17.09.25**Antrag
des Landes Baden-Württemberg**

Entschließung des Bundesrates „Marktüberwachung des Online-Handels im Bereich der Produktsicherheit ertüchtigen - Anpassung der Allgemeinen Marktüberwachungsverordnung der EU“

Ministerpräsident
des Landes Baden-Württemberg

Stuttgart, 17. September 2025

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Anke Rehlinger

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat die als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates „Marktüberwachung des Online-Handels im Bereich der Produktsicherheit ertüchtigen – Anpassung der Allgemeinen Marktüberwachungsverordnung der EU“

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der 1057. Sitzung des Bundesrates am 26. September 2025 aufzunehmen und sie anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Winfried Kretschmann

Entschließung des Bundesrates „Marktüberwachung des Online-Handels im Bereich der Produktsicherheit ertüchtigen – Anpassung der Allgemeinen Marktüberwachungsverordnung der EU“

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Die Bundesregierung wird gebeten, sich auch im Hinblick auf den Bundesratsbeschluss vom 228/25B auf EU-Ebene insbesondere hinsichtlich der Marktüberwachung in den Bereichen Produktsicherheit und Medizinprodukte dafür einzusetzen, dass Online-Plattformen, Onlineshops bzw. Online-Schnittstellen, im Sinne der europäischen Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020 in der Rolle eines Wirtschaftsakteures definiert und hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit einem Importeur gleichgestellt werden.
2. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die Marktüberwachungsbehörden ermächtigt werden, Online-Plattformen und andere Websites als ultima ratio vorübergehend so lange für den Zugriff aus dem betroffenen Mitgliedstaat zu sperren, bis der Plattform- oder Websitebetreiber seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass bei der Kontrolle von Produkten im Onlinehandel die von so genannten notifizierten Stellen ausgestellten Zertifikate gerade im Bereich der Produktsicherheit eine große Rolle spielen. Denn die Marktüberwachungsbehörden haben keinen unmittelbaren Zugriff auf im Internet angebotene Produkte und können sie nicht physisch auf ihre Konformität prüfen. Die Marktüberwachungsbehörden müssen sich bei der Prüfung vielmehr zunächst auf die beigefügten Konformitätszertifikate verlassen. Es zeigt sich allerdings vermehrt, dass diese Zertifikate durch einzelne notifizierte Stellen auch für nicht konforme Produkte ausgestellt werden, was rechtswidrig ist. Vor allem Hersteller aus Drittstaaten außerhalb der EU nutzen bevorzugt diesen Weg, auch da sie für die Marktüberwachungsbehörden mit den derzeitigen Instrumentarien nicht wirklich rechtswirksam greifbar sind. Da sich die benannten Stellen untereinander ebenfalls im Wettbewerb befinden, entgehen vor allem den rechtsicher agierenden Stellen entsprechende Aufträge. Dazu kommt, dass die vorgesehene Kontrolle der Tätigkeit der notifizierten Stellen durch die notifizierende Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Stelle ihren Sitz hat, oft nicht in hinreichendem oder konsequentem Umfang erfolgt.

4. Die Bundesregierung wird daher gebeten, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass bei der Anpassung des New Legislative Framework (NLF) die Kommission ermächtigt wird, die Notifizierung von Stellen, die sich regelwidrig verhalten, zu entziehen. Zum anderen sollte zur Auflösung des Interessenkonflikts, der sich aus den wirtschaftlichen Interessen der Stellen und ihrer rechtlich verankerten Aufgabe ergibt, die Zuteilung der notifizierten Stelle an den anfragenden Wirtschaftsakteur nach bestimmten, vorher festgelegten Kriterien, wie z.B. dem Notifizierungsumfang der Stelle oder dem Sitz des Wirtschaftsakteurs durch die EU-Kommission erfolgen.
5. Die Bundesregierung wird außerdem gebeten, darauf hinzuwirken, dass notifizierte Stellen rechtlich verbindlich über eigene hinreichende Prüfmöglichkeiten verfügen müssen, um eine Notifizierung zu erhalten.

Begründung

Diese Entschließung fokussiert sich auf die aus Sicht der Marktüberwachung im Bereich Produktsicherheit und im Bereich Medizinprodukte auf die erforderlichen Änderungen in der zugrundeliegenden Marktüberwachungsverordnung (EU) 2019/1020. Sie ergänzt die Entschließung des Bundesrats „Verbraucher beim Online-Einkauf schützen“ (Bundesrats Drucksache 228/25 B).

Zu 1.:

Über Online-Plattformen und Websites, die häufig in Drittstaaten gehostet werden, wird der Unionsmarkt mit mangelhaften Produkten per Zustellung an Privatpersonen, also ohne Einbindung eines Importeurs geradezu geflutet. Wenn weder die Identität des Anbieters feststellbar noch ein verantwortlicher Importeur vorhanden ist, können die Marktüberwachungsbehörden nicht effizient tätig werden.

Dadurch können nicht konforme und daher günstigere Produkte ohne jedes Risiko für den Anbieter in der EU vertrieben werden. Denn die Marktüberwachungsbehörden sind lediglich ermächtigt, die so genannten Online-Schnittstellen, bei denen es sich in der Regel um Plattformen handelt, zu bitten, solche Angebote zu löschen. Der Anbieter kann ein gelöscht Angebot aber in wenigen Minuten auf einer anderen Online-Schnittstelle hochladen oder nach einer kleinen Änderung des Angebots, z.B. einer anderen Produktbezeichnung, einer anderen Anbieteridentität oder einer anderen Abbildung, auf derselben Online-Schnittstelle erneut anbieten. Die Marktüberwachungsbehörden müssen dann ihre Ermittlungen erneut beginnen, weil sie nicht unterstellen können, dass das leicht abweichende Angebot dasselbe Produkt zum Inhalt hat, wie das gelöschte. Daher ist die Löschung eines Angebots von einer Online-Schnittstelle keine ausreichende Maßnahme zum Schutz des fairen Wettbewerbs und der Patientinnen und Patienten. Hinzukommt, dass die Marktüberwachung gegen Anbieter mit einer falschen Identität oder mit Sitz außerhalb der EU weder gebührenbewehrte Anordnungen noch Bußgelder erlassen oder vollstrecken kann. Auch die Durchsetzung von Gebühren oder des Ersatzes von Prüfkosten ist nicht möglich. Allein die Online-Schnittstelle könnte die Anbieteridentität feststellen und dies zur Voraussetzung für dessen Angebot auf ihrer Internetplattform machen. Mangels Verpflichtung dazu, werden solche Maßnahmen aber nicht ergriffen.

Nicht konforme Produkte können zu geringeren Kosten produziert werden als konforme Produkte. Es ist daher wirtschaftlich vorteilhaft, nicht konforme Produkte herzustellen und zu günstigeren Preisen zu verkaufen, solange der Anbieter dafür nicht belangt werden kann, wie es momentan bei falscher Identität oder Sitz außerhalb der EU der Fall ist. Dadurch entfällt jeder Anreiz Produkte anzubieten, die den Vorgaben der EU entsprechen. Lediglich Produzenten in der EU müssen sich an die Vorgaben halten, die dadurch entstehenden Zu-

satzkosten schlagen sich aber in höheren Produktpreisen nieder. So entsteht eine systematische Benachteiligung von Wirtschaftsakteuren in der EU, die den fairen Wettbewerb ad absurdum führt.

Da die Anbieter aus dem EU-Ausland für die Marktüberwachungsbehörden unerreichbar sind und Importeure wegen der Direktzustellung an den Endkunden entfallen, kann die Verantwortung als Importeur nur von den in der EU anbietenden Plattformen und Webshops wahrgenommen werden. Dies hat nicht zur Folge, dass die Plattformen jedes Produkt auf seine Konformität prüfen müssen. Denn sie können sich durch vertragliche Weitergabe der Verantwortung an die Anbieter absichern und durch Zurückhaltung der Kaufpreise oder Hinterlegung einer Sicherheit auch finanziell absichern.

Zu 2.: Plattformen, die aus anderen Ländern heraus agieren, können sich ihrer Verantwortung als Importeur leicht entziehen. Dies könnte jedoch dadurch verhindert werden, dass die Marktüberwachungsbehörden ermächtigt werden, Plattformen die ihrer Verantwortung nicht nachkommen im Wege der Zwangsvollstreckung zu sperren, bis sie ihre Verantwortung erfüllt haben, wie es die französische Marktüberwachung beispielhaft gegenüber der Plattform Wish erprobt hat.

Die vorübergehende Sperrung einer Plattform oder eines Webshops zu Vollstreckungszwecken ist auch nicht unverhältnismäßig, da es die Plattformen selbst in der Hand haben, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Sollten sie ungerechtfertigten Forderungen einer Marktüberwachungsbehörde ausgesetzt sein, können sie den Klageweg beschreiten.

Zu 3 und 4.: Grundsätzlich obliegt es den Herstellern von Produkten im Zuge des NFL (New Legislative Framework) eigenverantwortlich zu erklären, dass die hergestellten Produkte den gesetzlichen Anforderungen genügen. Im Zusammenhang mit besonders wichtigen Anforderungen, wie z.B. die an gefährliche Maschinen oder lebensrettenden Schutzausrüstungen, ist ein Hersteller aber rechtlich verpflichtet so genannte notifizierte Stellen zu beauftragen. Dabei handelt es sich um unabhängige, privatwirtschaftlich agierende Prüfinstitute, die die Konformität der Produkte zertifizieren oder die Produktionsprozesse des Herstellers überwachen. Dadurch soll der Interessenkonflikt des Herstellers zwischen Gewinnoptimierung und Einhaltung von Rechtsvorschriften aufgelöst werden. Im Grunde wird dieser Konflikt allerdings so auf die notifizierte Stellen verlagert, die ebenso marktgetrieben agieren wie die Hersteller. Dies zeigt sich besonders im Onlinehandel, da von nicht in der EU sitzenden Anbietern online-angebotene Produkte erst nach Zurverfügungstellen durch die Plattform oder durch Erwerb technisch geprüft werden können. Eine Onlineprüfung ist nur über die Prüfung der Zertifikate möglich. Dabei muss sich die Marktüberwachungsbehörde aber auf die Redlichkeit der Stelle, die das Zertifikat ausgestellt hat, verlassen können. Es hat sich in der Praxis aber gezeigt, dass einzelne notifizierte Stellen, jedes Produkt zertifizieren, unab-

hängig davon, ob es die Rechtsvorgaben tatsächlich einhält oder nicht. Z.T. erfolgen Zertifizierungen sogar durch notifizierte Stellen, die offensichtlich weder das Knowhow noch die technische Ausstattung für die Prüfung haben.

Das Rechtssystem der EU sieht vor, dass notifizierte Stellen durch nationale Behörden notifiziert werden. Dabei stehen die notifizierten Stellen untereinander im Wettbewerb um Beauftragungen durch die Hersteller. Stellen nun aber einzelne notifizierende Stellen Zertifikate auch für nicht konforme Produkte aus, so sind diese für Anbieter von außerhalb der EU, die bewusst nicht konforme Produkte in der EU anbieten wollen, besonders gefragt. Sie erhalten Aufträge, die notifizierten Stellen, die rechtstreu agieren oder die in Mitgliedstaaten sitzen, in denen eine umfassende Kontrolle der notifizierten Stellen erfolgt, entgehen. Dies führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs der notifizierten Stellen untereinander. Hinzu kommt, dass notifizierte Stellen, die sich akkreditieren lassen, die Notifizierung leichter erhalten. Die Akkreditierung erfolgt jedoch nach internationalen Normen, wie die ISO-Normen. Diese Normen sind jedoch nicht auf die Anforderungen des EU-Rechts an die notifizierten Stellen zugeschnitten. Die notifizierenden Behörden, die diese Stellen beaufsichtigen sollen, verlassen sich aber in den meisten Mitgliedstaaten ausschließlich auf ihre Akkreditierungsstellen, deren Systemnormen aber nicht zu den rechtlichen Vorgaben im Sinne der zertifizierten Stellen passen, so dass keine wirklich angemessene Überwachung der notifizierten Stellen stattfindet. Außerdem fehlt bei den Akkreditierungsstellen oft die Rückkopplung der von den Marktüberwachungsbehörden ermittelten Produktprobleme auf dem Markt.

Folgerichtig haben die Marktüberwachungsbehörden festgestellt, dass einzelne notifizierte Stellen die ihnen vorgelegten Produkte trotz erkennbarer Mängel zertifiziert haben. Außerdem hat sich gezeigt, dass die notifizierenden Behörden der Mitgliedstaaten sich in einzelnen Fällen trotz nachgewiesenen Fehlverhaltens der von ihr notifizierten Stelle weigern, „ihrer“ Stelle die Notifizierung zu entziehen.

Der Interessenwiderspruch zwischen rechtstreuem Verhalten und Gewinnerzielung wird durch das System der Notifizierung offensichtlich nicht gelöst.

Dieser Widerspruch könnte jedoch durch Zuordnung der notifizierten Stelle nach bestimmten, vorher festgelegten Kriterien, wie z.B. dem Notifizierungsumfang der Stelle oder dem Sitz des Wirtschaftsakteurs durch die Kommission an den anfragenden Hersteller gelöst werden. Erfolgt diese Zuordnung nämlich durch neutrale Dritte, wie z.B. der EU-Kommission, besteht nicht mehr die Notwendigkeit der Stellen, sich durch rechtlich flexibles Verhalten den Herstellern zu empfehlen. Außerdem wird so vermieden, dass die Hersteller zunächst mittels unverbindlicher Voranfrage klären können, ob eine notifizierte Stelle ihr Produkt zertifiziert, um dann nur die Stelle zu beauftragen, die dies zusagt.

Das wirtschaftliche Interesse der Mitgliedstaaten am Erhalt ihrer notifizierten Stellen kann durch die Befugnis der Kommission, die Notifizierung nicht rechtstreu handelnder Stelle zu entziehen, ausgeglichen werden.

Es entstehen keine zusätzlichen bürokratischen Pflichten oder finanzielle Belastungen für die hiesigen Wirtschaftsakteure.

Zu 5.: Um notifiziert zu werden, muss eine Stelle an sich nachweisen, dass sie über die gesamte notwendige Kompetenz zur Erfüllung aller Aufträge verfügt, für die sie notifiziert werden will, d.h. Prüf- und Zertifizierungskompetenz. Dennoch hat sich gezeigt, dass in einigen Mitgliedsstaaten Stellen notifiziert werden, ohne über eigene Prüfkompetenzen zu verfügen. Die Prüfaufträge werden dann an andere externe Unternehmen im Unterauftrag vergeben, was teilweise auch die Übertagung sensibler Produktdaten der Hersteller beinhalten kann. Teilweise werden auch vom Hersteller vorgelegte Prüfbescheinigungen akzeptiert. Dies erfolgt z.T. aufgrund örtlicher Nähe des Unterauftragnehmers zum Hersteller, z.T. zur Einsparung eigener Ressourcen. Die benannten Stellen sollten nachweislich über eigene hinreichende Prüfmöglichkeiten verfügen, wie es auch rechtlich gefordert ist für die Notifizierung, was allerdings Unteraufträge in begrenztem Umfang nicht vollständig ausschließt.