

15. Februar 2011
JEH

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz - ProdSG)

1 Allgemeines

Der ZVEI begrüßt die Absicht der Bundesregierung, das bisherige Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes GPSG in Teilen grundlegend zu novellieren, um es den Veränderungen in den europäischen Vorschriften zum Inverkehrbringen in Deutschland die notwendige und widerspruchsfreie Rechtsgrundlage zu geben. Gleichzeitig gilt es, gewisse Unstimmigkeiten im bisherigen deutschen Recht zu beseitigen.

Der mit Stand 19.01.2011 veröffentlichte Referentenentwurf für ein neues Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) ist eine gute Diskussionsgrundlage für dieses wichtige Vorhaben. Wegen der umfangreichen Neuerungen ist eine weitergehende Prüfung nötig und eine abschließende Bewertung noch nicht möglich. Es gibt jedoch eine Reihe wichtiger Punkte, zu denen wir bereits jetzt folgendermaßen stellungnehmen wollen:

- **Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens**

Angesichts abzusehender umfangreicher Veränderungen im europäischen Produktsicherheitsrecht ist es zu begrüßen, dass frühzeitig begonnen und Gelegenheit gegeben wird, den notwendigen und teils strukturellen Veränderungsbedarf im nationalen Recht sorgfältig zu betrachten und zu diskutieren.

Gleichzeitig ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass derzeit wesentliche europäische Richtlinien als Grundlage für das deutsche Recht mit teilweise noch offenem Endergebnis und unsicherem Zeitplan in Überarbeitung sind. Vor diesem Hintergrund ist eine abschließende Bewertung und zielgerichtete Diskussion der genauen Regelungsinhalte zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich. Ein voreiliger Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens mit dem Zwang, kurze Zeit später eine erneute Gesetzesänderung einleiten zu müssen, sollte vermieden werden.

- **Rechtslage beim Inverkehrbringen**

Für das Ziel, nur sichere Produkte im Markt zuzulassen, unterstützt der ZVEI die Fortführung und Weiterentwicklung der Einbeziehung des Handels in die Verantwortung bei der Bereitstellung von sicheren Produkten auf dem Markt.

Im Gegensatz zum geltenden GPSG lässt der Referentenentwurf nun aber völlig offen, welcher Stand einer sich ändernden Gesetzgebung über die Dauer der Vermarktung eines Produktes in der Praxis anzuwenden ist. Erhebliche Rechtsunsicherheiten für große wirtschaftliche Werte in Form von Lagerbeständen im Handel und auch für Gebrauchsgüter sind die Folge.

Hier müssen in das neue ProdSG klare Regeln eingefügt werden, die für das praktische Funktionieren des Marktes unerlässlich sind (siehe Einzelkommentar unten zu § 3).

- **Definition der Produktarten – Ausdehnung des Geltungsbereichs**

Wir haben Verständnis für die Absicht, die bisherige, teils unübersichtliche hierarchische Unterscheidung verschiedener Produktarten im Rahmen der Novelle neu zu strukturieren um damit rechtssystematische Lücken im Geltungsbereich des GPSG zu schließen. Der vorgesehene Ansatz mit Wegfall des eingeführten Begriffs "technische Arbeitsmittel" scheint dies prinzipiell zu ermöglichen und gleichzeitig vereinfachend zu wirken. Allerdings geht mit dieser Lösung ein tiefer Eingriff in das Regelungsgefüge des Gesetzes einschließlich seines Geltungsbereiches einher.

Dies birgt nicht nur das Risiko, dass die besonders erhöhten Anforderungen und spezifischen Verfahrensweisen für Verbraucherprodukte ungerechtfertigt auf rein gewerbliche Produkte übertragen werden sondern es werden auch viele Produkte dem Gesetz neu unterworfen. Diese Ausdehnung betrifft den Bereich der nicht harmonisierten, nicht verwendungsfertigen industriellen Produkte (Zulieferteile), für die bisher kein Regelungsbedarf erkennbar ist. Benachteiligungen deutscher Hersteller im europäischen Markt müssen in jedem Fall vermieden werden.

Die Auswirkungen der geplanten Strukturveränderung in den Begrifflichkeiten bedürfen einer weitergehenden gründlichen Prüfung, die in der bisher zur Verfügung stehenden Zeit allerdings noch nicht abgeschlossen werden konnte.

- **Geeignete Instrumente der Marktüberwachung**

Wesentliche Instrumente der Marktüberwachung, insbesondere die Informationsverfahren und Stichprobenprogramme, sind der Verordnung (EG) 765/2008 sowie der Allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie 2002/95/EG entnommen. Der Regelungen für die Marktüberwachung in der EG-Verordnung sind aber nur für harmonisierte Produkte, die der Allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie nur für Verbraucherprodukte vorgesehen.

Gemäß dem Entwurf für das ProdSG würden diese europäischen Regelungen nun auch auf den Bereich der industriellen nicht harmonisierten Produkte übertragen. Ob eine solche Ausweitung nötig und sinnvoll ist, ist fraglich und bedarf dringend einer tiefergehenden Prüfung. Mit dem Wegfall des Begriffs "technische Arbeitsmittel" fällt der Bereich der nicht harmonisierten und nicht verwendungsfertigen industriellen Zulieferprodukte neu in den Tätigkeitsbereich von Marktüberwachungsbehörden. Für eine solche Tätigkeit innerhalb der Zulieferkette gibt es nach bisheriger Erfahrung und wegen der gegebenen Herstellerverantwortlichkeit für das Endprodukt aber praktisch keinen Bedarf.

- **Abgestimmte Marktüberwachung**

Der ZVEI setzt sich für eine effiziente Marktüberwachung ein, die faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellt. Dafür sind nicht nur die im Gesetz vorgesehenen Instrumente und Befugnisse der Behörden notwendig, sondern insbesondere auch deren einheitliche Bewertungen von Produkten und koordinierte Handlungsweisen. Der Föderalismus in Deutschland stellt dabei eine besondere Herausforderung dar.

Im Gesetzentwurf ist zwar die Abstimmung der Marktüberwachungsbehörden der Länder mit anderen Fachbehörden sowie der Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten entsprechend der Verordnung (EG) 765/2008 vorgesehen, es fehlt aber weiterhin jede Erwähnung einer Abstimmung der deutschen Marktüberwachungsbehörden untereinander, obwohl Artikel 24 Abs. (1) der Verordnung die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf diese innerstaatliche Abstimmung verpflichtet.

2 Kommentare zu Einzelbestimmungen

2.1 Zu § 2, Ziffer 2: "Ausstellen"

Die Begriffsdefinition wurde um den Zusatz "oder der Bereitstellung auf dem Markt" ergänzt. Dies wirkt sehr verwirrend, da damit der Unterschied zwischen "Ausstellen zum Zweck der Werbung" (zunächst ohne Abgabe des Produkts an andere) und der eigentlichen Bereitstellung (mit Abgabe an andere) unklar wird. Insbesondere im Zusammenhang mit § 3 (5) könnte die irrije Meinung entstehen, dass nichtkonforme Produkte auf dem Markt bereitgestellt werden dürfen, wenn denn nur auf die Nichtkonformität hingewiesen würde.

Wir schlagen vor den neuen Zusatz "oder der Bereitstellung auf dem Markt" der Klarheit halber entweder zu streichen oder umzuformulieren in "im Hinblick auf eine Bereitstellung auf dem Markt".

2.2 Zu § 2, Ziffer 4: "Bereitstellung auf dem Markt".

Der zweite Satz ist bei importierten Produkten im Hinblick auf die anzuwendende Rechtslage unklar, wenn sich diese zwischen Produktionszeitpunkt und Eintritt in den EWR geändert hat. In Fortführung des bisherigen und im NLF vorgesehenen Prinzips sollte der Satz deshalb durch Verwendung Begriff des Inverkehrbringens nach Ziffer 13 folgendermaßen umformuliert werden:

"Die Einfuhr in den Europäischen Wirtschaftsraum steht dem Inverkehrbringen eines neuen Produkts gleich,"

2.3 Zu § 2 Ziffer 12; "Hersteller"

Bei der Übernahme der Herstellerdefinition aus der Verordnung (EG) 765/2008 wurde das Wort "vermarktet" durch "auf dem Markt bereitstellt" ersetzt. In der Regel wird unter "dem Markt" der Markt im Geltungsbereich des Gesetzes oder des EWR verstanden. Das ist in diesem Fall aber nicht sachgerecht, da der Hersteller auch dann seine gesetzesgemäße Rolle behält, wenn er sein Produkt zunächst in einem Drittland in Verkehr bringt und dieses erst über Zwischenhändler in den EWR eintritt.

Daher sollte für die Herstellerdefinition wie im Originalwortlaut des NLF am Ende das allgemeingültigere Wort "**vermarktet**" verwendet werden.

2.4 Zu § 2 Ziffer 24: "Vorhersehbare Verwendung"

Gegenüber dem bisherigen GPSG wurde der Begriff "vorhersehbare Fehlanwendung" durch "vorhersehbare Verwendung" ersetzt. Anders als die Begründung zum Entwurf vermuten lässt, ist im NLF kein gleichlautender oder entsprechender Begriff definiert, lediglich in Artikel 16 der Verordnung (EG) 765/2008 ist in etwas anderer Bedeutung von "einer Verwendung, die nach vernünftigem Ermessen vorhersehbar ist", die Rede.

Im Kontext des Gesetzentwurfs sorgt die Begriffsänderung jedoch für unnötige Verwirrung. Bei der Sicherheitsbewertung muss die vorhersehbare Fehlanwendung unbestritten mitbetrachtet

werden, dennoch sollte bei diesem wichtigen Begriff allein schon aus der Wortwahl klar bleiben, dass hier eben nicht der gewollte normale Betriebszustand gemeint ist.

Die Abgrenzung der "vorhersehbaren Verwendung" zur "bestimmungsgemäßen Verwendung" nach Ziffer 5 lässt sich durch die Angleichung der Worte nur noch schwer erschließen. Es läuft dem normalen Sprachverständnis völlig zuwider, wenn laut Definition die bestimmungsgemäße Verwendung trotz naturgegebener Vorhersehbarkeit keine "vorhersehbare" Verwendung mehr sein soll.

Weiterhin wird im Gesetzesentwurf der im GPSG gegebene und wünschenswerte Gleichklang von Begriff und Definition mit der Normung ohne Not aufgegeben. Hinzu kommt, dass auch die Rechtsprechung zur Produkthaftung üblicherweise von vorhersehbarer Fehlanwendung spricht.

Um die Abgrenzung der Verwendungsarten dem Sinn nach verständlich darzustellen und Unsicherheiten zu vermeiden, sollte der bisherige Begriff "**vorhersehbare Fehlanwendung**" und der Wortlaut der Definition des GPSG in § 2, Abs. (6) auch im ProdSG beibehalten werden.

2.5 Zu § 3: Rechtslage zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens

Generell gilt bei allen Vermarktungsvorschriften der prinzipielle Grundsatz, dass einmal rechtmäßig in Verkehr gebrachte Produkte auch weiterhin in Verkehr bleiben können, wenn sich zwischenzeitlich gesetzliche Anforderungen ändern. Es wird die Absicht begrüßt, dass dieser für das Funktionieren des Marktes in der Praxis außerordentlich wichtige Grundsatz auch im neuen ProdSG wieder verankert werden soll.

Die dafür vorgesehene Formulierung in § 3, Absatz (2), Satz 2 des Referentenentwurfs ist als genereller Grundsatz begrüßenswert, aber für sich allein ungeeignet, das gewollte Ziel zu erreichen, da jeder Bezug auf eine konkrete Rechtslage fehlt. Dies wird besonders problematisch im Zusammenhang mit den neuen konkretisierten Pflichten des Handels zur Einhaltung Sicherstellung der Gesetzeskonformität sowie beim Gebrauchtwarenhandel.

Es ist daher dringend nötig, den erwähnten neuen Satz 2 aus Absatz (2) wegen seiner Allgemeingültigkeit in einen eigenen neuen Absatz (3) zu überführen und folgendermaßen zu ergänzen:

*„(3neu) Die Möglichkeit, einen höheren Sicherheitsgrad zu erreichen, oder die Verfügbarkeit anderer Produkte, die ein geringeres Risiko darstellen, ist kein ausreichender Grund, ein Produkt als gefährlich anzusehen. **Bei einem Produkt, das von Rechtsverordnungen nach § 8 Abs. 1 erfasst ist, ist maßgeblich für das Inverkehrbringen die Rechtslage im Zeitpunkt seines erstmaligen Inverkehrbringens in den Europäischen Wirtschaftsraum. Bei einem Produkt, das nicht von einer Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 1 erfasst ist, ist maßgeblich die Rechtslage im Zeitpunkt seines erstmaligen Inverkehrbringens im Geltungsbereich dieses Gesetzes.**“*

2.6 Zu § 3 (4): Gebrauchsanleitung

Der Entwurf fordert nahezu inhaltsgleich mit dem bisherigen § 4 (4) des GPSG, dass "bei der Bereitstellung auf dem Markt eine Gebrauchsanleitung in deutscher Sprache mitzuliefern" sei.

Da es für viele Produkte vom Hersteller teils sehr umfangreiche zusätzlich bereitgestellte Dokumentationen gibt, deren Inhalt aber außerhalb des Regelungsbereichs des ProdSG liegt, entsteht auch bisher immer wieder Unsicherheit, inwieweit auch diese Inhalte von dieser Bestimmung erfasst werden. Zur Beseitigung dieser Unsicherheiten sollte § 4 (4) folgendermaßen klargestellt werden:

*"(4) Sind bei der Verwendung, Ergänzung oder Instandhaltung eines Produkts bestimmte Regeln zu beachten, um Sicherheit und Gesundheit zu gewährleisten, ist bei der Bereitstellung auf dem Markt **hierfür** eine Gebrauchsanleitung in deutscher Sprache mitzuliefern, sofern..."*

2.7 Zu § 6 (1): Angaben beim Verbraucherprodukt

Ähnlich zum bisherigen GPSG sind nach § 6 (1) Satz 2 des Referentenentwurfs die Angabe von bestimmten Informationen "auf dem Verbraucherprodukt oder, wenn dies nicht möglich ist, auf dessen Verpackung anzubringen".

Bereits in der Vergangenheit hat sich in der praktischen Handhabung hier eine Öffnung als sinnvoll und notwendig erwiesen, mit der diese Angaben alternativ auch in der Gebrauchsanleitung gemacht werden können. Der Länderausschuss für Sicherheitstechnik (LASi) hat dies frühzeitig erkannt und in seinen Leitlinien¹ zum GPSG den Abdruck in der Gebrauchsanleitung dem Anbringen auf der Verpackung gleichgestellt.

Wir schlagen vor, diese sinnvolle und bewährte Regelung in das ProdSG zu übernehmen und Satz 2 in § 6 (1) folgendermaßen zu ergänzen:

*"Die Angaben nach den Nummern 2 und 3 sind auf dem Verbraucherprodukt oder, wenn dies nicht möglich ist, auf dessen Verpackung anzubringen. **Ein Abdruck in der Gebrauchsanleitung ist dem Anbringen auf dem Verbraucherprodukt gleichgestellt.**"*

2.8 Zu § 7 (3): Ort der CE-Kennzeichnung

Die CE-Kennzeichnung soll in Anlehnung an den Wortlaut in Artikel R12 des NLF-Beschlusses 768/2008/EG auf dem Produkt "oder seiner Datenplakette angebracht" werden. Es sei darauf hingewiesen, dass der sehr ungewöhnliche Begriff "Datenplakette" in der deutschen Fassung des Beschlusses wohl aus einer unreflektierten wörtlichen Übersetzung des englischen Begriffs "dataplate" entstanden ist.

An dieser Stelle sollte im ProdSG zur besseren Verständlichkeit die im Deutschen allgemein übliche und weithin bekannte Bezeichnung "**Typenschild**" eingesetzt werden.

Weiterhin ist zu überlegen, ob die Bestimmung über den Anbringungsort nicht besser den Verordnungen nach § 8 überlassen wird, da nicht sicher ist, ob die entsprechenden EG-Richtlinien in diesem Punkt gleichlautend sein werden.

2.9 Zu § 27 (4): Richtigstellung von Falschinformationen

Sinnvollerweise wird die Richtigstellung von behördlich veröffentlichten Informationen verlangt, wenn sich diese nachträglich als falsch herausstellen. Dabei wird die Pflicht zur Richtigstellung an bestimmte Bedingungen gebunden.

Es ist nicht einsehbar, warum derartige Informationen, die von der Öffentlichkeit generell als wichtig anzusehen sein werden, nicht grundsätzlich richtigzustellen sind. Die einschränkenden Bedingungen in den Ziffern 1 und 2 sind daher zu streichen.

+ + + +

¹ LASi: LV 46 "Leitlinien zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz". 2. Überarbeitete Auflage, Seite 13.