

17.10.25

Beschluss des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates „Marktüberwachung des Online-Handels im Bereich der Produktsicherheit ertüchtigen - Anpassung der Allgemeinen Marktüberwachungsverordnung der EU“

Der Bundesrat hat in seiner 1058. Sitzung am 17. Oktober 2025 die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

EntschlieÙung des Bundesrates „Marktüberwachung des Online-Handels im Bereich der Produktsicherheit ertüchtigen - Anpassung der Allgemeinen Marktüberwachungsverordnung der EU“

1. Die Bundesregierung wird gebeten, sich auch im Hinblick auf den Bundesratsbeschluss vom 11. Juli 2025 - Bundesratsdrucksache 228/25 (Beschluss) - auf EU-Ebene insbesondere hinsichtlich der Marktüberwachung im Bereich Produktsicherheit dafür einzusetzen, dass Online-Plattformen, Onlineshops beziehungsweise Online-Schnittstellen für nicht konforme Angebote auf ihrer Plattform haften, es sei denn sie können einen in der EU ansässigen, für das Produkt verantwortlichen, solventen und tatsächlich greifbaren Wirtschaftsakteur nachweisen. Existiert in der EU kein ansässiger Wirtschaftsakteur, sollte die Onlineplattform, der Onlineshop beziehungsweise die Onlineschnittstelle sämtliche Pflichten eines Einführers gemäß den anwendbaren EU-Rechtsvorschriften übernehmen. Onlineplattformen, Onlineshops beziehungsweise Onlineschnittstellen sollten als Wirtschaftsakteur in der europäischen Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020 definiert und mit entsprechenden Verpflichtungen, insbesondere für Gebühren und Bußgelder, versehen werden.
2. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die Marktüberwachungsbehörden ermächtigt werden, Online-Plattformen und andere Websites als ultima ratio vorübergehend so lange für den Zugriff aus dem betroffenen Mitgliedstaat zu sperren, bis der Plattform- oder Websitebetreiber seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.

3. Der Bundesrat stellt fest, dass bei der Kontrolle von Produkten im Onlinehandel die von so genannten notifizierten Stellen ausgestellten Zertifikate gerade im Bereich der Produktsicherheit eine große Rolle spielen. Denn die Marktüberwachungsbehörden haben keinen unmittelbaren Zugriff auf im Internet angebotene Produkte und können sie nicht physisch auf ihre Konformität prüfen. Die Marktüberwachungsbehörden müssen sich bei der Prüfung vielmehr zunächst auf die beigefügten Konformitätszertifikate verlassen. Es zeigt sich allerdings vermehrt, dass diese Zertifikate durch einzelne notifizierte Stellen auch für nicht konforme Produkte ausgestellt werden, was rechtswidrig ist. Vor allem Hersteller aus Drittstaaten außerhalb der EU nutzen bevorzugt diesen Weg, auch da sie für die Marktüberwachungsbehörden mit den derzeitigen Instrumentarien nicht wirklich rechtswirksam greifbar sind. Da sich die benannten Stellen untereinander ebenfalls im Wettbewerb befinden, entgehen vor allem den rechtssicher agierenden Stellen entsprechende Aufträge. Dazu kommt, dass die vorgesehene Kontrolle der Tätigkeit der notifizierten Stellen durch die notifizierende Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Stelle ihren Sitz hat, oft nicht in hinreichendem oder konsequentem Umfang erfolgt.
4. Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass bei der Anpassung des New Legislative Framework (NLF) die Kommission ermächtigt wird, notifizierten Stellen, die sich regelwidrig verhalten, die Notifizierung zu entziehen.
5. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, darauf hinzuwirken, dass notifizierte Stellen rechtlich verbindlich über eigene hinreichende Prüfmöglichkeiten verfügen müssen, um eine Notifizierung zu erhalten.

Begründung

Diese Entschließung fokussiert sich auf die aus Sicht der Marktüberwachung im Bereich Produktsicherheit auf die erforderlichen Änderungen in der zugrundeliegenden Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020. Sie ergänzt die Entschließung des Bundesrats „Verbraucher beim Online-Einkauf schützen“ (Bundesrats Drucksache 228/25 (Beschluss)).

Zu 1.:

Über Online-Plattformen und Websites, die häufig in Drittstaaten gehostet werden, wird der Unionsmarkt mit mangelhaften Produkten per Zustellung an Privatpersonen, also ohne Einbindung eines Importeurs geradezu geflutet. Wenn weder die Identität des Anbieters feststellbar noch ein verantwortlicher

Importeur vorhanden ist, können die Marktüberwachungsbehörden nicht effizient tätig werden.

Dadurch können nicht konforme und daher günstigere Produkte ohne jedes Risiko für den Anbieter in der EU vertrieben werden. Denn die Marktüberwachungsbehörden sind lediglich ermächtigt, die so genannten Online-Schnittstellen, bei denen es sich in der Regel um Plattformen handelt, zu bitten, solche Angebote zu löschen. Der Anbieter kann ein gelöscht Angebot aber in wenigen Minuten auf einer anderen Online-Schnittstelle hochladen oder nach einer kleinen Änderung des Angebots, z.B. einer anderen Produktbezeichnung, einer anderen Anbieteridentität oder einer anderen Abbildung, auf derselben Online-Schnittstelle erneut anbieten. Die Marktüberwachungsbehörden müssen dann ihre Ermittlungen erneut beginnen, weil sie nicht unterstellen können, dass das leicht abweichende Angebot dasselbe Produkt zum Inhalt hat, wie das gelöschte. Daher ist die Löschung eines Angebots von einer Online-Schnittstelle keine ausreichende Maßnahme zum Schutz des fairen Wettbewerbs und der Patientinnen und Patienten. Hinzukommt, dass die Marktüberwachung gegen Anbieter mit einer falschen Identität oder mit Sitz außerhalb der EU weder gebührenbewehrte Anordnungen noch Bußgelder erlassen oder vollstrecken kann. Auch die Durchsetzung von Gebühren oder des Ersatzes von Prüfkosten ist nicht möglich. Allein die Online-Schnittstelle könnte die Anbieteridentität feststellen und dies zur Voraussetzung für dessen Angebot auf ihrer Internetplattform machen. Mangels Verpflichtung dazu, werden solche Maßnahmen aber nicht ergriffen.

Nicht konforme Produkte können zu geringeren Kosten produziert werden als konforme Produkte. Es ist daher wirtschaftlich vorteilhaft, nicht konforme Produkte herzustellen und zu günstigeren Preisen zu verkaufen, solange der Anbieter dafür nicht belangt werden kann, wie es momentan bei falscher Identität oder Sitz außerhalb der EU der Fall ist. Dadurch entfällt jeder Anreiz Produkte anzubieten, die den Vorgaben der EU entsprechen. Lediglich Produzenten in der EU müssen sich an die Vorgaben halten, die dadurch entstehenden Zusatzkosten schlagen sich aber in höheren Produktpreisen nieder. So entsteht eine systematische Benachteiligung von Wirtschaftsakteuren in der EU, die den fairen Wettbewerb ad absurdum führt.

Zu 2.:

Plattformen, die aus anderen Ländern heraus agieren, können sich ihrer Verantwortung als Importeur leicht entziehen. Dies könnte jedoch dadurch verhindert werden, dass die Marktüberwachungsbehörden ermächtigt werden, Plattformen die ihrer Verantwortung nicht nachkommen im Wege der Zwangsvollstreckung zu sperren, bis sie ihre Verantwortung erfüllt haben, wie es die französische Marktüberwachung beispielhaft gegenüber der Plattform Wish erprobt hat.

Die vorübergehende Sperrung einer Plattform oder eines Webshops zu Vollstreckungszwecken ist auch nicht unverhältnismäßig, da es die Plattformen selbst in der Hand haben, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Sollten sie ungerechtfertigten Forderungen einer Marktüberwachungsbehörde ausgesetzt sein, können sie den Klageweg beschreiten.

Zu 3. und 4.:

Grundsätzlich obliegt es den Herstellern von Produkten im Zuge des NFL (New Legislative Framework) eigenverantwortlich zu erklären, dass die hergestellten Produkte den gesetzlichen Anforderungen genügen. Im Zusammenhang mit besonders wichtigen Anforderungen, wie zum Beispiel die an gefährliche Maschinen oder lebensrettenden Schutzausrüstungen, ist ein Hersteller aber rechtlich verpflichtet so genannte notifizierte Stellen zu beauftragen. Dabei handelt es sich um unabhängige, privatwirtschaftlich agierende Prüfinstitute, die die Konformität der Produkte zertifizieren oder die Produktionsprozesse des Herstellers überwachen. Dadurch soll der Interessenkonflikt des Herstellers zwischen Gewinnoptimierung und Einhaltung von Rechtsvorschriften aufgelöst werden. Im Grunde wird dieser Konflikt allerdings so auf die notifizierte Stellen verlagert, die ebenso marktgetrieben agieren wie die Hersteller. Dies zeigt sich besonders im Onlinehandel, da von nicht in der EU sitzenden Anbietern online-angebotene Produkte erst nach Zurverfügungstellen durch die Plattform oder durch Erwerb technisch geprüft werden können. Eine Onlineprüfung ist nur über die Prüfung der Zertifikate möglich. Dabei muss sich die Marktüberwachungsbehörde aber auf die Redlichkeit der Stelle, die das Zertifikat ausgestellt hat, verlassen können. Es hat sich in der Praxis aber gezeigt, dass einzelne notifizierte Stellen, jedes Produkt zertifizieren, unabhängig davon, ob es die Rechtsvorgaben tatsächlich einhält oder nicht. Zum Teil erfolgen Zertifizierungen sogar durch notifizierte Stellen, die offensichtlich weder das Knowhow noch die technische Ausstattung für die Prüfung haben.

Das Rechtssystem der EU sieht vor, dass notifizierte Stellen durch nationale Behörden notifiziert werden. Dabei stehen die notifizierte Stellen untereinander im Wettbewerb um Beauftragungen durch die Hersteller. Stellen nun aber einzelne notifizierende Stellen Zertifikate auch für nicht konforme Produkte aus, so sind diese für Anbieter von außerhalb der EU, die bewusst nicht konforme Produkte in der EU anbieten wollen, besonders gefragt. Sie erhalten Aufträge, die notifizierte Stellen, die rechtstreue agieren oder die in Mitgliedstaaten sitzen, in denen eine umfassende Kontrolle der notifizierte Stellen erfolgt, entgehen. Dies führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs der notifizierte Stellen untereinander. Hinzu kommt, dass notifizierte Stellen, die sich akkreditieren lassen, die Notifizierung leichter erhalten. Die Akkreditierung erfolgt jedoch nach internationalen Normen, wie die ISO-Normen. Diese Normen sind jedoch nicht auf die Anforderungen des EU-Rechts an die notifizierte Stellen zugeschnitten. Die notifizierenden Behörden, die diese Stellen beaufsichtigen sollen, verlassen sich aber in den meisten Mitgliedstaaten ausschließlich auf ihre Akkreditierungsstellen, deren Systemnormen aber nicht zu den rechtlichen Vorgaben im Sinne der zertifizierten Stellen passen, so dass keine wirklich angemessene Überwachung der notifizierte Stellen stattfindet. Außerdem fehlt bei den Akkreditierungsstellen oft die Rückkopplung der von den Marktüberwachungsbehörden ermittelten Produktprobleme auf dem Markt. Folgerichtig haben die Marktüberwachungsbehörden festgestellt, dass einzelne notifizierte Stellen die ihnen vorgelegten Produkte trotz erkennbarer Mängel zertifiziert haben. Außerdem hat sich gezeigt, dass die notifizierenden Behörden der Mitgliedstaaten sich in einzelnen Fällen trotz nachgewiesenen Fehlver-

haltens der von ihr notifizierten Stelle weigern, „ihrer“ Stelle die Notifizierung zu entziehen.

Kommen diese notifizierenden Behörden ihrer Aufsichtspflicht nicht nach und ergreifen sie keine geeigneten Maßnahmen bei einem regelwidrigen Verhalten der notifizierten Stelle, so sollte der EU-Kommission als ultima ratio eine Möglichkeit zum Eingreifen eingeräumt werden. Zum Beispiel könnte die EU-Kommission einer nicht rechtstreu handelnden Stelle die Notifizierung entziehen.

Zu 5.:

Um notifiziert zu werden, muss eine Stelle an sich nachweisen, dass sie über die gesamte notwendige Kompetenz zur Erfüllung aller Aufträge verfügt, für die sie notifiziert werden will, das heißt Prüf- und Zertifizierungskompetenz. Dennoch hat sich gezeigt, dass in einigen Mitgliedsstaaten Stellen notifiziert werden, ohne über eigene Prüfkompetenzen zu verfügen. Die Prüfaufträge werden dann an andere externe Unternehmen im Unterauftrag vergeben, was teilweise auch die Übertagung sensibler Produktdaten der Hersteller beinhalten kann. Teilweise werden auch vom Hersteller vorgelegte Prüfbescheinigungen akzeptiert. Dies erfolgt zum Teil aufgrund örtlicher Nähe des Unterauftragnehmers zum Hersteller, zum Teil zur Einsparung eigener Ressourcen. Die benannten Stellen sollten nachweislich über eigene hinreichende Prüfmöglichkeiten verfügen, wie es auch rechtlich gefordert ist für die Notifizierung, was allerdings Unteraufträge in begrenztem Umfang nicht vollständig ausschließt.