Durchsetzung stärken, Vollzugsdefizite im Onlinehandel beheben

Impulspapier 2026

#GemeinsamWirtschaftStärken

DIHK Deutsche Industrie- und Handelskammer

HDE Handelsverband Deutschland

Executive Summary

Der Onlinehandel aus Drittstaaten stellt die bestehenden Kontrollstrukturen vor grundlegende Herausforderungen. Die notwendigen regulatorischen Anpassungen auf europäischer Ebene sind angestoßen, werden jedoch erst mittelfristig Wirkung entfalten.

Kurzfristig entscheidend ist daher, das bestehende Recht konsequent zur Anwendung zu bringen. Das zentrale Defizit liegt nicht in fehlenden Schutzvorschriften, sondern in deren unzureichender Durchsetzung. Genau hier setzen die vorgeschlagenen Maßnahmen an: bei klarer Schwerpunktsetzung, besserer Nutzung vorhandener Instrumente und einer konsequenten Ausrichtung der Marktüberwachung auf die Realität digitaler Märkte.

Eine wirksame Durchsetzung ist Voraussetzung für faire Wettbewerbsbedingungen, funktionierenden Verbraucherschutz und die Glaubwürdigkeit des Rechtsrahmens insgesamt. Wer ein Level Playing Field im globalen Onlinehandel herstellen will, muss sicherstellen, dass geltendes Recht nicht nur besteht, sondern auch durchgesetzt wird.

Lage

Jährlich gelangen fast 6 Milliarden Kleinsendungen (unter 150 Euro Warenwert) aus Drittstaaten in den EU-Binnenmarkt. Ein erheblicher Teil dieser Waren ist unter anderem im Hinblick auf Produktsicherheit, Kennzeichnung und Verbraucherinformation nicht rechtskonform. Ebenso werden Pflichten im Hinblick auf Einfuhrumsatzsteuer oder Abgaben im Umweltbereich häufig nicht erfüllt. Folge ist eine Wettbewerbsverzerrung für Händler und Hersteller im Binnenmarkt, die immer mehr rechtliche Anforderungen erfüllen müssen. Außerdem werden sie bei Nicht-Erfüllung - anders als Drittstaatenanbieter - auch von Schutzverbänden, Behörden, Rechteinhabern und Mitbewerbern in Haftung genommen.

Die politischen Lösungsansätze sowie die notwendigen strukturellen Reformen auf EU-Ebene sind bekannt und zum Teil auf den Weg gebracht. Sie werden jedoch erst mittelfristig wirken. Ein wesentlicher Hebel für kurzfristige Maßnahmen liegt daher vor allem darin, bestehende Regeln wirksam, koordiniert und praxistauglich durchzusetzen. Marktüberwachungsbehörden und Zoll sind im Umfeld des global skalierten Onlinehandel trotz intensiven Einsatzes mit ihrer aktuellen Ausstattung und Struktur dazu nur sehr begrenzt in der Lage.

Ziel sollte sein, mit dem bestehenden Rechtsrahmen die Durchsetzung kurzfristig spürbar zu stärken, ohne Unternehmen im Binnenmarkt mit zusätzlichen bürokratischen Pflichten zu belasten. Marktüberwachung, Zoll und die zuständigen Stellen sollten risikobasiert priorisieren, digital unterstützen und vorhandene Vollzugsinstrumente konsequenter und schneller nutzen.

Kurzfristig sind daher Maßnahmen vorstellbar, die die Durchsetzung bestehenden Rechts spürbar verbessern. Dazu gehören:

1. Schwerpunkte in der Marktüberwachung und beim Zoll setzen

Eine flächendeckende Überwachung des grenzüberschreitenden Onlinehandels aus Drittstaaten ist angesichts der Massen an Sendungen praktisch nicht leistbar. Das zeigt der aktuelle Bericht der DG TAXUD zu Kontrollen von Produkten aus Drittländern an den EU-Außengrenzen im Jahr 2025. Die Prüfquote an den Außengrenzen der EU betrug 2025 0,0065%. Zielführend ist daher eine risikobasierte Schwerpunktsetzung bei den Kontrollen.

Die derzeitigen Strukturen der Marktüberwachung stoßen bei der Kontrolle global skalierter Onlinehandelsstrukturen teilweise an ihre Grenzen. Die Zuständigkeiten liegen in der Regel bei den Bundesländern und sind bis auf die kommunale Ebene fragmentiert. Die stark fragmentierten Zuständigkeiten erschweren ein koordinier¬tes Vorgehen gegenüber global agierenden Online-Anbietern. Bestehende Koordinierungsstrukturen ändern daran wenig, da sie keine operative Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen bewirken.

Erforderlich ist eine Weiterentwicklung der Marktüberwachungsstrukturen im Hinblick auf den Onlinehandel. Die Bundesländer sollten spezialisierte Taskforces schaffen, ihre Aktivitäten verbindlich koordinieren und Zuständigkeiten zum Beispiel nach Unternehmen, Plattformen oder Warengruppen aufteilen. Ziel sollte eine arbeitsteilige, schlagkräftige Struktur sein, die gezielt und wirksam kontrollieren kann.

Die Bundesnetzagentur oder die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) kann hierbei eine koordinierende Rolle einnehmen und gemeinsam mit den Ländern Schwerpunkte für Kontrollen definieren.

Auch der Zoll sollte seine Rolle als zentrale Schnittstelle beim Import deutlich stärker wahrnehmen können. Angesichts der massenhaften Warensendungen aus Drittstaaten sind sowohl eine personelle als auch eine technische Stärkung erforderlich, um risikobasierte und repräsentative Kontrollen durchführen zu können. Bei Auffälligkeiten einzelner Anbieter müssen zudem gezielte Schwerpunktkontrollen möglich sein.

Voraussetzung hierfür ist mittelfristig eine leistungsfähige digitale Infrastruktur, wie sie im Rahmen des geplanten europäischen Customs Data Hub vorgesehen ist. Sie ermöglicht eine frühzeitige Anmeldung und risikobasierte Steuerung der Kontrolle von Warensendungen.

2. Zentrale und nutzerfreundliche Meldestrukturen bei Produktsicherheitsverstößen

Oft entdecken betroffene Unternehmen Verstöße von Mitbewerbern zuerst. Bei Abstellung solcher Verstöße steht in Deutschland die private Rechtsdurchsetzung an erster Stelle. Sie scheitert aber in der Regel daran, dass die Wirtschaftsakteure in Drittstaaten für Unternehmen und Gerichte nicht greifbar sind.

Eine Alternative ist die Meldung von Verstößen an die zuständigen Behörden. Dafür kann das ICSMS (Information and Communication System for Market Surveillance) genutzt werden. In der Praxis ist das System bei Unternehmen kaum bekannt und zudem nicht niedrigschwellig zugänglich. Dadurch bleibt ein erheblicher Teil an Marktinformationen ungenutzt. Eine systematische Erfassung von Hinweisen auf Verstöße könnte zur effektiven Durchsetzung des bestehenden Rechts beitragen.

Sinnvoll wären einfach zugängliche Meldestrukturen, über die Verstöße gebündelt erfasst, priorisiert und den zuständigen Behörden zugeleitet werden können. Damit könnte sich die Marktüberwachung an den tatsächlichen Risiken ausrichten. Wir regen an, eine zentral zugängliche und leicht auffindbare, digital einfach nutzbare Meldestruktur für Unternehmen zu schaffen (One-Stop-Shop). Diese sollte Hinweise unabhängig von der je nach Verstoß konkreten Enforcementzuständigkeit (Bundesnetzagentur, Marktüberwachung, Verbraucherzentale, Wettbewerbsverband, Polizei, Landeszentralen für neue Medien) erfassen, priorisieren und automatisiert an die zuständigen Stellen weiterleiten. Die Meldemöglichkeit sollte für alle Verstöße gegen das Produktsicherheitsrecht gelten.

3. Grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung innerhalb der EU stärken

Auch bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung bestehen Defizite. Die bestehenden Instrumente – insbesondere im Rahmen der CPC-Verordnung (Consumer Protection Cooperation) – werden bislang zu langsam und nicht konsequent genug genutzt. Verfahren dauern häufig zu lange, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden ist nicht ausreichend verbindlich und Sanktionen werden nicht in der notwendigen Geschwindigkeit umgesetzt.

Hier braucht es eine deutliche Beschleunigung und Priorisierung der Verfahren – risikobasiert und mit klarer Verantwortlichkeit. Zuständige Behörden müssen personell und technisch so ausgestattet werden, dass sie Verfahren effektiv führen können. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Ersuchen innerhalb des europäischen Netzwerks zügig bearbeitet und Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden.

Wir regen an, die bestehenden Instrumente der CPC-Verordnung verbindlicher und zügiger zu nutzen, Bearbeitungsfristen zu straffen und die technische sowie personelle Ausstattung der zuständigen Behörden zielgerichtet zu verbessern.

Soweit Plattformen selbst in der Verantwortung stehen, sollten Verstöße konsequent im Rahmen der bestehenden Vorgaben – insbesondere nach dem Digital Services Act (DSA) – durch diese selbst verfolgt werden (Verifizierungen, stay down, etc.). Verfahren gegen sehr große Plattformen, die ihren Pflichten wiederholt nicht nachkommen, sollten zügig durchgeführt und vorhandene Sanktionsmöglichkeiten wirksam und verhältnismäßig genutzt werden.

Flankierend sollten bestehende Instrumente der Marktüberwachung konsequent eingesetzt werden. Dazu gehören insbesondere Testkäufe, die Überprüfung von Online-Angeboten sowie die Kontrolle von benannten Wirtschaftsakteuren (sog. Bevollmächtigten) innerhalb der EU. Auch operative Maßnahmen wie die Verzögerung oder Priorisierung von Importabfertigungen können im Einzelfall ein wirksames Instrument zur Durchsetzung bestehenden Rechts sein.

4. Kontrollen in Fulfillment-Centern gezielt ausbauen

Ein zunehmender Teil der Waren, die aus Drittstaaten stammen, wird auch über Fulfillment-Center innerhalb der EU versendet. Diese Strukturen bieten einen unmittelbaren Zugriffspunkt für die Marktüberwachung und sind deutlich effizienter zu kontrollieren als einzelne grenzüberschreitende Sendungen. Damit lassen sich mit begrenzten Ressourcen größere Wirkungseffekte erzielen und rechtstreue Unternehmen im Binnenmarkt werden besser vor Wettbewerbsverzerrungen geschützt.

Die bestehenden rechtlichen Grundlagen sind hierfür ausreichend. Fulfillment-Dienstleister sind als Wirtschaftsakteure nach Art. 4 Marktüberwachungsverordnung (MÜVO) verpflichtet, die Konformität von Produkten sicherzustellen und mit den Marktüberwachungsbehörden zusammenzuarbeiten. Diese Pflichten werden bislang wenig kontrolliert und durchgesetzt.

Kontrollen sollten daher systematisch auf Fulfillment-Center ausgerichtet werden. Behörden können dabei gezielt Testkäufe nutzen, um Lagerstandorte zu identifizieren und Zugriff auf die entsprechenden Waren zu erhalten. Produkte, die sich bereits im europäischen Binnenmarkt befinden, können vor dem Versand an Verbraucher überprüft und bei Verstößen unmittelbar aus dem Verkehr gezogen werden.

Damit wird ein zentraler Hebel genutzt: Statt ausschließlich an der Grenze oder beim einzelnen Paket anzusetzen,

erfolgt die Kontrolle dort, wo sich Waren bereits gebündelt im Zugriffsbereich der Behörden befinden.

5. EPR-, Kennzeichnungs- und Barrierefreiheitspflichten konsequent kontrollieren und sanktionieren

Ein besonders wirksamer Hebel der Marktüberwachung liegt in der konsequenten Durchsetzung formaler Pflichten. Verstöße gegen Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR), Registrierungs- und Kennzeichnungspflichten sowie künftig auch Barrierefreiheitsvorgaben sind häufig leicht (digital) feststellbar und erfordern keine aufwendigen Produktprüfungen.

Dennoch werden diese Pflichten bislang nicht systematisch kontrolliert und sanktioniert. Gerade im Drittstaatenhandel bestehen hier Verbesserungspotenziale im Vollzug. Zuständige Stellen wie die Zentrale Stelle Verpackungsregister oder die Stiftung ear verfügen bereits über Instrumente, die konsequenter genutzt werden sollten. Dabei sollte es nicht bei der einmaligen Prüfung der Registrierung bleiben; vielmehr sollte auch die ordnungsgemäße Entrichtung der jeweiligen Abgaben überprüft werden.

Ziel sollte es sein, den Marktzugang faktisch stärker an die Einhaltung dieser Mindestanforderungen zu knüpfen. Wo entsprechende Nachweise fehlen oder Pflichten nicht erfüllt werden, sollten Anbieter und ihre Angebote zügig und spürbar sanktioniert werden.

Die konsequente Durchsetzung formaler Anforderungen bietet einen niedrigschwelligen und zugleich effektiven Ansatz, um Rechtsverstöße im Onlinehandel in großem Umfang zu adressieren.

6. Digitale Marktüberwachung ausbauen und systematisch einsetzen

Die bestehenden Strukturen der Marktüberwachung sind nicht darauf ausgelegt, den global skalierten Onlinehandel effektiv zu kontrollieren. Eine rein manuelle Prüfung von Angeboten kann mit der Dynamik und Menge der Produkte auf digitalen Marktplätzen nicht Schritt halten.

Deshalb ist ein konsequenter Ausbau digitaler Instrumente erforderlich. Insbesondere der Einsatz automatisierter Verfahren (z. B. Webcrawler, wie der „Proactive WebCrawler“ der EU-Kommission) ermöglicht es, Online-Angebote systematisch und in großem Umfang auf formale Verstöße zu überprüfen – etwa bei Kennzeichnungspflichten, Sicherheitsinformationen oder Angaben zum Bevollmächtigen in der EU.

Die Digitalisierung der Marktüberwachung bietet Möglichkeiten, Verstöße frühzeitig zu erkennen, zu priorisieren und gezielt zu verfolgen. Sie ist damit eine zentrale Voraussetzung, um die Durch-setzung bestehenden Rechts überhaupt skalierbar zu machen.

Die Marktüberwachungsbehörden sind gefordert, entsprechende technische Systeme aufzubauen und in der Praxis einzusetzen. Ohne eine solche Digitalisierung wird die Marktüberwachung strukturell hinter der Entwicklung des internationalen Onlinehandels zurückbleiben.

Ein besonders niedrigschwelliger und zugleich wirksamer Ansatz liegt in der systematischen Überprüfung von Online-Angeboten selbst. Insbesondere die dort bereitgestellten Gebrauchsanleitungen und Sicherheitsinformationen bieten eine unmittelbare Grundlage zur Bewertung der Produktkonformität. Ist eine sichere Verwendung auf Basis dieser Informationen nicht möglich oder ergeben sich daraus konkrete Risiken, ist das Produkt insgesamt als nicht sicher einzustufen. Stichproben zeigen, dass hier häufig erhebliche Mängel bestehen.

Auf dieser Grundlage können Behörden ohne aufwendige Produktprüfung Maßnahmen ergreifen und Plattformen zur Entfernung entsprechender Angebote auffordern. Die Produktsicherheitsverordnung sieht hierfür in Art. 22 Abs. 4 ausdrücklich behördliche Befugnisse zur Entfernung oder Zugangssperrung vor. Zudem ermöglicht Art. 22 Abs. 5, auch identische Angebote systematisch zu erfassen und zu entfernen. Die Umsetzung dieser Befugnisse erfolgt national u. a. über § 25 Abs. 3 ProdSG. Gleichzeitig ist ein solches Vorgehen bereits heute praktikabel, da Plattformen auf entsprechende Hinweise reagieren und Angebote entfernen.

Wesentlich ist, dass diese Möglichkeiten konsequent genutzt werden. Werden wiederholt unsichere Produkte auf Plattformen festgestellt oder nach Entfernung erneut eingestellt, ist dies als systematisches Defizit zu werten. In solchen Fällen sollten die zuständigen Behörden nicht nur einzelne Angebote adressieren, sondern auch Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten der Plattform nach dem Digital Services Act (DSA) prüfen und entsprechend vorgehen.

Damit kann Safety Gate zu einem skalierbaren Instrument werden, das die Entfernung unsicherer Produkte im Onlinehandel deutlich beschleunigt und zugleich den Druck auf Plattformen erhöht, ihrer Verantwortung nachzukommen.

7. IOSS-Pflichten konsequent kontrollieren und Nutzung ausweiten

Bei der Einfuhrumsatzsteuer bestehen im grenzüberschreitenden Onlinehandel große Verbesserungspotenziale im Vollzug. Der Import-One-Stop-Shop (IOSS) bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Steuerpflichten zentral zu erfassen und zu kontrollieren. Seine Nutzung ist jedoch bislang freiwillig und wird insbesondere von Drittstaaten-Anbietern häufig umgangen.

Damit bleibt ein zentraler Kontrollhebel ungenutzt. Der Bericht des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2025 weist ausdrücklich auf diese Defizite hin.

Erforderlich ist daher eine konsequentere Kontrolle bestehender IOSS-Pflichten. Das IOSS sollte zum Standardverfahren weiterentwickelt werden. Nur so entstehen die notwendigen Transparenz- und Prüfstrukturen, um Steuerpflichten effektiv durchzusetzen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Flankierend muss der Zoll personell und technisch so ausgestattet werden, dass er diese Informationen auch tatsächlich nutzen und risikobasiert auswerten kann. Ohne eine solche Verzahnung von Steuertransparenz und operativer Kontrolle bleibt die Durchsetzung in der Praxis lückenhaft. Das führt nicht zuletzt zu erheblichen Mängeln bei der Steuergerechtigkeit.

8. Testkäufe als zentrales Instrument stärken und rechtlich absichern

Testkäufe sind ein aufwändiges, aber wirksames Instrument der Marktüberwachung im Onlinehandel. Sie ermöglichen es, reale Vertriebsstrukturen, Produktqualität und Anbieterangaben unter tatsächlichen Marktbedingungen zu überprüfen.

Ihr Einsatz ist jedoch mit praktischen und rechtlichen Hürden verbunden. Dabei sollte ein klarer, rechtsstaatlicher Rahmen gelten, der den praxistauglichen Einsatz ermöglicht und zugleich Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten gewährleistet. Insbesondere die Nutzung verdeckter Identitäten sowie die Abwicklung von Zahlungsströmen erschweren eine systematische Anwendung. Hinzu kommt, dass die Kosten für Testkäufe aktuell von den Behörden getragen werden müssen und nicht in allen Fällen erstattet werden können.

Um die Wirksamkeit der Marktüberwachung zu erhöhen, sollten Testkäufe daher gezielt gestärkt werden. Dazu gehört die Schaffung klarer rechtlicher Rahmenbedingungen für verdeckte Identitäten sowie praktikabler Lösungen für die Zahlungsabwicklung, etwa unter Einbindung von Zahlungsdienstleistern.

Zudem sollte ein Erstattungsmechanismus für Testkäufe etabliert werden, der eine Rückabwicklung über Plattformen oder Zahlungsdienstleister ermöglicht. Dies würde den Einsatz von Testkäufen skalierbar machen und die Behörden in die Lage versetzen, deutlich mehr Kontrollen im Onlinehandel durchzuführen.

9. Nutzung und Qualität von Safety-Gate-Meldungen verbessern

Das europäische Safety-Gate-System ist ein wichtiges Instrument zur Entfernung unsicherer Produkte im Onlinehandel. Dort werden durch die nationalen Kontaktstellen – in Deutschland die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) - alle Produkte gemeldet, die ein ernstes Risiko aufweisen. Plattformen greifen bei der Identifikation und Sperrung von Angeboten maßgeblich auf diese Meldungen zurück.

Die Wirksamkeit des Systems hängt jedoch entscheidend von der Qualität, Quantität und Geschwindigkeit der eingehenden Meldungen ab. In der Praxis wird dieses Potenzial bislang nicht ausgeschöpft. Häufig fehlen wichtige Informationen bei den Meldungen. Eine Identifikation von weiteren Angeboten, die noch auf Plattformen oder über Online-Shops verkauft werden, ist damit häufig nicht möglich.

10. Durchsetzung des Digital Services Act konsequent vorantreiben

Für Verstöße gegen die Sorgfaltspflichten sehr großer Online-Plattformen (VLOPs) ist die Europäische Kommission zuständig. Instrumente zur Durchsetzung bestehen bereits im Rahmen des Digital Services Act (DSA) und sollten konsequent genutzt werden.

Entscheidend ist dabei die Geschwindigkeit und Verbindlichkeit der Verfahren. Verstöße dürfen nicht über lange Zeiträume fortbestehen, während Verfahren laufen. Fristverlängerungen sollten auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

Werden festgestellte Verstöße nicht abgestellt, sollten die vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten – einschließlich wirksamer und verhältnismäßiger Geldbußen – konsequent angewendet werden.

Bei systemischen sowie systematischen und fortdauernden Verstößen, die zumindest mittelbar dem finanziellen Vorteil dienen, sollte zudem auch die im DSA vorgesehene temporäre Einschränkung des Zugangs zur Plattform als Ultima Ratio ernsthaft und unter strikter Verhältnismäßigkeitsprüfung in Betracht gezogen werden.

Ansprechpartner*Innen

DIHK:
Dr. Ulrike Regele,
Referatsleiterin Handel, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur, Regionalpolitik
Tel. +49 30 20308-2104 | Mobil +49 151 11313062
E-Mail: regele.ulrike@dihk.de

Julian Kulaga,
Referatsleiter Geistiges Eigentum, Verbraucherrecht, Bereich Recht
Tel. +49 30 20308-2704 | Mobil +49 151 11317523
E-Mail: kulaga.julian@dihk.de

HDE:
Stephan Tromp,
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Tel. +49 30 726105315 | E-Mail: tromp@hde.de