

Gemeinsames Positionspapier zum Direktversand von Waren über Drittstaaten-Plattformen an Verbraucher in der EU

Hintergrund

- Der rasante Aufstieg neuer E-Commerce-Plattformen hat die globale Handelslandschaft in den letzten Jahren nicht nur vorübergehend verändert, sondern eine langfristige Transformation angestoßen, die sich auch in Deutschland und Europa bemerkbar macht. Drittstaatenplattformen und -händler bringen mit Social Commerce und Direct-to-Consumer-Vertriebswegen neue Handelspraktiken ein. Hierbei stechen vor allem die Plattform Temu und das Handelsunternehmen SHEIN mit Verbindungen nach China hervor. In Zahlen bedeutet das: 400.000 Pakete pro Tag von Shein und Temu nach Deutschland (siehe Drittstaatenstudie von ibi research und HDE). Nur ein Bruchteil der Sendungen wird jedoch überprüft.
- Zurzeit fehlt bei direkten Einfuhren an Konsumenten über Plattformen und Händler, die in Drittstaaten ansässig sind, eine Verknüpfung zwischen der deklarierten Ware, für die Einfuhrumsatzsteuer und gegebenenfalls auch Zoll bezahlt wird auf der einen und der tatsächlich bestellten, bezahlten und gelieferten Ware auf der anderen Seite.
- Die Nutzung des Import-One-Stop-Shops (IOSS) bei B2C Einfuhren von Waren im Wert von bis zu 150 € über Plattformen aus Drittstaaten vereinfacht die Abwicklung der Einfuhrumsatzsteuer erheblich. Die Nutzung der dafür erforderlichen IOSS-IdNr. ist aber missbrauchsgefährdet. Der Zoll kann bei der Einfuhr nur prüfen, ob die angegebene IOSS-IdNr. vergeben ist, nicht aber, ob sie auch zu dem liefernden Unternehmer gehört. Folglich ist durch die Angabe einer gültigen IOSS-IdNr., die zu einem fremden Unternehmen gehört, die Umgehung der Einfuhrumsatzsteuer möglich.
- Die Plattformen und Handelsunternehmen aus Drittstaaten fördern eine Kultur des schnellen und gedankenlosen Konsums. Gamification-Elemente halten Einzug in den E-Commerce: Spiele spielen und dabei Rabatte und kostenlose Produkte erhalten. Ziel ist es, Verbraucher:innen möglichst lange auf der Plattform zu halten. Dabei setzen einige Plattformen mehr als andere auf Personalisierung des Angebots. Dafür sammeln sie Unmengen an Daten über alle Kanäle hinweg.¹

Einhaltung von Produktsicherheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards durch Drittland-Anbieter

- Es ist unerlässlich, dass alle Marktteilnehmer, unabhängig von ihrem Ursprungsland, die hohen Standards der Europäischen Union einhalten. Dies betrifft insbesondere Produktsicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dies oft nicht der Fall ist, da viele Anbieter aus Drittstaaten, insbesondere aus dem asiatischen Raum, diese Standards häufig nicht erfüllen.
- Verbraucher:innen nutzen das Angebot, was ihnen Online-Plattformen bieten und haben hohes Vertrauen in sie. Laut einer Verbraucherbefragung des vzbv erwartet ein Großteil der Befragten, dass auf Online-Plattformen angebotene Produkte sicher sind und den gesetzlichen Anforderungen der EU entsprechen (93 Prozent stimmen voll und ganz bzw. eher zu). Ebenfalls 93 Prozent der Befragten Verbraucher:innen erwarten, dass Betreiber von Online-Plattformen Verantwortung dafür übernehmen, dass auf der Plattform nur sichere und ungefährliche Produkte angeboten werden. Gut neun von zehn Befragten sehen die Betreiber von Online-Marktplätzen in der

¹ NewDigitalAge: How Shein and Temu's algorithms are transforming the world of ecommerce, <https://newdigitalage.co/retail/how-shein-and-temus-algorithms-are-transforming-the-world-of-ecommerce/> (abgerufen: 03.12.2024) oder interface (2024), auditing TikTok: TikTok's Impact on Consumer Rights: A Closer Look!, <https://www.tiktok-audit.com/blog/2024/Consumer-Protection-on-TikTok/> (abgerufen: 03.12.2024).

Pflicht zu haften, wenn ein Problem nicht durch den Händler gelöst wird (91 Prozent stimmen voll und ganz bzw. eher zu).² Plattformen und Handelsunternehmen aus Drittstaaten erfüllen diese Erwartungen oft nicht.

- Immer mehr Produkte gelangen aus Drittstaaten in den EU-Binnenmarkt, die nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechen: Elektroprodukte, die ein Risiko eines Stromschlages darstellen; Spielzeuge für Kleinkinder mit verschluckbaren Kleinteilen oder Luftballons, die stark nach Lösungsmitteln riechen.³ Zudem beklagen Verbraucher:innen immer wieder, dass europäische Verbraucherrechte missachtet werden, insbesondere durch Händler aus dem Nicht-EU-Ausland, wie etwa verzögerte Lieferungen oder Schwierigkeiten beim Widerruf und der Rücksendung.⁴
- Eigene Untersuchungen von Unternehmen aus dem Mitgliederkreis des HDE haben ergeben, dass ca. 60 Prozent der gelieferten Produkte wegen Verstößen gegen das Chemikalienrecht nicht verkehrsfähig in der EU waren. Eine Prüfung von rund 5.000 Warensendungen aus Drittstaaten durch die Bundesnetzagentur hat im Jahr 2023 ergeben, dass 92 Prozent der kontrollierten Waren in der EU nicht verkehrsfähig waren.
- Zudem gibt es erhebliche Probleme mit der Einhaltung der EU-Regulierungen, insbesondere bei Datenschutz- und Cybersicherheitspraktiken, der Offenlegung von Empfehlungsalgorithmen, der Information über Drittanbieterhändler und der Verwendung manipulativer Designs (dark patterns).
- Erst Mitte Mai 2024 reichten die European Consumer Organisation (BEUC) und 18 ihrer nationalen Verbraucherorganisationen aus Ländern wie Frankreich, Dänemark und den Niederlanden eine gemeinsame Beschwerde gegen Temu im Rahmen des DSA ein.⁵ Die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat Temu und Shein Ende März 2024 unter anderem wegen Verstößen gegen Produktsicherheitsrecht, irreführender Rabatthöhen und manipulativer Designs abgemahnt. Ende Dezember hat der vzbv gegen Temu Vertragsstrafe wegen Verstoß gegen die Unterlassungserklärung verhängt.⁶
- Wir begrüßen deshalb, dass die Europäische Kommission die Möglichkeiten nutzt, die ihnen der DSA gibt. Die laufenden Verfahren sollten mit aller Gründlichkeit, aber zügig vorangebracht werden. Zudem darf die EU-Kommission auch die anderen Marktteilnehmer nicht aus den Augen verlieren.

Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen und deren Durchsetzung

- In den vergangenen Jahren sind die Pflichten für Einzelhändler, Markenhersteller sowie Industrieunternehmen mit Sitz in der EU kontinuierlich und in großem Umfang erhöht worden. An die Bereitstellung von Produkten in der EU werden mit dem Ziel der weiteren Erhöhung des Verbraucherschutzes sowie des Umwelt- und Ressourcenschutzes immer höhere Anforderungen gestellt. Die deutschen Unternehmen stehen vor großen Herausforderungen bei der Umsetzung dieser vielen neuen regulatorischen Vorgaben. Gleichzeitig beobachten wir mit großer Sorge, dass der Binnenmarkt, u.a. über die genannten Plattformen und Handelsunternehmen aus Drittstaaten, mit Produkten überschwemmt wird, die diese Anforderungen zu einem großen Anteil nicht erfüllen und damit den Verbraucherschutz unterlaufen. Deshalb braucht es aus unserer Sicht eine konsequente Durchsetzung der bestehenden Regeln auch gegenüber den Plattformen und Handelsunternehmen aus Drittstaaten. Dabei identifizierte Regelungslücken sollten schnellstmöglich angepasst werden.

² Vzbv (2024): Online-Shopping: Verbraucher:innen erwarten sichere Produkte, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-11/vzbv_Chartbericht_Produksicherheit%20auf%20Online-Marktpl%C3%A4tzen.pdf abgerufen: 05.12.2024).

³ BEUC (2024): Shopping on Temu: safe or sorry? <https://www.beuc.eu/blog/shopping-on-temu-safe-or-sorry/> (abgerufen: 04.12.2024); siehe auch BEUC (2024): Unsafe and illegal activities online. Research and evidence from BEUC member organisations (abgerufen: 03.12.2024) oder BEUC (2020): Two-thirds of 250 products bought from online marketplaces fail safety tests, consumer groups find, <https://www.beuc.eu/press-releases/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups> (abgerufen: 03.12.2024).

⁴ vzbv (2020): Grenzenloser Ärger statt bequemer Online-Kauf, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/grenzenloser-aerger-statt-bequemer-online-kauf> (abgerufen: 03.12.2024).

⁵ BEUC (2024): Coordinated complaints against TEMU by BEUC members for multiple DSA infringements https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2024-048_Coordinated_complaints_against_TEMU_for_multiple_DSA_infringements.pdf (abgerufen: 04.12.2024).

⁶ vzbv (2024): Verstoß gegen Unterlassungserklärung: vzbv verhängt Vertragsstrafe gegen Temu, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verstoss-gegen-unterlassungserklaerung-vzbv-verhaengt-vertragsstrafe-gegen-temu> (abgerufen: 09.01.2025),

Daher fordern wir:

Kurzfristige Maßnahmen

auf Ebene der Europäischen Union: Benennung eines verantwortlichen Wirtschaftsakteurs in der EU

- Soweit aber aufgrund veränderter Rahmenbedingungen bereits heute Defizite mit wesentlichen negativen Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Marktverhältnisse erkannt werden, muss die EU darauf auch kurzfristig reagieren. Die oben beschriebenen Probleme im Zusammenhang mit Plattformen und Händlern aus Drittstaaten haben erst nach dem EU-Normgebungsprozess ihre aktuelle Brisanz so deutlich hervortreten lassen. Daher sind hier kurzfristig gesetzgeberische Maßnahmen geboten: Dazu gehört, dass der DSA in Bezug auf den verantwortlichen „gesetzlichen Vertreter“ um konkrete Anforderungen zu erweitern ist, die über die Vorgaben des Art. 13 Abs. 2 DSA hinausgehen. Der „gesetzliche Vertreter“ muss z. B. als physische, in der EU ansässige Person Ansprechpartner sein und über die notwendige Solvenz verfügen. Es muss sichergestellt werden, dass an den „gesetzlichen Vertreter“ Zustellungen in Gerichtsverfahren, entsprechende Verfahren einleitende Abmahnungen, gerichtliche Entscheidungen und sonstige Schriftstücke zugestellt werden sowie Zustellungen im Vollstreckungs- und Vollziehungsverfahren erfolgen können. Der Zustellungsbevollmächtigte muss aufgrund seiner Erreichbarkeit, Solvenz und persönlichen Zuverlässigkeit die Gewähr dafür bieten, die mit seinen Aufgaben im Zusammenhang stehenden Pflichten erfüllen zu können. Haben Handelsunternehmen keinen den Anforderungen entsprechenden Zustellungsbevollmächtigten benannt, sind die von ihnen vertriebenen Produkte als nicht verkehrsfähig in der EU zu behandeln.
 - In der Theorie muss es für jedes Produkt was auf dem Binnenmarkt bereitgestellt wird einen verantwortlichen Wirtschaftsakteur in der EU geben. Wenn der Hersteller außerhalb der EU sitzt, ist dies ein von ihm benannter EU-Bevollmächtigter. Untersuchungen der Marktüberwachungsbehörden zeigen jedoch, dass dieser häufig nicht greifbar ist. Es bedarf einer dringenden Überarbeitung des Artikel 4 der Marktüberwachungsverordnung (MÜV). Unter anderem braucht es klar definierte Anforderungen an den in der EU niedergelassenen verantwortlichen Wirtschaftsakteur hinsichtlich seiner Eignung zur Erfüllung der Aufgaben. Dies umfasst Vertretungsbefugnisse, Erreichbarkeit, Datenzugriff und Solvenz. Waren von Unternehmen, die keinen den gesetzlichen Anforderungen genügenden Wirtschaftsakteur benannt haben, dürfen keinen Zugang zum Verbraucher erhalten. Dies kann bereits bei der Einfuhr durch technische Vorgaben (z.B. RFID-Chip in jeder Warensendung) gewährleistet werden.
 - Sicherstellung, dass dieser Akteur im Rahmen der öffentlich-rechtlichen und privaten Rechtsdurchsetzung bei Verstößen gegen produktsicherheits-, wettbewerbs- und verbraucherschützende Regeln schnell und effizient in Anspruch genommen werden kann.
-

auf Bundesebene: für Abschaffung der 150 Euro Zollfreigrenze einsetzen

- Angesichts der systematischen Unterdeklarierung von Waren aus Drittstaaten fordern DSTG, HDE und VZBV die Abschaffung der Zollfreigrenze von 150 Euro. Diese Regelung trägt erheblich zur Gestaltung bei und beeinträchtigt faire Wettbewerbsbedingungen in der EU. Die Freigrenze wird systematisch ausgenutzt, um den Warenwert von Sendungen gezielt unter den Schwellenwert zu deklarieren und so Zollabgaben zu umgehen. Dies kann durch die künstliche Aufspaltung einer größeren in mehrere kleinen Sendungen, deren Wert dann jeweils unter 150 Euro liegt, erfolgen oder durch eine gezielte Falschdeklaration des Warenwerts. Diese Praktik führt nicht nur zu beträchtlichen Einnahmeausfällen des Fiskus, sondern benachteiligt auch heimische Unternehmen, die ihre steuerlichen Verpflichtungen erfüllen.
 - Nach Angaben der EU-Kommission wurden 2024 vier Milliarden Pakete unterhalb der Freigrenze in die EU eingeführt – ein Volumen, das den Zollbehörden enorme Prüfkapazitäten abverlangt, welche sie derzeit nicht ausreichend bedienen können. Falschdeklarationen müssen bekämpft und das Zollsystem ICS2 erweitert werden, um effektive Barrieren gegen illegale Produkte zu schaffen.
-

auf Länderebene: Digitalisierung und Stärkung der Marktüberwachungsbehörden

- Das Hauptproblem liegt nicht in fehlenden Vorschriften, sondern in deren unzureichender Umsetzung. Die Marktüberwachungsbehörden benötigen mehr Personal und ganzheitliche sowie moderne digitale Systeme, um die Rechtsdurchsetzung zu verbessern.
 - Eine effektive Marktüberwachung schützt nicht nur die Verbraucher:innen in den jeweiligen Regionen vor unsicheren und nicht EU-konformen Produkten, sondern trägt auch maßgeblich dazu bei, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, die heimische Händler benachteiligen. Wenn unsichere Waren oder Produkte, die grundlegende Standards wie Umwelt- und Verbraucherschutz missachten, ungeprüft auf den Markt gelangen, entsteht ein Schaden, der sowohl die lokalen Unternehmen als auch die Verbraucher unmittelbar betrifft.
 - Die Bundesländer haben hier die Verantwortung und die Möglichkeit, durch personelle und technische Aufstockung ihrer Marktüberwachungsbehörden sowie durch die Nutzung moderner digitaler Systeme, die Einhaltung der geltenden Vorschriften sicherzustellen. Die Wahrnehmung dieser Kompetenzen ist nicht nur ein entscheidender Beitrag zur Stärkung des Binnenmarktes, sondern auch ein klares Signal, dass die Interessen von Verbrauchern und Händlern in der Region konsequent geschützt werden.
 - Wo erforderlich, müssen stärkere Kontrollen ermöglicht und durchgeführt werden. Testkäufe von Produkten, Onlineangebote und Bevollmächtigte in der EU – die möglichen Maßnahmen sollten eingesetzt werden, um Verstöße effektiv zu ahnden und die Einhaltung der gesetzlichen Standards zu gewährleisten. Auch eine Verzögerung/ Depriorisierung der Abfertigung sollte ein probates Mittel der Durchsetzung europäischen Rechts gegenüber M2C sein.
-

Mittelfristige Maßnahmen

auf Ebene der Europäischen Union: Vorgezogene Einführung des fiktiven Einführers

- Diese Maßnahme ist Bestandteil der Reform des EU-Zollkodex und sollte vorgezogen werden. Durch diese Maßnahme werden digitale Plattformen und Handelsunternehmen aus Drittstaaten zu „fiktiven Einführern“ erklärt, die – statt wie zurzeit die Verbraucher:innen – für alle Zollformalitäten und Zahlungen verantwortlich sind. Der fiktive Einführer muss immer selbst in der EU ansässig sein. Hier darf es keine Ausnahme, d.h. auch keine Vertreter geben, damit den Plattformen die Verantwortung für die Einhaltung der finanziellen und nichtfinanziellen Vorschriften obliegt. Der fiktive Einführer muss den Zollbehörden die Informationen übermitteln, die für die Überlassung der verkauften Waren in den zollrechtlich freien Verkehr erforderlich sind. Der fiktive Einführer ist auch für die Zollschild verantwortlich, die in dem Moment entstehen soll in dem der Käufer den Betreiber des elektronischen Handels, in den meisten Fällen eine Internetplattform, bezahlt.
 - Zusätzlich muss der fiktive Einführer alle Informationen übermitteln, die für eine korrekte Erhebung der Zollgebühren und der Einfuhrumsatzsteuer erforderlich sind. Ziel muss sein, dass bei Einfuhren über Plattformen aus Drittstaaten alle umsatzsteuerlich und zollrechtlich erforderlichen Informationen aus einer Quelle kommen – der Plattform. Die Zollbehörden des EU-Mitgliedstaats, in dem der Verbrauch stattfindet, müssen vergleichbare Prüfbefugnisse erhalten, wie die Steuerbehörden gem. Art. 369x MwStSystRL haben. D.h. der fiktive Einführer führt über seine Einfuhren Aufzeichnungen. Diese müssen zum einen so ausführlich sein, dass die Zollbehörden des Mitgliedstaates des Verbrauchs feststellen können, ob die Deklaration korrekt ist. Zum anderen müssen diese Aufzeichnungen dem Mitgliedstaat des Verbrauchs und dem Mitgliedstaat der Identifizierung (als fiktiver Einführer) auf Verlangen elektronisch für Kontrollzwecke zur Verfügung gestellt werden.
-

auf Bundesebene: Verpflichtende Nutzung des Import-One-Stop-Shop bei der Einfuhrumsatzsteuer einführen und Stärkung des Zolls

- Die Nutzung des Import-One-Stop-Shop (IOSS) für die Deklaration und die Abführung der Einfuhrumsatzsteuer sollte obligatorisch werden. Dies war im Vorschlag der EU-Kommission für die Richtlinie VAT in the Digital Age (ViDA) enthalten, ist im Zuge der Kompromissfindung zwischen den Mitgliedsstaaten bedauerlicherweise aber entfallen. Denn für die Nutzung des IOSS muss sich eine Plattform, über die Waren direkt an Endkunden geliefert werden, für Umsatzsteuerzwecke in der EU registrieren. Dadurch entstehen höhere Mitwirkungspflichten und Kontrollmöglichkeiten.
 - Gemäß Art. 369x Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) muss der einführende Steuerpflichtige Aufzeichnungen über die Umsätze führen, die er über den IOSS tätigt. Diese müssen so ausführlich sein, dass die Steuerbehörden des Mitgliedstaates des Verbrauchs, also z.B. Deutschland, feststellen können, ob die Mehrwertsteuererklärung, die im Land der Registrierung abgegeben wurde, korrekt ist. Diese Aufzeichnungen müssen dem Mitgliedstaat des Verbrauchs und dem Mitgliedstaat der Identifizierung auf Verlangen elektronisch zur Verfügung gestellt werden. D.h. nicht nur der Mitgliedstaat, in dem die Plattform registriert ist, sondern auch der Mitgliedstaat des Verbrauchs kann bei der Plattform eine Umsatzsteuerprüfung durchführen. Zurzeit ist die Nutzung des IOSS optional, d.h. die beschriebenen Kontrollmöglichkeiten sind nur bei freiwillig registrierten Plattformen aus Drittstaaten gegeben.
 - Um die Einhaltung von Standards zu gewährleisten, sind daneben verstärkte Maßnahmen zur Digitalisierung und Stärkung des Zolls als Voraussetzung für eine bessere Kontrolle der Einfuhren durch die Marktüberwachung erforderlich. Hier muss personell und technologisch aufgestockt werden. Der Zoll spielt eine Schlüsselrolle bei der Sicherstellung von Produktsicherheit, Verbraucherschutz und fairen Wettbewerbsbedingungen. Angesichts der zunehmenden Herausforderungen im internationalen E-Commerce, insbesondere durch den Direktversand von Waren aus Drittstaaten, ist es essenziell, dass der Bund seine Zuständigkeiten in diesem Bereich aktiv wahrnimmt und die Zollstrukturen nachhaltig stärkt.
-

Langfristige Maßnahme

auf Ebene der Europäischen Union: Reform des EU-Zollkodex beschleunigen

- Die Beschleunigung der Reform des EU-Zollkodex ist langfristig die entscheidende Stellschraube, um den wachsenden Herausforderungen des internationalen Handels wirksam begegnen zu können. Das für den vollständigen Abschluss der Arbeiten vorgesehene Jahr 2034 ist deutlich zu spät. Die Modernisierung der Zollvorschriften ist entscheidend, um die EU-Zollbehörden zu entlasten, die Effizienz der Zollkontrollen zu erhöhen, Produktsicherheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards in der EU einzuhalten und Manipulationen, wie etwa Unterdeklarationen, konsequenter zu verhindern. Angesichts der zunehmenden Warensendungen aus Drittstaaten, die insbesondere im Bereich des Onlinehandels stark zugenommen haben, braucht der Zoll Instrumente, mit denen er die über Plattformen aus Drittstaaten eingeführten Waren mit den umsatzsteuerrechtlichen und zollrechtlichen Deklarationen verknüpfen und abgleichen kann. Nur so lassen sich Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten von Anbietern aus der EU vermeiden und heimische Unternehmen besser schützen. Bei der Implementierung der Reform sollte zudem auf eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Vorschriften geachtet werden.
-

Weiterführende Informationen unter:

<https://einzelhandel.de/drittstaatenhaendler>

<https://www.vzbv.de/produktsicherheit>

<https://floriankoebler.de/temu-und-co-handelskrieg-mit-illegalen-mitteln/>

Kontakt:

Florian Köbler

Bundesvorsitzender

DSTG Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.

Friedrichstrasse 169

13355 Berlin

Tel.: +49 30 20 62 56 640

florian.koebler@dstg.de

Stephan Tromp

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer

Handelsverband Deutschland - HDE - e.V.

Am Weidendamm 1A

10117 Berlin

Telefon: +49 (30) 72 61 05 315

Fax: +49 (30) 72 62 50-19

tromp@hde.de

www.einzelhandel.de

Jutta Gurkmann

Geschäftsbereichsleiterin Verbraucherpolitik im vzbv

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Rudi-Dutschke-Str. 17

10969 Berlin

Tel.: +49 30 25800124

recht-und-handel@vzbv.de

www.vzbv.de
