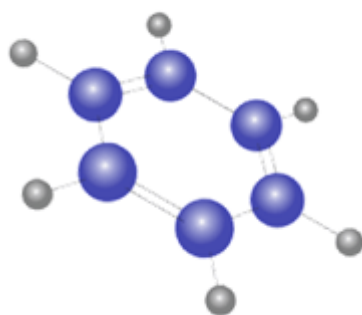


Überwachung des Internethandels mit Chemikalien in Deutschland 2013-2018

Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)



Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft
Chemikaliensicherheit



Impressum

Herausgeber

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) – www.blac.de

Berichterstattung

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC)
unter dem Vorsitz des Landes Hamburg

Redaktion:

- BLAC-Expertengruppe Internethandel – Vorsitz: Dr. Matthias Zierhut, Regierung von Unterfranken, Gewerbeaufsichtsamt Würzburg
- BLAC-Geschäftsstelle



Hamburg

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

Stand: 09/2020

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Überwachungsansatz	5
Auswahl von Produkten für die Angebotsprüfung.....	5
Fundorte unzulässiger Angebote	6
Amazon.....	6
eBay und eBay-Kleinanzeigen.....	6
Gewerbliche Internetshops.....	6
Beanstandungsgründe	7
Verstöße ausländischer Anbieter	8
Behördenhandeln bei Verstößen.....	8
Prüfung der Angebote	9
Veranlasste Maßnahmen bei Verstößen.....	9
Vorgehen bei unzulässigen Angeboten aus dem Ausland	10
Dialog mit Plattformbetreibern.....	12
Fulfillment.....	12
Etablierung neuer Verfahren bei unzulässigen Massenangeboten	12
Zusammenarbeit und Austausch auf europäischer Ebene	13
Funde unzulässiger Angebote im Onlinehandel – Praxis mit Beispielen.....	14
Methanol und methanolhaltige Modelltreibstoffe.....	15
Asbest.....	17
Teerölimprägnierte Eisenbahnschwellen.....	18
Phosphorwasserstoff entwickelnde Schädlingsbekämpfungsmittel.....	19
Tetrachlormethan- und halonhaltige Feuerlöscher.....	20
Quecksilber	21
Fazit & Ausblick	22
Anhang.....	24

Einleitung

Im digitalen Zeitalter boomt der Internethandel mit Produkten aller Art. Die Zahl der Online-Käuferinnen und -käufer ist in den letzten zehn Jahren stark gestiegen.¹ Der deutsche Onlinehandel wuchs 2018 nach Zahlen des Handelsverbandes HDE auf ein Umsatzvolumen von 53,4 Milliarden Euro und stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 4,7 Milliarden Euro.² Insgesamt macht der Onlinehandel bereits über zehn Prozent des Umsatzes des gesamten Einzelhandels aus.³

Das weltweite Warenangebot ist für Verbraucherinnen und Verbraucher rund um die Uhr mit nur wenigen Klicks verfügbar. Neue Geschäftsmodelle und Marktakteure wie Handelsplattformen, Vermittler und Fulfillment-Center sorgen dafür, dass die Waren rasch verfügbar sind. Dadurch erreichen immer mehr Produkte unmittelbar die Endkunden, ohne dass etablierte Wirtschaftsakteure in der Handelskette – wie zum Beispiel der Großhandel – zwischengeschaltet sind. Die globalen Warenströme sind dabei oft nicht transparent zu überblicken.

Gehandelt werden im weltweiten Onlinehandel auch Chemikalien, chemische Produkte und Produkte, die gefährliche Stoffe enthalten – obwohl dies in vielen Fällen nicht oder nur eingeschränkt mit strengen Auflagen zulässig ist. Woher die Waren stammen, wie gefährlich sie sind oder ob sie überhaupt gehandelt werden dürfen, ist für Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht nachvollziehbar.

Die aktive chemikalienrechtliche Marktüberwachung im Internet hat das Ziel, den Umwelt- und Verbraucherschutz im Online-Bereich zu stärken und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Im Jahr 2004 begann die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) auf Vorschlag von Bayern und Nordrhein-Westfalen zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Internetüberwachung des Chemikalienhandels.

2006 wurde das Pilotprojekt durch Gründung eines bundesweiten Behördenverbundes („Expertengruppe Internethandel“) in eine dauerhafte Struktur überführt, an dem sich die Überwachungsbehörden mehrerer Bundesländer auf freiwilliger Basis beteiligen.⁴ Seit 2012 arbeitet dieser Behördenverbund im Auftrag der 79. Umweltministerkonferenz – eingebettet in ein Gesamtkonzept von Kooperationsmodellen zur stofflichen Marktüberwachung.

Dem Verbund gehören zurzeit 14 Behörden der Länder und des Bundes an. Die Arbeit wird seit 2018 von der neugegründeten Servicestelle stoffliche Marktüberwachung unterstützt, die beim Regierungspräsidium Tübingen angesiedelt ist.

¹ Vgl. https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Wissenschaft-Technologie-digitaleGesellschaft/Online_Shopping.html, Stand: 15.11.2019

² Vgl. <https://einzelhandel.de/presse/zahlenfaktengrafiken/861-online-handel/1889-e-commerce-umsaetze> (Stand: 21.11.2019)

³ Vgl. <https://einzelhandel.de/presse/zahlenfaktengrafiken/861-online-handel/11865-wachstumsdifferenz-im-handel> (Stand: 21.11.2019)

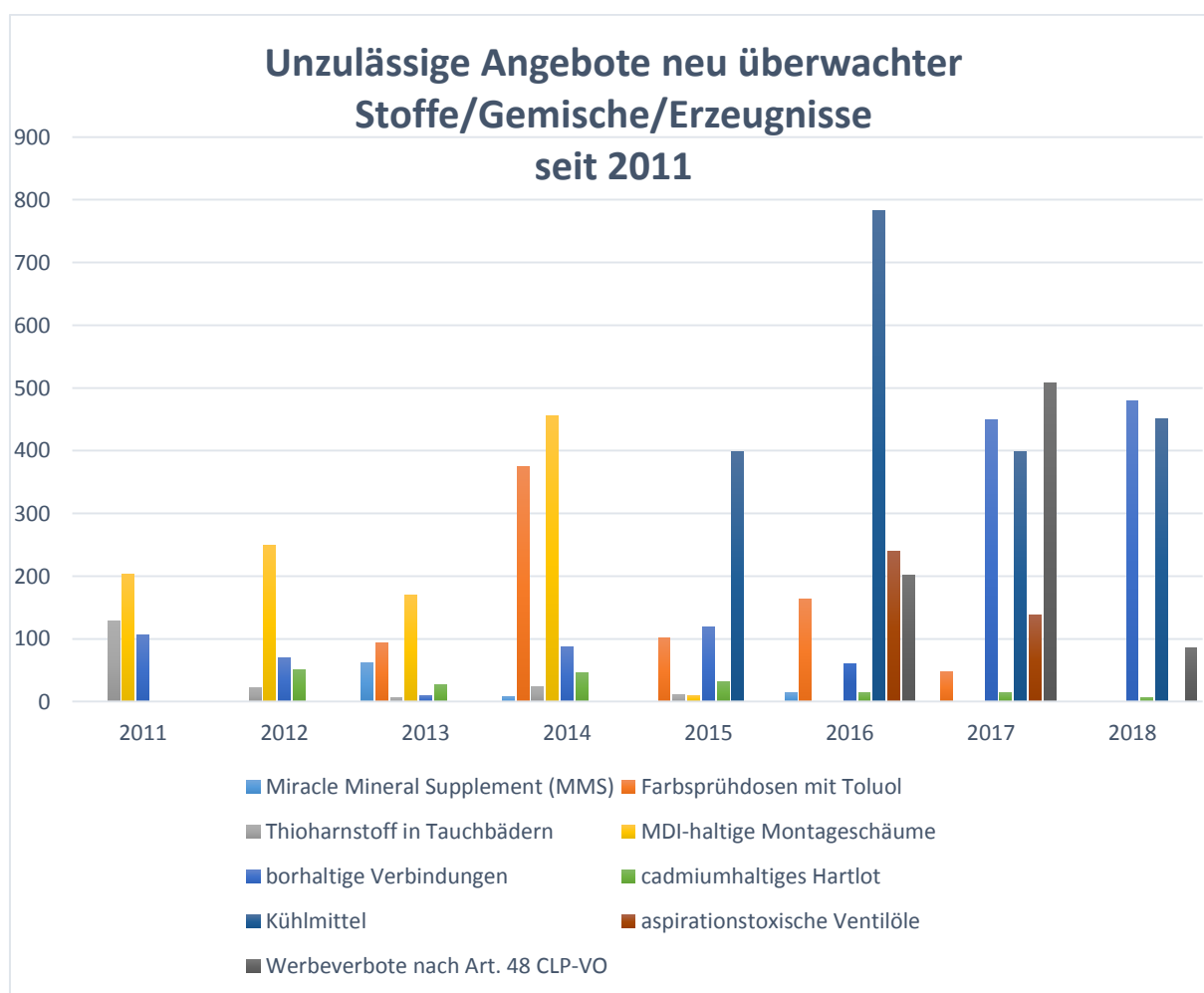
⁴ Vgl. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC) (Hg.): Bericht „Überwachung des Internethandels 2004 – 2012“, https://www.blac.de/documents/blac_bericht_internet_290415_1503996739_1565342076.pdf

Überwachungsansatz

Die im Verbund zusammengeschlossenen Marktüberwachungsbehörden arbeiten bei der Internetüberwachung im Bereich Chemikaliensicherheit mit Schlüsselwörtern und Suchwörterlisten, um Produkte im Internet zu finden, von denen anzunehmen bzw. bekannt ist, dass diese gegen chemikalienrechtliche Vorschriften verstoßen. Die Suchstrategien werden fortlaufend angepasst und versuchen auch, mögliche Ausweichstrategien von Anbietern unzulässiger Angebote – z.B. durch die Verwendung abgewandelter Suchbegriffe – aufzuspüren und zu berücksichtigen.

Auswahl von Produkten für die Angebotsprüfung

Die Stofflisten von Produkten im Überwachungsprogramm werden aufgrund der aus dem Projekt gewonnenen Erkenntnisse, den Erfahrungen aus dem chemikalienrechtlichen Vollzug sowie aufgrund von Hinweisen durch Vollzugsbeamte, Firmen und Mitbewerber kontinuierlich weiterentwickelt. Im Zuge dieser Anpassungen werden regelmäßig neue Produkte in die Suchroutinen aufgenommen. Im Jahr 2010 wurden beispielsweise asbesthaltige Katalytöfen, im Jahr 2011 unter anderem Silbertauchbäder (Thioharnstoff), borhaltige Produkte (z.B. so genannte „Slime-Sets“ zum Herstellen von „Schleim“, die sich vorwiegend an Kinder richten) und MDI-haltige Montageschäume, im Jahr 2012 cadmiumhaltige Hartlote, im Jahr 2014 insbesondere toluolhaltige Farbsprühdosen, im Jahr 2015 Kühlgeräte und in 2016 aspirationstoxische Ventilöle für Musikinstrumente und die Kontrolle von Werbevorschriften des Artikels 48 der CLP-Verordnung in das Überwachungsprogramm integriert.



Neue Stoffe/Gemische/Erzeugnisse ab 2011.

Fundorte unzulässiger Angebote

Die Fundorte der beanstandeten Angebote sind vielfach abhängig vom Typ der überwachten Produkte – konzentrieren sich jedoch in den meisten Fällen auf wenige Plattformen: Gebrauchtwaren finden sich vornehmlich auf Anzeigen- und Auktionsportalen wie eBay bzw. eBay-Kleinanzeigen, Spezial- oder Special-Interest-Produkte eher in Webshops von Spezialhändlern, aber zunehmend auch auf Amazon und eBay, Massenartikel werden in erster Linie auf Amazon und eBay gehandelt. Zudem bieten die meisten Internethändler mit eigenem Webshop zusätzlich auch auf den großen Internetportalen ihre Waren an.

Amazon

Amazon ist – gemessen am Umsatz – mit Abstand der größte Internethändler in Deutschland.⁵ Das Unternehmen tritt dabei – im Gegensatz zu vielen anderen Anbietern – nicht nur selbst als Händler, sondern auch als Dienstleister (Fulfillment) für Händler oder als reine Plattform in Erscheinung, auf der Händler ihre Angebote einstellen können. Die Anzahl der Angebote ist dementsprechend hoch – die Zahl der aufgefundenen unzulässigen Angebote ebenfalls. Da vor allem gewerbliche Anbieter ihre Angebote zunehmend auf allen gängigen Internetplattformen anbieten, steigt seit Jahren auf den Seiten von Amazon die Zahl der unzulässigen Angebote.

eBay und eBay-Kleinanzeigen

Im Laufe der Jahre erweiterte sich eBay von einem Consumer-to-Consumer-Marktplatz mit flohmarktähnlichem Charakter zu einer Business-to-Consumer-Plattform: die Gebrauchtwarenangebote privater Anbieter sind in den Hintergrund getreten, stattdessen dominieren Neuwaren-Angebote kommerzieller Händler.

Neben eBay hat sich mittlerweile speziell für Gebrauchtgüter von Privat zu Privat die Plattform eBay Kleinanzeigen etabliert. Für die Einstellung eines Angebotes bei eBay Kleinanzeigen ist keine Registrierung der Anbieter oder Käufer erforderlich, sodass zur Ahndung von Rechtsverstößen oft keine Adressinformationen verfügbar sind. In das Portal eBay Kleinanzeigen werden auch Angebote von anderen Internetplattformen automatisiert übernommen, ohne dass der Anbieter dies aktiv veranlasst. Kleinanzeigen mit unzulässigen Produkten können zwar bei eBay Kleinanzeigen gemeldet werden und werden anschließend gelöscht, aber eBay Kleinanzeigen kann systembedingt keine Adressauskünfte über den Anbieter geben. Hilfsweise besteht die Möglichkeit, dem Anbieter direkt eine E-Mail-Nachricht über das Portal zukommen zu lassen.

Gewerbliche Internetshops

Seit dem Jahr 2016 wurden – nach einigen Jahren des Rückgangs – vermehrt unzulässige Angebote in gewerblichen Internetshops durch die Expertengruppe beanstandet. Hierbei ist die Art der überwachten Regelung ein entscheidender Faktor. In diesem Falle war für den Anstieg unter anderem verantwortlich, dass aspirationstoxische Ventilöle für Musikinstrumente vornehmlich über diese Wege vertrieben werden, die neu in das Überwachungsprogramm aufgenommen worden waren. Diese Produkte wurden vielfach ohne die erforderlichen kindersicheren Verschlüsse verkauft. Auch die Überwachung der Werbevorschriften des Art. 48 CLP deckte zahlreiche Verstöße auf Seiten von gewerblichen Internetshops auf.

⁵ Vgl. <https://www.ehi.org/de/top-100-umsatzstaerkste-onlineshops-in-deutschland/> (Stand: 21.11.2019)

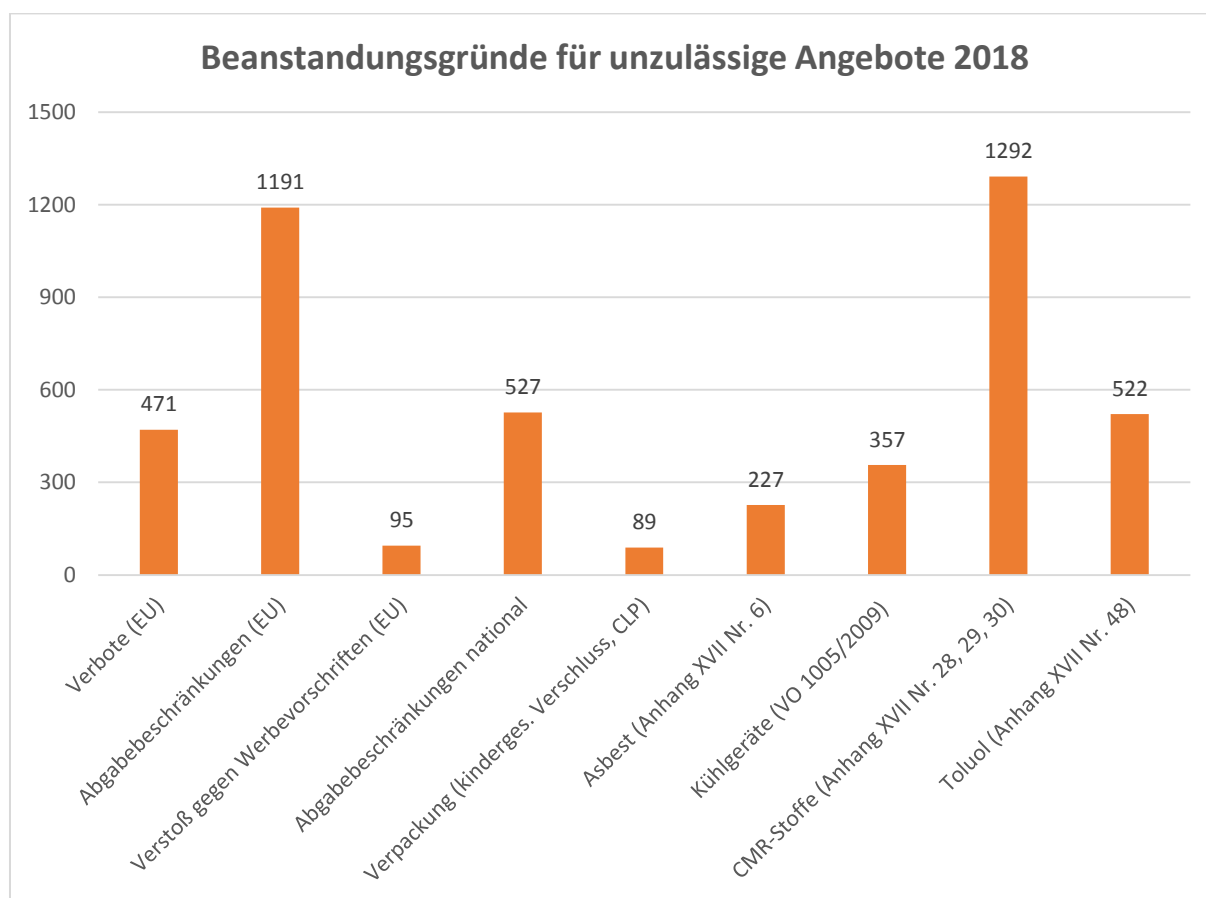
Beanstandungsgründe

Der Kontrollbereich der Internet-Marktüberwachung im Bereich des Chemikalienhandels erstreckt sich auf europäische wie nationale Regelungen. Hierbei werden durch die BLAC-Expertengruppe in der Regel jedoch bislang nur Vorschriften überwacht, deren Einhaltung sich auf Basis einer reinen Online-Überprüfung kontrollieren lassen. Regelungen, die auf die Beschaffenheit eines Produktes abstellen bzw. die eine Inaugenscheinnahme oder Probenentnahme erfordern, werden im Rahmen des Projektes regelmäßig nicht geprüft.

Im Bereich der nationalen Vorschriften dominieren Verstöße gegen das Fernabsatzverbot der Chemikalien-Verbotsverordnung. Bei Verstößen gegen Unionsrecht überwiegen Verstöße gegen Stoffverbote vor Verstößen gegen Abgabebeschränkungen an festgelegte Personenkreise. Unter den Verstößen gegen Stoffverbote sind nach wie vor Verstöße gegen die Asbestbeschränkung besonders häufig. Aber auch der seit 2016 verstärkte Fokus auf die Ozonschicht-Verordnung (VO 1005/2009) deckte in diesem Bereich eine Vielzahl von Verstößen auf.

Bei den EU-weiten Abgabebeschränkungen dominieren Verstöße aufgrund der Abgabe von so genannten CMR-Stoffen (diese gelten als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend) bzw. toluolhaltigen Farbsprühdosen an die Allgemeinheit.

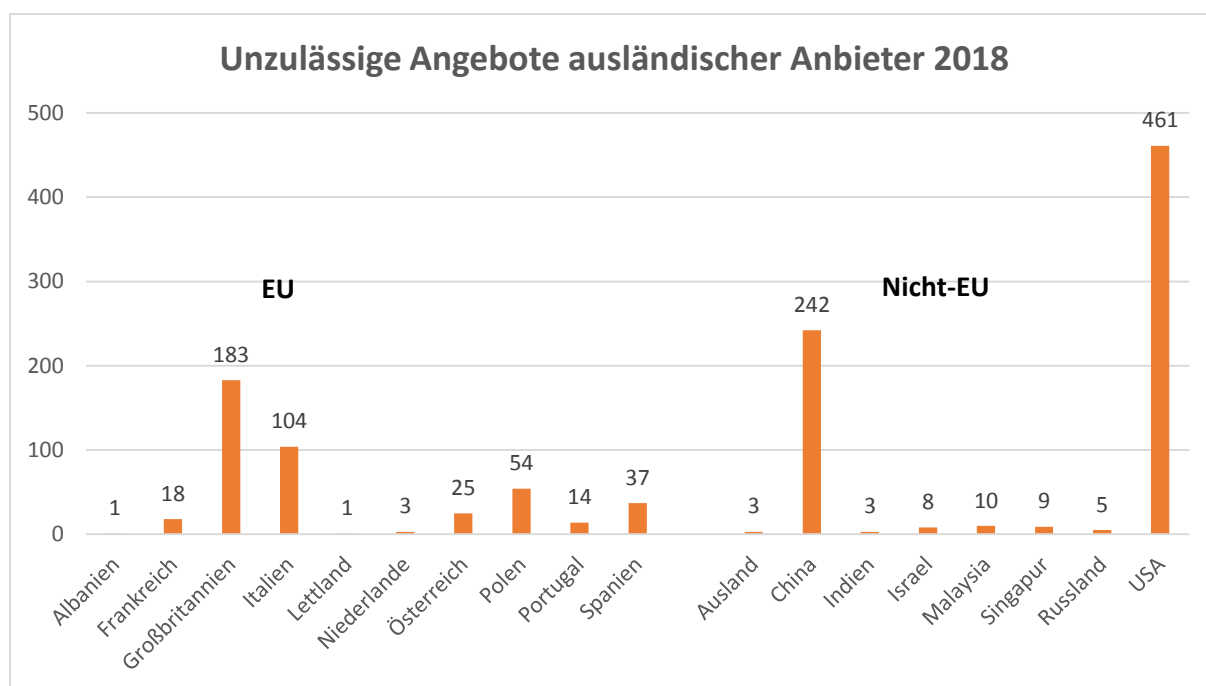
Seit 2016 werden durch die Expertengruppe auch Werbevorschriften für das Inverkehrbringen von Chemikalien und chemischen Produkte überprüft. Hier spielen Verstöße gegen die Werbevorschriften von Artikel 48 der CLP-Verordnung eine dominierende Rolle, in geringerem Maße auch Verstöße gegen Artikel 72 der Biozid-Produkte-Verordnung.



Beanstandungsgründe für unzulässige Angebote 2018.

Verstöße ausländischer Anbieter

Die traditionelle Marktüberwachung im Groß- und Einzelhandel hat als ersten Ansprechpartner den nationalen Händler vor Ort. Auf den deutschsprachigen Internethandelsplattformen tummeln sich allerdings neben nationalen Anbietern in zunehmendem Maße Anbieter aus der ganzen Welt. Demzufolge werden bei der Internetüberwachung auch rechtswidrige Angebote identifiziert, die von ausländischen Anbietern stammen. Bei den ausländischen Angeboten werden die meisten aufgedeckten Verstöße gegen chemikalienrechtliche Vorschriften von Anbietern aus dem außereuropäischen Ausland begangen: Im Rahmen der Überwachung stieg die Zahl der registrierten unzulässigen Angebote ausländischer Anbieter von 11 im Jahr 2013, über 668 im Jahr 2017, auf 1181 unzulässige Angebote im Jahr 2018 an. 2018 entfielen auf EU-Mitgliedstaaten 440 Angebote, auf Nicht-EU-Staaten 741 Angebote. Ein Großteil der außereuropäischen Angebote entfiel auf Anbieter aus den USA (461 Angebote) und China (242). In den meisten Fällen wurde auch hier gegen EU-Recht und hier insbesondere gegen die Stoffverbote des Anhangs XVII der REACH-Verordnung verstoßen.



Unzulässige Angebote ausländischer Anbieter in 2018.

Behördenhandeln bei Verstößen

Bei Internetauktionen und auf Handelsplattformen wird im Falle von eindeutig unzulässigen Angeboten die sofortige Löschung veranlasst und damit ein Verkauf verhindert. Gleichzeitig wird die Adresse der Anbieter über die Plattformbetreiber ermittelt und der Vorgang zur weiteren Verfolgung von Verstößen an die obersten Landesbehörden für Chemikaliensicherheit oder eine andere hierfür benannte Länderbehörde weitergeleitet. Bei verdächtigen Angeboten in Internetauktionen, für deren Löschung aber weitere Informationen erforderlich sind, wird der Verstoß mit der Adresse des Anbieters ebenfalls an die örtlich zuständige Behörde weitergeleitet.

Prüfung der Angebote

Bei Angeboten in Internetshops und auf Plattformen, für die Abgabebestimmungen – etwa nach der Chemikalien-Verbotsverordnung oder Beschränkungen der Abgabe an Private gemäß Anhangs XVII der REACH-Verordnung – zu beachten sind, prüft der Bearbeiter die Angaben im Internetangebot und führt gegebenenfalls einen Bestellvorgang bis zum letzten Schritt „Bestellung abschicken“ durch. Bei Shops, bei denen vor dem Onlinekauf eine Registrierung notwendig ist, wird auch diese durchgeführt. Ein Kauf von Produkten erfolgt im Regelfall nicht. Falls die notwendigen Nachweise wie Altersnachweis oder Gewerbeschein, Verwendungszweck beim Bestellvorgang und/oder der Registrierung nicht abgefragt werden, wird das Angebot an die für den Shop zuständige oberste Landesbehörden für Chemikaliensicherheit oder an eine andere hierfür benannte Länderbehörde weitergeleitet. Befindet sich das Angebot auf einer Internetplattform, wird zusätzlich die Löschung des Angebotes veranlasst.

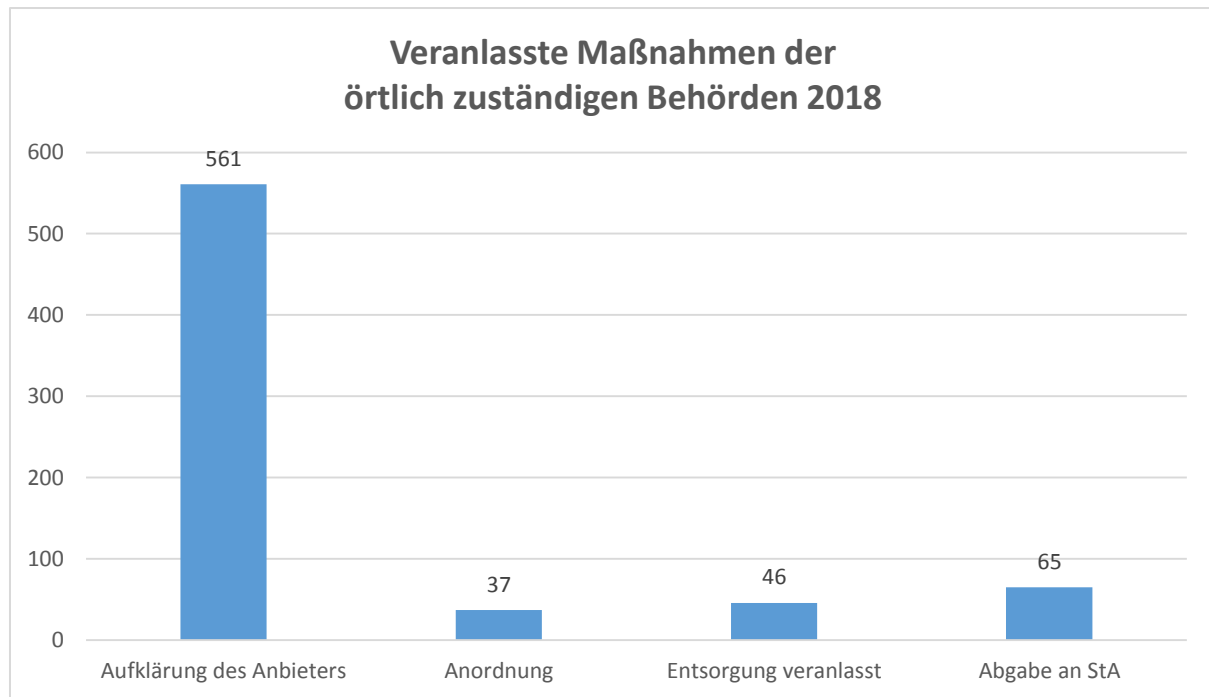
Bei Kleinanzeigen ist in vielen Fällen keine Identitätsfeststellung des Anbieters möglich. Hier erfolgt der Kontakt zwischen Behörde und Anbieter über die Kommunikationsfunktion der Plattform.

Da bei Internetshops (z.B. im Rahmen von Überprüfungen der Werbevorschriften von Artikel 48 CLP-Verordnung) eine Löschung der Angebote durch die suchenden Behörden nicht möglich ist, werden hier die Informationen an die zuständigen Länderbehörden weitergeleitet, die dann die erforderlichen Maßnahmen veranlassen können.

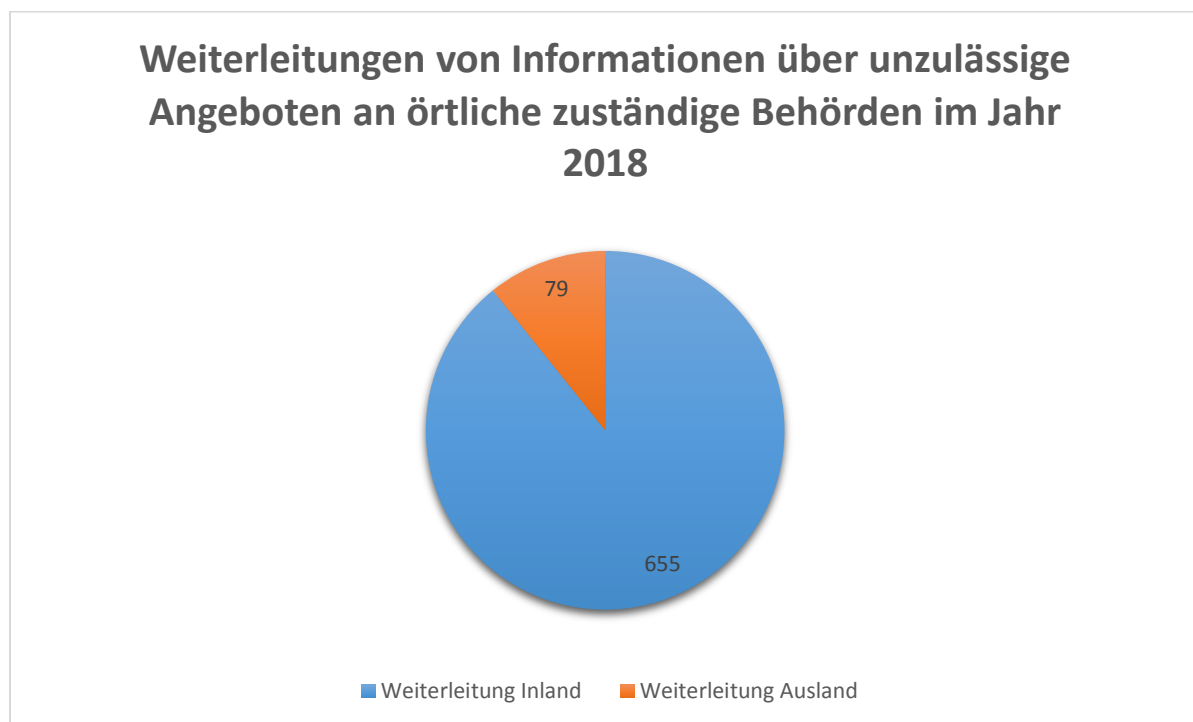
In den meisten Fällen werden die Anbieter über den Rechtsverstoß aufgeklärt – gerade Privatverkäufer sind mit den geltenden Vorschriften für den Handel mit Chemikalien, chemischen Produkten und Produkten oft nicht vertraut. Bußgelder, Abgaben an die Staatsanwaltschaft und Anordnungen werden im Vergleich seltener veranlasst.

Veranlasste Maßnahmen bei Verstößen

Die folgenden Abbildungen stellen exemplarisch die Weiterleitung unzulässiger Angebot an die örtlich zuständigen Behörden und die daraufhin veranlassten Maßnahmen für das Jahr 2018 dar. Da je nach Fallgestaltung mehrere Maßnahmen veranlasst werden können, ist die Anzahl veranlasster Maßnahmen insgesamt höher als die Anzahl der an die zuständigen Länderbehörden weitergeleiteten Fälle.



Veranlasste Maßnahmen der örtlich zuständigen Behörden in 2018.



Weiterleitungen an die örtlich zuständigen Behörden in 2018.

Vorgehen bei unzulässigen Angeboten aus dem Ausland

Bei Angeboten aus dem europäischen Ausland (z.B. Angebote, die gegen Anhang XVII der REACH-Verordnung verstoßen) wird die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) für die Mitteilung an die betroffenen EU-Mitgliedsstaaten eingeschaltet. Bei Angeboten aus dem außereuropäischen Ausland veranlasst die suchende Behörde bei den betreffenden Internetplattformen, dass diese Angebote in der EU beziehungsweise – bei Verstößen gegen na-

tionale Vorschriften – in Deutschland nicht mehr erhältlich sind. Eine Mitteilung an Behörden außerhalb der EU erfolgt im Regelfall nicht, da eine wirksame Rechtsdurchsetzung hier nicht möglich ist.

Dialog mit Plattformbetreibern

Eine effektive Zusammenarbeit mit den Internetplattformbetreibern ist bei der Internetüberwachung unerlässlich. Um die Effizienz der Überwachung weiter zu stärken, finden regelmäßig Fachgespräche zwischen Vertretern der Expertengruppe und führender Internethandels- und Auktionsplattformen statt. Ziel ist es, durch geeignete Filter bzw. Informationsangebote das Einstellen rechtswidriger Angebote auf den Internetplattformen nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern. Zudem werden die Erfahrungen der Expertengruppe den Plattformbetreibern zur Verfügung gestellt, damit diese selbst durch aktive, überwiegend IT-gestützte Überprüfung ihres Angebotssortiments rechtswidrige Angebote identifizieren und in der Folge entfernen können. Die Arbeit der Expertengruppe erreicht hierdurch mittelbar eine Vielzahl weiterer Angebote.

Fulfillment

Bei der Abwicklung von Online-Verkäufen spielen sog. Fulfillmentcenter eine immer größere Rolle. Diese können viele Aufgaben des Verkäufers (z.B. Lagerhaltung, Kommissionierung, Verpackung, Versand, Retourenmanagement) übernehmen. Werden im Rahmen der Internetüberwachung Fulfillmentcenter auffällig, können Vor-Ort-Überprüfungen durch die zuständigen Vollzugsbehörden die reine Internetüberwachung ergänzen. Da große Internetplattformen zahlreiche Fulfillmentcenter betreiben und unterschiedliche Landesbehörden örtlich zuständig sein können, bedarf es zur Sicherstellung eines effizienten Vollzugs kontinuierlicher behördlicher Abstimmungen.

Etablierung neuer Verfahren bei unzulässigen Massenangeboten

Um insbesondere unzulässige Massenangebote aus dem außereuropäischen Ausland auf der Plattform Amazon zeitnah unterbinden zu können, hat sich die etablierte Verwaltungspraxis des Behördenverbundes als ungeeignet erwiesen. Deshalb hat das Gewerbeaufsichtsamt Würzburg als örtlich für die deutsche Amazon-Zentrale zuständige Behörde seit 2016 aktive eigene Überprüfungen des Unternehmens zu Regelungen des Chemikalienrechts vereinbart. Hierbei wird in erster Linie auf die rasche Löschung von unzulässigen Massenangeboten abgezielt. Dabei werden durch die Suchalgorithmen von Amazon automatisiert unzulässige Angebote identifiziert und in der Folge entfernt bzw. gesperrt. Im Einzelnen geht es dabei um Produkte mit nicht deutschsprachiger Kennzeichnung, Produkte mit Verstößen gegen die Werbevorschriften des Art. 48 CLP-Verordnung und Angebote, welche spezielle Anforderungen an die Verpackung bei Abgabe an die breite Öffentlichkeit (kindergesicherter Verschluss/tastbarer Gefahrenhinweis) nicht erfüllten. Aus diesem Grunde übertrifft die Gesamtzahl der bei Amazon identifizierten rechtswidrigen Angebote die Gesamtsumme der Angebote aller anderen Fundorte um ein Vielfaches. Diese Überwachung nimmt aufgrund ihrer Konzeption eine Sonderstellung innerhalb des BLAC-Behördenverbundes ein und wird daher in der Statistik dieses Berichtes nicht erfasst. Sie zeigt aber eine Möglichkeit, wie die Arbeit der Expertengruppe durch örtlich zuständige Behörden unterstützt werden kann.

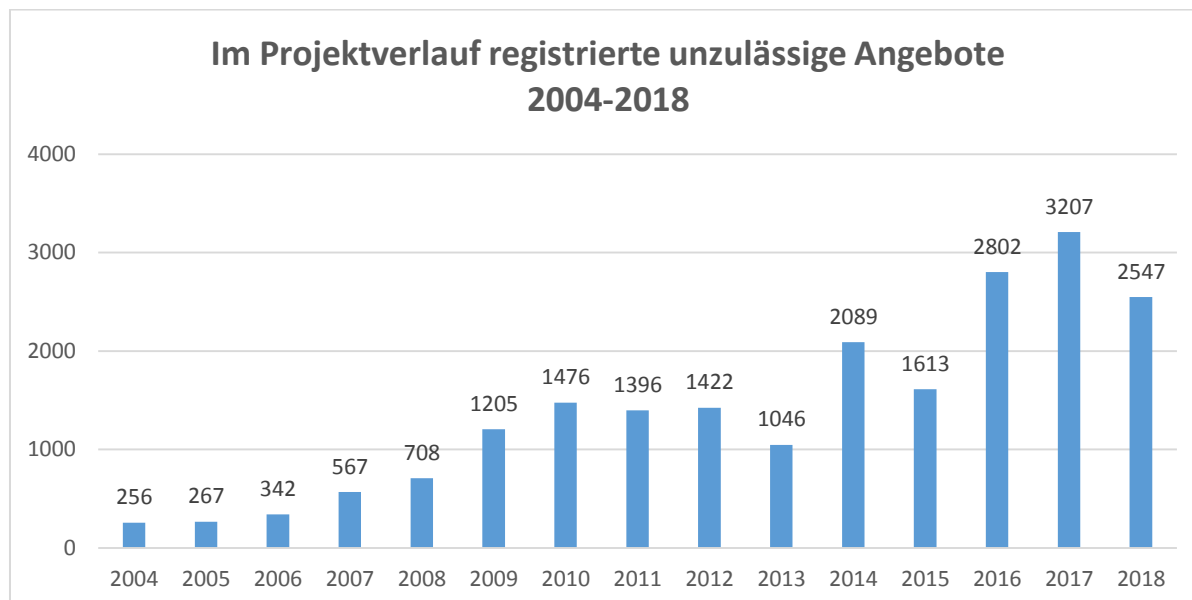
Zusammenarbeit und Austausch auf europäischer Ebene

Die internationalen Handelsströme und die inzwischen zu einem Großteil auf Unionsrecht basierenden gesetzlichen Regelungen machen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Überwachungsbehörden notwendig. Aus diesem Grund arbeiten die im Verbund zusammengeschlossenen Internetüberwachungsbehörden europaweit seit Jahren eng zusammen:

- Auf EU-Ebene nahm die Expertengruppe im Jahr 2016 zentral für Deutschland am Pilotprojekt „internet sales of chemicals“ des Forums der Europäischen Chemikalienagentur ECHA teil. In diesem Projekt ging es um die Einhaltung der Werbevorschriften der CLP-Verordnung bei Angeboten im Internet. Demnach muss jegliche Werbung für als gefährlich eingestufte Gemische, die es einem privaten Endverbraucher ermöglicht, ohne vorherige Ansicht des Kennzeichnungsetiketts einen Kaufvertrag abzuschließen, die auf dem Kennzeichnungsetikett angegebenen Gefahreigenschaften nennen. Zum Abschlussbericht:
https://echa.europa.eu/documents/10162/13577/forum_project_report_on_control_of_internet_sales_en.pdf
- CLEEN (Chemicals Legislation European Enforcement Network) ist ein informelles Netzwerk von europäischen Staaten mit dem Ziel, den Vollzug des Chemikalienrechtes in Europa zu koordinieren und zu verbessern. Die Expertengruppe nahm im Berichtszeitraum an zwei Projekten des CLEEN-Netzwerks teil (<http://www.cleen-europe.eu/>). Beim Projekt EuroODS zu ozonschichtgefährdenden Stoffen lag der Fokus auf dem Internethandel mit dem Kältemittel R22. Im Rahmen des Projekts EuroBiocides 2017 wurde der Internethandel mit Biozidprodukten in den Blick genommen.

Funde unzulässiger Angebote im Onlinehandel – Praxis mit Beispielen

Im Verlauf des Projektes zwischen 2004 und 2018 wurden insgesamt 20943 unzulässige Angebote registriert und bearbeitet. Allein im Jahr 2018 waren es über 2500 Angebote.



Anzahl der im Projektverlauf registrierten unzulässigen Angebote seit 2004.

Aus diesen Zahlen lassen sich aus verschiedenen Gründen jedoch nur sehr eingeschränkt Aussagen zu langfristigen Trends und Entwicklungen ableiten:

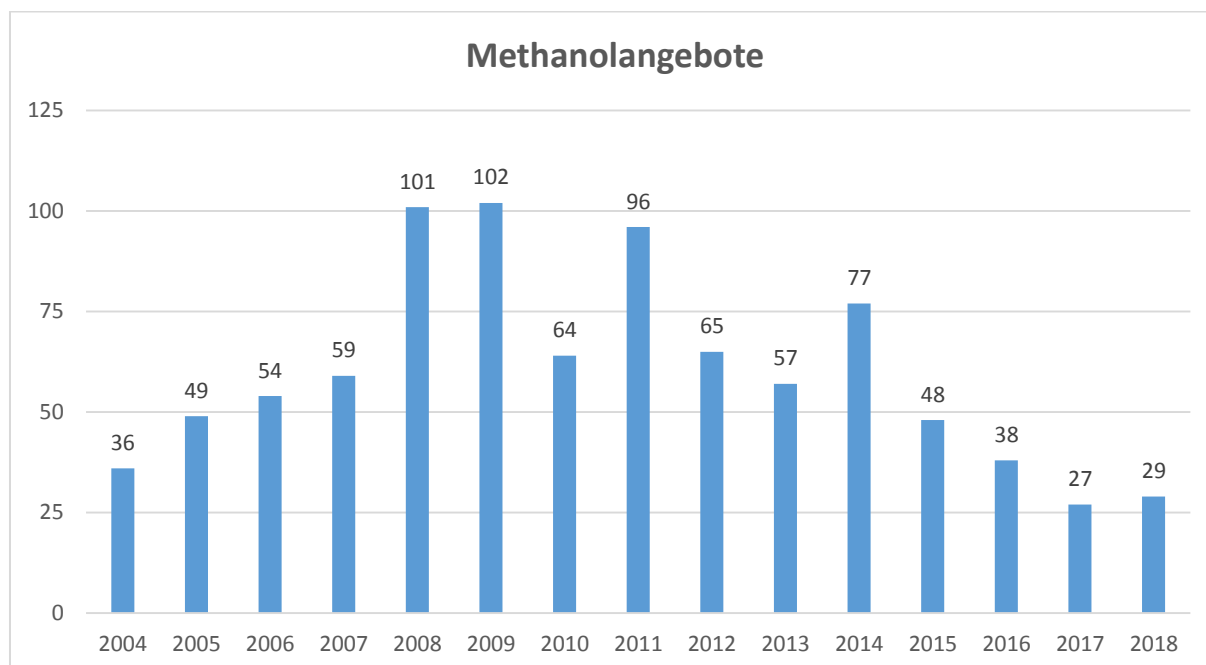
- Der Onlinehandel gewann im Berichtszeitraum weiter stark an Bedeutung – und wo mehr gehandelt wird, sind auch mehr Verstöße gegen Vorschriften zu erwarten.
- Die Zusammensetzung des Behördenverbundes war im Berichtszeitraum Veränderungen unterworfen – unter anderem kam es zu einer Intensivierung der Marktüberwachung durch die Einbindung weiterer Behörden und den Ausbau der Aktivitäten einzelner Teilnehmer des Verbundes.
- Das Portfolio der überwachten Produkte und die Suchstrategien wurden fortlaufend an aktuelle Entwicklungen angepasst.
- Ein unzulässiges Angebot kann in der Statistik für ein einzelnes Produkt stehen, das nur einmal beim Anbieter (z.B. einer Privatperson) vorhanden ist. Es kann aber auch tausendfach beim Anbieter (z.B. Großhändler, Großimporteur) einlagern.
- In die Statistik fließen nur aufgefundene unzulässige Angebote ein, die im Rahmen des Behördenverbundes erfasst wurden. Weitere Überwachungstätigkeiten der Länder außerhalb des Behördenverbundes bleiben unberücksichtigt.

Einige Produktgruppen stehen bereits seit vielen Jahren im Fokus der beteiligten Behörden. Sie sollen im Folgenden näher betrachtet werden. Die Zahl der registrierten rechtswidrigen Angebote für diese Stoffgruppen zeigt im Berichtszeitraum Veränderungen: Bei einigen sind Anhaltspunkte für längerfristige Trends erkennbar, bei anderen sind teilweise erhebliche Schwankungen zu beobachten. Für beide Entwicklungen können aufgrund der vielen möglichen Beeinflussungsfaktoren jedoch keine belastbaren kausalen Erklärungen angeführt werden.

Methanol und methanolhaltige Modelltreibstoffe

Reines Methanol wie auch methanolhaltige Modelltreibstoffe sind als giftig eingestuft⁶ und unterliegen somit dem Verbot der Abgabe an private Endverbraucher im Versandhandel nach der Chemikalien-Verbotsverordnung. Dieses Verbot gilt sowohl für private wie gewerbliche Anbieter, wobei letztere zusätzlich einer Erlaubnispflicht für die Abgabe an private Endverbraucher außerhalb des Versandhandels unterliegen. Davon betroffen sind insbesondere Kraftstoffe, wie sie z. B. im Hobbybereich für ferngesteuerte Flugzeug-, Schiffs- und Automodelle Verwendung finden und zu diesem Zweck auch im Internet angeboten werden.

Die Zahl rechtswidriger Methanolangebote ist im Berichtszeitraum seit 2013 mit einer Ausnahme im Jahr 2014 kontinuierlich gesunken. Beanstandet wurden Angebote gewerblicher Anbieter sowie Angebote privater Anbieter mit Mengen von mehr als zehn Litern Methanol und Angebote von privaten Anbietern, die trotz Löschung ihres Angebotes das Angebot erneut einstellten. Für private Anbieter gilt zwar keine Erlaubnispflicht, sie unterliegen jedoch wie gewerbliche Anbieter dem Versandhandelsverbot an Privatpersonen. Festgestellte Verstöße werden an die zuständigen Länderbehörden zur weiteren Verfolgung weitergeleitet.

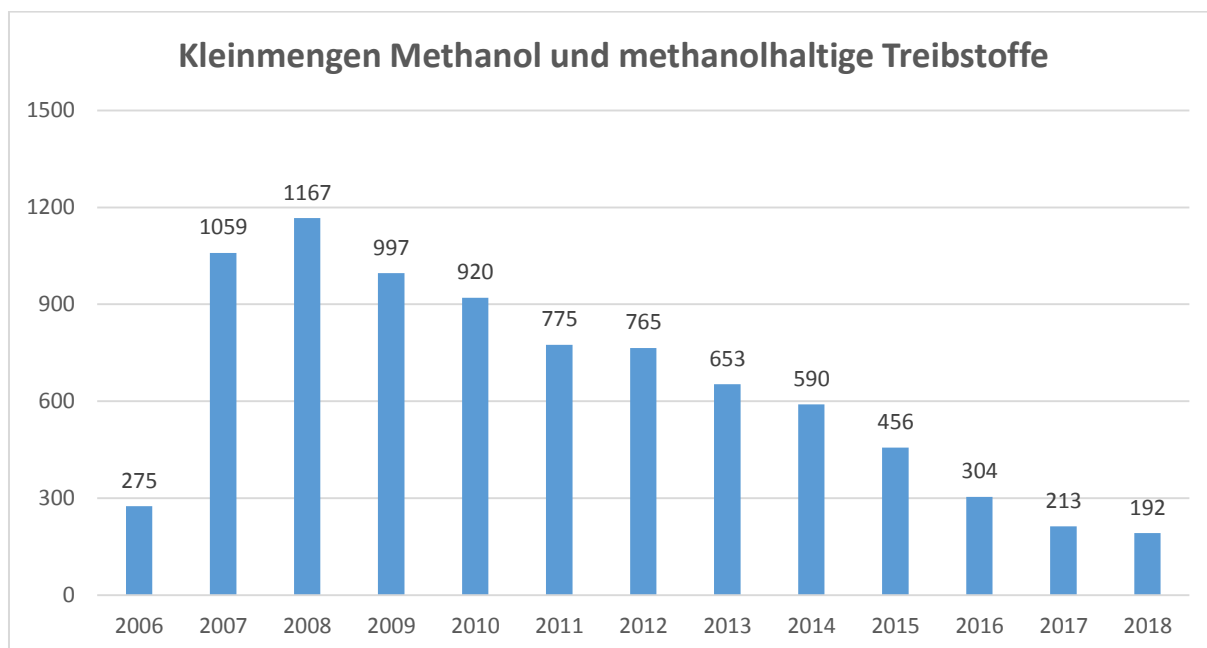


Unzulässige Methanol-Angebote 2004-2018 (außer Kleinmengen).

Die Überwachung von Kleinmengenangeboten privater Anbieter – im Fokus stehen hierbei Mengen unter zehn Litern – wurde 2006 von Rheinland-Pfalz zunächst im Rahmen einer Pilotstudie durchgeführt. Seit 2007 werden diese Kleinmengen von Rheinland-Pfalz regelmäßig und systematisch überwacht. Die Angebote werden aus Vereinfachungsgründen unmittelbar gelöscht, ohne dass eine Weitermeldung der einzelnen Angebote an die zuständigen Länderbehörden erfolgt. Die Länder werden lediglich im Rahmen einer monatlichen Sammelmeldung über die Anzahl der gelöschten Angebote informiert. Hierbei ist seit 2009 ein Rückgang der gefundenen

⁶ Methanol ist eingestuft als akut toxisch (Kategorie 3) – H331: „Giftig bei Einatmen“, H311: „Giftig bei Hautkontakt“, H301: „Giftig bei Verschlucken“ – sowie als spezifisch zielorganisch toxisch bei einmaliger Exposition (Kategorie 1) – „H370: Schädigt die Organe“. Die Kennzeichnung erfolgt u.a. mit dem Gefahrenpiktogramm GHS06 (Totenkopf mit gekreuzten Knochen).

Angebote festzustellen. Diese Kleinmengenangebote werden in der statistischen Gesamtauswertung des BLAC-Projektes nicht miterfasst.

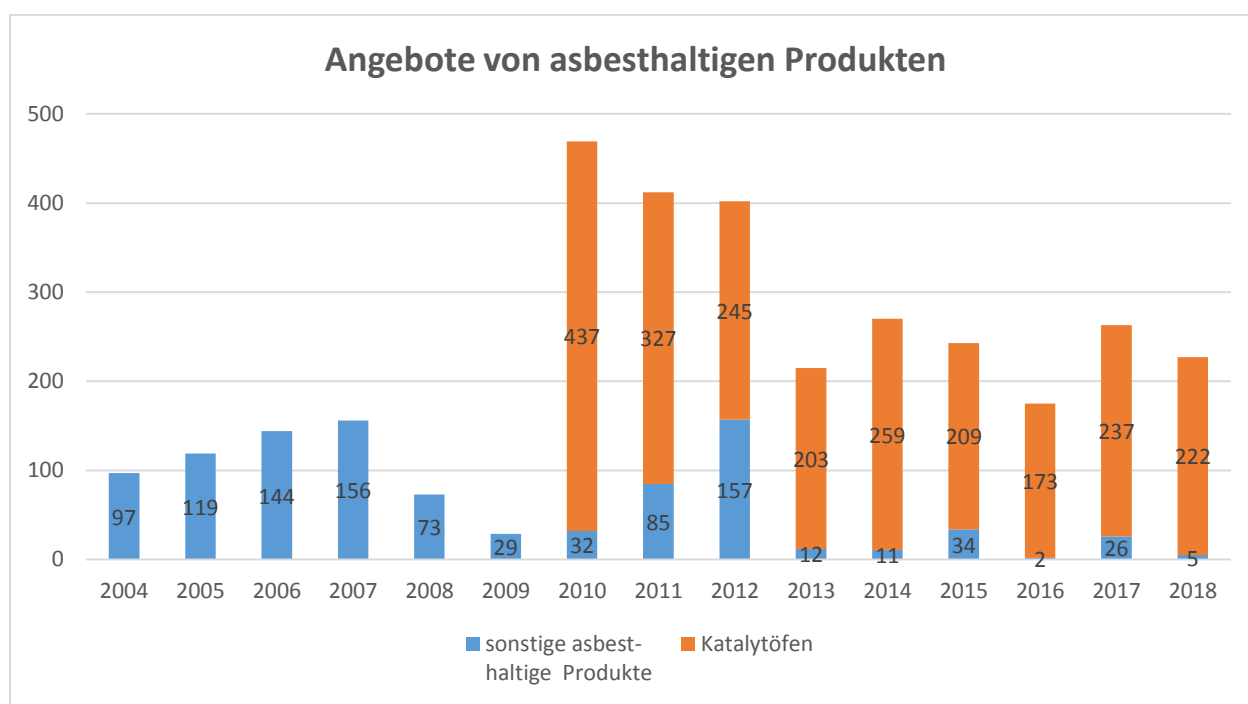


Unzulässige Kleinmengen-Angebote von Methanol und methanolhaltigen Treibstoffen 2006-2018.

Asbest

1993 trat in Deutschland ein umfassendes Herstellungs- und Verwendungsverbot für Asbest in Kraft. Seit 2005 gilt auch europaweit ein Verbot des In-Verkehr-Bringens asbesthaltiger Stoffe. Dabei wird nicht zwischen verschiedenen Asbestarten unterschieden. Asbesthaltige Produkte wie Fassadenverkleidungen, Welldachplatten oder Blumenkästen, die noch in ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung eingesetzt sind, dürfen zwar weiterhin verwendet, aber nicht mehr verschenkt oder verkauft werden. Für die Identifikation unzulässiger Angebote ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Asbesthaltigkeit von Produkten nur in wenigen Fällen, in denen analytische Testergebnisse vorliegen (z.B. Katalytöfen), alleine auf Basis von reinen Internetauswertungen nachweisen lässt. Produktkäufe zur Probenentnahme sind jedoch im Projekt nicht vorgesehen.

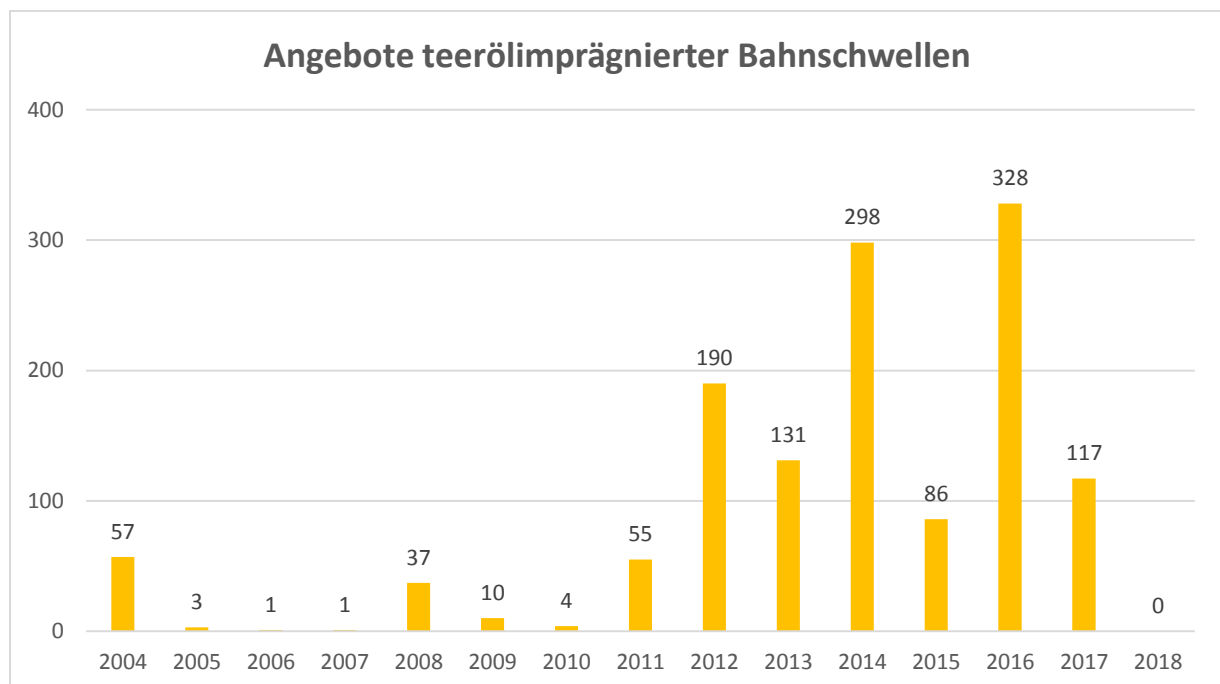
Die Anzahl gefundener asbesthaltiger Produkte ist in den Jahren 2004 bis 2007 kontinuierlich angestiegen. 2008/2009 war dann ein deutlicher Rückgang der gefundenen Angebote zu verzeichnen, 2011 und 2012 hingegen wieder eine deutliche Zunahme der Angebote auf 85 bzw. 157. Durch die 2010 neu in die Suche aufgenommenen asbesthaltigen Katalytöfen ist die Anzahl der asbesthaltigen Angebote seit 2010 angestiegen. 2017 wurden noch immer 237 asbesthaltige Katalytöfen gefunden, 2018 waren es 222. Die Anzahl der gefundenen sonstigen asbesthaltigen Produkte ist im Vergleich zu 2012 zuletzt stark gesunken.



Gefundene Angebote von asbesthaltigen Produkten seit 2004.

Teerölimprägnierte Eisenbahnschwellen

Hölzerne Eisenbahnschwellen, die mit Teerölen imprägniert wurden, dürfen nicht oder nur eingeschränkt in Verkehr gebracht und verwendet werden. Steinkohlenteer weist hohe Gehalte an polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) auf und gilt als umweltgefährdend und gesundheitsschädigend für den Menschen. Aufgrund der Witterungsbeständigkeit der mit Teeröl behandelten Hölzer wurden ausgediente Bahnschwellen in der Vergangenheit häufig in (Privat-)Gärten, Parks und anderen Orten im Freien, die der Freizeitgestaltung und Erholung dienen und bei denen die Gefahr eines häufigen Hautkontakts besteht, eingesetzt. Dies ist jedoch seit vielen Jahren verboten. Seit 2013 schwankte die Anzahl der beanstandeten Angebote von teerölhaltigen Eisenbahnschwellen sehr stark – im Regelfall handelte es sich um gebrauchte Produkte. Der Überwachungsbereich der teerölimprägnierten Eisenbahnschwellen wurde aufgrund veränderter rechtlicher Grundlagen im Jahr 2018 vollständig eingestellt, da die Unzulässigkeit eines Angebotes nicht mehr alleine auf Basis der Angaben eines Online-Angebotes beurteilt werden kann.

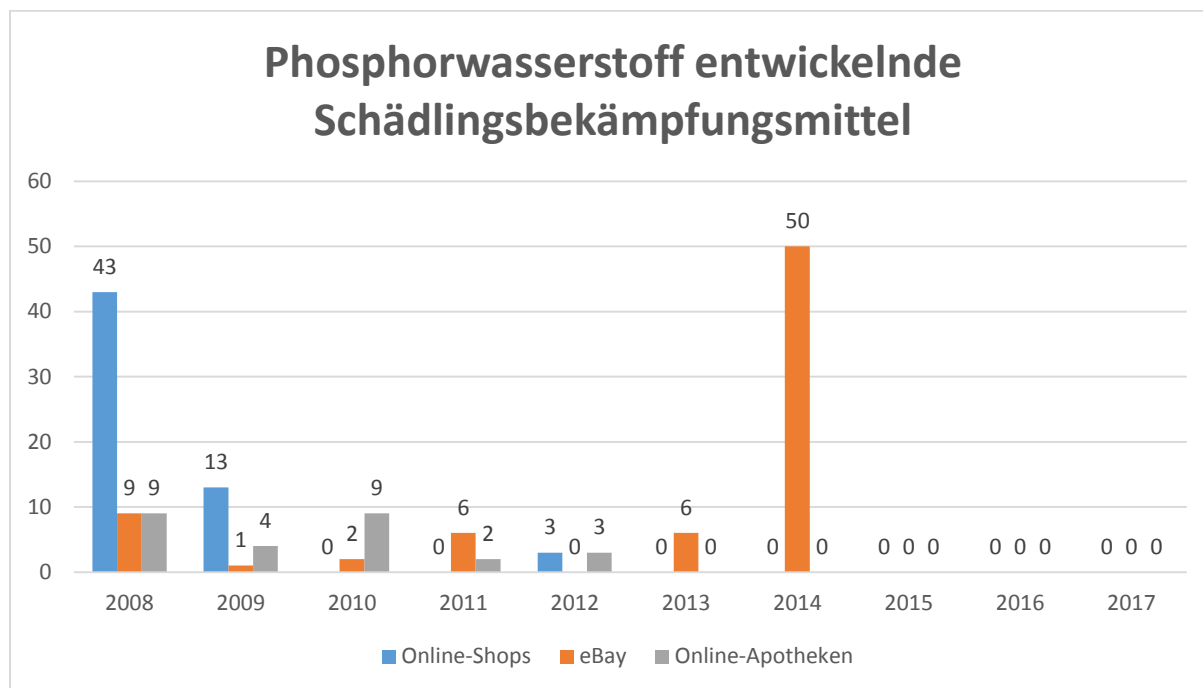


Unzulässige Angebote teerölimprägnierter Eisenbahnschwellen 2004-2018.

Phosphorwasserstoff entwickelnde Schädlingsbekämpfungsmittel

Seit 2008 wird nach Angeboten mit Phosphorwasserstoff entwickelnden Schädlingsbekämpfungsmitteln (PH3-PSM) gesucht. Phosphorwasserstoff gilt in reinem Zustand als sehr giftig, und ist hochentzündlich, ätzend und umweltgefährlich⁷. Abgabereglungen hierzu finden sich in der Chemikalien-Verbotsverordnung.

Der Vertrieb entsprechender Produkte durch Online-Apotheken war 2008/2009 ein Problem, danach gab es – mit einer Ausnahme 2012 – hier keine Funde mehr. Innerhalb des Berichtszeitraums wurden im Jahr 2014 50 unzulässige Angebote auf eBay identifiziert. Seit 2015 wurden keine unzulässigen Angebote mehr festgestellt.

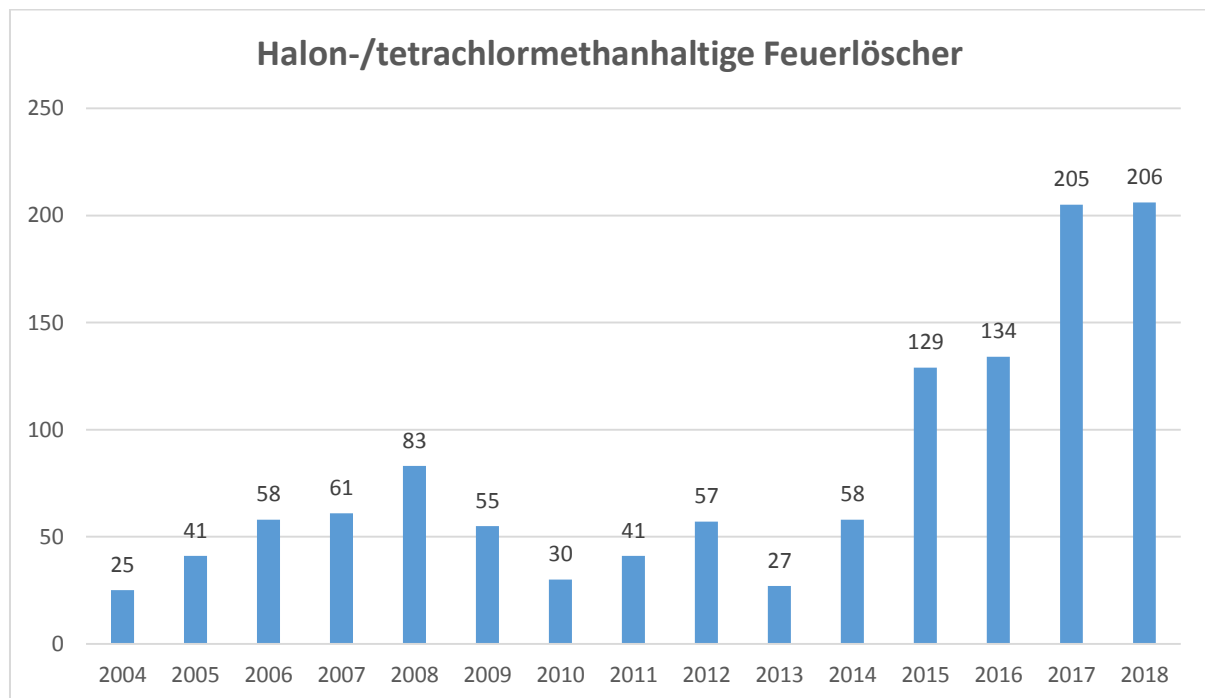


Unzulässige Angebote Phosphorwasserstoff-entwickelnder Schädlingsbekämpfungsmittel 2008-2017.

⁷ Phosphorwasserstoff ist u.a. eingestuft als akut toxisch (Kategorie 1) – H330: „Lebensgefahr bei Einatmen“ –, als ätzwirkend auf der Haut (Kategorie 1B) – H314: „Verursacht schwere Verätzungen der Haut und schwere Augenschäden“ –, gewässergefährdend (Akut Kategorie 1) – H400: „Sehr giftig für Wasserorganismen“ – sowie als entzündbares Gas (Kategorie 1) – H220 „Extrem entzündbares Gas“. Die Kennzeichnung erfolgt u.a. mit dem Gefahrenpiktogramm GHS06 (Totenkopf mit gekreuzten Knochen).

Tetrachlormethan- und halonhaltige Feuerlöscher

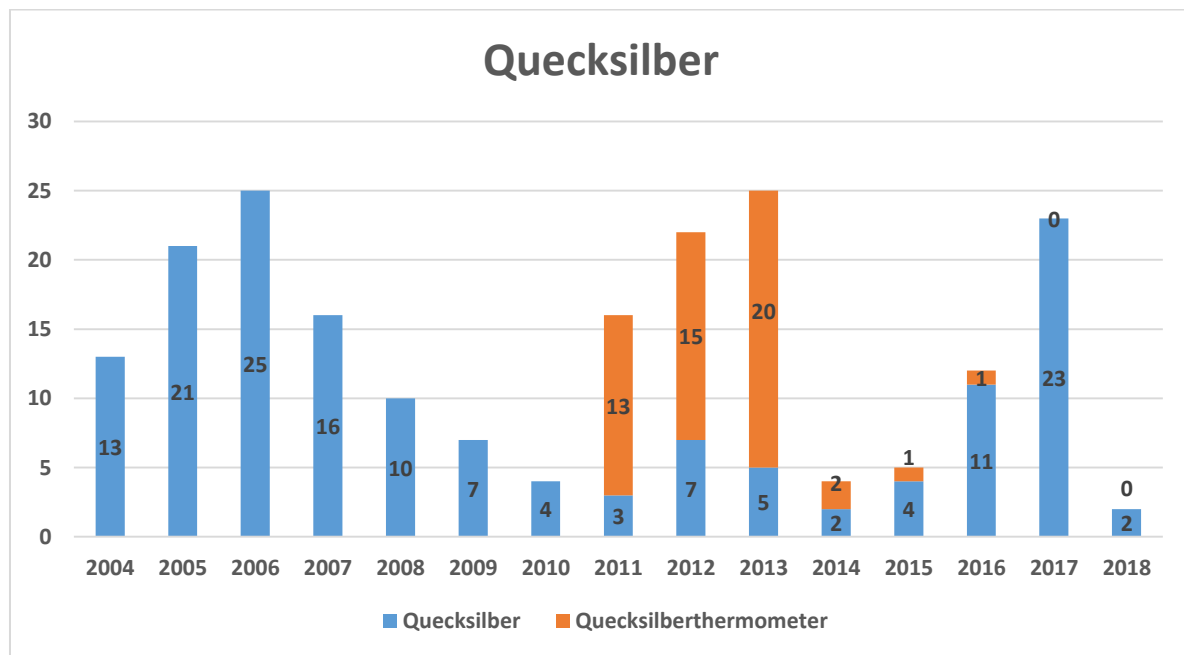
Die Zahl der gefundenen unzulässigen Angebote von tetrachlormethan- bzw. halonhaltigen Feuerlöschern ist – mit kurzen Schwankungen – seit 2004 kontinuierlich angestiegen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Gebrauchtwaren: Häufig sind dies einzelne „Dachbodenfunde“. Allerdings werden derartige Feuerlöscher auch gesammelt und bei Auflösung entsprechender Sammlungen wieder in Umlauf gebracht. Entsprechende Feuerlöscher dürfen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, nicht in Verkehr gebracht werden. Innerhalb des Berichtszeitraums stieg die Zahl unzulässiger Angebote stetig an. Mit 205 bzw. 206 unzulässigen Angeboten in den Jahren 2017 und 2018 hat sich das Angebot tetrachlormethan- bzw. halonhaltiger Feuerlöschern auf hohem Niveau konsolidiert.



Unzulässige Angebote tetrachlormethan- und halonhaltiger Feuerlöscher seit 2004.

Quecksilber

Von 2007 bis 2011 nahm die Anzahl unzulässiger Quecksilberangebote stetig ab. Angeboten werden reines Quecksilber (v.a. von Privatpersonen als so genannter „Dachbodenfund“) bzw. quecksilberhaltige Amalgamlegierungen (u.a. aus Zahnarztpraxen). Seit 2011 sind Quecksilberthermometer (REACH Anhang XVII Nr. 18a) erstmals mit in die Suchroutinen aufgenommen worden und es zeigte sich bis 2013 ein leichter Anstieg unzulässiger Angebote von Quecksilberthermometern. Seit 2014 sind diese Angebote allerdings kaum noch zu finden, dafür stiegen die anderen unzulässigen Quecksilberangebote bis 2017 wieder an. So wurden im Jahr 2017 23 unzulässige Angebote von Quecksilber gefunden, 2018 brach das Angebot auf nur noch zwei als unzulässig identifizierte Angebote ein.



Unzulässige Quecksilberangebote seit 2004.

Fazit & Ausblick

Der Internethandel boomt und wird aller Voraussicht nach auch in der Zukunft weiter wachsen. Dennoch kann die bisherige Entwicklung aus Sicht der Expertengruppe Internethandel keineswegs als linear beschrieben werden – und dies ist auch für die kommenden Jahre nicht zu erwarten: Marktgeschehen und die großen Handelsplattformen haben sich als sehr dynamisch erwiesen, neue Akteure sind hinzugekommen, neue Geschäftsmodelle – wie das Fulfillment – haben sich etabliert.

Die Marktüberwachungsbehörden sehen sich bei der Überwachung des Internethandels mit Chemikalien, chemischen Produkten und Produkten mit den besonderen Herausforderungen des Vertriebsweges konfrontiert:

- Der Kundenkreis im Internethandel lässt sich weder regional noch national eingrenzen
- Die Angebote sind im Regelfall weltweit abruf- und nutzbar
- Die Verkaufsabwicklung vollzieht sich mit hoher Geschwindigkeit
- Die Ware kann weder zeitlich noch örtlich unmittelbar in Augenschein genommen werden
- Bei Angeboten ausländischer Anbieter haben deutsche Behörden oft keinen direkten Zugriff auf dieselben

Die bisherigen Erkenntnisse aus der Überwachung des Internethandels zeigen, dass das Internet von vielen Anbietern noch immer als ein rechtlich weitgehend ungeregelter Raum angesehen wird, in welchem die verschiedensten gefährlichen Chemikalien, chemischen Produkte und Produkte angeboten werden können. Bewusstes Umgehen von gesetzlichen Vorschriften durch Anbieter, aber auch Unkenntnis dessen, was erlaubt bzw. verboten ist, sind die Hauptgründe dafür. Beides trifft auf eine Erwartungshaltung von Verbraucherinnen und Verbrauchern, die vielfach davon ausgehen, dass der Staat das online verfügbare Angebot reguliert und überwacht. Käuferinnen und Käufer gehen mithin davon aus, dass die angebotenen Produkte erlaubt sind und den Vorgaben zum Umwelt- und Verbraucherschutz entsprechen. Die Erfahrungen im Rahmen des BLAC-Projektes zeigen, dass dies nicht zutreffend ist: Im Rahmen der Arbeit der Expertengruppe werden immer mehr gefährliche Produkte entdeckt, die im stationären Handel seit vielen Jahren so gut wie keine Rolle (mehr) spielen, im Online-Handel jedoch ein wachsendes Verbraucherschutzproblem darstellen. Viele Anbieter solcher Produkte haben ihren Sitz im außereuropäischen Ausland, wodurch eine Rechtsdurchsetzung nicht oder nur unzureichend möglich ist. Das führt letztlich zu Wettbewerbsverzerrungen, meist zu Lasten der heimischen Wirtschaft. Daneben werden im Internet Produkte an Endverbraucher abgegeben, die sich eigentlich an Gewerbetreibende richten. Oft fehlt es hier zum Beispiel an den erforderlichen Verpackungen (kindergesicherter Verschluss/tastbarer Gefahrenhinweis) oder einschlägige Abgabebestimmungen werden umgangen.

Die Expertengruppe hat mit ihrer Etablierung seit 2006 Pionierarbeit geleistet und ihre Tätigkeit im Berichtszeitraum seit 2013 erfolgreich verstetigt. Sie deckt mit der Auswahl der exemplarisch überwachten Produkte weite chemikalienrechtliche Regelungsbereiche ab. Der etablierte Dialog mit den Plattformbetreibern und die Kooperationen auf europäischer Ebene haben sich als gewinnbringend erwiesen. Es ist gelungen, durch die Arbeit des Verbundes insgesamt einen Beitrag zur Stärkung des Umwelt- und Verbraucherschutzes zu leisten.

Die Internetüberwachung in der bisher praktizierten Form als überwiegend reine „Desktop-Kontrolle“ gelangt jedoch auch an systembedingte Grenzen: Nur ein Ausschnitt der zu überwachenden Vorschriften lässt sich auf Basis einer reinen Online-Überprüfung kontrollieren. In vielen Fällen wäre die mögliche Unzulässigkeit eines Angebotes erst über einen Testkauf – gegeben-

nenfalls mit anschließender Probenuntersuchung – zweifelsfrei festzustellen. Dies muss bislang im Rahmen des Behördenverbundes in den meisten Fällen unterbleiben. Ein systematisches Vorgehen gegen gefährliche Produkte ist damit nur eingeschränkt möglich.

Es fehlt derzeit an einem belastbaren Gesamtüberblick über die Überwachung des Internethandels in Deutschland mit Chemikalien, chemischen Produkten und Produkten, die gefährliche Stoffe enthalten. In die Statistik des Behördenverbundes fließen nur die Daten ein, die die teilnehmenden Behörden mitteilen und es lassen sich aus ihnen aus verschiedenen Gründen kaum belastbare Aussagen zu Trends und Entwicklungen ablesen. Aktivitäten von Behörden außerhalb des Verbundes und verwandten Sektoren bleiben unberücksichtigt.

Darüber hinaus ist zu diskutieren, inwieweit die im Wesentlichen nach wie vor auf freiwilliger Beteiligung und persönlichem Engagement Einzelner beruhende Struktur des Behördenverbundes dazu geeignet ist, auf Dauer den wachsenden Herausforderungen des boomenden Internethandels zu begegnen. Die bisherige Arbeitsweise des Verbundes orientiert sich an den Stärken, Schwerpunkten und Ressourcen der beteiligten Behörden. Damit lässt sich nur ein Teil des Angebotes exemplarisch überwachen.

Unzulässige Angebote ausländischer Anbieter gelangen oft in solchen Mengen auf die Handelsplattformen, dass eine einzelfallbezogene Bearbeitung innerhalb der etablierten Strukturen aus Kapazitätsgründen nicht leistbar ist. Zwar sind im Zusammenwirken mit den Plattformbetreibern hier erste Ansätze für wirksame Massenverfahren etabliert worden, die auf die rasche Löschung solcher Angebote abzielen, und so mehr Angebote erreichen, als die Behörden für sich genommen abzuarbeiten im Stande wären. Diese Ansätze sollten ausgebaut und weiterentwickelt werden.

Die neue, 2021 wirksam werdende EU-Marktüberwachungsverordnung 2019/1020 wird auch zu Veränderungen der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung führen. Es ist erkennbar, dass die Einbeziehung der Fulfillment-Dienstleister in den Kreis der Wirtschaftsakteure Gewicht verschieben wird – wie dieses sich im Einzelnen praktisch auswirken wird, ist aber noch offen. Sicher ist jedoch, dass die Herausforderungen für die Marktüberwachung im Onlinehandel weiter zunehmen werden.

Anhang

Teilnehmende Behörden der Expertengruppe Internethandel (Stand: 11/2019):

- Bezirksregierung Münster
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
- Gewerbeaufsicht des Landes Bremen
- Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein
- Landesamt für Umwelt, Rheinland-Pfalz
- Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt
- Landesdirektion Sachsen
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein
- Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung, und Forsten Rheinland-Pfalz
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
- Regierung von Oberfranken – Gewerbeaufsichtsamt
- Regierung von Unterfranken – Gewerbeaufsichtsamt
- Regierungspräsidium Tübingen