

Einleitung

Allgemeines

Am 1. Dezember 2011 ist das Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz – ProdSG) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wird das bisherige Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG) neu gefasst und in Produktsicherheitsgesetz umbenannt.

Das neue Produktsicherheitsgesetz dient in erster Linie der Anpassung des bisherigen Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes an den neuen europäischen Rechtsrahmen (New Legislative Framework – NLF). Da die Anpassung an die europäischen Vorgaben des NLF erhebliche Änderungen hervorriefen, wurde einer Neufassung des GPSG der Vorzug gegenüber einer Einzelnovelle gegeben.

Wie schon das GPSG ist das neue ProdSG auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 (Strafrecht), Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 12 (Arbeitsrecht, einschließlich des Arbeitsschutzes) des Grundgesetzes gestützt. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) wird in ständiger Rechtsprechung weit ausgelegt. Das Bundesverfassungsgericht ordnet dieser Kompetenz nicht nur alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Rechtsvorschriften zu, die sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, Herstellung oder Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch den Verbraucherschutz.

Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung in Anspruch genommen, um die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren. Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes bedeutet, dass in den Bereichen, in denen der Bund von seinem Recht zur Gesetzgebung Gebrauch gemacht hat, die Bundesländer grundsätzlich keine Gesetze mehr erlassen können. Vorliegend geht es darum, einheitliche Rechtsnormen für die Sicherheit von Produkten zu schaffen und den Verbraucherschutz bundesweit zu verbessern.

Ziel und Zweck des neuen Produktsicherheitsgesetzes ist vor allem die Anpassung des bisherigen Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes an den NLF. Der NLF besteht aus zwei europäischen Rechtsakten. Dies ist zum einen die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 zur Akkreditierung und Marktüberwachung. Zum anderen gehört zum NLF der Beschluss Nr. 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten.

Die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 schafft für Produkte, die europäischen Harmonisierungsrechtsvorschriften unterfallen, einen einheitlichen Rahmen für die Akkreditierung und Marktüberwachung. Mit dem ProdSG werden elf europäische

Produktrichtlinien in deutsches Recht umgesetzt. Für diese Produkte entfaltet die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 unmittelbare Wirkung und ist somit neben dem ProdSG zu beachten. Dieses Nebeneinander von Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und ProdSG ist sowohl für den Rechtsunterworfenen als auch für die Vollzugsbehörden im Sinn von Rechtsklarheit und Verständlichkeit unbefriedigend. Das ProdSG hebt deshalb zum einen bestehende Widersprüche im GPSG auf und passt das GPSG zum anderen an die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 an. Im Ergebnis dessen ist für den Rechtsunterworfenen und die Marktüberwachungsbehörden in Deutschland in der Praxis in der Regel nunmehr allein das ProdSG als anwendungsnaheste Rechtsvorschrift anzuwenden.

Der Beschluss Nr. 768/2008/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten enthält Grundsätze und Musterartikel, die bei der Überarbeitung der Binnenmarktrichtlinien beachtet bzw. in diese übernommen werden sollen. Damit soll eine größere Kohärenz der einzelnen Richtlinien hergestellt werden. Der Beschluss selber entfaltet keine unmittelbare Wirkung, seine Bestimmungen müssen zunächst Eingang in die europäischen Richtlinien finden. Danach sind sie zwingend in deutsches Recht zu übernehmen. Dies wird für die elf vom ProdSG umgesetzten Richtlinien zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Fall sein. Für eine der elf Richtlinien, die Spielzeugrichtlinie, ist dies bereits heute der Fall. Für das ProdSG stellte sich deshalb die Frage, welche Bestimmungen des Beschlusses bereits heute in Umsetzung der Spielzeugrichtlinie unmittelbar im ProdSG vor die Klammer gezogen werden sollen. Die Lösung wurde darin gefunden, die Bestimmungen zu den Befugnissen erteilenden Behörden und zur Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen bereits jetzt für alle elf vom ProdSG umgesetzten Richtlinien übergreifend im ProdSG zu regeln.

Schließlich dient das ProdSG – wie auch schon das GPSG – der Umsetzung der europäischen Produktsicherheitsrichtlinie. Insgesamt gesehen wird die Bedeutung des ProdSG als der zentralen Vermarktungs- und Sicherheitsvorschrift für Produkte gestärkt und die Marktüberwachung im europäischen Verbund enger verzahnt.

Wesentliche Inhalte des Gesetzes

Mit dem NLF werden neue Begrifflichkeiten eingeführt. Diese werden ins ProdSG übernommen.

Zentraler Begriff des GPSG war noch derjenige des Inverkehrbringens. Im ProdSG wird in Übernahme der Definitionen aus dem NLF zentral auf die Bereitstellung auf dem Markt abgestellt. Eine inhaltliche Änderung ist mit diesem Begriffswechsel nicht verbunden. Bereitstellung auf dem Markt umschreibt im ProdSG also den gleichen Sachverhalt wie Inverkehrbringen im GPSG. Der Inverkehrbringensbegriff wird im ProdSG neu belegt.

Aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 wird der Produktbegriff in das ProdSG übernommen. Produkte sind damit Waren, Stoffe und Zubereitungen, die durch einen Fertigungsprozess hergestellt worden sind. Im Ergebnis des neuen Produktbegriffs wird das Klassifizierungsschema des GPSG aufgegeben, das Produkte entweder in technische Arbeitsmittel oder in Verbraucherprodukte unterschiedet. Auf den Begriff des „technischen Arbeitsmittels“ wird im ProdSG verzichtet. Spezialregelungen für technische Arbeitsmittel entfallen damit. Dies hat Auswirkungen auf den Handel mit gebrauchten technischen Arbeitsmitteln (vgl. Kapitel 3.2).

Die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt werden im Vergleich mit dem GPSG klarer strukturiert. Die Vorschriften zu harmonisierten Normen und technischen Spezifikationen werden übersichtlicher gestaltet und in eigenständigen Paragrafen verankert. Die Regelungen zur CE-Kennzeichnung werden um die Bestimmungen aus dem Beschluss Nr. 768/2008/EG erweitert.

Aus dem Beschluss Nr. 768/2008/EG werden die Bestimmungen zu Befugnis erteilenden Behörden und zur Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen in das ProdSG überführt und im ProdSG quasi vor die Klammer gezogen. Sie gelten damit zukünftig in Deutschland für alle elf Produktsicherheitsrichtlinien, die als Verordnungen zum ProdSG umgesetzt werden.

Die Bestimmungen zum GS-Zeichen werden im Hinblick auf die Voraussetzungen für seine Erteilung und die Kontrolle seiner Verwendung strenger gefasst und erweitert. Damit soll das GS-Zeichen nachhaltig gestärkt und Missbrauch bekämpft werden. Dies ist wichtig, da sich das GS-Zeichen in der Vergangenheit als verlässliches Instrument zur Information der Verbraucher bewährt hat.

Im Bereich der Marktüberwachung sieht das ProdSG neue und verbesserte Bestimmungen vor. So soll die Zusammenarbeit zwischen der Marktüberwachung (in der Zuständigkeit der Länder) und dem Zoll intensiviert werden, um gefährliche Produkte möglichst frühzeitig aufspüren zu können. Mit der Einführung eines einheitlichen Richtwerts von 0,5 Stichproben je 1 000 Einwohnern wird zudem sichergestellt, dass es bei der Marktüberwachung zu keinem Ungleichgewicht bei den Kontrollen auf den Ländermärkten kommt.

Die Bestimmungen zu den Informations- und Meldepflichten werden klarer gefasst. Die Information der Öffentlichkeit wird auf alle Produkte ausgedehnt.

Schließlich werden die Bußgeld- und Strafvorschriften um neue Tatbestände ergänzt. Auch wurde der Bußgeldrahmen auf bis zu 100 000 € drastisch erhöht.