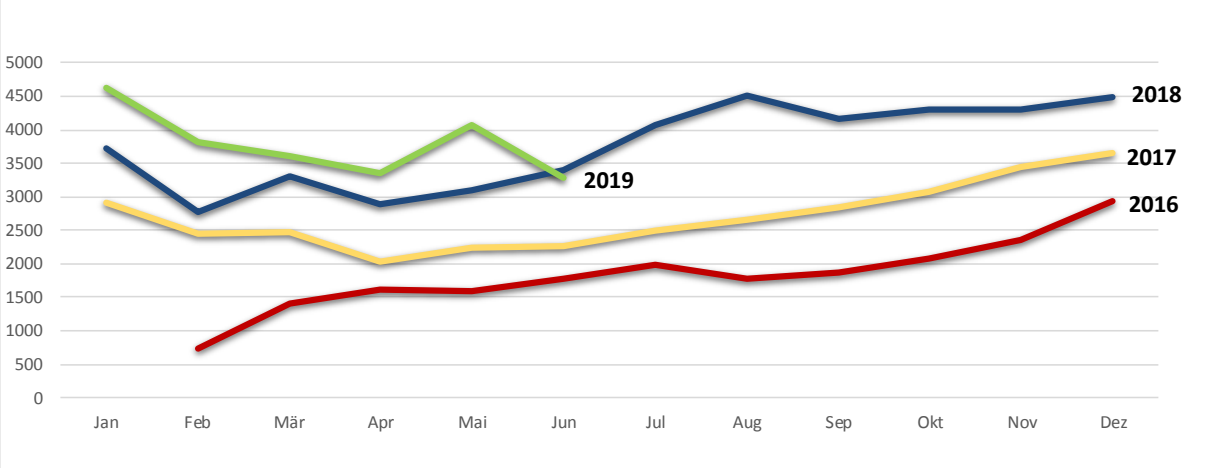
AS-Bewusstsein und Akzeptanz bei den Einzelhändlern



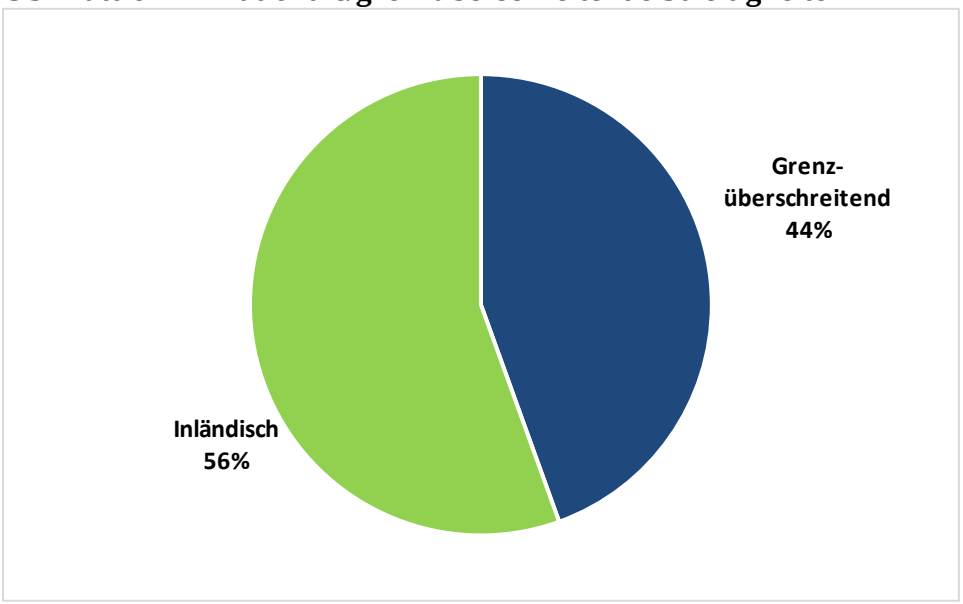
Quelle: Verbraucherbarometer, Ausgabe 2019 (noch nicht veröffentlicht), für den Zeitraum 2016-2018. Umfrage zur Einstellung von Einzelhändlern gegenüber dem grenzüberschreitenden Handel und Verbraucherschutz: Kennen Sie Stellen zur alternativen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten (d. h. Schlichter, Mediatoren, Ombudsstellen oder sonstige Stellen zur außergerichtlichen Streitbeilegung) in (LAND)? Grundlage: EU27_2019 Befragte (N=9796)

*Die vollständige AS-Abdeckung wurde erst Ende 2018 erreicht.

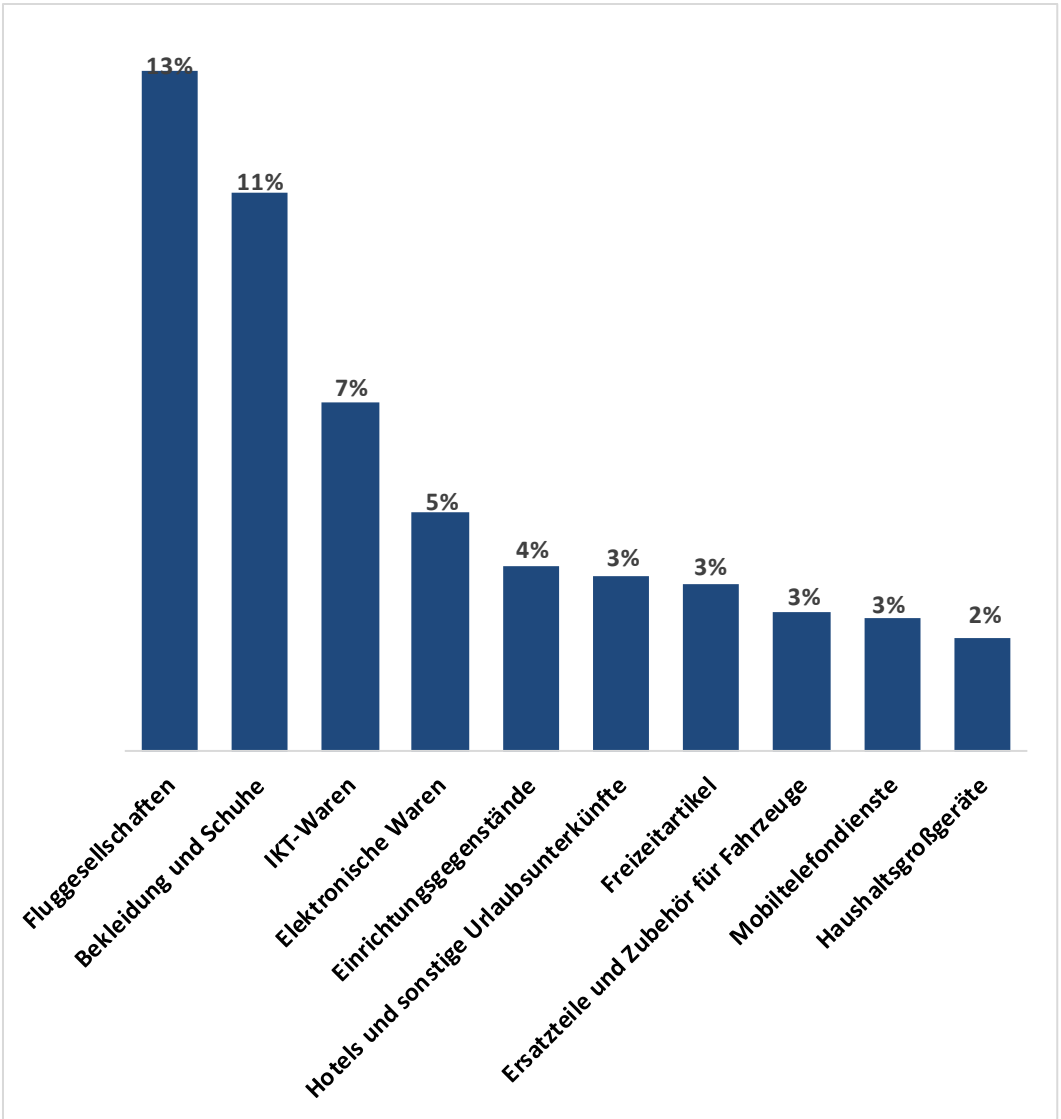
OS-Plattform – Anzahl der eingereichten Beschwerden pro Monat



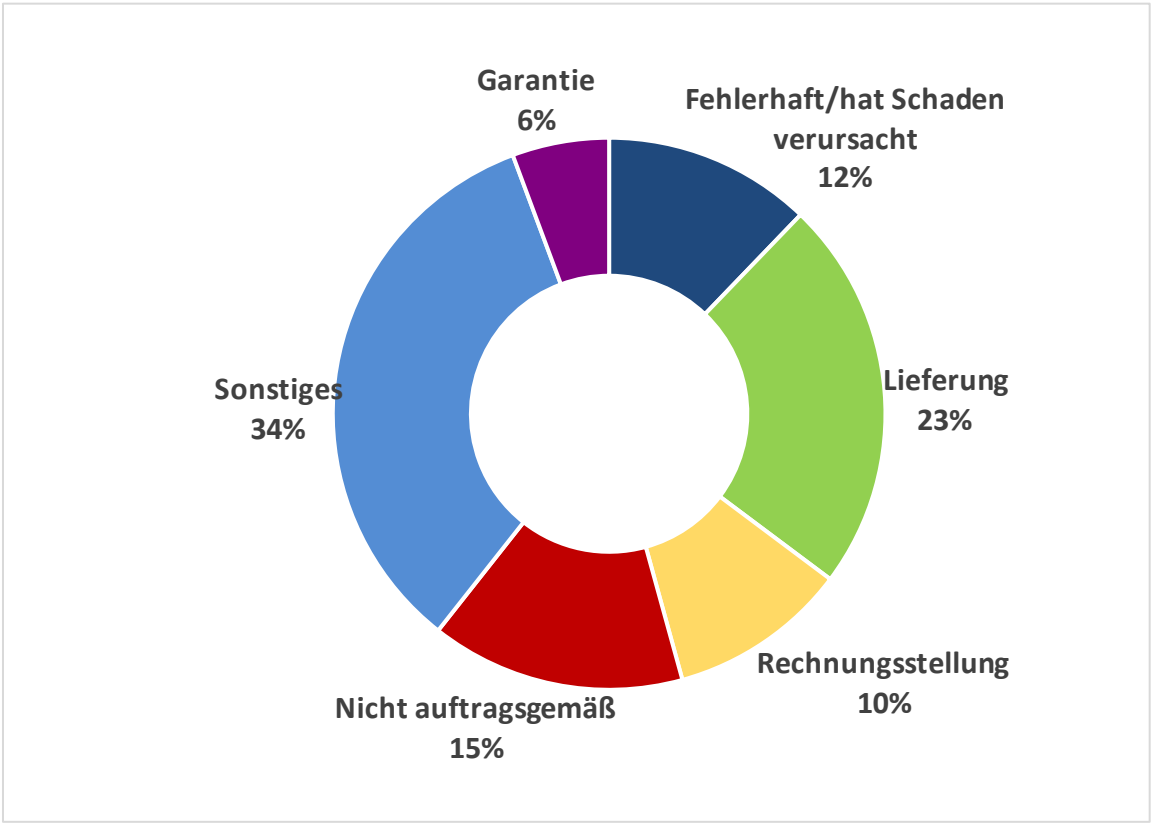
OS-Plattform – nationale/grenzüberschreitende Streitigkeiten



OS-Plattform – Verbraucherbeschwerden nach Einzelhandelsbranchen



OS-Plattform – Verbraucherbeschwerden nach Beschwerdegründen



OS-Kontaktstellen – Anfragen nach Herkunft

