

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.7.2009
KOM(2009) 346 endgültig

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

**über eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von
Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen**

{SEC(2009)949}

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

**über eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von
Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen**

1. EINLEITUNG

- (1) Im Rahmen der Binnenmarktuntersuchung¹ wurde gefordert, Regulierung und Politik sollten von einem besseren Verständnis der praktischen Auswirkungen des Binnenmarkts auf die Verbraucher getragen werden. Seither hat sich die Kommission unter Nutzung des Verbraucherbarometers² intensiv bemüht, besser zu verstehen, wie die Märkte für die Verbraucher funktionieren. Mit dem Verbraucherbarometer sollen Märkte ermittelt werden, die unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen für die Verbraucher schlecht funktionieren. Neben Verbraucherzufriedenheit, Preisen, Wechselhäufigkeit und Sicherheit gehören die Verbraucherbeschwerden zu den Schlüsselindikatoren für die Überwachung der Verbraucherdimension des Binnenmarktes.
- (2) In der verbraucherpolitischen Strategie 2007-2013 der Kommission³ wird mit besonderem Nachdruck die Entwicklung einer angemessenen, auch die Verbraucherbeschwerden einbeziehenden Faktenbasis für die Verbraucherpolitik gefordert. Auch im Netz für Verbraucherpolitik, einem Zusammenschluss leitender nationaler Beamter aus dem Bereich Verbraucherpolitik, wurden Verbraucherbeschwerden als wichtiger Indikator ausgemacht. In Artikel 16 der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz⁴ wird die Kommission ausdrücklich ermächtigt, zusammen mit den Mitgliedstaaten eine einheitliche Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden zu erarbeiten.
- (3) Das Europäische Parlament hat das Verbraucherbarometer und die Nutzung der Verbraucherbeschwerden als einen der Schlüsselindikatoren begrüßt und die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf eine Angleichung ihrer Beschwerdeklassifizierungssysteme hinzuwirken und eine EU-weite Datenbank

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ {KOM(2007) 725 endg.}.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer“ {SEK(2008) 87}.

³ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, „Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013)“, {SEK(2007) 321}{SEK(2007) 322}{SEK(2007) 323}.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden.

über Verbraucherbeschwerden aufzubauen⁵. Umfassende Konsultationen der Bürger in ganz Europa⁶ machten den Wunsch nach rascherer Reaktion auf Bürgerbeschwerden deutlich.

- (4) 2008 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation durch, um den Standpunkt der Betroffenen zur Entwicklung einer harmonisierten Methodik für die Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden in der gesamten Europäischen Union in Erfahrung zu bringen. Es antworteten 114 Interessenträger unterschiedlichster Art. Insgesamt befürwortete die Mehrheit der Antwortenden die Erarbeitung einer harmonisierten Methodik im Rahmen eines freiwilligen Systems.
- (5) In der vorliegenden Mitteilung werden die Vorteile einer Verwendung von Verbraucherbeschwerden als Schlüsselindikator für das Funktionieren des Binnenmarktes dargelegt. Aufgezeigt werden die Grenzen der derzeit verfügbaren Daten über Verbraucherbeschwerden und der große Nutzen, der aus einer Harmonisierung dieser Daten erwachsen könnte. Die Kommission vertritt in diesem Zusammenhang den Standpunkt, dass alle Drittorganisationen, die in der EU Verbraucherbeschwerden erfassen, freiwillig eine harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung der entsprechenden Daten anwenden sollten. Die Mitteilung wird durch eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ergänzt, die den Entwurf einer harmonisierten Methodik enthält. Um die Akzeptanz einer freiwilligen Methodik zu erhöhen, wird der entsprechende Entwurf für eine allgemeine Konsultation veröffentlicht. Die Kommission wird den Entwurf anhand der Ergebnisse dieses Feedbacks verbessern. Kommentare dazu können bis zum 5. Oktober 2009 eingereicht werden.

2. BEDEUTUNG DES MONITORING VON VERBRAUCHERBESCHWERDEN

2.1 Der Wert von Daten über Verbraucherbeschwerden

- (6) Verbraucherbeschwerden sind ein Schlüsselindikator dafür, wie der Markt aus Sicht der Verbraucher funktioniert. Verbraucher beschweren sich aus einer Vielzahl von Gründen, etwa wegen mangelhafter Qualität von Waren und Dienstleistungen, wegen gefährlicher oder fehlerhafter Produkte, wegen Lieferproblemen usw. Verbraucher können ihre Unzufriedenheit mit Waren oder Dienstleistungen unmittelbar gegenüber dem Gewerbetreibenden zum Ausdruck bringen und/oder gegenüber Dritten, nämlich Organisationen, die sich mit Verbraucherbeschwerden befassen, etwa staatlichen Behörden, Verbraucherschutzorganisationen, Regulierungsorganen, Gremien für alternative Streitbeilegung usw. Angesichts des für das Vorbringen einer Beschwerde erforderlichen Aufwands sind Beschwerden als „harte Daten“ anzusehen, die auf ein potenzielles Problem auf dem Markt hinweisen.
- (7) In den zwölf Monaten bis Februar 2008 brachten 16 % der EU-Verbraucher bei einem Gewerbetreibenden eine formelle Beschwerde wegen eines von ihnen

⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Verbraucherbarometer, EP-Nummer: A6-0392/2008 / P6_TA-PROV(2008)0540.

⁶ Die Europäischen Bürgerkonferenzen 2009 wurden von einem einzigartigen Konsortium aus über 40 unabhängigen europäischen Organisationen durchgeführt.

festgestellten Mangels vor⁷. Daraus lässt sich extrapolieren, dass jährlich rund 78 Millionen europäische Bürgerinnen und Bürger eine Beschwerde erheben. Ein Viertel dieser Verbraucher wandten sich an Dritte.

- (8) Die Zahl der Beschwerden, die an Dritte gerichtet wurden, stellt nur die Spitze des Eisbergs dar. Ob sich Verbraucher an Dritte wenden, hängt von vielen Faktoren ab, etwa der wahrgenommenen Wirksamkeit von Beschwerden, der Hemmschwelle, dem Zugang zum Recht usw. Dennoch sind Beschwerden bei Dritten ein aussagekräftiger Indikator dafür, wie gut der Markt den Verbrauchererwartungen entspricht, und sie können zu einem besseren Verständnis der Marktbedingungen führen, neu auftretende Trends aufzeigen und als Grundlage für die Entwicklung von Strategien der Durchsetzungs- und Vollzugsbehörden dienen. Beschwerden beim Gewerbetreibenden sind ein normaler Teil des Marktprozesses, der nicht unbedingt auf schlechtes Funktionieren des Marktes hinweist, weshalb sie für das vorliegende Projekt nicht berücksichtigt werden.
- (9) Erfassung und Monitoring von Verbraucherbeschwerden können dazu beitragen, dass ein Dialog zwischen Behörden und Geschäftswelt angestoßen wird, wie es das Beispiel Dänemarks, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs zeigt; dort werden Verbraucherbeschwerden für ein breites Spektrum politischer Zwecke von Drittorganisationen erfasst und beobachtet. Die Beschwerden werden dort als wichtige Information im Rahmen der Ermittlung systemischer Probleme genutzt, die dem Verbraucher zum Nachteil gereichen. In allen Mitgliedstaaten werden von Verbraucherschutzbehörden oder Beschwerdestellen Beschwerden erfasst.
- (10) Zur Erfassung und Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden wurde beispielsweise in Frankreich das „*Baromètre des réclamations des consommateurs*“ eingerichtet. Die Beschwerden werden nach Branchen, Verkaufsmedium (z. B. Telefon, Post, Internet, Ladengeschäft) und Art der Beschwerde registriert. Anhand der Ergebnisse werden die problematischsten Branchen ausfindig gemacht und erforderlichenfalls entsprechende Schritte unternommen (beispielsweise haben die französischen Behörden die Telekommunikationsbranche aufgefordert, einen Verhaltenskodex zu entwickeln). Die neuesten Ergebnisse des „*Baromètre des réclamations*“ wurden im März 2009 veröffentlicht. 2008 gingen bei den französischen Behörden mehr als 139 000 Beschwerden ein.
- (11) Im Luftverkehrssektor werden Verbraucherbeschwerden von den nationalen Durchsetzungsstellen gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004⁸ und Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006⁹ behandelt. Die Kommission hat sich mit den Durchsetzungsstellen und den Luftfahrtverbänden auf ein gemeinsames europäisches Beschwerdeformular geeinigt, das von der Website der Kommission abrufbar ist. Dieses Formular hat stark zur Harmonisierung der Meldung von Fluggastbeschwerden beigetragen; das Netz der Durchsetzungsstellen bearbeitet

⁷ Eurobarometer 69.1, „Verbraucherschutz im Binnenmarkt 2008“.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Fluggreisenden und Fluggreisenden mit eingeschränkter Mobilität.

jährlich mehr als 50 000 Beschwerden und eine deutlich höhere Zahl von sonstigen Anfragen.

- (12) Ein gutes Beispiel für die Nutzung von Daten über Verbraucherbeschwerden für die Durchsetzung bieten auch die USA. Sie verfügen über eine von der „Federal Trade Commission“ verwaltete zentrale Datenbank für Verbraucherbeschwerden mit der Bezeichnung „Consumer Sentinel“. Die Beschwerden werden an die verschiedenen lokalen Behörden in den USA und an internationale Behörden weitergeleitet. 2008 gingen bei „Consumer Sentinel“ mehr als 1,2 Millionen Beschwerden wegen Betrugs (52 %), Identitätsdiebstahls (26 %) und anderer Gründe ein. Nach eigenen Angaben erlitten die Verbraucher betrugsbedingte Verluste in Höhe von rund 1,2 Mrd. EUR¹⁰, mit einem Medianbetrag von rund 300 EUR je Einzelfall.
- (13) Abgesehen von den Durchsetzungsfragen können die nationalen Behörden die Daten über Beschwerden auch dazu nutzen, in einem evidenzbasierten Dialog mit den Unternehmen die Belange der Verbraucher zu behandeln. Mit Hilfe dieser Daten können Geschäftspraktiken verbessert, eine wirkungsvollere Selbstkontrolle gefördert oder als letztes Mittel neue Rechtsvorschriften erarbeitet werden.

2.2 Was spricht für eine EU-weit harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden?

- (14) Eine Harmonisierung der Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden auf EU-Ebene brächte erhebliche Vorteile mit sich, und zwar sowohl für die EU-Institutionen und –Interessengruppen als auch für die nationalen Einrichtungen und Interessenträger, aber ebenso für die Beschwerdestellen selbst. Eine EU-Klassifizierung würde zum einen die statistische Harmonisierung auf nationaler Ebene fördern, zum anderen Vergleiche von Märkten und Verbraucherproblemen zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen des Verbraucherbarometers ermöglichen.
- (15) Mit dem Verbraucherbarometer soll erreicht werden, dass die wichtigsten Indikatoren auf integrative Weise verwendet werden. Politische Entscheidungen sollten aber nicht allein auf der Zahl der Beschwerden basieren. Eine große Zahl von Beschwerden in einem einzelnen Land kann nicht unbedingt als Anzeichen eines gestörten Marktes angesehen werden, sondern könnte darauf zurückzuführen sein, dass es in dem Land effiziente Beschwerdestellen gibt oder dass eine neue Informationskampagne über Verbraucherrechte ihre Wirkung entfaltet. Ebenso wenig muss eine geringe Zahl von Beschwerden notwendigerweise einen störungsfreien Markt bedeuten. Daher sind zwei große Erhebungen geplant, durch die die Daten über Beschwerden vervollständigt und die genannten Faktoren untersucht werden sollen. Eine Erhebung zum Thema „Stärkung der Verbraucher“ wird unter anderem die Beschwerdebereitschaft der Verbraucher im Allgemeinen erfassen. In den künftigen regelmäßigen Erhebungen zur Verbraucherzufriedenheit sollen die Daten über Beschwerden dadurch ergänzt werden, dass zusätzlich diejenigen Personen befragt werden, die sich nicht beschwerten, wobei auch das Verhältnis zwischen denjenigen, die sich beschwerten, und denjenigen, die sich nicht beschwerten, obwohl sie auch auf Probleme stoßen, gemessen wird.

¹⁰ Umrechnungskurs vom 1.7.2008: 1 USD = 0,6797 EUR.

- (16) Harmonisierte Daten lassen daher eine doppelte Dividende auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten erwarten. Auf nationaler Ebene werden sie ein wirkungsvolles Instrument für die Behörden sein, um das Funktionieren des Marktes mit dem anderer Märkte zu vergleichen, gemeinsame neu auftauchende Themen und Bedrohungen zu erkennen und so besser auf die Sorgen der Bürger reagieren zu können. Die Einführung einer harmonisierten Methodik durch möglichst viele Drittorganisationen wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ein kompletteres Bild der nationalen Verbrauchermärkte zu erhalten. Derzeit gibt es in den meisten Mitgliedstaaten mit wenigen Ausnahmen eine Vielzahl von Einrichtungen, die Beschwerden erfassen, und jede von ihnen klassifiziert sie auf unterschiedliche Weise. Dies verhindert die Festlegung von Benchmarks und das Monitoring des nationalen Marktes über die Zeit. Auf EU-Ebene wäre zum einen eine bessere Prioritätensetzung möglich, zum anderen würde den EU-Bürgern ein wirkungsvolles Instrument an die Hand gegeben, um ihre Alltagssorgen den europäischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern mitzuteilen. So sollte sich die Zeit, die EU-Institutionen benötigen, um auf die Alltagssorgen der Europäer zu reagieren, deutlich verkürzen.
- (17) Die Einführung einer harmonisierten Methodik kann auch für NGOs wie etwa Verbraucherverbände von unschätzbarem Wert sein. Viele dieser Organisationen verfügen nicht über die notwendigen Mittel, um Methoden und Instrumente für die Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden zu entwickeln. Dies beeinträchtigt ihre Fähigkeit, auf den politischen Entscheidungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt, wenn der Rahmen abgesteckt wird, Einfluss zu nehmen. Durch die Einführung einer harmonisierten Methodik zur Klassifizierung von Verbraucherbeschwerden und die Verfügbarkeit verlässlicher und vergleichbarer Daten würde ihnen nicht nur für ihre Verhandlungen mit Entscheidungsträgern und Unternehmen ein wichtiges Instrument an die Hand gegeben, sondern auch für die Festsetzung ihrer eigenen Prioritäten und die Gestaltung ihrer eigenen Informationskampagnen.
- (18) Regulierungsstellen wie Wettbewerbsbehörden und Aufsichtsbehörden einzelner Branchen (z. B. Telekommunikation, Energie, Finanzdienstleistungen) könnten ebenfalls von einer solchen Methodik profitieren. Verbraucherbeschwerden sind ein Schlüsselindikator für Marktergebnisse in regulierten Branchen. Tatsächlich haben die Mitgliedstaaten in einigen Wirtschaftszweigen, etwa im Energiesektor und bei den Postdiensten, eine ausdrücklich festgelegte Rolle bei der Überwachung der Marktöffnung und des Wettbewerbs auf Ebene des Einzelhandels wahrzunehmen, wobei auch die Verbraucherbeschwerden zu berücksichtigen sind. Auf den erst vor kurzem liberalisierten Märkten zeigen die Verbraucher eine steigende Tendenz, sich mit ihren Beschwerden an die Regulierungsbehörden zu wenden. In einigen Fällen haben Unternehmen Selbstkontrollgremien zur Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden eingerichtet, etwa Ombudsleute. Wenden die europäischen Regulierungsbehörden und Selbstkontrollgremien eine einheitliche harmonisierte Methodik an, dann sind Konsistenz und Vergleichbarkeit der Daten über Verbraucherbeschwerden gewährleistet, die von Regulierungsbehörden, Selbstkontrollgremien und anderen auf Branchenebene tätigen Drittorganisationen erfasst werden.

3. DIE BESTEHENDE DATENLÜCKE SCHLIESSEN

3.1 Darstellung der gegenwärtigen Lage und der Unterschiede in der EU

- (19) Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation und des von der Kommission an die nationalen Behörden gerichteten Ersuchens um Lieferung von Daten für das Verbraucherbarometer 2009 zeigen, dass zwar in allen Mitgliedstaaten nationale Behörden und Drittorganisationen Beschwerden erfassen, dass aber die Art und Weise, wie dies geschieht, höchst unterschiedlich ist. Diese Unterschiede wirken sich auf die Gesamtzahl der Beschwerden und auf andere relevante Daten aus. Auch wenn sich die Methoden nicht dramatisch unterscheiden – da ja die in der EU angebotenen Waren und Dienstleistungen im Großen und Ganzen ähnlich sind –, sind diese Unterschiede doch ausgeprägt genug, um direkte Vergleich unmöglich zu machen. Klar ist aber, dass insgesamt in der EU erhebliche öffentliche Mittel in die Erfassung von Verbraucherbeschwerden fließen; die nationalen Behörden melden für 2008 mehr als zwei Millionen Beschwerden und Anfragen.
- (20) Die Kommission hat eine informelle Expertengruppe aus Vertretern wichtiger Drittorganisationen, die Verbraucherbeschwerden erfassen, eingesetzt, die sie bei der Erarbeitung einer harmonisierten Methodik unterstützen soll. Die Mitglieder der Expertengruppe sind Vertreter von nationalen Verbraucherbehörden, Verbraucherorganisationen, Aufsichtsbehörden einzelner Branchen, Gremien der Selbstkontrolle und für alternative Streitbeilegung sowie europäischen Verbraucherzentren.
- (21) Die Kommission hat auch Informationsreisen in fünf Mitgliedstaaten durchgeführt (nach Deutschland, Frankreich, Polen, Schweden und in das Vereinigte Königreich) und ihre Vorstellungen über die Harmonisierung der Daten zu Verbraucherbeschwerden dem Netz für Verbraucherpolitik, der Europäischen Beratenden Verbrauchergruppe und dem Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren ebenso vorgetragen wie Gremien für alternative Streitbeilegung im Bereich der Finanzdienstleistungen, den Aufsichtsbehörden der Energie- und der Telekommunikationsbranche sowie anderen Interessenträgern. Auch die Expertengruppe dient ihr als Gesprächspartner für die Erläuterung des Projekts und als Relaisstation für den Input aus anderen nationalen Beschwerdestellen.
- (22) Ein externer Auftragnehmer hat eine detaillierte Studie¹¹ durchgeführt, in der er die wichtigsten Interessenträger, die in der EU Verbraucherbeschwerden behandeln, erfasst und einen Beitrag zur Entwicklung einer harmonisierten Methodik geleistet hat. In enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe und der Kommission hat dieser Auftragnehmer eine harmonisierte Klassifizierungsmethodik und ein entsprechendes Datenwörterbuch erarbeitet.
- (23) Auf dem Wege zum Vorschlag dieser harmonisierten Klassifizierungsmethodik und des Datenwörterbuchs wurden folgende Grundsätze beachtet:

¹¹ Die Studie wird auf folgender Website veröffentlicht:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/complaints_en.htm.

- Die nach der harmonisierten Methodik klassifizierten Daten sollten mit anderen Datensätzen aus dem Verbraucherbarometer, etwa der Verbraucherzufriedenheit, vergleichbar sein.
- Ausgangsbasis der harmonisierten Klassifizierungsmethodik sollte die COICOP sein. Damit wäre die Vergleichbarkeit mit den von Eurostat und den nationalen Statistikämtern erhobenen Daten über Preisinflation und Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte gewährleistet.
- Die Gestaltung muss so sein, dass ein nahtloser Übergang von den derzeitigen Klassifizierungen zu einer harmonisierten Methodik möglich ist.
- Die Kosten der Umstellung auf die neue Klassifizierungsmethodik sollten so gering wie möglich gehalten werden und für die Beschwerdestellen akzeptabel sein.
- Die harmonisierte Methodik sollte sich an künftige neue Marktentwicklungen anpassen lassen.

Wichtigste Ergebnisse

- (24) Die Kommission hat mehr als 700 Drittorganisationen ermittelt, die Verbraucherbeschwerden erfassen. Dies übersteigt die Erwartungen bei weitem und lässt erkennen, dass das Projekt viel umfangreicher ist und mehr Vorteile verspricht als zunächst gedacht.
- (25) Die Arbeit der Expertengruppe und die Informationsreisen in die Mitgliedstaaten haben bestätigt, dass es viele verschiedene Arten gibt, Daten über Verbraucherbeschwerden zu erfassen, zu behandeln, zu bearbeiten und zu speichern. Viele dieser Unterschiede hängen zunächst einmal mit den unterschiedlichen Gründen zusammen, weshalb die Daten erfasst werden: Verbraucherberatung, Statistiken als Grundlage für politische Entscheidungen, Gestaltung von Informationskampagnen, Schlichtung und Intervention, Sammeln von Material für den Dialog mit Unternehmen, Durchsetzung von Rechtsvorschriften oder Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften.
- (26) Unterschiedlich ist auch die personelle und finanzielle Ausstattung der Beschwerdestellen. Bei einigen ist die Personal- und Finanzsituation sehr gut, während andere schlecht ausgestattet sind und sich auf die Einsatzbereitschaft von Freiwilligen verlassen müssen. Dies wirkt sich auf die Detailliertheit der erfassten Daten aus, aber auch auf die Art und Weise, wie sie gespeichert und genutzt werden. Manche Organisationen verwenden einfache Berechnungsblätter und Tabellenkalkulationsprogramme, andere dagegen hochentwickelte Datenbanken.
- (27) Relativ wenige Beschwerdestellen erfassen Daten über die Art der Beschwerde und den betroffenen Markt. Für reine Beratungs- oder Informationszwecke mag dies unproblematisch sein, sollen aber potenzielle verbraucherrelevante Fälle von Marktversagen aufgedeckt werden, sind diese Daten unerlässlich. Organisationen, die die Daten über Verbraucherbeschwerden eher für strategische oder politische Zwecke nutzen, erfassen diese Daten in disaggregierter Form. Um aussagefähigere Daten erfassen zu können, müssten die meisten Beschwerdestellen bereit sein, freiwillig eine detaillierte Methodik anzuwenden als derzeit.

- (28) In Gesprächen mit der Expertengruppe und Interessenträgern stieß die Idee einer harmonisierten Methodik trotz der praktischen Herausforderungen, die sie mit sich bringt, auf breite Zustimmung. Im Allgemeinen sehen die Betroffenen die Vorteile des Projekts für sich und andere, selbst wenn die Einführung einer neuen Klassifizierung schwer zu akzeptierende einmalige Kosten verursachen würde. Die anfänglich geäußerten Vorbehalte werden nach und nach kleiner, je mehr die Betroffenen von den allgemeinen und individuellen Vorteilen einer Beteiligung überzeugt werden. Eines der Ziele der Konsultation zum Entwurf der Methodik besteht darin, sicherzustellen, dass die Standpunkte einer möglichst großen Gruppe betroffener Organisationen im Interesse größerer Akzeptanz Berücksichtigung finden.

4. DIE HARMONISIERTE METHODIK ZUR KLASSIFIZIERUNG VON VERBRAUCHERBESCHWERDEN

4.1 Struktur der harmonisierten Methodik

- (29) Die vorgeschlagene Methodik umfasst drei Teile, die jeweils aus empfohlenen und freiwilligen Datenerfassungsfeldern bestehen:

Teil 1: Allgemeine Angaben zur Beschwerde,

Teil 2: Branchenbezogene Angaben zur Beschwerde,

Teil 3: Angaben zur Art der Beschwerde.

- (30) Die empfohlenen Felder werden als grundlegend für die Erfassung von Informationen angesehen, während die freiwilligen Felder den Organisationen, die dies wünschen, die Möglichkeit geben, detailliertere Angaben zu liefern. Die empfohlenen Felder basieren auf dem politischen Bedarf für das Barometer und dem aus der vorangegangenen öffentlichen Konsultation hervorgegangenen Konsens, der Arbeit der Expertengruppe, den Informationsreisen in die Mitgliedstaaten und der Detailstudie.

- (31) Die Organisationen, die sich zur freiwilligen Teilnahme entschließen, müssen die diesen empfohlenen Feldern entsprechenden Mikrodaten melden. Dies ist notwendig, damit Zusammenhänge zwischen Arten von Problemen und Branchen hergestellt werden können, wenn Daten von mehr als einer Organisation aggregiert sind. Die empfohlenen Felder enthalten keine personenbezogenen Daten.

- (32) Die empfohlenen Felder sind: Land des Verbrauchers und des Gewerbetreibenden, Name der Stelle für Verbraucherbeschwerden, Datum der Beschwerde, Unterscheidung zwischen Beschwerde und Anfrage, Verkaufsform, Branche und Art der Beschwerde. Die Arbeit der Kommission hat ergeben, dass die Beschwerdestellen mehrheitlich bereits die Daten für diese empfohlenen Felder erfassen. Daher wird die Einführung der harmonisierten Methodik keine zusätzliche Arbeit, sondern nur eine einmalige Umstellung erfordern.

- (33) Die freiwilligen Felder betreffen Vorschläge für die Erfassung zusätzlicher Daten. Eines der freiwilligen Felder, das für die nationalen Behörden von besonderem Interesse sein könnte, ist „Name des Gewerbetreibenden“. Diese Information könnte

für Durchsetzungsstellen äußerst wichtig sein. Die nationalen Behörden könnten beschließen, die Zahlen von Beschwerden für bestimmte Unternehmen auszutauschen, um europaweit bestehende Probleme zu ermitteln. Der Ausschuss für Zusammenarbeit im Verbraucherschutz verfügt über ein spezielles sicheres IT-Tool (CPCS), das den Austausch dieser Art sensibler Daten zwischen Durchsetzungsbehörden erleichtern kann.

- (34) Natürlich können die Beschwerdestellen, wenn sie dies wünschen, weitere Daten erfassen, die sie für wichtig erachten, beispielsweise soziodemografische Merkmale der Beschwerdeführer oder Informationen über den Ausgang von Beschwerden.

Teil I: Allgemeine Angaben zur Beschwerde

- (35) Die meisten Felder, wie etwa „Land des Verbrauchers“, „Datum der Beschwerde“ usw., werden bereits von den Beschwerdestellen erfasst. Eines der zusätzlichen empfohlenen Felder ist das Feld „Verkaufsform“. Der Grund für die Aufnahme dieses empfohlenen Feldes besteht darin, dass sich die Art der Beschwerden, auch in ein und derselben Branche, je nach Verkaufsform beträchtlich unterscheiden kann. Auch sind die Regelungen für die verschiedenen Verkaufsformen unterschiedlich.

Teil 2: Branchenbezogene Angaben

- (36) Der zweite Teil hat eine Baumstruktur, die aus drei Ebenen besteht: Branche, Markt und Marktbeschreibung. Die Beschwerdestellen sollten die Beschwerden nach dieser Struktur klassifizieren, wie in der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben. Damit die Angaben über die besonders problematischen Märkte detailliert genug sind, sollten die Daten über jede Beschwerde auf der Ebene „Markt“ aufgezeichnet werden. So wird auch die direkte Vergleichbarkeit mit den Daten aus dem Verbraucherbarometer, etwa Verbraucherzufriedenheit, Wechselhäufigkeit und Preise, gewährleistet. Durch die Kombination der beiden Datensätze erhalten die nationalen Verbraucherbehörden eine vollständige Datenbank über das Funktionieren der Verbrauchermärkte auf nationaler und europäischer Ebene. Eine Analyse der von den nationalen Behörden erfassten Daten hat gezeigt, dass die Beschwerden die gesamte Wirtschaft betreffen und nicht nur einige wenige Branchen. Daher ist es notwendig, eine Struktur zu verwenden, die das gesamte Spektrum des Marktes abdeckt und alle Branchen umfasst, in denen Verbraucher Nachteile erfahren.
- (37) Beschwerdestellen, die derzeit die Verbraucherbeschwerden nach Branchen klassifizieren, brauchen also nur eine detailliertere Klassifikationsstruktur anzuwenden als bisher. Dies erfordert keine zusätzliche Codierung, sondern nur eine Codierung nach einer stärker disaggregierten Methode. Beschwerdestellen, die sich mit Beschwerden zum gesamten Verbrauchermarkt befassen, müssten die vollständige Struktur nutzen, während Stellen, die auf bestimmte Branchen spezialisiert sind (z. B. branchenbezogene Aufsichtsbehörden, Gremien für alternative Streitbeilegung oder Beschwerdestellen), sich auf den für sie relevanten Teil der Methodik beschränken könnten.

Teil 3: Art der Beschwerde

- (38) Der dritte Teil besteht aus einer empfohlenen ersten Ebene und einer freiwilligen zweiten Ebene. Der Großteil des EU-Verbraucherrechts ist eher horizontal als vertikal strukturiert und gilt somit für die meisten Bereiche der Verbraucherwirtschaft. Daten zur Art der Beschwerden tragen dazu bei, dass mögliche branchenübergreifende Marktstörungen erkannt werden können, und erleichtern eine bessere Rechtsetzung, wenn die gleiche Art von Problemen über die Branchengrenzen hinweg festgestellt wird. Daher bestehen die Felder für „Art der Beschwerde“ aus horizontalen Werten wie irreführende Werbung, Sicherheit und Preise. So ermöglicht beispielsweise die Verwendung des empfohlenen Feldes „Sicherheit“ die Ermittlung von Sicherheitsproblemen angefangen bei Lebensmitteln bis hin zu Elektronikprodukten und Dienstleistungen.

4.2 Meldung und Verfügbarkeit von Daten

- (39) Die Beschwerdestellen, die sich freiwillig für die Einführung der harmonisierten Methodik entscheiden, sollten ihre Daten direkt der Kommission melden. Alle teilnehmenden Organisationen sollten Daten – auf Mikroebene – für alle empfohlenen Felder übermitteln. Den Teilnehmern wird nahegelegt, auch Daten für die freiwilligen Felder zu melden. Die Kommission möchte jedoch keine Daten erhalten oder veröffentlichen, die sich auf Namen beziehen oder eine Identifizierung von Gewerbetreibenden ermöglichen.
- (40) Die Melde- und Veröffentlichungshäufigkeit ist eines der Themen der Konsultation. Die Kommission wird die bei ihr einlangenden Daten unverzüglich allen Organisationen und der Öffentlichkeit zugänglich machen.

5. ÖFFENTLICHE KONSULTATION UND NÄCHSTE SCHRITTE

- (41) Die Kommission fordert die interessierten Kreise auf, ihre Kommentare zum detaillierten Entwurf der Methodik, der in der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt ist, mit Hilfe des Formulars des „Instruments zur interaktiven Politikgestaltung“ (Interactive policy-making tool, IPM)¹² abzugeben. Potenzielle Teilnehmer an der harmonisierten Methodik zur Klassifizierung der Verbraucherbeschwerden werden besonders dringlich gebeten, sich an der öffentlichen Konsultation zu beteiligen. Schlussdatum ist der 5. Oktober 2009.
- (42) Im Anschluss an die öffentliche Konsultation wird die Kommission die Kommentare konsolidieren und eine Empfehlung über die harmonisierte Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden verabschieden. Der Empfehlung wird ein detaillierter Aktionsplan für die Umsetzung beigefügt, mit dem möglichst viele Dritte zur Übernahme der harmonisierten Methodik gewonnen werden sollen. Um deren Einführung durch die Beschwerdestellen zu fördern und ihnen den Übergang zu erleichtern, wird die Kommission Möglichkeiten wie die Entwicklung einer entsprechenden Software sondieren.
- (43) Die informelle Expertengruppe für Verbraucherbeschwerden soll zu einem mit Beschluss der Kommission institutionalisierten Beratungsgremium werden, das die

¹² <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

Einführung der harmonisierten Methodik kontrollieren und erforderlichenfalls für eine flexible Handhabung und für künftige Verbesserungen sorgen soll.