

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Aktionsplan der Bundesregierung zu E-Commerce

In Drittstaaten hergestellte Produkte werden zunehmend über bestimmte Onlinehandelsplattformen¹ vermittelt und direkt an Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU verschickt. Bei den bestellten Produkten wurde von Marktüberwachungs- und Zollbehörden stichprobenartig festgestellt, dass häufig EU-Vorgaben u. a. zu Produktsicherheit, Verbraucherschutz, Umwelt- und Gesundheitsstandards, Zoll- und Einfuhrbestimmungen sowie zu geistigem Eigentum nicht eingehalten werden.

Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich auf die Sicherheit und Rechtskonformität der Produkte, die in der EU gehandelt werden, verlassen können. Europäische Unternehmen müssen darauf vertrauen können, dass alle Anbieter die gesetzlichen Vorgaben gleichermaßen erfüllen. Wenn Rechtsverstöße nicht konsequent aufgedeckt und geahndet werden können, verstößt das gegen den fairen Wettbewerb, denn es besteht kein Level-Playing-Field mit rechtstreuen Anbietern.

Um einen fairen Wettbewerb sowie den Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der EU sicherzustellen, muss die Einhaltung der geltenden EU-Vorgaben durch alle Wirtschaftsakteure und Onlinehandelsplattformen konsequent sichergestellt werden.

In den Mitgliedstaaten der EU variiert die Effektivität der Rechtsdurchsetzung durch die Marktüberwachungsbehörden erheblich. Um die gesamteuropäischen Herausforderungen im Onlinehandel zu bewältigen, schlägt die Bundesregierung konkrete Maßnahmen vor, die auf EU-Ebene, auf nationaler Ebene und auf Ebene der Bundesländer eingebracht werden sollen. Gerade im digitalen Bereich sollte besonders auf die Kohärenz verschiedener Regelungen auf nationaler und auf EU-Ebene geachtet werden.

Wir setzen uns dafür ein, bestehende Pflichten von Onlinehandelsplattformen konsequent durchzusetzen, das Haftungsregime im Hinblick auf sehr große Onlinehandelsplattformen zu überprüfen und, sofern erforderlich, weiterzuentwickeln. Zudem soll die Marktüberwachung gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen Marktüberwachungsbehörden für die verschiedenen Produktgruppen untereinander und mit den Zollbehörden weiter verbessert werden. Nicht zuletzt sind Maßnahmen für eine stärkere Transparenz von Verstößen und deren Beseitigung, regelmäßige öffentliche Berichte der EU-Kommission, Informationskampagnen für Verbraucherinnen und Verbraucher, Dialogformate mit relevanten Stakeholdern sowie ein enger politischer Austausch mit anderen Mitgliedstaaten erforderlich.

Über die akuten Maßnahmen gegen die genannten Rechtsverstöße hinaus bedarf der E-Commerce, auch mit Blick auf die Transformation zu einer Kreislaufwirtschaft, eines umfassenden Ansatzes zur Stärkung von Nachhaltigkeit und Verbraucherschutz.

Die Bundesregierung wird diesen Aktionsplan laufend fortschreiben und weiterentwickeln.

¹ Hier Online-Plattformen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern das Abschließen von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern ermöglichen.

I. Stärkung der Marktüberwachung und des Zolls

1. Zusammenarbeit von Marktüberwachungsbehörden in der EU

- Wir schlagen konzertierte Aktionen der Marktüberwachungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Zollbehörden möglichst in allen EU-Mitgliedstaaten vor. So könnten diese systematisch koordinierte Kontrollen anhand von festgelegten Risikoprofilen und Testkäufe für bestimmte Konsumgüter aus Drittstaaten durchführen.
- Zudem setzen wir uns dafür ein, dass die Bundesländer in Deutschland eine zentrale produktübergreifende nationale Koordinierungsstelle für E-Commerce benennen, um die Koordinierung der nationalen Marktüberwachungsbehörden zu verbessern. Dort sind auch die Marktüberwachungsbehörden des Bundes einzubinden.
- Nationale Marktüberwachungsbehörden müssen die Ergebnisse ihrer Untersuchungen im Bereich der online angebotenen Produkte verstärkt und zeitnah in einem behördlichen System, z. B. der europäischen Marktüberwachungsdatenbank ICSMS, Safety Gate und g@zielt oder in einem verschiedene Datenbanken verbindenden Datahub erfassen. Durch einen Datahub könnte eine EU-weite Übersicht über nicht rechtskonforme Produkte ermöglicht werden, wozu insbesondere auch unsichere und gefährliche Produkte zählen.
- Wir möchten zudem die Kontrollen zunehmend automatisieren, wie z. B. durch den von der EU-Kommission in der Entwicklung befindlichen Webcrawler.
- Wir schlagen vor, den Digitalen Produktpass so zu konzipieren, dass er alle relevanten Informationen zum Nachweis der Beachtung der maßgeblichen EU-Regularien enthält, so dass Nichtbeachtung bei digitaler Überprüfung z. B. durch den Webcrawler sofort auffällt.
- Wir bitten die EU-Kommission, eine EU-weite Koordinierungsstelle für Onlinehandel zu benennen, mit dem Ziel, EU-weit rechtswidrige Online-Handelspraktiken gezielt und kohärent einzudämmen.

2. Stärkung der Befugnisse und der Ressourcen der Marktüberwachungsbehörden

- Wir setzen uns auf EU-Ebene dafür ein, die EU-Marktüberwachungsverordnung anzupassen. Insbesondere müssen die Befugnisse der Marktüberwachungsbehörden dahingehend ausgeweitet werden, dass diese geeignete Maßnahmen direkt gegenüber Onlinehandelsplattformen ergreifen können, wenn kein verantwortlicher Wirtschaftsakteur identifizierbar oder greifbar ist.
- Wirtschaftsakteure, Onlinehandelsplattformen und Marktüberwachungsbehörden sollten jeder in eigener Verantwortlichkeit Sorge dafür tragen, dass nicht rechtskonforme Produkte schnellstmöglich aus den Online-Angeboten entfernt werden.
- Wir setzen uns auf EU-Ebene dafür ein zu prüfen, ob zwischengeschaltete Dienstleister gegenüber Behörden Mitwirkungspflichten haben sollen, um anonyme Probeentnahmen und Identitätsermittlungen umfassend zu ermöglichen.
- Wir fordern, dass kostenfreie Probenahmen für die Marktüberwachungsbehörden im Onlinehandel genauso wie bereits im stationären Handel ermöglicht werden sollen. Dadurch entstehen bei rechtskonformen Produkten keine Mehrkosten für Anbieter.
- Wir regen an, erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, damit sich die Marktüberwachungsbehörden mit ausreichend finanziellen und personellen Ressourcen stärker auf den Onlinehandel fokussieren können. In diesem Zusammenhang sollten die Länder auch Abgrenzungs-/Zuständigkeitsfragen zwischen den verschiedenen Marktüberwachungssektoren überprüfen.
- Wir planen einen Praxischeck zum Thema Marktüberwachung im Onlinehandel.

3. Verbesserung der Zollkontrollen und Änderung des Systems für die Einfuhrumsatzsteuer

- Bei den laufenden Verhandlungen zur Reform der EU-Zollunion setzen wir uns dafür ein, dass die Vorschläge für E-Commerce bevorzugt beraten werden.
- Wir fordern, dass Onlinehandelsplattformen als fiktive Einführer (deemed importer) für die Einhaltung fiskalischer Vorschriften (einschließlich der Berechnung und Entrichtung von Einfuhrabgaben) für die von ihnen gelieferten bzw. vermittelten Waren verantwortlich sind. Weitere, nicht-fiskalische Verpflichtungen (z. B. hinsichtlich Produktsicherheit) können auch in anderen Gesetzen zur Regulierung von Produktgruppen festgelegt werden.
- Der fiktive Einführer muss grundsätzlich sicherstellen, dass die in das Zollgebiet der Union verbrachten Waren den einschlägigen Rechtsvorschriften für die Einfuhr entsprechen.
- Zudem unterstützen wir die Aufhebung der 150-Euro-Zollfreigrenze. Die Aufhebung allein wird jedoch die derzeitigen Herausforderungen im E-Commerce nicht lösen und muss von anderen Maßnahmen im Reformpaket begleitet werden (u. a. fiktiver Einführer).
- Außerdem bedarf es Maßnahmen der EU-Kommission zur Sicherung des Import-One-Stop-Shop (IOSS) gegen die missbräuchliche Verwendung der individuellen Identifikationsnummern (IOSS-Registrierungsnummern).
- Zudem sollte der digitale Datenaustausch zwischen Zoll- und Finanzbehörden auf nationaler sowie auf zwischenstaatlicher Ebene intensiviert werden.

4. Höhere Anforderungen an die verantwortlichen Wirtschaftsakteure

- Wir setzen uns gegenüber der EU-Kommission dafür ein, die verantwortlichen Wirtschaftsakteure sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zu verpflichten, über die gesamte Vertriebsdauer des Produktes ihre Erreichbarkeit sicherzustellen und einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen.

II. Konsequente Durchsetzung der Pflichten von Onlinehandelsplattformen

- Die Vorgaben über Namen, Erreichbarkeit und Registrierungsnummer sollten im digitalen Produktpass aufgenommen werden. Wir prüfen, inwieweit Onlinehandelsplattformen zur Überprüfung auf Existenz und Vollständigkeit der Daten verpflichtet werden könnten.

5. Konsequente Durchsetzung des Digital Services Acts (DSA)

- Wir setzen uns dafür ein, dass die EU-Kommission den DSA gegenüber sehr großen Online-Plattformen (very large online platforms – VLOPs) im Rahmen ihrer Zuständigkeit konsequent durchsetzt.
- Der DSA soll genutzt werden, um effektiv, einfach und schnell gegen Onlinehandelsplattformen vorzugehen, auf denen der Vertrieb mit Produkten oder Geschäftspraktiken erfolgen, die nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten stehen (z. B. unsichere oder aufgrund von Marken- und Produktpiraterie nicht rechtskonforme Produkte oder Verletzung von Verbraucherrecht).
- Das Europäische Gremium für digitale Dienste sollte prüfen, inwieweit Plattformen bereits nach der geltenden Rechtslage proaktive Maßnahmen treffen müssen, um das Verbreiten oder erneute Hochladen identischer oder ähnlicher bereits gelöschter oder gesperrter rechtswidriger Inhalte zu verhindern.
- Wir fordern die EU-Kommission auf, in Zusammenarbeit mit den nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (Digital Services Coordinators/DSC) umfangreich Daten über Verstöße gegen den DSA digital zu sammeln, um ein systemisches Fehlverhalten aufzudecken und wirksam sanktionieren zu können. Dabei sollte eine Vernetzung existierender Plattformen erfolgen.
- Zudem sollte die EU-Kommission sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen und im Rahmen ihrer Befugnisse auch eigene Ermittlungen unternehmen. So sollte sie europaweit systematische Testkäufe durchführen. Diese können dazu beitragen, systemische Risiken zu ermitteln, beispielsweise wenn wiederholt rechtswidrige Produkte auf den Plattformen vertrieben werden. Zusätzlich sollten technische Mittel – etwa der Digitale Produktpass und Webcrawler – genutzt werden.
- Die EU-Kommission soll umfassend von ihren Anordnungsbefugnissen nach dem DSA gegenüber einzelnen VLOPs Gebrauch machen, um für die Einhaltung des DSA zu sorgen.

- Der im DSA vorgesehene Sanktionsrahmen soll von der EU-Kommission ausgeschöpft werden, so dass Geldbußen eine abschreckende Wirkung entfalten können.
- Wichtig ist zudem die Einhaltung des „Know your business customer-Prinzips“ nach dem DSA. Danach dürfen Onlinehandelsplattformen nur solche Unternehmer zulassen, die zuvor Mindestangaben zur Identifizierbarkeit gemacht haben. Hierzu gehört auch, dass Onlinehandelsplattformen Accounts sperren müssen, wenn die Unternehmer diese Pflichten nicht erfüllen.
- Das bestehende Europäische Gremium für digitale Dienste sollte sich regelmäßig mit dem Thema befassen, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Abstellen der Verstöße koordinieren und den Austausch zu Best Practices intensivieren.
- Zudem sprechen wir uns dafür aus, dass die EU-Kommission die Mitgliedstaaten bei einer möglichst einheitlichen Behandlung und Auslegung von Dark Patterns im DSA durch Erlass von Leitlinien der EU-Kommission nach Artikel 25 DSA oder durch Ergänzung in Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) unterstützt.
- Des Weiteren halten wir konkrete Handlungsempfehlungen der EU-Kommission für den Umgang von Hostingdiensteanbietern² mit Angeboten für gefälschte bzw. schutzrechtsverletzende Produkte für sinnvoll, um einheitliche Prüfverfahren, einzusetzende Schutzinstrumente und einen effektiven Informationsaustausch auf diesem Gebiet zu schaffen, z. B. durch Leitlinien oder einen Verhaltenskodex der EU-Kommission zur Bekämpfung der Produktpiraterie.
- Wichtig ist schließlich, das Beschwerdewerkzeug des Digitale-Dienste-Koordinators für die Meldung von Verstößen gegen den DSA stärker bekannt zu machen. Wir fordern beteiligte Interessengruppen dazu auf, sich als Trusted Flagger zu bewerben, um verstärkt rechtswidrige Inhalte bei den Plattformen zu melden und somit zur effektiveren Durchsetzung des DSA beitragen zu können.

III. Stärkung der Verantwortung gegenüber Umwelt und Verbraucherinnen und Verbrauchern

6. Ergänzung der Informationen auf der EU-Transparenzdatenbank für den Onlinehandel

- Wir setzen uns dafür ein, die im DSA vorgesehene EU-Transparenzdatenbank um konkrete Informationen über die von Plattformen entfernten Produkte zu ergänzen, damit aus dieser die Art von Rechtsverstößen sowie systemische Risiken auf Onlinehandelsplattformen erkennbar sind. Auch sollten in der EU-Transparenzdatenbank die entsprechenden Händler, die ein rechtswidriges Produkt angeboten haben, im Einklang mit dem DSA ergänzt werden und für die zuständigen nationalen Justiz- und Verwaltungsbehörden (einschließlich Marktüberwachungsbehörden), erkennbar sein.
- Das umfassende Datenmaterial, das die EU-Transparenzdatenbank im Hinblick auf rechtswidrige Produkte bieten kann, müssen auch die Marktüberwachungsbehörden bestmöglich nutzen können. Das Datenmaterial muss zudem Inhabern gewerblicher Schutzrechte zugänglich gemacht werden, um diesen eine effektive Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen.
- Inhaber gewerblicher Schutzrechte sollen auf Grundlage der in der Datenbank gespeicherten Daten unverzüglich über entfernte oder gesperrte rechtswidrige Inhalte, die ihre gewerblichen Schutzrechte betreffen, informiert werden.

7. Prüfung der Pflichten von sehr großen Onlinehandelsplattformen

- Wir prüfen in einem ersten Schritt, ob die bestehenden Sorgfaltspflichten und Haftungsregelungen von sehr großen Onlinehandelsplattformen ausreichen, um Verbraucherschutz und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Diese Prüfung umfasst insbesondere auch die Frage, ob sehr große Onlinehandelsplattformen verpflichtet werden sollten, strikter gegen Rechtsverstöße durch Händler vorzugehen und zumutbare Vorkehrungen zu schaffen, damit die Händler sich an das EU-Recht halten.
- Abhängig vom Ergebnis der Prüfung werden wir in einem zweiten Schritt, sofern erforderlich, eine Anpassung der Regelungen zu Sorgfaltspflichten und Haftungsregelungen für VLÖPs auf EU-Ebene vorschlagen.

² Hosting-Provider, also Unternehmen, die die Infrastruktur für Online-Dienste und Inhalte zur Verfügung stellen.

8. Digitaler Produktpass und Nachhaltigkeit

- Zukünftig werden in vielen Produktbereichen Digitale Produktpässe eingeführt. Diese sollten konsequent genutzt werden, um die Einhaltung von Produktvorgaben und anderen Bestimmungen überprüfbar zu machen.
- Wir schlagen vor zu prüfen, inwieweit Hersteller verpflichtet werden sollen, Informationen zu Produktsicherheit (safety and security), Umwelt- und Sozialstandards sowie Gesundheitsschutz im Digitalen Produktpass zu hinterlegen. Hersteller sollen darin neben ihren Namen und Adressen überprüfbare Selbsterklärungen zur Einhaltung der EU-Vorschriften, CE-Kennzeichnung sowie Registrierungsnummern angeben.
- Der Digitale Produktpass soll effizient ausgestaltet werden und vor allem solche Informationen enthalten, die die Unternehmen aufgrund anderer Vorgaben ohnehin bereits vorhalten, um zusätzliche Bürokratie für diese zu vermeiden.
- Mit einem so ausgestalteten Digitalen Produktpass ist für Plattformbetreiber sowie für Verbraucherinnen und Verbraucher auf einen Blick erkennbar, ob das jeweilige Produkt alle relevanten Sicherheitsvorschriften erfüllt.
- Wir bitten die EU-Kommission zu prüfen, inwiefern Onlinehandelsplattformen auf EU-Ebene die Pflicht auferlegt werden kann, die Angaben im Digitalen Produktpass auf Vollständigkeit und Plausibilität zu überprüfen sowie sicherzustellen, dass der Digitale Produktpass für Nutzerinnen und Nutzer transparent auf ihrer Online-Schnittstelle ohne größeren Aufwand eingesehen werden kann.
- Die Nutzung des Digitalen Produktpasses muss den Herstellern bürokratiearm ermöglicht werden.
- Wir werden prüfen, wie dem enormen Anstieg des Energie- und Ressourcenverbrauchs sowie des Transport- und Abfallaufkommens im Onlinehandel begegnet werden kann. Problematisch sind nicht nachhaltige Geschäftsmodelle mit kurzlebigen, meist nicht reparierbaren Gütern.
- Geprüft werden sollte, ob die Plattformbetreiber zur Erleichterung nachhaltiger Konsumententscheidungen ihre Ranking- und Empfehlungssysteme so gestalten sollten, dass Verbraucherinnen und Verbraucher gezielt nach Produkten anhand von Nachhaltigkeitskriterien suchen können.

9. Datenschutz

- Wir beobachten, dass Onlinehandelsplattformen in großem Umfang personenbezogene Daten erheben und für Profiling und Werbezwecke nutzen.
- Dabei steht mitunter nicht der Handel mit Waren, sondern die wirtschaftliche Verwertung von personenbezogenen Daten im Mittelpunkt des Geschäftsinteresses. Dies kann erhebliche Gefahren für die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher mit sich bringen.
- Daher ist es wichtig, dass die Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in allen Mitgliedstaaten beachtet werden, insbesondere das Vorliegen einer wirksamen Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten. Zudem muss die DSGVO in allen Mitgliedstaaten konsequent durchgesetzt werden, insbesondere die Einhaltung der Zweckbindung.
- Wir begrüßen es, dass im Europäischen Datenschutzausschuss thematisiert wird, welche Daten zum Zweck des Onlinekaufs erforderlich sind und Maßnahmen geprüft werden.
- Wir wollen uns mit den Datenschutzbehörden darüber austauschen, inwiefern auf europäischer Ebene Datenschutzverstöße besser geahndet werden können. Dabei sollte auch diskutiert werden, inwiefern die rechtlichen Vorgaben zum Tracking persönlicher Daten gezielt durchgesetzt und das personalisierte Tracking weiter beschränkt werden kann.
- Wir unterstützen das aktuelle EU-Gesetzgebungsverfahren für eine Verordnung zur Festlegung zusätzlicher Verfahrensregeln für die Durchsetzung der DSGVO und erhoffen uns hiervon eine zügigere Rechtsdurchsetzung insbesondere gegenüber den globalen Playern. Wichtig ist, dass die Reform aktiv vorangetrieben und zeitnah abgeschlossen wird.
- Wir setzen uns für die Aushandlung internationaler Abkommen zur Rechtshilfe und zur Durchsetzung des Datenschutzrechts mit Drittstaaten ein.

10. Digital Fairness Fitness Check

- Die EU-Kommission hat im Rahmen des Digital Fairness Fitness Check Schutzlücken im untersuchten europäischen Verbraucherrecht festgestellt, die zu erheblichen Verbraucherschäden führen. Die Kommission hat angekündigt, einen Digital Fairness Act vorzuschlagen.
- Die Bundesregierung setzt sich für einen den spezifischen Erfordernissen der digitalen Welt angepassten hohen Schutzstandard für Verbraucherinnen und Verbraucher ein und unterstützt notwendige Maßnahmen zur weiteren Sicherstellung von Fairness für Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt.
- Dazu zählen ein Vorgehen gegen manipulierende, irreführende und suchterzeugende Designs, Praktiken und Prozesse („Dark Patterns“ und „Addictive Designs“), unlautere Personalisierungsmaßnahmen und Vorgaben für Influencer-Werbung sowie eine verbesserte Rechtsdurchsetzung und die Konsolidierung sowie Vereinfachung bestehender Vorschriften.

11. Verantwortung bei Textilien

- In der Revision der EU-Abfallrahmen-Richtlinie bei Textilien setzen wir uns dafür ein, eine stärkere Verantwortung der Hersteller und Händler von Fast-Fashion verpflichtend vorzusehen, z. B. durch erhöhte Gebühren beim Abfallmanagement, die beim verantwortlichen Wirtschaftsakteur erhoben werden.
- Für die Registrierung von Herstellern im Bereich der Textilien sollten einheitliche Anforderungen in der EU angestrebt werden.
- Auch in der Ökodesign-Durchführungsverordnung für Textilien soll die Produktion langlebiger, nachhaltiger Textilien gestärkt werden.

12. Informationskampagnen

- Ergänzend sollen adressatengerechte Informationskampagnen durchgeführt werden, mit dem Ziel, Verbraucherinnen und Verbraucher zu nachhaltigen und informierten Kaufentscheidungen zu motivieren.
- Verbraucherinnen und Verbraucher sollen über die Risiken des Kaufs von unsicheren, gesundheitsgefährdenden und gefälschten Produkten aufgeklärt werden.

13. Evaluierung: Regelmäßiger öffentlicher Bericht der EU-Kommission und Austausch im WBF-Rat

- Die EU-Kommission soll regelmäßig einen öffentlichen Bericht über die im E-Commerce-Bereich ergriffenen Maßnahmen erstellen.
- Wichtig ist, die Maßnahmen in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirksamkeit zu untersuchen und bei Bedarf anzupassen. Zudem ist ein regelmäßiger Austausch auf EU-Ebene u. a. im Wettbewerbsfähigkeitsrat vorzusehen.

