

3 Die Produktanforderungen (§ 3 ProdSG)

Zentrale Vorschrift des ProdSG im Abschnitt 2 über „*Voraussetzungen für die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt sowie für das Ausstellen von Produkten*“ ist § 3 ProdSG mit der Überschrift: „*Allgemeine Anforderungen an die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt*“. Es ist die Kernvorschrift, das Herzstück des ProdSG.

3.1 Grundlagen

§ 3 ProdSG enthält die Grundaussage bzw. Grundfestlegung, dass nur solche Produkte „auf dem Markt“ bereitgestellt werden dürfen, die den einschlägigen Produktanforderungen entsprechen. **Marktfähigkeit setzt Rechtskonformität voraus.** § 6 ProdSG enthält „Zusätzliche Anforderungen an die Bereitstellung von Verbraucherprodukten auf dem Markt“.

Wann darf ein Produkt gemäß ProdSG vermarktet werden?

Ein Produkt ist marktfähig, wenn es

- die Anforderungen des § 3 ProdSG erfüllt und zusätzlich
- bei einem Verbraucherprodukt die Anforderungen des § 6 ProdSG erfüllt.

Voraussetzung für rechtmäßige Vermarktung gemäß § 3 ProdSG sind

- die Erfüllung von materielle Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen (Abs. 1 und 2) und
- Hinweise und Instruktionspflichten – auch in Form einer Gebrauchsanleitung (Abs. 3 und 4).

3.1.1 Verkehrsverbot für gesetzwidrige/unsichere Produkte

Es dürfen nur Produkte auf dem Markt bereitgestellt werden, die „*nicht gefährden*“. Daher enthält § 3 ProdSG letztlich eine Unterlassungspflicht. Es dürfen nicht solche Produkte bereitgestellt werden, die gefährden bzw. nicht die gesetzlichen Anforder-

rungen erfüllen. Dieses Verkehrsverbot⁶¹¹ gilt für nicht gesetzeskonforme Produkte unmittelbar⁶¹². Das Bereitstellungsverbot

- muss nicht erst mit einer behördlichen Maßnahme konkretisiert, also durch einen Verwaltungsakt wirksam gemacht werden,
- kann aber natürlich im Einzelfall in einer Marktüberwachungsmaßnahme gegenüber einem Wirtschaftsakteur konkretisiert und so durchgesetzt und vollstreckbar gemacht werden.

Es heißt häufig, man dürfe nur sichere Produkte auf dem Markt bereitstellen. So hatte es das ProdSG 1997 gesagt. Heute taucht der Begriff des „sicheren“ (Verbraucher-) Produkts noch in § 6 Abs. 5 und Abs. 6 ProdSG auf. Das LG Hamburg spricht von „sicher im Sinne des § 3 ProdSG“⁶¹³. § 3 Abs. 2 Satz 2 ProdSG spricht umgekehrt von einem „gefährlichen Produkt“.

Wenn aber ein Produkt nicht alle Anforderungen des § 3 ProdSG erfüllt und daher nicht marktfähig ist, ist es nicht unbedingt gefährlich bzw. unsicher: Es kann ja auch „nur“ um einen Verstoß gegen eine formelle Anforderung gehen, die – etwa bei fehlerhafter CE-Kennzeichnung – allein nicht zur Produktunsicherheit führt. Trotzdem handelt es sich um ein – aus Gründen des Produktsicherheitsrechts – nicht marktfähiges Produkt. „Die Konformität mit den EU-Vorschriften ist mehr als die rein technische Sicherheit“⁶¹⁴:

- Ein unsicheres bzw. gefährdendes Produkt ist nicht marktfähig.
- Ein sicheres Produkt ist nicht marktfähig, wenn es nicht die formellen Voraussetzungen für den Vertrieb erfüllt.

Das VG Stade betont zu FFP2-Atmungschutzmasken: „Zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes ist es unabdingbar, dass persönliche Schutzausrüstungen, auf denen die Angaben (CE-Kennzeichnung) unzutreffend sind und die nicht bereitgestellt werden dürfen, aus dem Markt genommen werden und dass der Antragsgegner die erforderlichen Informationen erhält, um das gewährleisten und überwachen zu können“⁶¹⁵.

⁶¹¹ Zur Parallelvorschrift § 24 Tabakerzeugnisgesetz spricht die Gesetzesbegründung von einem „allgemeinen Verkehrsverbot“ (BT-Drs 18/7218 v. 11.1.2016, S. 44).

⁶¹² Zur Vorvorgängerfassung vgl. *Peine*, GSG, 3. Aufl. 2002, § 3 Rn. 12 und 16; *Jörg Janiszewski*, GSG, 1998, § 3 Anm. 1, S. 44.

⁶¹³ LG Hamburg, Urteil v. 5.6.2015 (Az. 315 O 95/15) – Garagatorantriebe.

⁶¹⁴ *Wende*, in: Klindt, ProdSG, 3. Aufl. 2021, § 8 Rn. 40.

⁶¹⁵ VG Stade, Beschluss v. 9.4.2021 (Az. 6 B 292/21).

3.1.2 Keine Herstellungsverbote

§ 3 ProdSG enthält keine Herstellungsverbote.

§ 3 ProdSG verbietet nicht die Herstellung, sondern erst die Vermarktung – das Bereitstellen „auf dem Markt“. Produkte, die den Anforderungen nicht entsprechen, dürfen

- unter bestimmten Voraussetzungen ausgestellt werden (§ 3 Abs. 5 ProdSG),
- für den Export in Drittstaaten hergestellt werden (siehe 2.4.3).

Andere Gesetze enthalten Herstellungsverbote – und sie sind selbstverständlich neben dem ProdSG zu beachten (siehe 1.9 und 1.10):

- Stoffverbote gemäß Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgeräte-Stoffverordnung – ElektroStoffV).
- Verbote im Chemikalien- und Gefahrstoffrecht für „bestimmte Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse“ gemäß Art. 67 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) i. V. m. Anhang XVII und § 16 Abs. 2 GefStoffV i. V. m. Anhang II.

Aber das ProdSG wirkt sich durch Anforderungen an die Beschaffenheit von Produkten – selbstverständlich – auf den Herstellungsprozess aus, soweit dieser die Vermarktung in der Union vorbereitet.

3.1.3 Bereitsteller als Adressaten der Bereitstellungspflicht

§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 ProdSG nennen nicht die Adressaten des Verkehrsverbots bzw. der Pflichten beim Bereitstellen bzw. Inverkehrbringen, Ausstellen und der erstmaligen Verwendung. Die Vorschriften gelten also für alle Wirtschaftsakteure, die Produkte bereit- oder ausstellen – für Hersteller und ihre Bevollmächtigten, für Importeure⁶¹⁶ und Händler⁶¹⁷ sowie für Fulfilment-Dienstleister.

⁶¹⁶ Vgl. als wichtigen Importeur-Grundfall zum alten Gerätesicherheitsgesetz (GSG): BGH, Urteil v. 28.3.2006 (Az. VI ZR 46/05) – Tapetenkleistermaschine aus China (siehe 2.3.5.3).

⁶¹⁷ Vgl. als wichtigen Händler-Grundfall zur Maschinenrichtlinie von 1998: EuGH, Urteil v. 8.9.2005 (Az. Rs C40/04) – Biegepresse von Frankreich nach Finnland (siehe 2.3.6.3).

§ 3 ProdSG gilt für **alle Bereitsteller eines Produkts** – also Hersteller und ihre Bevollmächtigten, Importeure oder Händler und Fulfilment-Dienstleister.

Das Ausmaß der Pflichten gemäß § 3 ProdSG für die jeweiligen Bereitsteller hängt von ihrer Rolle in der Lieferkette ab.

3.1.4 Bußgeld bei Ordnungswidrigkeit

Ordnungswidrig und mit einem Bußgeld bis zu 10 000,- € belegt sind nur Verstöße der Wirtschaftsakteure gegen § 3 Abs. 3 und Abs. 4 ProdSG, also Verstöße gegen die Instruktionspflichten – nämlich die Pflicht zu Hinweisen auf Gefahren bei der Aufstellung und die Pflicht zur Mitlieferung der Gebrauchsanleitung (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ProdSG). Für die Grundpflichten nach § 3 Abs. 1 und 2 enthält das ProdSG keine Bußgeldvorschriften, die ProdSV sanktionieren aber Verstöße – § 9 der Maschinenverordnung (9. ProdSV) enthält etwa 9 Bußgeldtatbestände.

3.1.5 Gestufte Produktsicherheitspflichten

Zwar sagt das ausdrücklich nur § 6 ProdSG für Verbraucherprodukte, aber auch § 3 ProdSG gilt für die Bereitsteller nur „jeweils im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit“. Das bedeutet, dass die Wirtschaftsakteure in Abhängigkeit von ihrer Stellung in der Lieferkette unterschiedlich weitgehende Pflichten haben.

Der Produktrechts-Rahmenbeschluss Nr. 768/2008 (siehe 1.6.1) erläutert die gestuften Produktsicherheitspflichten der Wirtschaftsakteure:

- Erwägungsgrund 17: „Die Wirtschaftsakteure sollten für die Konformität der Produkte verantwortlich sein, je nachdem welche Rolle sie jeweils in der Lieferkette spielen“.
- Erwägungsgrund 19: Es ist „eine klare und verhältnismäßige Verteilung der Pflichten vorgesehen, die auf die einzelnen Akteure je nach ihrer Rolle im Liefer- und Vertriebsprozess entfallen“.
- Erwägungsgrund 20: „Es muss klar zwischen dem Hersteller und den in der Vertriebskette nachgeschalteten Akteuren unterschieden werden“, da „bestimmte Aufgaben nur vom Hersteller wahrgenommen werden können.“
- Art. R5 über „Verpflichtungen der Händler“ beschränkt die Pflichten des Händlers im Wesentlichen darauf „die geltenden Anforderungen mit der gebührenden Sorgfalt [zu berücksichtigen], wenn sie ein Produkt in Verkehr bringen“.

Gestufte Produktsicherheitspflichten

- Die primär Verpflichteten sind die Hersteller.
- Importeure haben im Vergleich zu Herstellern reduzierte Produktsicherheitspflichten.
- Händler haben im Vergleich zu Importeuren reduzierte Produktsicherheitspflichten.

Die unterschiedliche Reichweite der Produktsicherheitspflichten ist leider nur klar unterschieden im Produkt-Beschluss, den Wirtschaftsakteure eher nicht lesen. Im ProdSG kommt das alles nicht wirklich zum Ausdruck. In diesem Buch wurde die Reichweite der Sicherheitspflichten in Kapitel 2 bei der Darstellung der einzelnen Wirtschaftsakteure im Zusammenhang des persönlichen Anwendungsbereichs des ProdSG herausgearbeitet.

3.1.6 Prüfung, ob Vorschriften vorgehen oder daneben gelten

In dreierlei Richtung ist vor der Anwendung des § 3 ProdSG zu prüfen, ob andere Rechtsvorschriften – allein oder zusätzlich – gelten:

- Zunächst ist zu prüfen, ob das zu beurteilende Produkt unter ein in § 1 Abs. 3 ProdSG genanntes Gesetz fällt, das vollständig das ProdSG verdrängt (siehe 2.1.5).
- Dann ist zu prüfen, ob das ProdSG durch eine Spezialvorschrift i. S. d. § 1 Abs. 4 ProdSG mit CE-Kennzeichnungspflicht überlagert wird, die primär heranzuziehen ist, aber weitergehende Aspekte des ProdSG nicht verdrängt (siehe 2.1.6 und 1.9).
- Schließlich ist immer auch zu prüfen, ob andere produktbezogene Rechtsvorschriften (ohne CE-Kennzeichnung) zusätzlich anwendbar sind (siehe 1.10).

Die drei Fragen zur Anwendbarkeit anderen Produktrechts neben ProdSG

1. Schritt § 1 Abs. 3 ProdSG: Ausschließliche Anwendung eines Spezialgesetzes?
Folge: ProdSG wird vollständig verdrängt
2. Schritt § 1 Abs. 4 ProdSG: Primäre Anwendung eines Spezialgesetzes?
Folge: ProdSG gilt für Aspekte, die in dieser Spezialvorschrift nicht geregelt sind
3. Schritt: Zusätzliche Anwendung weiterer produktbezogener Gesetze?
Folge: ProdSG und Spezialvorschrift gelten gleichberechtigt nebeneinander

Neben dem öffentlich-rechtlichen Produktsicherheitsrecht sind außerdem immer und für jedes Produkt die Anforderungen des zivilrechtlichen Produkthaftungsrechts zu beachten.

3.1.7 Überblick zu den Absätzen des § 3 ProdSG

§ 3 unterteilt Produkte in zwei große Gruppen:

- In § 3 Abs. 1 ProdSG geht es um Produkte, die von einer EU-Harmonisierungsrechtsvorschrift erfasst werden – den **europäisch-harmonisierten Bereich**. Marktfähigkeit besteht bei EU-Konformität – es geht um „CE-Recht“ (auch wenn Harmonisierungsrechtsvorschriften einige wenige Produkte kennen, die nicht mit CE versehen werden müssen und daher auch nicht dürfen – etwa unvollständige Maschinen).
- In § 3 Abs. 2 ProdSG geht es um Produkte, für die es keine europäisch harmonisierten Produkthanforderungen gibt – den **nicht europäisch-harmonisierten Bereich**. Marktfähigkeit besteht bei „Gefährdungsfreiheit“ – es gibt keine „CE-Konformität“, aber Produkte dürfen „nicht gefährden“.

- § 3 Abs. 1 ProdSG regelt Produkte mit europäisch harmonisierten Anforderungen („CE-Recht“). Marktfähigkeit besteht bei CE-Konformität.
- § 3 Abs. 2 ProdSG regelt Produkte nicht europäisch harmonisierte Produkte. Marktfähigkeit besteht bei Gefährdungsfreiheit.

Manche beschreiben die beiden ersten Absätze des § 3 ProdSG als geregelten und „ungeregelten“⁶¹⁸ oder „freien“⁶¹⁹ Bereich. Gemeint ist, dass es europäische Anforderungen gibt oder eben nicht. Die Worte sind aber missverständlich. **Das Produktsicherheitsrecht kennt keinen freien oder unregelmäßig Bereich**. Es gibt immer jedenfalls nationale Produkthanforderungen.

Wenn man vom „freien Bereich“ redet, kann das bei der Anwendung des § 3 Abs. 2 ProdSG eine Freiheit suggerieren, die es nicht gibt:

- erstens schon nicht wegen der doch auch in dieser Vorschrift (wenn auch sehr allgemein) geregelten Anforderungen (siehe 3.3),
- zweitens nicht, weil in den meisten Fällen auch weitere Vorschriften gelten werden (siehe 1.9 und 1.10) und
- drittens weil immer auch das Produkthaftungsrecht gilt.

⁶¹⁸ *Schneider*, CE-Kennzeichnung, S. 15 ff.

⁶¹⁹ *Schlagowski*, Technische Dokumentation, S. 9.

- § 3 Abs. 1 ProdSG regelt die Anforderungen an Produkte im europäisch-harmonisierten Bereich (dazu 3.2).
- § 3 Abs. 2 ProdSG enthält die Anforderungen an Produkte ohne EU-Harmonisierungsrechtsvorschriften (dazu 3.3).
- § 3 Abs. 3 ProdSG betrifft Hinweise auf Gefahren bei der Aufstellung des Produkts (dazu 3.4).
- § 3 Abs. 4 ProdSG verpflichtet zur Mitlieferung einer Gebrauchsanleitung (dazu 3.5).
- § 3 Abs. 5 ProdSG gilt der Ausstellung eines Produkts, das nicht die Anforderungen der Abs. 1 bis 4 des § 3 ProdSG einhält (dazu 3.6).

3.2 Europäisch-harmonisierter Bereich (Abs. 1: CE-Recht)

§ 3 Abs. 1 ProdSG gilt für das Inverkehrbringen von CE-kennzeichnungspflichtigen Produkten – und ist so letztlich die Grundnorm des CE-Rechts.

3.2.1 Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 ProdSG

§ 3 Abs. 1 ProdSG gilt für das Bereitstellen von Produkten, die erfasst sind von einer der EU-Harmonisierungsrichtlinien (siehe zu ihnen 1.6.3), die wiederum in den ProdSV in deutsches Recht umgesetzt sind (siehe zu ihnen 1.8). Man spricht von Produkten im europäisch-harmonisierten Bereich.

Diese Beschränkung auf den europäisch-harmonisierten Bereich bedeutet: § 3 Abs. 1 ProdSG

- gilt für das Inverkehrbringen von neuen Produkten;
- gilt nicht für das Bereitstellen von gebrauchten Produkten.

Denn die EU-Harmonisierungsrichtlinien gelten nur für das erstmalige Bereitstellen, also das Inverkehrbringen neuer Produkte⁶²⁰. Daher ist bei erneutem Inverkehrbringen ursprünglich unter diese Richtlinien fallender und jetzt gebrauchter Produkte § 3 Abs. 2 ProdSG heranzuziehen.

- Wenn gebrauchte Produkte, die unter eine Harmonisierungsrechtsvorschrift fallen, aus Drittländern in die Europäische Union eingeführt werden, werden sie gemäß „wie neue Produkte behandelt“ (§ 2 Nr. 9 Halbsatz 2 ProdSG), „sodass

⁶²⁰ Kommission, Blue Guide, 2.1, S. 16.

die einschlägigen Harmonisierungsrechtsvorschriften auch für eingeführte, gebrauchte Produkte gelten⁶²¹ und für ihr Bereitstellen durch den Einführer dann § 3 Abs. 1 ProdSG gilt.

- Wenn gebrauchte Produkte, die unter eine Harmonisierungsrechtsvorschrift fallen, aus der EU nach Deutschland kommen, gilt § 3 Abs. 2 ProdSG, denn sie sind nicht (mehr) neu in der EU.

3.2.2 Produkthanforderungen im Überblick

§ 3 Abs. 1 ProdSG regelt in zwei Nummern zwei Produkthanforderungen:

1. Erstens werden die ProdSV in Bezug genommen und es heißt, es müssen „die darin vorgesehenen Anforderungen erfüllt“ werden. Das ist selbstverständlich, denn es folgt schon aus den Rechtsverordnungen. Es würde auch gelten, wenn es nicht – der Übersichtlichkeit halber – in § 3 Abs. 1 Nr. 1 ProdSG stünde.
2. Zweitens dürfen „Sicherheit und Gesundheit von Personen oder sonstige in den Rechtsverordnungen nach § 8 Abs. 1 [ProdSG] aufgeführte Rechtsgüter bei bestimmungsgemäßer Verwendung oder vorhersehbarer Fehlanwendung nicht gefährdet“ sein.

Die Bereitstellungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 ProdSG für europäisch harmonisierte Produkte

1. *Verweisungsklausel*: Konformität mit ProdSV = Harmonisierungsrechtsvorschriften
2. *Auffangklausel*: Nichtgefährdung

3.2.3 Europäische Produkthanforderungen (CE-Recht)

Ein Produkt darf im harmonisierten Bereich nur bereitgestellt werden, wenn die in den ProdSV „vorgesehenen Anforderungen erfüllt“ sind, also die Voraussetzungen der Rechtsverordnungen eingehalten sind, d. h. die Pflichten gemäß ProdSV umgesetzt sind. Die ProdSV verweisen dann auf die jeweilige EU-Harmonisierungsrechtsvorschrift. Letztlich kann also die Anforderung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 ProdSG für das Beispiel einer Maschine so formuliert werden:

Eine Maschine darf nur bereitgestellt werden, wenn sie die Anforderungen der Maschinenrichtlinie einhält.

⁶²¹ BR-Drs. 130/21 v. 12.2.2021, S. 68.

3.2.3.1 Die Harmonisierungsrechtsvorschriften

Anhang I der EU-Marktüberwachungs-VO enthält eine Liste der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union.

Die Liste ist zeitlich geordnet – angefangen von der 1969 erlassenen Richtlinie 69/493/EWG für Kristallglas bis zur Verordnung (EU) 2018/1139 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt in Bezug auf unbemannte Luftfahrzeuge sowie deren Motoren, Propeller, Teile und Ausrüstung zur Fernsteuerung.

3.2.3.2 Dynamische Verweisungen in Rechtsverordnungen (ProdSV)

Europäische Richtlinien werden (erst) dadurch wirksam, dass sie in deutsches Recht umgesetzt werden (siehe 1.6.3.3).

Bei den ProdSV handelt sich um Umsetzungen des europäischen Rechts in Form einer dynamischen Verweisung.

- § 3 Nr. 1 der Verordnung über elektrische Betriebsmittel (1. ProdSV): „Elektrische Betriebsmittel dürfen nur dann auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn sie mit den in Anhang I der Richtlinie 2014/35/EU genannten Sicherheitszielen übereinstimmen“.
- § 3 Abs. 2 Nr. 1 der Maschinenverordnung (9. ProdSV): „Der Hersteller oder sein Bevollmächtigter muss vor dem Inverkehrbringen oder vor der Inbetriebnahme einer Maschine sicherstellen, dass die Maschine den in Anhang I der Richtlinie 2006/42/EG aufgeführten, für sie geltenden grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen entspricht“.

In Bezug genommen wird die Maschinenrichtlinie – die Erwähnung der Nr. 2006/42/EG hat nicht zur Folge, dass spätere Richtlinienänderungen nicht von dieser Verweisung in § 3 der Maschinenverordnung erfasst werden, denn spätere Richtlinienänderungen – etwa durch die Richtlinie 2009/127/EG – heißen immer „zur Änderung der Richtlinie 2006/42/EG“ und die Nummer bleibt dieselbe (so wie auch die alte Maschinenrichtlinie 1998/37/EG schon im selben Jahr durch die Richtlinie 98/79/EG geändert, aber nicht neu nummeriert worden ist). Nur wenn eine Richtlinie mit neuer Nummer neu bekannt gemacht wird, muss auch die Verweisung geändert werden (so wie bei der Neuveröffentlichung der Niederspannungsrichtlinie 1973/23/EWG unter der neuen Nr. 2006/95/EG und dann 2014/35/EU, ohne dass eine Textänderung erfolgte).

3.2.3.3 Die Rechtsverordnungen gemäß § 8 ProdSG

Die meisten Rechtsverordnungen, mit den auf der Grundlage des § 8 ProdSG EU-Harmonisierungsrichtlinien umgesetzt werden, heißen ProdSV (3.2.3.3.1), aber nicht alle (3.2.3.3.2 und 3.2.3.3.3).

3.2.3.3.1 Die ProdSV

Die Verordnungen zum ProdSG (ProdSV) hießen zuvor Verordnungen zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSGV). Der Bundesrat hatte vorgeschlagen⁶²², sie in einer Anlage 2 des ProdSG aufzulisten. Es sind:

- 1. ProdSV: Verordnung über die Bereitstellung elektrischer Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen auf dem Markt
Sie setzt die Richtlinie 2006/95/EG (Niederspannungsrichtlinie) in nationales Recht um.
- 2. ProdSV: Spielzeugverordnung
Sie setzt die Richtlinien 88/378/EWG und 2009/48/EG (Spielzeugrichtlinie) in nationales Recht um.
- 6. ProdSV: Verordnung über die Bereitstellung von einfachen Druckbehältern auf dem Markt
Sie setzt die Richtlinie 2009/105/EG (Druckbehälterrichtlinie) in nationales Recht um.
- 9. ProdSV: Maschinenverordnung
Sie setzt die Richtlinie 2006/42/EG (Maschinenrichtlinie) in nationales Recht um.
- 10. ProdSV: Verordnung über die Bereitstellung von Sportbooten und den Verkehr mit Sportbooten
Sie setzt die Richtlinien 94/25/EG und 2003/44/EG (Richtlinien über Sportboote) in nationales Recht um.
- 11. ProdSV: Explosionsschutzprodukteverordnung
Sie setzt die Richtlinie 2014/34/EU (ATEX-Richtlinie) in nationales Recht um.
- 12. ProdSV: Aufzugsverordnung
Sie setzt die Richtlinie 95/16/EG (Aufzugsrichtlinie) in nationales Recht um.
- 13. ProdSV: Aerosolpackungsverordnung
Sie setzt die Richtlinie 75/324/EWG (Richtlinie über Aerosolpackungen) in nationales Recht um.
- 14. ProdSV: Druckgeräteverordnung
Sie setzt die europäische Druckgeräte richtlinie 97/23/EG in nationales Recht um.

⁶²² BR-Drs. 314/11 v. 8.7.2011, Nr. 9, S. 8 ff.

Nicht mehr in Kraft sind:

- Die 3. GPSGV war die Maschinenlärminformations-Verordnung und galt bis 2007. Sie wurde durch die Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung (Lärm-VibrationsArbSchV) abgelöst.
- Die 4. und 5. GPSGV waren die Schutzaufbautenverordnung und die Verordnung über kraftbetriebene Flurförderzeuge und galten bis 1995. Sie sind in der Maschinenverordnung aufgegangen⁶²³.
- Die 7. ProdSV war die Gasverbrauchseinrichtungsverordnung und galt bis 2019 (siehe 1.6.2.3). Sie wurde abgelöst durch das Gasgerätedurchführungsgesetz.
- Die 8. ProdSV war die Verordnung über die Bereitstellung von persönlichen Schutzausrüstungen auf dem Markt (siehe 1.6.2.2). Sie wurde abgelöst durch das PSA-Durchführungsgesetz (PSA-DG).

Zwei (auch) auf der Grundlage des § 8 ProdSG erlassene Rechtsverordnungen heißen nicht ProdSV:

3.2.3.3.2 ElektroStoffV

Die Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung) beruht auf dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und dem Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG). Sie setzt die RoHS-Richtlinie 2011/65/EU um = **Restriction of (the use of certain) Hazardous Substances in electrical and electronic Equipment**. Für sie gilt die EU-Marktüberwachungs-VO (Anhang I Nr. 39), aber nicht Art. 4.

Es gibt Urteile zu: Solar-Ladegeräten⁶²⁴, LED-Lampen⁶²⁵ und zum Quecksilbergehalt bei Energiesparlampen⁶²⁶.

3.2.3.3.3 Wasserstofftankstellenverordnung

Die Verordnung über die technischen Standards für Wasserstofftankstellen für Kraftfahrzeuge (Wasserstofftankstellenverordnung – WTV⁶²⁷) hieß im Referentenentwurf noch 15. ProdSV⁶²⁸. Sie setzt die Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFID) um.

⁶²³ Siehe BR-Drs. 44/93 v. 21.1.1993.

⁶²⁴ FG Düsseldorf, Urteil v- 19.11.2018 (Az. 4 K 2044/17 Z). – Besprechung in 2.3.12.

⁶²⁵ OLG Köln, Urteil v. 28.7.2017 (Az. I-6 U 193/16). – Besprechung in 6.2.4.6.

⁶²⁶ BGH, Urteil v. 21.9.2016 – I ZR 234/1).

⁶²⁷ BGBl. 2019 Teil I Nr. 44 v. 5.12.2019, S. 1957.

⁶²⁸ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 11.9.2019 (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/entwurf-verordnung-produktsicherheitsgesetz-wasserstofftankstellen-kfz.pdf?__blob=publicationFile).

Diese Verordnung ist sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten am 6.6.2020 gemäß § 6 Abs. 2 automatisch außer Kraft getreten, denn die Geltungsdauer ist nicht verlängert worden.

3.2.3.4 Verhältnis der ProdSV zum ProdSG

Das ProdSG regelt einen Vorrang von anderen Vorschriften in den ProdSV für

- Gefahrenhinweise bei der Aufstellung von Produkten (§ 3 Abs. 3 ProdSG) und
- Gebrauchsanleitungen (§ 3 Abs. 4 ProdSG).

Das bringen die Abs. 3 und 4 des ProdSG zum Ausdruck, indem sie ihre Geltung einschränken mit den Worten, „sofern in den Rechtsverordnungen nach § 8 keine anderen Regelungen vorgesehen sind“. Wenn Spezialvorschriften in den ProdSV Gefahrhinweise oder Gebrauchsanleitungen regeln, gehen sie also auf jeden Fall dem ProdSG vor – nicht nur dann, wenn die Anforderungen strenger sind, sondern auch wenn sie geringer bzw. milder sein sollten (siehe noch 3.4).

3.2.3.5 Anwendungsbereich der ProdSV: nur neue Produkte

Die ProdSV gelten – wie die CE-Richtlinien (siehe 1.6.3.2) – nur für neue Produkte. Das sagen die Rechtsverordnungen seit 2004 – seit dem GPSG – ausdrücklich im Paragrafen zum Anwendungsbereich.

Das ProdSG erfasst zwar auch gebrauchte Produkte, aber dann gilt „nur“ § 3 Abs. 2 ProdSG. Das europäische Recht erfasst gebrauchte Produkte nur in der Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG – aber nur für Verbraucherprodukte.

3.2.3.6 Die Zuordnung von Produkten zu ProdSV

In der Rechtsprechung⁶²⁹, in Stellungnahmen der Bundesregierung⁶³⁰ und in DIN-Normen⁶³¹ wird häufig von „Rechtsunterworfenen“ gesprochen: „Jeder Rechtsunterworfenen hat seine Verpflichtungen zu erfüllen“⁶³² – das „Recht ist gegenüber Rechtsunterworfenen zu entscheiden“⁶³³. Unterworfen sein muss man erst einmal erkennen.

⁶²⁹ BVerfG, Beschluss v. 10.2.2021 (Az. 2 BvL 8/19); BGH, Beschluss v. 7.3.2019 (Az. 3 StR 192/18).

⁶³⁰ BT-Drs. 17/5411 v. 7.4.2011, S. 4.

⁶³¹ Einführungsbeitrag zur DIN EN 12195-1 „Ladungssicherung auf Straßenfahrzeugen – Sicherheit – Teil 1: Berechnung von Sicherungskraften“.

⁶³² BGH, Urteil v. 9.10.2014 (Az. III ZR 32/14).

⁶³³ OLG Hamm, Beschluss v. 10.2.1999 (Az. 2 Ws 20/99).

- „Es liegt in der Verantwortung des Herstellers zu überprüfen, ob sein Produkt in den Geltungsbereich einer bestimmten EU-Harmonisierungsrechtsvorschrift fällt“.
- „Das Produkt darf nur bereitgestellt und in Betrieb genommen werden, wenn es zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens den Bestimmungen sämtlicher anzuwendenden Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union entspricht“.

Kommission, Blue Guide, 2.1, S. 16 und 2.6, S. 22.

Auch ein großes „Ausmaß an Komplexität, mit dem eine gewisse Unübersichtlichkeit einhergeht, entbindet die Rechtsanwender ebenso wie die Rechtsunterworfenen jedoch nicht davon, die auf einen bestimmten Lebenssachverhalt jeweils anwendbare Norm zu bestimmen, indem die für eine Anwendung in Betracht kommenden Vorschriften unter Zuhilfenahme der üblichen Methoden ausgelegt und dabei ggf. auftretende Konkurrenzverhältnisse zwischen diesen Normen geklärt werden“⁶³⁴.

Der Gesetzgeber gesteht zu, dass „die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten in verschiedensten Richtlinien verankert und in ihrer Verflechtung mit z. T. unterschiedlichen Handlungspflichten des Inverkehrbringers oder der Behörden kaum noch zu durchschauen sind“ und setzt hinzu: „In dieser Einschätzung sind sich die Marktteilnehmer, Verbände und Behörden einig“⁶³⁵. Der Bundesrat hat die Bundesregierung schon einmal aufgefordert, zu prüfen, ob durch Rechtsvorschriften „eine klare, für die Rechtsunterworfenen verständliche Rechtslage herbeigeführt werden kann“⁶³⁶.

„Die unter die Rechtsvorschriften fallenden Gegenstände werden beispielsweise als Produkte, Ausrüstungen, Apparate, Geräte, Einrichtungen, Instrumente, Stoffe, Vorrichtungen, Ausrüstungsteile oder Ausrüstungsteile mit Sicherheitsfunktion, Einheiten, Elemente, Zubehörteile, Systeme oder unvollständige Maschinen bezeichnet. Daher können im Sinne einer spezifischen Harmonisierungsrechtsvorschrift Ausrüstungsteile, Ersatzteile oder Baugruppen als Endprodukte angesehen werden, wobei ihre Endnutzung darin besteht, in ein Enderzeugnis eingebaut oder zu seiner Herstellung verwendet zu werden. Es liegt in der Verantwortung des Herstellers zu überprüfen, ob sein Produkt in den Geltungsbereich einer bestimmten EU-Harmonisierungsrechtsvorschrift fällt“.

Kommission, Blue Guide, 2.1, S. 16.

⁶³⁴ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.6.2020 (Az. 13 MN 236/20) – Corona-Verordnung gemäß Infektionsschutzrecht.

⁶³⁵ BT-Drs. 16/6651 v. 10.10.2007, S. 22) – im Gesetzgebungsverfahren zum EBPG.

⁶³⁶ BR-Drs. 862/1/04 v. 6.12.2004 und 862/04 (Beschluss) v. 17.12.2004 – Verordnung zur Änderung der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen.

Wichtig ist jeweils der § 1 der ProdSV bzw. der Art. 1 oder 2 der umgesetzten Richtlinien mit dem teilweise recht umfangreich geregelten Anwendungsbereich. Die Prüfung ist nicht immer einfach.

Der Anwendungsbereich der Verordnung über elektrische Betriebsmittel (1. ProdSV) erfährt durch § 1 Abs. 2 des Funkanlagengesetzes (FuAG) eine Erweiterung. Die 1. ProdSV gilt für alle Funkanlagen (siehe 1.9.2) – „jedoch ohne Anwendung der Spannungsgrenze“.

3.2.3.7 Verhältnis der ProdSV untereinander

Ein Produkt kann von mehreren Richtlinien erfasst sein, ohne dass ausdrücklich nur eine Richtlinie für anwendbar erklärt wird. Dann sind auch alle diese Vorschriften nebeneinander anwendbar.

Es gilt der „Grundsatz der gleichzeitigen Anwendung“ und die Vorschriften können sich „überschneiden und ergänzen“ und „das Produkt ist den Konformitätsbewertungsverfahren sämtlicher anzuwendenden Rechtsvorschriften zu unterziehen“.

Kommission, Blue Guide, 2.6, S. 22 und 23.

Auch bei Anwendung mehrerer Vorschriften ist dann aber nur

- eine CE-Kennzeichnung anzubringen und
- eine EG-Konformitätserklärung zu erstellen, es wird also nur eine „einzige Erklärung für alle für das Produkt geltenden Gemeinschaftsrechtsakte ausgestellt, die alle einschlägigen Informationen darüber enthält, auf welche Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft sie sich bezieht“ (Art. 5 EG-Produktrechtsrahmen-Beschluss Nr. 768/2008).

Der Grundsatz der gleichzeitigen Anwendung aller Produktsicherheitsvorschriften wird teilweise durch ausdrückliche Abgrenzungsvorschriften durchbrochen:

- So gilt etwa die 9. ProdSV und die Maschinenrichtlinie und nach deren Art. 1 Abs. 3 nicht die Aufzugsrichtlinie für Baustellenaufzüge und für Aufzüge, die „mit einer Maschine verbundene Hebezeuge, die ausschließlich für den Zugang zu Arbeitsplätzen – einschließlich Wartungs- und Inspektionen an Maschinen – bestimmt sind“.

- Eine ausdrückliche Herausnahme von Produkten aus der Maschinenrichtlinie enthält Art. 1 Abs. 2 k), mit der Folge, dass für viele elektrische und elektronische Erzeugnisse die 1. ProdSV über elektrische Betriebsmittel und die Niederspannungsrichtlinie gilt, nämlich bei für den häuslichen Gebrauch bestimmten Haushaltsgeräten, Audio- und Videogeräten, informationstechnischen Geräten, gewöhnlichen Büromaschinen, Niederspannungsschalt- und -steuergeräten und Elektromotoren.

Ein Produkt kann schließlich von einer Richtlinie erfasst sein, die wiederum Anforderungen anderer Richtlinien in Bezug nimmt. So gelten die Schutzziele der Niederspannungsrichtlinie zu Gefährdungen, die von elektrischem Strom ausgehen, über Anhang I Nr. 1.5.1 der Maschinenrichtlinie auch für Maschinen.

3.2.3.8 Anwendung der ProdSV bzw. der Harmonisierungsrichtlinien

Die ProdSV enthalten materielle und formelle Anforderungen.

- Materielle Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen gelten der „Materie“, der Substanz des Produkts, damit es im Sinne des § 3 ProdSG „nicht gefährdet“ – es geht um „rechtlichen Anforderungen an die Merkmale des jeweiligen Produkts“⁶³⁷.
- Formelle Anforderungen sind sozusagen die Antimaterie, die Dinge, die letztlich zum Ausdruck bringen, dass die materiellen Produkthanforderungen erfüllt sind – also die EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung und das Konformitätsbewertungsverfahren, das „der Hersteller durchführt, um nachzuweisen, dass ein Produkt diese rechtlichen Anforderungen erfüllt“⁶³⁸.

Es sind „ausnahmslos alle im Anhang der einschlägigen EG-Richtlinie genannten grundlegenden Anforderungen zu prüfen“⁶³⁹ (oder zu hoffen oder zu beten, dass sie nicht einschlägig sind). Aber nicht alle Anforderungen sind bei jedem Produkt relevant. Zu *erfüllen* bzw. umzusetzen sind nur die einschlägigen Anforderungen. Das ist ein allgemein geltender Grundsatz, der auch gilt, ohne dass es gesagt wird – und den Anhang I Nr. 2 Maschinenrichtlinie so zum Ausdruck bringt: „Die mit den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen verbundenen Verpflichtungen gelten nur dann, wenn an der betreffenden Maschine die entsprechende Gefährdung auftritt“.

⁶³⁷ Kommission, Blue Guide, 5.1.1, S. 65.

⁶³⁸ Kommission, Blue Guide, 5.1.1, S. 65.

⁶³⁹ Kommission, Erläuterungen Maschinenrichtlinie 1998, Rn. 126, S. 44.

Die Maschinenverordnung (§ 3 Abs. 2) bzw. EG-Maschinenrichtlinie (Art. 5) enthält eine übersichtliche Liste, die für andere Produktgruppen gleich oder ähnlich ist:

- Erfüllung der grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen (dazu 3.2.3.10);
- Erstellung und Verfügbarhaltung der technischen Unterlagen (dazu 3.2.3.11);
- Zurverfügungstellung der erforderlichen Informationen, wie die Betriebsanleitung (dazu 3.2.3.12 und detailliert 3.4);
- Durchführung des zutreffenden Konformitätsbewertungsverfahrens (dazu 3.2.3.9);
- Ausstellung und Beifügung⁶⁴⁰ der EG-Konformitätserklärung (dazu 3.2.3.13);
- Anbringung der CE-Kennzeichnung (dazu später in 8.1).

Die sieben Säulen bei der Umsetzung von ProdSV

1. Konformitätsbewertungsverfahren mit Risikobeurteilung
2. Erfüllung der Produkthanforderungen
3. Technische Unterlagen
4. Betriebsanleitung
5. EG-Konformitätserklärung
6. CE-Kennzeichnung
7. Umsetzung weiterer anwendbarer Produktvorschriften

Der Blue Guide ergänzt, es ist durch geeignete Verfahren zu gewährleisten, dass bei Serienfertigung Konformität sichergestellt ist⁶⁴¹.

3.2.3.9 Konformitätsbewertung mit Risikobeurteilung

Die Produkthanforderungen werden im Rahmen eines Konformitätsbewertungsverfahrens erfüllt – ein „*Verfahren zur Bewertung, ob spezifische Anforderungen an ein Produkt, ein Verfahren, eine Dienstleistung, ein System, eine Person oder eine Stelle erfüllt sind*“ (§ 2 Nr. 17 ProdSG und Art. 2 Nr. 12 EG-Akkreditierungs-VO).

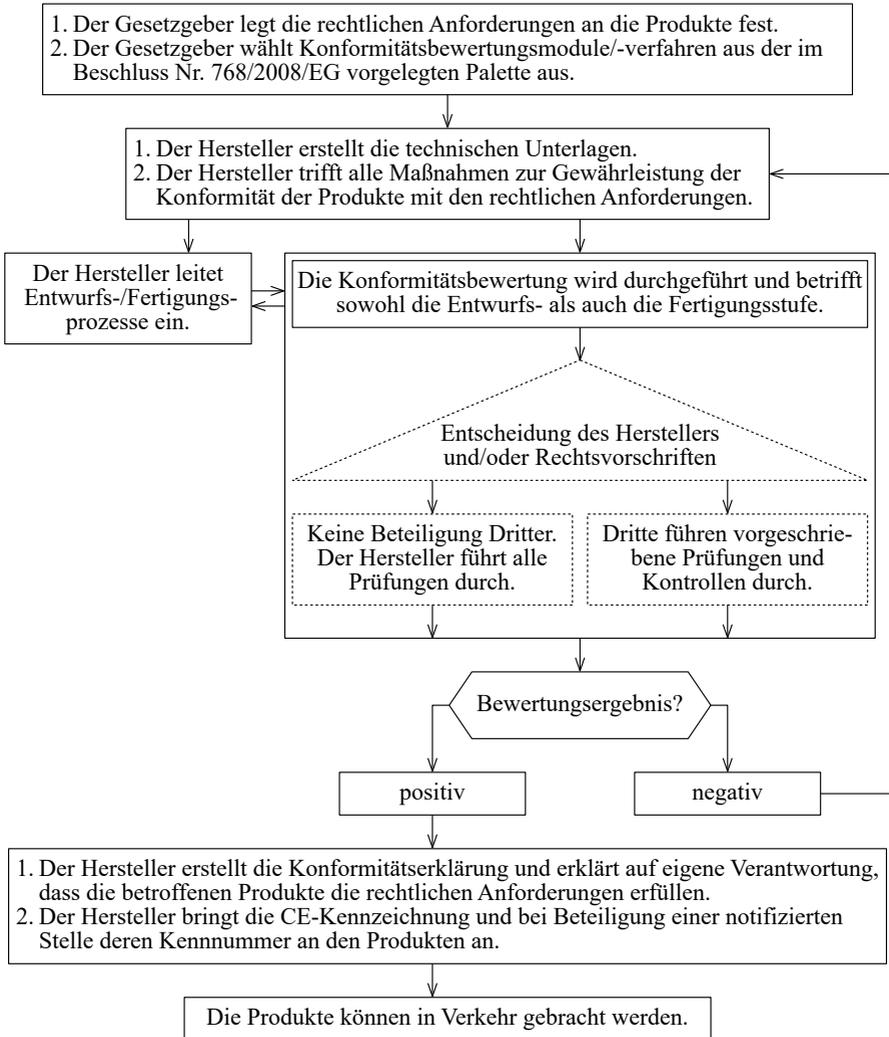
⁶⁴⁰ Einige CE-Richtlinien verlangen dagegen nicht die Beifügung, sondern nur die Erstellung der EG-Konformitätserklärung, sodass sie in diesen Fällen der Abnehmer nicht erhalten muss (aber natürlich kann).

⁶⁴¹ *Kommission*, Blue Guide, 3.1, S. 30.

Interessant ist, dass die Kommission den Gesetzgeber zu den „wichtigsten Akteure einer Konformitätsbewertung“ zählt: Er „legt die Rechtsvorschriften fest, die Produkte erfüllen müssen“⁶⁴².

Ablaufdiagramm 2

Konformitätsbewertung



Quelle: Kommission, Blue Guide, 5.1.3, Seite 68.

⁶⁴² Kommission, Blue Guide, 5.1.3, S. 66 und 67.