

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maximilian Mordhorst, Christoph Meyer
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 20/14579 –**

Wettbewerbsverzerrungen durch Onlinehändler aus Drittstaaten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die zunehmende Marktpräsenz von Onlinehändlern aus Drittstaaten stellt deutsche und europäische Regulierungsbehörden vor neue Herausforderungen. Die Onlinehändler agieren häufig außerhalb der europäischen Binnenmarktregulierungen und umgehen nach Ansicht von Branchenexperten vielfach geltende Vorschriften, insbesondere im Bereich Verbraucherschutz, Produktsicherheit und Zoll. Der Handelsverband Deutschland (HDE) kritisiert, dass Defizite in der Rechtsdurchsetzung zu Wettbewerbsverzerrungen zulasten europäischer und deutscher Unternehmen führen. Die Anforderungen für europäische und deutsche Einzelhändler sind in den vergangenen Jahren mit Blick auf Umwelt- und Verbraucherschutz erheblich verschärft worden, während der Markt weiterhin mit Produkten überschwemmt wird, die diese Standards vielfach nicht erfüllen. Ein Beispiel hierfür ist eine Untersuchung von ÖKO-TEST, in der bei Testkäufen von Produkten eines Onlinehändlers aus einem Drittstaat gravierende Verstöße festgestellt wurden. Laut ÖKO-TEST enthielten einige der Kleidungsstücke teils gesundheitsschädliche Mengen giftiger Chemikalien, die in der EU längst verboten sind (Shein-Mode im Test: Schnäppchen teils voller giftiger Chemikalien – ÖKO-TEST; www.oekotest.de/kosmetik-wellness/Shein-Mode-im-Test-Schnaepchen-teils-voller-giftiger-Chemikalien_14755_1.html). Der europäische Spielwarenverband Toy Industries of Europe hat im Rahmen eines Testkaufs Spielzeuge auf einem Onlinemarktplatz aus einem Drittstaat erworben und überprüfen lassen (95 Prozent der in einem Testkauf auf Temu gekauften Spielzeuge verstoßen gegen EU-Sicherheitsvorschriften – DVSI | Ihr Spielzeug kennt uns; www.dvsi.de/temu-sicherheitsvorschriften/). Keines der erworbenen Spielzeuge entsprach in vollem Umfang den EU-Vorschriften, und 95 Prozent der Spielzeuge stellten ein Sicherheitsrisiko für Kinder dar. Darüber hinaus werden laut EU-Kommission schätzungsweise 65 Prozent der Waren falsch von den Onlinehändlern aus Drittstaaten deklariert (Der Druck auf chinesische Billiganbieter wächst | tagesschau.de; www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/online-haendler-eu-temu-shein-100.html). Die fehlerhafte Deklaration hat zur Folge, dass diese Produkte unzureichend kontrolliert und versteuert werden, was die bestehende Wettbewerbsverzerrung weiter verschärft. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und der Forderungen nach gleichen Wettbewerbsbedingungen im Handel muss nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller

geklärt werden, wie bestehende Kontrollmaßnahmen in Deutschland und der EU ausgestaltet sind und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer zu gewährleisten. Der deutsche Zoll führte vom 2. bis 4. September 2024 Schwerpunktkontrollen an den Frachtflughäfen Frankfurt am Main, Köln/Bonn und Leipzig/Halle mit gezielten Kontrollen im internationalen Paketverkehr durch (Zoll online – Pressemitteilungen; „Zoll führt Schwerpunktkontrollen im E-Commerce durch“; www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Produktpiraterie/2024/z83_e-commerce_gzd.html). Hierbei wurden besonders Einfuhrsendungen mit T-Shirts, Schuhen und Taschen untersucht, die über drittländische Handelsplattformen bestellt und in die EU verbracht wurden. Mit diesen gezielten Kontrollen sollte die Einhaltung der zollrechtlichen Vorschriften und die ordnungsgemäße Erhebung der Einfuhrabgaben sichergestellt werden. Zugleich wurden die geltenden Einfuhrverbote insbesondere im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes kontrolliert und die Produktsicherheit durch die Marktüberwachungsbehörden überprüft. Bei diesen Kontrollmaßnahmen wurden insgesamt 2 390 Paketsendungen mithilfe einer Risikoanalyse für eine Überprüfung ausgewählt. In 906 Fällen (ca. 38 Prozent der kontrollierten Sendungen) bestätigte sich der Verdacht nicht, sodass die Waren in den zollrechtlichen freien Verkehr übergehen konnten. Bei 7 Sendungen wurde hingegen bereits während der Kontrolle ein Risiko festgestellt. Für die verbleibenden 1 484 Sendungen (ca. 62 Prozent der kontrollierten Sendungen) stand im September 2024 noch eine abschließende Entscheidung aus. Die Ergebnisse der Testkäufe von Verbänden weichen damit erheblich von den Feststellungen des Zolls ab und werfen die Frage auf, wie diese Diskrepanz zustande kommt.

1. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung auf nationaler und europäischer Ebene bislang ergriffen, um sicherzustellen, dass Onlinehändler aus Drittstaaten die Standards für Verbraucherschutz, Produktsicherheit und Zolleinfuhrvorgaben einhalten, und welche Maßnahmen werden unternommen, wenn festgestellt wird, dass diese Standards nicht eingehalten werden?

Die Bundesregierung hat einen Aktionsplan E-Commerce (www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/aktionsplan-bundesregierung-e-commerce.html) verabschiedet, der darauf abzielt, die konsequente Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften durch Hersteller, Händler und E-Commerce-Plattformen auch aus Drittstaaten sicherzustellen. Darüber hinaus sieht der Aktionsplan eine Prüfung vor, ob das bestehende Recht ausreicht, um eine effektive Rechtsdurchsetzung, Verbraucherschutz, Produktsicherheit und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Der Aktionsplan umfasst konkrete Maßnahmen auf EU-, nationaler und Länderebene.

Um die Vorschläge auf der jeweiligen Ebene entsprechend einzubringen, steht die Bundesregierung im engen Austausch mit den jeweils zuständigen Akteuren. So wurden bereits regelmäßig Gespräche mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament geführt zur Umsetzung von Maßnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der EU liegen.

Auf deutsche Initiative hin hat die Bundesregierung beim EU-Wettbewerbsfähigkeitsrat in Brüssel am 26. September 2024 ein entschiedenes und abgestimmtes Vorgehen der EU gegen weitgehend unkontrollierte Direktimporte aus Drittstaaten über E-Commerce-Plattformen gefordert.

Unter anderem hat die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission die konsequente Durchsetzung des Digital Services Act (DSA) gegenüber sehr großen Onlinehandelsplattformen (VLOPs) gefordert. Zudem wurde die Europäische Kommission aufgefordert, auch selbst Testkäufe zu tätigen und hohe Bußgelder zu verhängen, wenn Bestimmungen des DSA nicht eingehalten werden. Bereits jetzt hat die Europäische Kommission ein formelles Verfahren

gegen Temu eingeleitet. Die Bundesregierung setzt sich für einen zügigen Abschluss dieses Verfahrens ein und hat angeregt, auch gegen SHEIN entsprechende Schritte einzuleiten.

Eine wichtige Maßnahme ist die neue EU-Produktsicherheitsverordnung, die seit dem 13. Dezember 2024 unmittelbar in allen Mitgliedstaaten Anwendung findet und spezifische Maßnahmen für Online-Marktplätze vorsieht. Erstmals werden durch diese Verordnung auch Online-Marktplätze für die Produktsicherheit in die Verantwortung genommen. Sie müssen dann beispielsweise anhand des Safety Gate Portal stichprobenartig prüfen, ob Angebote auf ihrem Marktplatz bereits als gefährlich identifiziert wurden. Sollte es bereits zu Verkäufen dieses Produkts gekommen sein, müssen die Plattformen unverzüglich Maßnahmen ergreifen, beispielsweise die Verbraucherinnen und Verbraucher informieren sowie alle notwendigen Abhilfemaßnahmen wie Produktrückrufe ergreifen. Auch sollen Online-Marktplätze Händler von der Plattform nehmen, die häufiger gefährliche Produkte anbieten. Für alle in der EU in den Verkehr gebrachten Produkte müssen Verbraucherinnen und Verbraucher immer eine Ansprechperson innerhalb der EU haben, an die sie sich bei eventuellen Problemen mit der gekauften Ware wenden können.

Deutschland hat gemeinsam mit Frankreich, Dänemark, Portugal und Spanien eine Protokollerklärung abgegeben, nach der diese Mitgliedstaaten die Umsetzung der EU-Produktsicherheitsverordnung in Verbindung mit dem Gesetz über digitale Dienste genau beobachten werden und erwarten, dass in künftigen Vorschlägen in Erwägung gezogen wird, die Pflichten der Anbieter von Online-Marktplätzen in Bezug auf die Produktsicherheit auszuweiten. Bei den Verhandlungen der EU-Spielzeug-Verordnung war und ist es für die Bundesregierung angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern und der Erkenntnisse über unsicheres Spielzeug ein wichtiges Anliegen, dass weitergehende Anforderungen an die Anbieter von Online-Marktplätzen wie z. B. Exante-Stichprobenkontrollen gestellt werden.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung auf EU-Ebene Ideen zur Stärkung der Marktüberwachung in allen Mitgliedstaaten eingebracht. Unter anderem hat sie in der Single Market Enforcement Taskforce (SMET) eine Projektidee zur Stärkung der Marktüberwachung in allen Mitgliedstaaten vorgestellt.

Aufgrund der überwiegenden Zuständigkeit der Länder für die Durchführung der Marktüberwachung hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz auch mit diesen Gespräche geführt und Vorschläge zur Stärkung der Marktüberwachung diskutiert.

Zu Zollkontrollen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

2. Wie liefen die Kontrollmaßnahmen der 2 390 Paketsendungen ab, die vom Zoll zwischen dem 2. und 4. September 2024 im Rahmen der Schwerpunktkontrollen E-Commerce an den Frachtflughäfen Frankfurt am Main, Köln/Bonn und Leipzig/Halle kontrolliert wurden (Zoll online – Pressemitteilungen – Zoll führt Schwerpunktkontrollen im E-Commerce durch; www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Produktpiraterie/2024/z83_e-commerce_gzd.html)?
 - a) Von wie vielen und welchen Händlern wurden die Pakete ausgewählt und nach welchem Prinzip?
 - b) Wie hoch war der Durchschnittspreis pro Bestellung (bitte auch den Warenwert der teuersten und günstigsten Bestellung nennen)?

- c) Wurde dabei festgestellt, dass Bestellungen auf mehrere Pakete aufgeteilt wurden?

Die Fragen 2 bis 2c werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Im Zeitraum vom 2. bis 4. September 2024 führten die Zollämter der Frachtflughäfen Frankfurt am Main, Köln/Bonn und Leipzig/Halle jeweils für einen Zeitraum von 24 Std. Schwerpunktkontrollen von Paketsendungen im E-Commerce durch. Im Fokus standen T-Shirts, Schuhe, Taschen, um Unterfakturierung, Fälschungen und Verstöße gegen die Textilkennzeichnungsverordnung zu prüfen.

Die Auswahl der zu kontrollierenden Sendungen erfolgte nicht händler- sondern warenbezogen auf Basis einer elektronischen Risikoanalyse. Die wertmäßige Prüfung erfolgte auf Basis der Zollanmeldungen. Eine Zollanmeldung enthält i. d. R. mehrere Positionen. Eine statistische Auswertung von Durchschnittspreisen pro Bestellung in Bezug auf die Sonderkontrollmaßnahme kann anhand der erhobenen Daten nicht erfolgen.

Die Auswertung der Sonderkontrollmaßnahme ist mittlerweile abgeschlossen. Im Ergebnis wurden 118 Produktsicherheitsverstöße, 6 Verstöße gegen Regelungen des gewerblichen Rechtsschutzes und 148 zollrechtliche Feststellungen zu fehlerhaftem Warenwert bzw. Falschtarifierungen festgestellt. Die übrigen Sendungen konnten mittlerweile zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen werden. Feststellungen, dass Bestellungen während der Sonderkontrollmaßnahme auf mehrere Pakete aufgeteilt wurden, wurden nicht getroffen.

- d) Woraus erklären sich aus Sicht der Bundesregierung die deutlichen Abweichungen zwischen den Ergebnissen von Testkäufen und denen der Verbände (Shein-Mode im Test: Schnäppchen teils voller giftiger Chemikalien – ÖKO-TEST, www.dvsi.de/temu-sicherheitsvorschriften/ 95 Prozent der in einem Testkauf auf TEMU gekauften Spielzeuge verstießen gegen EU-Sicherheitsvorschriften; DVSI | Ihr Spielzeug kennt uns, www.dvsi.de/temu-sicherheitsvorschriften/)?

Die Bundesregierung konnte keine wesentlichen Abweichungen bei den Ergebnissen von Testkäufen durch Marktüberwachungsbehörden und denen der Verbände feststellen. Die vorliegenden Daten der Marktüberwachungsbehörden deuten darauf hin, dass bei Testkäufen auf Online-Marktplätzen ein erheblicher Anteil der Produkte nicht vollständig den vorgeschriebenen Standards entspricht. In vielen Fällen liegt der Anteil der nicht konformen Produkte auch bei etwa 80 Prozent. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kontrollen der Marktüberwachungsbehörden nur stichprobenartig erfolgen können und die Zahlen nicht durchweg quantitativ belastbar sind.

Bei Sachverhalten, die vom Zoll an die Marktüberwachungsbehörden zur Prüfung der Einfuhrfähigkeit übermittelt wurden, hat bereits eine risikoorientierte Vorselektion der zu kontrollierenden Sendungen stattgefunden. Zudem wurden Warensendungen nur dann an die Marktüberwachungsbehörden übermittelt, wenn bereits ein Verdacht vorlag, dass die Waren nicht den produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

- e) Sind weitere Zollscherpunktkontrollmaßnahmen für andere Produktkategorien geplant?

Die deutsche Zollverwaltung führt im Rahmen der Einfuhrabfertigung regelmäßig risikoorientierte stichprobenweise Kontrollen durch. Weitere Kontrollaktionen im nicht-fiskalischen Bereich (z. B. Produktsicherheit) werden in der Regel, aber nicht ausschließlich, von den Marktüberwachungsbehörden ge-

plant. Diese erstellen für ihren Zuständigkeitsbereich jährliche Überwachungsprogramme, in denen – unter Berücksichtigung ggf. von der EU initiiierter Aktionen oder länderspezifischer Vorgaben – die jeweiligen Kontrollschwerpunkte festgelegt werden.

Nach sorgfältiger Abwägung der parlamentarischen Informationsrechte mit den betroffenen Geheimhaltungsinteressen ist die Bundesregierung zu dem Entschluss gekommen, dass eine weitergehende Beantwortung der Frage hinsichtlich eventuell geplanter weiterer Sonderkontrollaktionen nicht offen erfolgen kann, sondern gemäß der Verschlussanweisung (VSA) als „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft wird. Eine Kenntnisnahme durch Unbefugte kann für die Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder mindestens nachteilig sein. Die erbetenen Angaben können den Erfolg eventueller weiterer Sonderkontrollaktionen gefährden und sind daher als „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ einzustufen.

Die Antwort zu dieser Frage kann der als „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuften Anlage 1 entnommen werden.*

- f) Wie ist der aktuelle Stand der Entscheidungen in den 1 484 offenen Fällen, bei denen im Rahmen der Kontrollmaßnahmen noch keine abschließende Bewertung getroffen wurde, und welche Erkenntnisse liegen bisher zu diesen Fällen vor?

Auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 2c wird verwiesen.

3. Wie viele Produkte, die nicht den EU-Vorschriften entsprechen, werden nach Kenntnis der Bundesregierung in andere EU-Mitgliedstaaten eingeführt?
 - a) Welche Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Importe sind der Bundesregierung aus anderen EU-Mitgliedstaaten bekannt?
 - b) Welche davon hält die Bundesregierung für praktikabel für Deutschland, welche nicht (bitte jeweils begründen)?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung sind hierzu keine Zahlen bekannt und darüber hinaus bewertet die Bundesregierung das Verwaltungshandeln anderer Mitgliedstaaten nicht.

4. Wie viele Beanstandungen hinsichtlich des Verstoßes gegen Verbraucherschutz oder Produktsicherheit wurden nach Kenntnis der Bundesregierung an die Marktüberwachungsbehörden der Länder weitergegeben?

Der Bundesregierung liegen keine Daten darüber vor, wie viele Verdachtsmeldungen von der Zollverwaltung an die Marktüberwachungsbehörden der Länder abgegeben werden, da die erfragten Zahlen nicht statistisch erfasst werden.

5. Sind der Bundesregierung Schätzungen bekannt oder hat sie eigene Angaben über entgangene Zoll- bzw. Steuereinnahmen der EU und Deutschlands aufgrund falsch deklarerter Pakete von Onlinehändlern aus Drittstaaten?

* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

- a) An welchen Orten (z. B. Flughäfen oder Schifffahrtshäfen) treffen nach Kenntnis der Bundesregierung die Pakete von Onlinehändlern aus Drittstaaten in Deutschland und der EU hauptsächlich ein?
- b) Welche Waren werden nach Kenntnis der Bundesregierung am häufigsten nach Deutschland und in die EU von Onlinehändlern aus Drittstaaten versandt?

Die Fragen 5 bis 5b werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

In Deutschland treffen die Pakete von Onlinehändlern aus Drittstaaten hauptsächlich an den Flughäfen Frankfurt am Main, Köln/Bonn und Leipzig/Halle ein. Etwa die Hälfte aller im E-Commerce in Deutschland eingeführten Waren sind Textilien. Häufig angemeldet werden zudem Waren aus Kunststoff einschließlich Schmucksteinen/Fantasieschmuck sowie Schuhe, Spielzeug, Lederwaren und Bücher.

Die EU-Mitgliedstaaten mit den höchsten Sendungsmengen im E-Commerce sind die Niederlande, Belgien und Frankreich. Detaillierte Daten in Bezug auf die Einfuhren im übrigen Zollgebiet der Union liegen der Bundesregierung jedoch nicht vor.

Belastbare Daten über entgangene Zoll- bzw. Steuereinnahmen der EU und Deutschlands aufgrund falsch deklarerter Pakete von Online-Händlern aus Drittstaaten liegen der Bundesregierung ebenfalls nicht vor. Die bislang von der Europäischen Kommission in den Raum gestellten hohen Fallzahlen von Unterfakturierungen und künstlicher Aufteilung von Sendungen können derzeit nicht bestätigt werden.

