

17/2020

PRODUKTSICHERHEIT IM ONLINEHANDEL

Europa vor neuen Herausforderungen

AUF EINEN BLICK

Immer mehr Verbraucher_innen kaufen heute bei ausländischen Anbietern ein – meist vermittelt durch Online-Marktplätze. Vielen ist dabei nicht bewusst, dass sie mit einem ausländischen Anbieter einen Vertrag eingehen. Untersuchungen zeigen, dass dadurch viele Produkte in den EU-Binnenmarkt kommen, die nicht den europäischen Vorschriften entsprechen. Online-Marktplätze sollten Verbraucher_innen besser informieren und mehr Verantwortung für die über ihre Plattform verkauften Produkte übernehmen.

September 2019: Ein Verbraucher aus Niedersachsen kauft über einen bekannten Onlinemarktplatz eine elektrische Mückenlampe. Er geht davon aus, dass es sich um ein deutsches Produkt handelt – als Artikelstandort ist Hamburg angegeben. Beim Erhalt der Ware bemerkt er nicht nur, dass keine Gebrauchsanleitung vorhanden ist und alle Informationen auf dem Karton in englischer Sprache sind, sondern dass auf der Lampe kein CE-Zeichen aufgedruckt und der Anschlussstecker ungewöhnlich dünn ist. Die Lampe funktioniert allerdings. Sie ist jedoch, wie der Verbraucher leidvoll erfahren muss, nicht sicher verarbeitet, sodass er beim Anfassen der Lampe einen starken elektrischen Schlag bekommt.

Verbraucherbeschwerden über unsichere Produkte wie diese und eine mangelhafte Einhaltung von Verbraucherrechten beim Kauf bei internationalen Anbietern vermittelt durch Online-Marktplätze häufen sich in den letzten Jahren im Frühwarnnetzwerk der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzvb).¹ Hintergrund ist, dass Online-Marktplätze eine immer prominenter Position beim Onlineeinkauf von Verbraucher_innen einnehmen. Diese Transaktionsplattformen bringen Verbraucher_innen mit Produzent_innen und Händler_innen in der ganzen Welt zusammen. Sie sind also wichtige Treiber in der Internationalisierung des Onlinehandels.

INTERNATIONALER ONLINEHANDEL – EIN STEIGENDER TREND

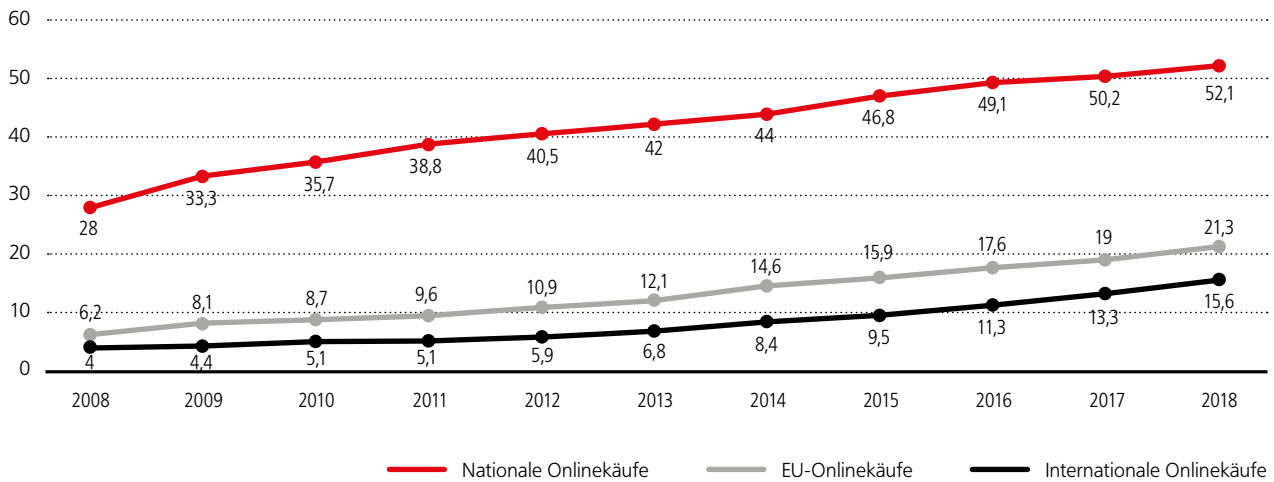
Die Zahlen sprechen für sich: War der Onlinekauf bei nicht-europäischen Anbieter_innen vor zehn Jahren noch ein Nischenphänomen, haben im Jahr 2018 bereits 15,6 Prozent der europäischen Verbraucher_innen außereuropäisch eingekauft. Ein weiterhin steigender Trend (Europäische Kommission 2019), der durch die Corona-Pandemie noch einmal beschleunigt wurde (s. Seite 2).

Allein die privaten Direktimporte aus China nach Deutschland sind zwischen 2016 und 2017 von 40 auf 100 Millionen Pakete angestiegen (Bundesrat 2019). Der Marktanteil von chinesischen Verkäufer_innen beim deutschen Amazon Marketplace lag 2018 bei 28 Prozent und hat sich damit innerhalb von zwei Jahren nahezu verdreifacht (2016: zehn Prozent). In anderen EU-Ländern haben chinesische Anbieter noch höhere Marktanteile, etwa in Spanien (52 Prozent), Italien (45 Prozent) und Frankreich (47 Prozent) (Marketplace Pulse 2019). Chinesische Online-Marktplätze wie Alibaba bauen Logistikzentren in der EU, etwa im belgischen Lüttich, auf – auch um den europäischen Markt noch schneller mit Direktimporten aus Fernost bedienen zu können.

Diese „Globalisierung“ des Business-to-Consumer Handels (B2C) hat auch konkrete Vorteile für Verbraucher_innen: Sie können Produkte kaufen, die es hierzulande nicht gibt, oder sie können ein besonders günstiges Produkt erstehen. Durch den Wegfall der Zwischenhändler können Produkte gewissermaßen zum Einkaufspreis direkt in China gekauft werden.

>

Abbildung1
Onlineeinkäufe, nach Ort des Verkäufers, EU-28



Quelle: Europäische Kommission 2019: Consumer Scoreboard 2019.

Doch die Kehrseite dieses Phänomens darf nicht übersehen werden: Nicht nur kommen zunehmend Produkte auf den europäischen Markt, die nicht den EU-Vorschriften zur Produktsicherheit entsprechen (von der Einhaltung von Umwelt- und Recyclingvorschriften sowie Sozialstandards ganz zu schweigen). Auch werden die in der Europäischen Union (EU) geltenden Verbraucherschutzvorschriften oftmals missachtet, wenn Verbraucher_innen mithilfe eines Onlinemarktplatzes bei Hersteller_innen aus Drittstaaten einkaufen. Das gilt etwa für das Recht auf Widerruf beim Onlinekauf innerhalb von 14 Tagen, die Möglichkeit den Anbieter zu kontaktieren oder die zweijährigen Gewährleistungsrechte einzufordern (vzbv, BEUC 2017). Die Einfuhr von Produkten, die nicht den Sicherheitsvorschriften entsprechen, ist eindeutig illegal.

Diese Importe benachteiligen zudem die rechtschaffenen Unternehmen, die unter Einhaltung der EU-Vorschriften produzieren. Sie müssen mit Wettbewerbern konkurrieren, die sich nicht an die Regeln halten und folglich günstigere Produkte anbieten können. Direktimporte von unsicheren und gefährlichen Produkten sind insofern nicht nur ein dringliches Verbraucherproblem, sondern unterminieren auch den fairen Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt.

UNSICHERE PRODUKTE AUF ONLINE-MARKTPLÄTZEN – EHER DIE REGEL DENN DIE AUSNAHME?

Leider handelt es sich bei diesem Phänomen der Einfuhr von nicht-verkehrsfähigen Produkten, die über Online-Marktplätze gekauft werden, nicht um einzelne Ausreißer. Ein Verbund von sechs europäischen Verbraucherorganisationen, unter ihnen die Stiftung Warentest, hat in diesem Jahr (2020) 250 Produkte getestet, die über die Marktplätze AliExpress, Amazon, Ebay und Wish verkauft wurden. Der Schwerpunkt lag auf denjenigen risikoreichen Produktkategorien, die regelmäßig im EU-Schnellwarnsystem Safety Gate gelistet

werden: Elektronik- und Kosmetikprodukte sowie Spielzeug. 66 Prozent der getesteten Produkte entsprachen dabei nicht den EU-Sicherheitsvorschriften (BEUC 2020). Die britische Verbraucherorganisation Which? testete im Rahmen des Projektes etwa vier Rauchmelder – kein einziger reagierte auf Rauch. Gleiches Ergebnis beim Test von sieben Kohlenmonoxidmeldern. Bei USB-Ladegeräten, Powerbanks und Reiseadaptern fielen drei von vier Produkten durch.

Doch es sind nicht nur Elektronikprodukte, bei denen es zu möglicherweise lebensgefährlichen Situationen kommen kann. Auch Kinderspielzeug und Kinderprodukte gehören seit Jahren zu denjenigen Produkten, die mit 29 Prozent der gemeldeten gefährlichen Produkte ganz oben in der Rangliste des EU-Schnellwarnsystems Safety Gate stehen (Europäische Kommission 2020). Sie betreffen damit eine besonders verletzbare Verbrauchergruppe. Der Branchenverband Toy Industries Europe untersuchte in diesem Jahr knapp 200 Spielwaren von Drittanbietern auf den vier großen Online-Marktplätzen (Toy Industries Europe 2020). Die Untersuchung dieser Spielwaren kam zu dem Ergebnis, dass 97 Prozent der getesteten Produkte nicht den EU-Vorschriften entsprach. Drei Viertel der Produkte (76 Prozent) stellten eine unmittelbare Gefahr für Kinder dar, etwa durch verschluckbare Kleinteile, Verpackungen, an denen Kleinkinder ersticken können, oder eine zu hohe Chemikalienbelastung.

Keines der von den Verbänden gekauften und faktisch illegal in die EU eingeführten Produkte wurde von Zollbehörden an der EU-Grenze aufgehalten. Die meisten der Produkte wurden nach Information durch die Verbände zwar von den Seiten der Marktplätze entfernt, viele sehr ähnliche (mutmaßlich identische) Produkte tauchten unmittelbar danach aber wieder auf den Marktplätzen auf.

WAS MUSS GETAN WERDEN?

Die vielfältigen Probleme und Herausforderungen beim Import von gefährlichen Produkten können nicht mit einem Federstrich gelöst werden. Sie verlangen nach Antworten auf Ebene der Rechtsetzung, internationaler Abkommen, Rechtsdurchsetzung und behördlicher Kooperation. Im Folgenden sollen eine Reihe von Lösungsansätzen vorgestellt werden, die eine integrierte Betrachtung dieses Phänomens ermöglichen. Schwerpunkte sollten hier insbesondere die Rechtsetzung sowie eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung sein.

RECHTSSETZUNG

Zunächst einmal sollten Online-Marktplätze stärker in die Verantwortung genommen werden, was die Information ihrer Nutzer_innen betrifft. Denn Verbraucher_innen ist oftmals nicht bewusst, dass sie beim Einkauf über Amazon, Ebay, Aliexpress und Co. nicht beim Marktplatz selbst, sondern bei einem Drittanbieter (oftmals aus China) einkaufen. Dies zeigte auch eine Umfrage der vzbv Marktbeobachtung zum Kauf von Kleidung in Asien im Jahr 2018 (vzbv 2018). Informationen über Vertragspartner_in und Versandort werden nicht ausreichend deutlich dargestellt, sodass Verbraucher_innen kalt erwischt werden, wenn die bestellte Ware erst nach vielen Wochen direkt aus China ankommt oder – wie im Fall des eingangs erwähnten Verbrauchers – zwar aus einer Lagerhalle in Deutschland versendet wird, aber von einem nicht-europäischen Vertragspartner. Online-Marktplätze sollten darum prominent und in klarer, verständlicher Weise darauf hinweisen müssen, wenn über sie geschlossene Verträge nicht mit dem Marktplatz selbst, sondern mit Dritten zustande kommen.

Neben einer besseren Information müssen Online-Marktplätze insbesondere stärker als bisher Verantwortung hinsichtlich der auf ihrer Plattform angebotenen Produkte übernehmen. Wenn Anbieter_innen auf einem Online-Marktplatz mit Verbraucher_innen handeln, sieht sich der Marktplatz in der Regel als bloßer Vermittler. Online-Marktplätze übernehmen bislang keine rechtliche Verantwortung für fehlerhafte oder gefährliche Produkte.² Für die Haftung nach Kaufvertrag ist der/die durch den Marktplatz vermittelte Anbieter_in zuständig. Bei illegalen Angeboten können Online-Marktplätze sich bislang auf das Vermittlerprivileg nach Art. 14 Abs. 1 der e-Commerce-Richtlinie (Richtlinie 2000/31/EG) berufen, solange sie von dem Inhalt keine Kenntnis haben und gemeldete rechtswidrige Inhalte unverzüglich entfernen. Sind Anbieter_innen nicht greifbar, bleiben Verbraucher_innen mit etwaigen Schäden oder Problemen allein.

Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverband müssen Online-Marktplätze die Verantwortung übernehmen, die sie heute schon faktisch haben. Denn letztlich bringen die meisten großen Marktplätze heute nicht nur Käufer_in und Verkäufer_in unter ihrem Dach zusammen, sondern organisieren gleichzeitig auch oft die Zahlungsabwicklung, Vertragsbedingungen und den Käuferschutz. Treten Online-Marktplätze selbst als Anbieter auf oder üben sie einen beherrschenden Einfluss auf die Anbieter_innen aus, sollten sie selbst wie der Anbieter haften. Selbst wenn Online-Marktplätze nur als

Vermittler auftreten, dürfen EU-Produkthaftungs-, Produktsicherheits- und Gewährleistungsrecht nicht ausgehebelt werden, nur weil der Verkäufer aus einem Nicht-EU-Staat stammt. Ist ein Anbieter für Reklamationen, Haftungsansprüche oder behördliche Kontrolle nicht greifbar, müssen Online-Marktplätze subsidiär dafür die Haftung übernehmen. Der Marktplatz sollte sich davon befreien können, wenn er nachweist, den betreffenden Anbieter ausreichend überprüft zu haben.

Außerdem sollten Online-Marktplätze im Rahmen der Reform der europäischen Produktsicherheits-Richtlinie als Importeure oder Lieferanten eingestuft werden, um Marktüberwachungsbehörden die Möglichkeit zu geben, Anordnungen durchzusetzen, Rückrufe durchzuführen und die Marktplätze für die auf ihren Seiten angebotenen Produkte in die Pflicht zu nehmen.

RECHTSDURCHSETZUNG

Der starke Anstieg von Direktimporten nach Deutschland, nicht nur, aber insbesondere aus China, stellt ebenfalls die Zoll- und Marktüberwachungsbehörden vor neue Herausforderungen. Zollbehörden sind bei der Kontrolle von Gütern an den EU-Grenzen federführend, um Verdachtsfälle im Hinblick auf Produktsicherheit und -konformität an Marktüberwachungsbehörden, zumeist kommunale Behörden und Gewerbeaufsichtsämter, zu melden. Die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Marktüberwachungsbehörden ist jeweils national organisiert. Zollbehörden haben Zugriff auf europaweit synchronisierte digitale Systeme, um die risikobasierte Prüfung ankommender Güter zu vereinfachen. Angesichts der schieren Menge einzeln versendeter Produkte können die Behörden realistischlicherweise aber nur einen Bruchteil dieser Pakete kontrollieren. Trotz eines wachsenden Direktimports über Online-Marktplätze sind die Zollvolumina daher auch nahezu gleichgeblieben.³ Zudem haben Marktüberwachungsbehörden bislang noch nicht die Möglichkeit, auf Online-Marktplätzen unerkannt einzukaufen („mystery shopping“), um Produkte von dort testen zu können.⁴

Die im vergangenen Jahr beschlossene Verordnung zur Marktüberwachung und Konformität von Produkten (VO 2019/1020) wird die Arbeit der entsprechenden Behörden durch eine bessere Information über Händler bzw. deren Bevollmächtigte erleichtern. So ist es künftig verpflichtend, den Namen und die Anschrift des Herstellers auf Produkten, die unter die Verordnung fallen, ebenso wie die Kontaktperson, wenn Hersteller bzw. Importeur nicht im EU-Binnenmarkt vertreten sind, zu nennen. Dies erleichtert die Rückverfolgbarkeit von Produkten, die grenzüberschreitend gehandelt werden. Allerdings gelten diese Regeln nur für so genannte harmonisierte Produkte, wie etwa Spielzeug und Elektronikgeräte. Im Rahmen der Reform der EU-Produktsicherheits-Richtlinie sollten diese Regeln angepasst werden und für alle Produkte im Binnenmarkt gelten. Ansonsten könnte es zu der absurden Situation kommen, dass beispielsweise ein Puppenbett (als Spielzeug) einer strengeren Marktüberwachung unterliegt als ein Kinderbett.

Die Zollbehörden sollten noch stärker als bisher die Produktsicherheit von importierten Gütern kontrollieren.

Schwarze Schafe müssen frühzeitig identifiziert und konsequent von einer Einfuhr in den Binnenmarkt blockiert werden. Hierzu bedarf es auch einer stärkeren digitalen Zusammenarbeit der nationalen Zollbehörden sowie auch der Kooperation mit internationalen Zollbehörden.

INTERNATIONALE ABKOMMEN

Zu guter Letzt finden derzeit unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO) Gespräche über ein plurilaterales Abkommen zum e-Commerce statt. Hierbei geht es insbesondere um Fragen des digitalen Handels, wie etwa Datenschutz, Cybersicherheit und Telekommunikation. Fragen des Verbraucherschutzes im Onlinehandel wurden allerdings von der EU-Kommission ebenfalls auf die Tagesordnung gesetzt. Internationale Handelsabkommen haben zwar keine unmittelbare Wirkung auf nationale Rechtsordnungen, sie setzen allerdings den Rahmen für zwischenstaatliche Handelsbeziehungen und schaffen verbindliche (und einklagbare) Regeln für die beteiligten Staaten. Durch die große Anzahl der beteiligten Staaten würde eine breite Verankerung von verbraucher-schützenden Prinzipien im Onlinehandel und ein besserer Austausch zwischen nationalen Verbraucherschutzakteuren, die Verbraucherrecht durchsetzen, ermöglicht.

Am Ende des Tages geht es, wie so oft bei der Befassung mit dem digitalen globalen Markt, um die Frage, welches Recht auch faktisch im europäischen Binnenmarkt gilt und ob die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten in der Lage sind, europäisches Recht in der Realität durchzusetzen. Die Datenschutzgrundverordnung mit der Verankerung eines umfassenden Marktortprinzips zum Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes zeigt eindrücklich, dass die EU hierzu sehr wohl in der Lage ist. Ähnlich muss auch der Anspruch sein, wenn es darum geht, europäischen Verbraucher_innen den uneingeschränkten Zugang zu hochwertigen und vor allem sicheren Produkten in einem zunehmend globalen Markt zu ermöglichen.

Autorin

Dr. Linn Selle, Referentin beim Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).

Anmerkungen

- 1** – Beim Frühwarnnetzwerk (FWN) der Verbraucherzentralen und des vzbv handelt es sich um ein Erfassungs- und Analysesystem für auffällige Sachverhalte aus der Verbraucherberatung. Grundlage stellt eine ausführliche Sachverhaltsschilderung durch Beratungskräfte dar, die eine Kategorisierung sowie eine anschließende qualitative Analyse ermöglichen. Eine Quantifizierung der Daten aus dem FWN ist jedoch nicht möglich.
- 2** – In den Vereinigten Staaten gab es erste Gerichtsentscheidungen, die Onlinemarktplätzen eine Haftungsrolle zusprechen, wenn der Hersteller nicht mehr ausfindig gemacht werden kann (s. Oberdorf vs. Amazon), in der EU gibt es hierzulande noch keine Rechtsprechung in dieser Sache.
- 3** – So verzeichnet etwa der Frachtflughafen Lüttich einen Anstieg der gesamten Zollmenge um 3,6 Prozent, im selben Zeitraum sind die E-Commerce Sendungen aber um das 38-Fache angestiegen (von neun Millionen auf 350 Millionen Sendungen).
- 4** – Dies ändert sich zumindest für harmonisierte Produkte mit dem Inkrafttreten der Marktüberwachungsverordnung (VO 2019/1020) am 16. Juli 2021.

Literaturverzeichnis

- BEUC** 2020: Two-thirds of 250 products bought from online marketplaces fail safety tests, consumer groups find, <http://www.beuc.eu/publications/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups/html>
- Bundesrat** 2019: Drucksache 345/19.
- Europäische Kommission** 2019: Consumer Scoreboard 2019.
- Europäische Kommission** 2020: Ergebnisse des Schnellwarnsystems für gefährliche Nichtlebensmittel im Jahr 2019, Brüssel.
- Marketplace Pulse** 2019: 40% of Merchants on Amazon Marketplace based in China (10.5.2019), <https://www.marketplacepulse.com/articles/40-of-merchants-on-amazon-based-in-china>
- Stiftung Warentest** 2020: Riskante Schnäppchen auf Amazon, Wish & Co., <https://www.test.de/Onlineshopping-Riskante-Schnaepchen-auf-Amazon-Wish-Co-5507399-0/>
- Toy Industries Europe** 2020: The problem of un reputable sellers on online marketplaces, <https://www.toyindustries.eu/ties-eu-toy-safety-the-problem-of-unreputable-sellers-on-online-marketplaces/>
- vzbv, BEUC** 2017: The challenge of protecting consumers in global online markets, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2017/11/08/17-11-08_brochure-vzbv-beuc-lr3.pdf
- vzbv** 2018: Billig-Kleidung aus Asien: Marktwächter raten zur Vorsicht beim Online-Shopping, <https://www.marktwaechter.de/pressemeldung/billig-kleidung-aus-asien-marktwaechter-raten-zur-vorsicht-beim-online-shopping>

Impressum

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Dr. Robert Philipps, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-656-8