

Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle

Positionen zum Vertrieb von Produkten über Plattformen und Fulfillment-Center

Oktober 2017

Im Rahmen der Digitalisierung im Handel werden immer mehr Produkte von Herstellern und Händlern außerhalb der EU direkt an Verbraucher aus dem europäischen Binnenmarkt verkauft. Zunehmend wird die Kaufabwicklung durch sogenannte Fulfillment-Center übernommen. Der Hersteller oder Händler z. B. aus China liefert dann nur noch die Ware. Die Lagerung, die Bestellung, die Kommissionierung, den Versand, den Forderungseinzug und die Bearbeitung von Retouren übernimmt in diesen Fällen ganz oder teilweise ein Logistikdienstleister.

Amazon bietet z. B. neben dem Verkauf von Waren über die Plattform auch Fulfillment-Dienstleistungen an und agiert damit sowohl als Plattform als auch als Fulfillment-Center. Für den Verbraucher ist deshalb oft erst auf den zweiten Blick erkennbar, ob der Verkäufer außerhalb der EU, z. B. in China, ansässig ist und von dort aus handelt.

Produkte, die auf diesem Weg an Verbraucher in der EU vertrieben werden, halten oft die europäischen Vorgaben zum Verbraucherschutz nicht ein. Derzeit sorgen Fulfillment-Center in der Regel nicht wie Importeure dafür, dass die Produkte mit den in der EU geltenden rechtlichen Anforderungen übereinstimmen und übernehmen nicht die Prüfpflichten, wie Händler es müssen. Zwar ist die Kommission der Ansicht, dass Fulfillment-Center – abhängig von der Bedeutung ihrer Tätigkeit in der Lieferkette – den gleichen Pflichten unterliegen wie Hersteller, Bevollmächtigte, Importeure oder Händler¹. Sie weist jedoch auch darauf hin, dass diese Bekannt-

machung lediglich als unverbindliche Leitlinie gedacht ist. Verbindlich sind allein die Rechtsvorschriften und die Auslegung durch den EuGH. In der Praxis werden daher oft Zweifel geäußert, ob die Ansicht der Kommission von der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und die Verordnung 765/2008 über die Marktüberwachung tatsächlich getragen wird.

Derzeit wird die Sicherheit dieser Produkte zudem oft nicht wirksam durch die Marktüberwachungsbehörden geprüft, da zum einen kein Zugriff auf den Hersteller oder Händler außerhalb der EU besteht und Fulfillment-Center den Marktüberwachungsbehörden den Zutritt zu ihren Fulfillment-Lagern oft nicht gewähren.

Der HDE möchte erreichen, dass alle Produkte, die an Verbraucher im europäischen Binnenmarkt verkauft werden, unabhängig vom Vertriebsweg sicher sind und die Marktüberwachungsbehörden mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet werden, dies auch effektiv kontrollieren zu können.

Risiken für Verbraucher minimieren

Die Lücken im Produktsicherheitsrecht führen zu Risiken für Verbraucher. Oftmals entsprechen die Produkte, die nicht speziell für den europäischen Binnenmarkt, sondern beispielsweise für den chinesischen Markt hergestellt worden sind, nicht den gleichen Standards im Hinblick auf die Produktsicherheit und die Verwendung von Chemikalien. Während Importeure und Handelsunternehmen mit Sitz in der EU ihren Lieferanten die Einhaltung europäischer Produktstandards vorgeben und diese auch überprüfen, kann sich der einzelne Verbrau-

¹ Bekanntmachung der Kommission zur Marktüberwachung von online verkauften Produkten, ABl. C 250/1 vom 01.08.2017, Punkt 3.2;



cher nicht darauf verlassen, dass das direkt vom außereuropäischen Verkäufer erworbene Produkt den europäischen gesetzlichen Standards entspricht und sicher ist. Denn der sonst zwischengeschaltete Importeur und/oder Händler innerhalb der EU fehlt in diesen Konstellationen, so dass es innerhalb der EU keinen Wirtschaftsakteur gibt, der die Verantwortung für die Sicherheit der auf diese Weise eingeführten Produkte trägt.

Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktakteure

Die mangelhafte, insbesondere rechtlich ungeklärte Erfassung der Fulfillment-Center führt auch zu Wettbewerbsverzerrungen.

Während Wirtschaftsakteure innerhalb der EU umfangreiche Pflichten zur Wahrung und Überprüfung der produktsicherheitsrechtlichen Standards zu erfüllen haben, entziehen sich Hersteller und Händler außerhalb der EU diesen Pflichten, da ihre Erfüllung mit einem hohen Kostenaufwand verbunden ist.

Händler haben z. B. regelmäßig zu überprüfen, ob dem Produkt die Sicherheitsinformationen und die Gebrauchsanleitung beigelegt sind, sie müssen die Kennzeichnung der Produkte überprüfen und mit der Marktaufsicht kooperieren. Der Händler muss Stichprobenkontrollen der Behörden nach § 26 ProdSG dulden, die sicherstellen sollen, dass Verbraucher vor unsicheren Produkten geschützt werden und dass der faire Wettbewerb nicht durch Produkte beeinträchtigt wird, die nicht den Sicherheitsstandards in der EU entsprechen.

Für die Marktüberwachungsbehörden ist gerade der stationäre Einzelhandel oftmals die erste Anlaufstelle, auch wenn im Falle von Mängeln behördliche Maßnahmen gegenüber dem Importeur deutlich mehr Effizienz versprechen als gegenüber einem Händler. Durch diese Praxis der Marktüberwachungsbehörden entstehen für Handelsunternehmen und auch kleine Einzelhandelsgeschäfte hohe administrative Belastungen.

Produkte von Verkäufern aus Nicht-EU-Staaten, die über Fulfillment-Center vertrieben werden, unterliegen in der Praxis dagegen oft nicht der Marktüberwachung. Schon die daher ausbleibenden Kontrollen führen zu geringeren bürokratischen Belastungen bei dieser Verkäufergruppe. Da eine wirksame Kontrolle der produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen nicht besteht, müssen die Wirtschaftsakteure außerhalb der EU, deren Produkte den Anforderungen nicht entsprechen, derzeit meist aber auch nicht befürchten, dass der Vertrieb unsicherer Produkte durch Maßnahmen der Marktaufsichtsbehörden beeinträchtigt wird oder Sanktionen verhängt werden. Sie können daher rein tatsächlich oft auf Sicherheitsmaßnahmen am Produkt oder formale Anforderungen des Produktsicherheitsrechts verzichten und gegenüber den Mitbewerbern aus der EU daher günstigere Preise anbieten. Dadurch wird der Wettbewerb beeinträchtigt.

Fazit: Fulfillment-Center in die Pflicht nehmen

Angesichts der rechtlichen Unklarheiten über die Pflichten von Fulfillment-Centern und die Kontrollmöglichkeiten der Überwachungsbehörden sollte eine gesetzliche Klarstellung erfolgen. Hierfür bietet die für Herbst 2017 angekündigte Überarbeitung der Marktüberwachungsverordnung einen geeigneten Anlass.

Der HDE plädiert für folgende Regelungen, um sicherzustellen, dass die Lücken im Verbraucherschutz und die Wettbewerbsbeschränkungen behoben werden:

1. Es sollte klargestellt werden, dass auf dem europäischen Binnenmarkt nur noch Produkte an Verbraucher abgegeben werden, für die ein in der EU ansässiger Wirtschaftsakteur (Hersteller, Bevollmächtigter, Importeur oder Händler) die Verantwortung übernimmt.
2. Fulfillment-Center müssen produktsicherheitsrechtlich so behandelt werden, wie es ihrer Rolle in der Lieferkette entspricht. Das bedeutet,



dass ein Fulfillment-Center abhängig von seinem Auftreten und den von ihm erbrachten Leistungen Hersteller, Bevollmächtigter, Importeur oder Händler sein muss, wenn seine Leistungen über die einer Spedition hinausgehen.

Diese daraus resultierenden Pflichten sollten für die Fulfillment-Center erst mit Inverkehrbringen auf dem europäischen Binnenmarkt gelten, also noch nicht während des Herstellungsprozesses oder im Rahmen des Exports.

3. Für den Fall, dass entgegen der bestehenden Verpflichtung kein verantwortlicher Wirtschaftsakteur im europäischen Binnenmarkt ansässig ist, muss eine Regelung geschaffen werden, dass Anordnungen der Marktaufsicht auch gegen jeden Dritten gerichtet werden können, der die Weitergabe des Produktes im Auftrag eines Wirtschaftsakteurs vornimmt. Durch eine solche Regelung könnten unsichere Produkte z. B. auf dem Transport kontrolliert und ggf. aus dem Verkehr gezogen werden.

Ansprechpartner:

Handelsverband Deutschland e. V. (HDE)

Georg Grünhoff

Referent Recht & Verbraucherpolitik

gruenhoff@hde.de

Telefon: 030 726250-38

Am Weidendamm 1 A, 10117 Berlin

www.einzelhandel.de

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von über 480 Milliarden Euro jährlich.

EU-Transparenzregister Nr.: 31200871765-41