

Produktsicherheit online und offline gewährleisten

# Onlinehandel: Level-Playing-Field und Produktsicherheit durch bessere Rechtsdurchsetzung



## Produktsicherheit im europäischen Binnenmarkt gewährleisten

Verbraucherprodukte gelangen in immer größerer Zahl über große E-Commerce-Plattformen in den EU-Binnenmarkt. Der Online-Anteil am Einzelhandelsumsatz in Deutschland lag im Jahr 2023 bei 13,2 Prozent.<sup>1</sup> Die „klassischen“ Onlinehändler unterhalten eine eigene physische Infrastruktur mit Lagerhaltung, Logistikzentren und Lieferservices in der EU. Damit sind sie als Ansprechpartner für Behörden und Kund:innen vor Ort erreichbar. Daneben gibt es eine wachsende Anzahl an globalen Verkaufsplattformen, die sich darauf beschränken, über ihre Plattform Kund:innen und Händler zusammenzubringen, die aber keine eigene Infrastruktur mehr unterhalten. Die Hersteller, vorwiegend im asiatischen Raum beheimatet, liefern die Produkte zumeist in Einzelsendungen direkt an europäische Verbraucher:innen. Das internationale Postabkommen und die hohe Zolobergrenze schaffen äußerst attraktive Wettbewerbsvoraussetzungen, um den Kund:innen Produkte mit sehr niedrigen Preisen bei häufig kostenlosem Versand anzubieten. Doch werden neben sozialen und ökologischen Bedenken auch immer häufiger Sicherheitsbedenken geäußert, denn viele der Produkte erreichen die Endkund:innen ohne jegliche Kontrolle per Direktversand.

### Kein Unterschied bei Sicherheitsvorschriften für Produkte online und offline

Im Grundsatz gilt auch beim Onlinehandel: Alle einschlägigen europäischen harmonisierten Rechtsvorschriften, wie etwa die Spielzeug- oder Niederspannungsrichtlinie, aber auch die Allgemeine Produktsicherheitsverordnung sowie die Marktüberwachungsverordnung sind für Produkte, die im Zuge des Onlinehandels auf den Europäischen Markt gebracht werden, vollständig einzuhalten. Hinzu kommt gegebenenfalls noch das Deutsche Lieferkettengesetz, das zu berücksichtigen ist. In Bezug auf Produkt- und Nachhaltigkeitsanforderungen bedarf es insofern keiner speziellen regulativen Nachbesserung mit Blick auf den Onlinehandel.

Dreh- und Angelpunkt der Problematik ist die Durchsetzung aller anzuwendenden Rechtsvorschriften für Produkte, die in den EU-Binnenmarkt eingeführt werden. Das Problem der mangelnden Rechtsdurchsetzung steht in Korrelation zur dynamischen Entwicklung der Onlinemarktplätze.

Berichte über minderwertige Produkte und damit verbundene Sicherheitsbedenken häufen sich. Zahlreiche Tests von online gehandelten Produkten haben gezeigt, dass eine erhebliche Anzahl davon nicht konform ist. Dies gilt insbesondere beim Direktvertrieb aus Drittstaaten.

So meldet der Handelsverband HDE, dass etwa 60 Prozent der gelieferten Produkte wegen Verstößen gegen das Chemikalienrecht nicht verkehrsfähig waren. Eine Prüfung von rund 5.000 Warensendungen aus Drittstaaten durch die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2023 ergeben, dass 92 Prozent der kontrollierten Waren nicht mit den Europäischen Vorschriften konform waren. Und die EU-Kommission

<sup>1</sup>[https://einzelhandel.de/images/Online\\_Monitor\\_2024\\_1305\\_WEB.pdf](https://einzelhandel.de/images/Online_Monitor_2024_1305_WEB.pdf)

geht davon aus, dass 2023 zwei Milliarden Pakete mit einem Wert von unter 150 Euro an die EU-Bürger:innen versandt wurden, häufig falsch deklariert, um den Zoll zu umgehen.<sup>2</sup>

Grundsätzlich gilt, dass in Fällen, in denen Hersteller, Importeure oder Händler ihren Sitz nicht in der EU haben, der Hersteller außerhalb des EU-Binnenmarktes insbesondere nach der Marktüberwachungsverordnung<sup>3</sup> einen Bevollmächtigten schriftlich beauftragen muss, der stellvertretend für diesen Hersteller dessen Aufgaben und Pflichten wahrzunehmen hat. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob diese Bevollmächtigten durchgängig physisch existent oder im Wege der Rechtsverfolgung praktisch erreichbar sind. Das heißt, die Pflichten für Wirtschaftsakteure erfassen grundsätzlich auch Hersteller aus Drittstaaten.

Der EU-Gesetzgeber hat erkannt, dass es im globalen Handel zu Konstellationen kommt, in denen die klassischen Wirtschaftsakteure wie Hersteller, Importeur oder Händler für Behörden nicht greifbar sein könnten und es dennoch für sie einen verlässlichen bzw. rechtlich verantwortlichen Ansprechpartner mit Sitz in der EU geben muss. Die Marktüberwachungsverordnung formuliert mit Artikel 4 (1) den entsprechenden Grundsatz, dass „ein Produkt [...], nur in Verkehr gebracht werden [darf], wenn ein in der Union niedergelassener Wirtschaftsakteur für dieses Produkt [...] verantwortlich ist.“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Wirtschaftsakteure auch im Onlinehandel vom EU-Produktsicherheitsrecht vollständig mit Blick auf ihre Pflichten erfasst sind und hiervon auch die Konstellation des Direktvertriebs aus Drittstaaten eingeschlossen ist. Das Kernproblem liegt somit nicht an defizitären rechtlichen Anforderungen an die gehandelten Produkte und Wirtschaftsakteure, sondern in deren flächendeckender und effizienter Durchsetzung und Kontrolle durch die zuständigen Behörden.

## **DSA: Plattformen müssen illegale Inhalte entfernen**

Seit Februar 2024 gilt zudem der Digital Services Act (EU) 2022/2065 (DSA), der die Pflichten von Onlinediensten und Plattformen regelt, um die Sicherheit und Transparenz im digitalen Raum zu verbessern.

Plattformen haben danach besondere Transparenz- und Sorgfaltspflichten zum Schutz der Verbraucher:innen. Es soll der Grundsatz gelten: Was offline illegal ist, muss auch online illegal sein. Für sehr große Plattformen mit über 45 Millionen Nutzenden gelten besondere Vorschriften, wie zum Beispiel nach Artikel Art. 34 „Risikobewertung“ und Art. 35 „Risikominderung“:

- › Durchführung von Risikobewertungen bezüglich der Verbreitung illegaler Inhalte, der negativen Auswirkungen auf Grundrechte, auf den demokratischen Diskurs und auf die öffentliche Gesundheit

<sup>2</sup>Vgl. 1\_DE\_ACT\_part1\_v2.docx (europa.eu)

<sup>3</sup>Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020>, siehe dort Artikel 4 (2 c)

- › Durchführung von Risikominderungsmaßnahmen, um Risiken wie die Listung gefälschter sowie unsicherer Produkte zu mindern
- › Mehr Transparenz in Bezug auf Werbeanzeigen und deren Targeting
- › Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von Desinformationen

Mit Blick auf die Produktsicherheit sind sie verpflichtet, illegale Inhalte – also in diesem Fall nicht-konforme Produkte – von der Plattform zu entfernen. Allerdings haften Onlinedienste im Grundsatz zunächst nicht selbst, wenn Anbieter über ihre Dienste illegale Inhalte verbreiten. Sie müssen erst bei Kenntniserlangung von einem rechtswidrigen Inhalt tätig werden. Es gilt keine allgemeine Überwachungspflicht. Diese Regelungen ergänzt der DSA durch einheitliche Verfahrensanforderungen für Lösch- und Auskunftsanordnungen von Behörden.

Zu den wichtigsten Anforderungen gehören die Pflichten, Kontaktadressen für Nutzer und Behörden anzubieten und ein Notice-and-Takedown-Verfahren für illegale Inhalte einzurichten. Für Onlineplattformen bestehen zudem – vergleichbar mit dem deutschen NetzDG – spezifische Verfahrensanforderungen bei der Moderation von Inhalten sowie zwingende Beschwerde- und Streitbeilegungsmechanismen.

Mit dem DSA hat der Europäische Gesetzgeber somit ein Regelwerk geschaffen, das grundsätzlich auch die Betreiber von großen Marktplätzen stärker in die Pflicht nimmt, die mit ihrer Unterstützung gehandelten Produkte bei konkreten Verdachtsfällen zu kontrollieren und gegebenenfalls vom Handel auf ihrer Plattform auszuschließen und darüber hinaus allgemeine Risikobewertungen vorzunehmen.

## **Funktions- und Kapazitätsgrenzen bei Zoll und Marktüberwachung**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der EU-Gesetzgeber auch für die Onlinemarktplätze, insbesondere die sehr großen Plattformen mit mehr als 45 Millionen Nutzenden, umfassende Anforderungen und Pflichten festgelegt hat. Der Kreis der Verantwortlichen aus dem Produktsicherheitsrecht umfasst mit der Plattformregulierung unter gewissen Einschränkungen nun auch die digitalen Marktplätze. Der Handlungsbedarf liegt somit weniger in einer regulativen Nachbesserung von europäischen Vorschriften, sondern in einer wirksamen Durchsetzung und Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften. Hierfür sind im Kern die EU-Mitgliedstaaten verantwortlich, dies einerseits über ihre zuständigen Marktüberwachungsbehörden und andererseits über die Zollbehörden.

Die Marktüberwachungsbehörden sind jedoch seit Jahren chronisch unterfinanziert und personell unzureichend ausgestattet. Kontrolliert werden die Produkte nur stichprobenartig und EU-weit mit unterschiedlicher Intensität und Fokussierung. Seit Jahren räumt die EU-Kommission im Zusammenhang mit den jährlich veröffentlichten Ergebnissen der Marktüberwachungsbehörden im so genannten Safety Gate ein, man identifiziere hier lediglich „die Spitze des Eisbergs“ nicht konformer Produkte.

Die exponentielle Zunahme an Produkten aus Drittstaaten, die nun im Zuge des Onlinehandels auf dezentralen Vertriebswegen in den EU-Markt gelangen, führen das heutige System der Marktüberwachung im Zusammenspiel mit dem Zoll definitiv über seine Funktions- und Kapazitätsgrenzen. Die Forderung einer massiven Ausweitung der finanziellen und personellen Ressourcen für die Kontrollen durch Zoll und Marktüberwachung wird seit Jahren vorgebracht. Ein breit angelegter Zuwachs an Kontrollen und entsprechender Ressourcen ist angesichts angespannter Haushalte und anderer politischer Prioritäten jedoch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Die starke Zunahme direkter Einzellieferungen von Herstellern aus Drittstaaten an die EU-Verbraucher:innen verstärkt den objektiven Kontrollbedarf überproportional. Zudem fällt der Hebeleffekt einer Stichprobe, deren Resultat auf die Konformität einer gesamten Charge (z.B. Palette oder Container) schließen lässt, im Fall der Kontrolle von Einzelsendungen aus.

Es bleibt zudem abzuwarten, inwiefern die im Rahmen der laufenden Zollreform avisierte Aufhebung der Zollbefreiung bis zu einem Warenwert in Höhe von 150 Euro in die richtige Richtung weist. Der Versand der Einzelsendungen für Hersteller außerhalb der EU an die Verbraucher:innen könnte unattraktiver werden und damit die Zahl der Direktsendungen im Zuge dessen sinken beziehungsweise sich stabilisieren. Der Aufwand für die Zollbehörden wird jedoch vermutlich ansteigen.

## **EU-Kommission muss Compliance mit europäischen Vorschriften sicherstellen**

Die hohe und weiterhin steigende Zahl nicht konformer und häufig unsicherer Produkte, die durch den Onlinehandel, insbesondere durch den Direktversand, in Verkehr gebracht werden, ist inakzeptabel. Die EU steht gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in der Pflicht, für ein hohes Maß an Compliance mit den europäischen Vorschriften zu sorgen und damit die Europäischen Verbraucher:innen zu schützen sowie zugleich faire Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsakteure off- wie online sicherzustellen.

Neben dieser verbraucher- und wettbewerbspolitischen Frage für die europäische Wirtschaft im Globalen Handel stellen nicht konforme Produkte das Vertrauen in die Durchsetzung der Harmonisierungsrechtsvorschriften sowie die Funktionstüchtigkeit des EU-Binnenmarktes in Frage. Dringenden Handlungsbedarf sieht hier ebenfalls Enrico Letta, Autor des aktuellen EU-Binnenmarktberichtes von April 2024<sup>4</sup>. Demnach beziffert die EU-Kommission die jährlichen Schäden für Verbraucher:innen durch gefährliche Produkte im Binnenmarkt auf ca. 19,3 Milliarden Euro. Zudem schätzt die Behörde, dass Verletzungen und Todesfälle durch gefährliche Produkte 11,5 Milliarden Euro kosten. 75 Prozent der identifizierten gefährlichen Produkte kämen aus Ländern außerhalb der EU. Die Schäden seien hoch, weil den Marktüberwachungsbehörden auch die Mittel fehlten, um diese Produkte aufzuspüren, ihren Handel zu stoppen und den sofortigen Rückruf einzuleiten. Es sei damit zu rechnen, dass die Verlagerung der Nachfrage auf billigere Produkte, die online von Händlern aus Nicht-EU-Ländern angeboten werden, diesen Anteil noch erhöhen.

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

## Empfehlungen

Aufgrund dieser Gesamtlage gibt es keine einfache Lösung, um die Compliance online gehandelter Produkte flächendeckend sicherzustellen. Es muss vielmehr an mehreren Stellschrauben gleichzeitig gedreht werden.

### 1. Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten nutzen

Die EU-Kommission muss ihre Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, welche der Digital Services Act (DSA) vorsieht, konsequent nutzen und anwenden. Insofern ist es positiv, dass seit dem 31. Mai 2024 auch Temu zu den Very Large Onlineplattformen (VLOP) zählt und die zusätzlichen Vorschriften erfüllen muss.

### 2. 45 Millionen Nutzergrenze absenken

Es ist zu prüfen, ob die im DSA festgelegte Nutzergrenze von 45 Millionen für Onlinemarktplätze angemessen ist. Im Sinne des Verbraucherschutzes wäre es sinnvoll, dass die Nutzergrenze abgesenkt wird und deutlich mehr Marktplätze die strengeren Vorschriften für VLOPs erfüllen müssen.

### 3. Evaluierung nach drei Jahren

Die VLOP-Regeln, insbesondere die Verpflichtungen zur Risikobewertung und -minderung nach Artikel 34 und 35 des DSA, sind hinsichtlich ihrer Wirksamkeit spätestens nach drei Jahren ihrer Anwendung zu überprüfen und gegebenenfalls nachzuschärfen. Insbesondere ist der Grundsatz zu hinterfragen, wonach Plattformen erst dann handeln müssen, wenn sie Kenntnis über illegale Inhalte erlangen. In Betracht käme hier auch eine Ausweitung der Obliegenheiten der Plattformbetreiber insofern, dass sie ihre Anstrengungen zur aktiven Kontrolle und Identifizierung illegaler Produkte intensivieren müssen. Hierbei könnten unabhängige Dritte die Plattformen unterstützen.

### 4. Verantwortlichen Ansprechpartner sicherstellen

Es ist sicherzustellen, dass Verbraucher:innen und Behörden einen erreichbaren, rechtlich verantwortlichen Ansprechpartner mit Sitz in der EU haben. Denn insbesondere bei Direktlieferungen gibt es weder Importeur oder Händler nach EU-Produktsicherheitsrecht. Hersteller außerhalb der EU haben in diesen Fällen die Pflicht, einen Bevollmächtigten zu benennen, der in ihrem Namen handelt. Dieser muss insbesondere für die Produktkonformität einstehen und in Schadensfällen auch in Regress genommen werden können. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, von den Bevollmächtigten den Nachweis einer hinreichenden Haftpflichtversicherung für Schadensfälle aufgrund nicht konformer Produkte zu verlangen. Die VLOPs sollten dazu verpflichtet werden zu überprüfen, dass die Angaben der Hersteller über ihre Benannten Bevollmächtigten richtig und vollständig sind. Eine Verifizierung und dauerhafte Kontrolle dieser Bevollmächtigten durch unabhängige Dritte könnte die dauerhafte

Erreichbarkeit sicherstellen. Die Plattformen könnten auch freiwillig ihre Geschäftsbedingungen dahingehend anpassen, dass sie nur solche Anbieter von außerhalb der EU auf ihrer Plattform akzeptieren, die den Nachweis eines unabhängig verifizierten Bevollmächtigten in der EU erbringen.

#### **5. Unabhängige Verifizierung vertrauenswürdiger Anbieter**

Anbieter außerhalb des EU-Binnenmarktes könnten bei der Einfuhr ihrer Produkte im Zuge der Kontrollen von Zoll und Marktüberwachung privilegiert werden, wenn sie sich bereits vor Ort im jeweiligen Drittstaat als vertrauenswürdiger Anbieter qualifizieren und unabhängig verifizieren lassen. Ein solch freiwilliger Anreizmechanismus würde sowohl Zoll- und Marktüberwachungsbehörden als auch die Plattformbetreiber selbst in ihren Kontrollobliegenheiten entlasten. Flankierend könnte dieses Instrument integrativer Teil des „Product Safety Pledge“<sup>5</sup> sein, einer mit der EU-Kommission geschlossenen Vereinbarung über eine freiwillige Selbstverpflichtung von Onlineplattformen zur Erhöhung der Produktsicherheit im Onlinehandel.

#### **6. Digitalisierung nutzen**

Künstliche Intelligenz und Digitalisierung sind im Rahmen der Marktüberwachung und des Zolls konsequent zu nutzen, um Effizienzgewinne zu realisieren. Letta schlägt im Binnenmarktbericht hierzu vor, „gemeinsame Werkzeuge der künstlichen Intelligenz wie eSurveillance und Webcrawler zu entwickeln“. Sicher bietet auch der Digitale Produktpass Potenzial für neue Nachweis- und Kontrollmöglichkeiten, vorausgesetzt, die darin hinterlegten Informationen sind hinsichtlich ihrer Richtigkeit und Vollständigkeit unabhängig überprüft worden.

#### **7. Haftungslücke schließen**

Die EU-Kommission sollte überprüfen, ob für jene Fälle, in denen im Ergebnis weder Hersteller noch andere Wirtschaftsakteure hinsichtlich nicht konformer beziehungsweise schadensverursachender Produkte für Verbraucher und Behörden greifbar sind, die jeweiligen Plattformbetreiber im Sinne einer subsidiären Ausfallhaftung herangezogen werden könnten. Hierdurch könnte für die Plattformbetreiber ein substanzieller Anreiz entstehen, unseriöse Anbieter auf ihrer Plattform aktiv aufzuspüren und vom Handel auszuschließen. Eine solche Ausfallhaftung würde dazu führen, dass der Plattformbetreiber aufgrund seines kausalen Beitrags am Inverkehrbringen von risikobehafteten Produkten letztlich verursachungsgerecht dafür geradestehen muss.

<sup>5</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Pledge%2B\\_final\\_new.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Pledge%2B_final_new.pdf)

## Ansprechpartner



**Daniel Pflumm**

Referent Produktregulierung  
und Digitalisierung

E-Mail: [daniel.pflumm@tuev-verband.de](mailto:daniel.pflumm@tuev-verband.de)

Tel. +49 30 760095 470



**Rainer Gronau**

Stellvertretender Geschäftsführer  
und Leiter EU-Produktregulierung und Nachhaltigkeit

E-Mail: [rainer.gronau@tuev-verband.de](mailto:rainer.gronau@tuev-verband.de)

Tel. +49 30 760095 490

Als TÜV-Verband e.V. vertreten wir die politischen Interessen der TÜV-Prüforganisationen und fördern den fachlichen Austausch unserer Mitglieder. Wir setzen uns für die technische und digitale Sicherheit sowie die Nachhaltigkeit von Fahrzeugen, Produkten, Anlagen und Dienstleistungen ein. Grundlage dafür sind allgemeingültige Standards, unabhängige Prüfungen und qualifizierte Weiterbildung. Unser Ziel ist es, das hohe Niveau der technischen Sicherheit zu wahren, Vertrauen in die digitale Welt zu schaffen und unsere Lebensgrundlagen zu erhalten. Dafür sind wir im regelmäßigen Austausch mit Politik, Behörden, Medien, Unternehmen und Verbraucher:innen.