

Produkte müssen sicher sein - offline wie online

Online-Handel: Level Playing Field und Produktsicherheit erfordern bessere Rechtsdurchsetzung



Einleitung

Verbraucherprodukte gelangen in immer größerer Zahl über große E-Commerce-Plattformen in den EU-Binnenmarkt, denn die digitalen Marktplätze können den europäischen Verbraucher eine riesige Produktpalette anbieten. Während die klassischen Plattformen eine eigene physische Infrastruktur, wie Lagerhaltung, Logistikzentren bis hin zu eigenen Lieferservices in der EU unterhalten und damit als Ansprechpartner für Behörden und Kund:innen vor Ort erreichbar sind, gibt es auch Plattformen, die sich darauf beschränken, Käufer und Verkäufer auf einer globalen Ebene zusammenzubringen. Die Hersteller liefern die Produkte zumeist in Einzelsendungen direkt an die europäischen Verbraucher. Aktuelle Zahlen der EU-Kommission zeigen, dass sich die Zahl der Sendungen mit geringem Wert von 2,3 Milliarden Paketen 2023 auf 4,6 Milliarden Pakete 2024 verdoppelt hat. 91% aller Sendungen kamen dabei aus China¹.

Das internationale Postabkommen und der hohe Zollwertfreibetrag schaffen zudem äußerst attraktive Wettbewerbsvoraussetzungen, um den Kund:innen unschlagbare Preise bei häufig kostenlosem Versand anzubieten.

Kein Unterschied bei Sicherheitsvorschriften für Produkte *on- and offline*

Neben den häufig vorgebrachten ökologischen und sozialen Kritikpunkten gegenüber dieser Praxis des Direktversands sorgt sich der TÜV-Verband über die vielen nicht konformen und teils gefährlichen Produkte, die ohne jegliche Kontrollen per Direktversand die europäischen Verbraucher:innen erreichen.

Im Grundsatz gilt auch hier: 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 Online-Handels auf den europäischen Markt gebracht werden, vollständig einzuhalten. Hinzu kommt ggf. 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 Online-Marktplätze.

Berichte über minderwertige Produkte und damit verbundene Sicherheitsbedenken häufen sich. Zahlreiche Tests von online gehandelten Produkten haben gezeigt, dass eine erhebliche Anzahl davon

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0037>

nicht konform ist. Dies gilt insbesondere beim Direktvertrieb aus Drittstaaten.

So meldet die Bundesnetzagentur im Jahr 2024 1.425 auffällige Angebote auf Online-Marktplätzen – das entspricht eine Stückzahl von rund 3 Millionen Geräten². Darüber hinaus wiesen im Rahmen von Testkäufen auf Online-Plattformen 96% aller untersuchten Testprodukte Nicht-Konformitäten auf³. Der Europäische Verband der Spielzeughersteller (TIE) führte ebenfalls Testkäufe auf Online-Marktplätzen durch; von 100 untersuchten Spielzeugen waren 82 Spielzeuge nicht mit EU-Recht vereinbar⁴. Im EU-Schnellwarnsystem Safety Gate wurden 2024 mit 4.137 Warnmeldungen für unsichere Produkte die höchste Zahl an Meldungen seit der Einführung des Systems im Jahr 2003 erreicht⁵.

Grundsätzlich gilt, in Fällen, in denen es keinen Hersteller, Importeur oder Händler in der EU gibt, hat der Hersteller außerhalb des EU-Binnenmarktes insbesondere nach der Marktüberwachungsverordnung⁶ einen Bevollmächtigten schriftlich zu beauftragen, 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 o.g. 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 miteingeschlossen ist. Das Kernproblem liegt somit nicht an defizitären rechtlichen Anforderungen sowohl an die gehandelten Produkte als auch an die Wirtschaftsakteure, sondern in deren flächendeckender und effizienter Durchsetzung und Kontrolle durch die zuständigen Behörden.

² https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/20250205_Marktueberwachung.html

³ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/Marktueberwachung/StatistikMarktueberwachung2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁴ <https://www.toyindustries.eu/80-of-toys-bought-from-third-party-traders-on-online-marketplaces-fail-eu-safety-standards-and-could-be-a-danger-to-children/>

⁵ <https://ec.europa.eu/safety-gate/#/screen/pages/reports>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020>, siehe dort Artikel 4 (2 c)

Digital Services Act: Plattformen müssen illegale Inhalte entfernen

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

Plattformen haben danach besondere Transparenz- und Sorgfaltspflichten zum Schutz der Verbraucher. 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 z.B. 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.
- Durchführung von Risikominderungsmaßnahmen, um Risiken wie die Listung gefälschter sowie unsicherer Produkte zu mindern.
- Bereitstellung von 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 Online-Dienste im Grundsatz zunächst nicht selbst, wenn Anbieter über ihre Dienste illegale Inhalte verbreiten. Sie müssen erst bei Kenntniserlangung von einem rechtswidrigen Inhalt tätig werden („notice-and-takedown“). 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 Online-Plattformen 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 ggf. 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 Online-Marktplätze, insbesondere die sehr großen Plattformen mit mehr als 45 Mio. 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 äußerst 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 sogenannten 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 Online-Handels 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 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.

Maßnahmen zur Begrenzung und besseren Kontrolle von Kleinsendungen

Ein Grund für die Flut an Kleinsendungen liegt in der Tatsache, dass Direktlieferungen aus Drittstaaten sowohl für Unternehmen als auch Verbraucher lukrativ sind. Eine zentrale und sehr sinnvolle Maßnahme zur Lenkung der Warenströme ist die von der EU-Kommission vorgeschlagene Einführung einer Bearbeitungsgebühr von 2 Euro für Direktlieferungen aus Drittstaaten mit einem Wert bis 150 Euro. Für Lieferungen an ein EU-Zolllager soll eine reduzierte Gebühr von 0,50 Euro erhoben werden. Dies setzt die richtigen Anreize, denn gebündelte Lieferungen reduzieren umweltbelastende Luftfrachtsendungen und ermöglichen erst eine stichprobenartige Kontrolle vonseiten der EU-Zoll- und Marktüberwachungsbehörden.

Auf politischer Ebene wird darüber hinaus schon länger diskutiert, den bestehenden Zollwertfreibetrag für Kleinsendungen abzuschaffen. So können bislang Pakete bis maximal 150 Euro Warenwert aus Nicht-EU-Ländern zollfrei in den EU-Binnenmarkt eingeführt werden. Diese Regelung wird von Versendern aus Drittstellen ausgenutzt, indem Lieferungen einzeln bzw. gestückelt versandt und Warenwerte zu niedrig deklariert werden. Im Rahmen der EU-Zollreform hat die EU-Kommission 2023 vorgeschlagen, den Zollwertfreibetrag abzuschaffen. Aktuell verhandeln die EU-Mitgliedsstaaten und das EU-Parlament über den Vorschlag. Aus Sicht des TÜV-Verbands ist dies eine gangbare Maßnahme, um Kleinsendungen aus Nicht-EU-Ländern für Verbraucher unattraktiver zu machen und damit die Flut an Sendungen zu bremsen.

EU-Kommission muss Compliance mit europäischen Vorschriften sicherstellen

Die hohe und weiterhin steigende Zahl nicht konformer und häufig unsicherer Produkte, die im Zuge des Online-Handels, 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 zu schützen sowie zugleich faire Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsakteure Off- wie Online sicherzustellen.

Neben dieser verbraucher- sowie 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 zur Disposition.

Dringenden Handlungsbedarf sieht ebenfalls Enrico Letta, Autor des aktuellen EU-Binnenmarktberichtes von April 2024⁷. Demnach beziffert die EU-Kommission die jährlichen Schäden für Verbraucher, durch gefährliche Produkte im Binnenmarkt auf ca. 19,3 Mrd. 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 wahrscheinlich noch erhöhen.

⁷ <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, die Compliance online gehandelter Produkte flächendeckend sicherzustellen. Vielmehr empfehlen wir an mehreren Stellschrauben des Systems anzusetzen.

- 1. Bearbeitungsgebühr für Kleinsendungen erheben:** Der Vorschlag der EU-Kommission, Direktlieferungen aus Drittstaaten mit einem Wert bis 150 Euro mit einer Bearbeitungsgebühr von 2 Euro zu belegen, ist zu unterstützen. Die vorgeschlagene reduzierte Gebühr von 0,50 Euro für gebündelte Lieferungen an ein EU-Zolllager setzt die richtigen Anreize. Dort können stichprobenartige Kontrollen leichter erfolgen, umweltbelastende Luftfrachtsendungen werden reduziert.
- 2. Zollwertfreigrenze von 150 Euro abschaffen:** Die EU sollte schnellstmöglich den neuen Zollkodex verabschieden und dabei wie angedacht die bestehende Zollwertfreigrenze von 150 Euro aufheben. Dadurch werden Direktlieferungen aus Drittstaaten an die Verbraucher:innen weniger attraktiv und ihr starkes Wachstum ein Stück gebremst. Die erforderlichen zusätzlichen Kapazitäten bei den Zollbehörden sind sicherzustellen, ebenso strikt risikobasierte Kontrollen der Produkte.
- 3. Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten ausschöpfen:** Die im Digital Services Act vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen müssen vonseiten der EU-Kommission strikt angewendet werden, um Regelverstöße aufzudecken und zu ahnden.
- 4. Schwellenwerte für Nutzergrenze senken:** Die bestehende Nutzergrenze für große Online-Plattformen (VLOP) von 45 Mio. aktiven Nutzern sollte für Online-Marktplätze weiter gesenkt werden, damit deutlich mehr von ihnen den schärferen Vorschriften unterliegen.
- 5. Online-Plattformen zur selbstständigen Identifizierung unsicherer Produkte verpflichten:** Online-Plattformen sollten zur eigenständigen Kontrolle und Identifizierung nicht-konformer Produkte bzw. Inhalte verpflichtet werden, und nicht erst nach Kenntniserlangungen durch Hinweise Dritter tätig werden (notice-and-take-down).
- 6. Verantwortlichen Ansprechpartner sicherstellen:** Es muss sichergestellt werden, dass Anbieter aus Drittstaaten einen rechtlich verantwortlichen EU-Bevollmächtigten benennen, der für Verbraucher:innen und Behörden erreichbar ist. Online-Plattformen sollten dazu verpflichtet werden, die Angaben der Anbieter auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen.
- 7. Online-Plattformen in Haftung nehmen:** Online-Plattformen sollten als „fiktiver Einführer“ die Rolle des rechtlich Verantwortlichen übernehmen, wenn sie keinen in der EU ansässigen, tatsächlich greifbaren Wirtschaftsakteur (Hersteller / Importeur / Bevollmächtigten) nachweisen können. Dies schließt auch die subsidiäre Haftung für nicht-konforme Produkte und

Schadensfälle mit ein. Dieser Mechanismus schafft einen starken Anreiz für Plattformen, unseriöse Anbieter frühzeitig zu erkennen und zu sperren.

- 8. Vertrauenswürdige Anbieter unabhängig verifizieren:** Drittstaat-Anbieter sollten sich im Herkunftsland als vertrauenswürdiger Anbieter durch eine unabhängige Zertifizierung qualifizieren lassen können, um bei Kontrollen der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden privilegiert zu werden. Ein solches „Check-&-Trust“-Anreizsystem sollte in den „Product Safety Pledge“ eingebettet werden.
- 9. Marktüberwachung stärken:** Die Kapazitäten der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden sind weiter auszubauen. Kontrollen sollten dabei stärker auf risikobehaftete Produktgruppen und Herkunftsländer fokussiert werden, wobei unabhängig geprüfte Produkte als unbedenklich angesehen werden sollten. Um Lücken bei Ressourcen und Expertise zu schließen, sind Synergien zwischen nationalen Zoll- bzw. Marktüberwachungsbehörden konsequent zu nutzen - perspektivisch durch Aufbau einer neuen EU-Marktüberwachungsbehörde.
- 10. Digitalisierung konsequent nutzen:** IT- und KI-gestützte Tools wie eSurveillance und Webcrawler können die Effizienz von Zoll- und Marktüberwachungskontrollen steigern und Produktrisiken früh erkennen. Das Potential des digitalen Produktpass sollte durch eine unabhängige Überprüfung der darin hinterlegten Daten voll ausgeschöpft werden.

Ihre Ansprechpartner



Rainer Gronau

Fachbereichsleiter Politik, Recht, Europa und
Stellvertretender Geschäftsführer

E-Mail: rainer.gronau@tuev-verband.de

Tel. +49 30 760095 490



Daniel Pflumm

Referent Produktregulierung und Digitalisierung

E-Mail: daniel.pflumm@tuev-verband.de

Tel. +49 30 760095 470

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.