

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	31
-------------------	----

A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung	31
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	34

Kapitel 1

Historische Grundlagen: Vom technischen Arbeitsschutz zu einem harmonisierten System des „vorgreifenden Gefahrenschutzes“	38
--	----

A. Der technische Arbeitsschutz als Ursprung des Produktsicherheitsrechts ..	38
I. Entstehung des betrieblichen Arbeitsschutzes als Folge der Industrialisierung	38
II. Aufgabenstellung für das 20. Jahrhundert	41
III. Erfolgreiches Drängen auf technische Schutzgesetze	42
1. Scheitern nationaler Gesetzesinitiativen am Widerstand der Wirtschaft	42
2. Reaktionslose Empfehlung Nr. 32 der Internationalen Arbeitsorganisation	44
B. Geburtsstunde des nationalen und europäischen Produktsicherheitsrechts ..	45
I. Zunehmender Druck seitens der Internationalen Arbeitsorganisation ..	45
II. Gesetz über technische Arbeitsmittel von 1968	46
1. Hintergrund und Bedeutung	46
2. Spezifische Regelungsgegenstände	48
a) Ausschließliche Inanspruchnahme der Hersteller und Einführer ..	48
b) Flexibilität durch Generalklausel des § 3 Abs. 1 TechArbmG	49
c) Hinzutreten des Verbraucherschutzes als weiteres Ziel	51
3. Novellen der Jahre 1974 und 1979	52
III. Beweg- und Hintergründe für ein Tätigwerden des europäischen Gesetzgebers	54
1. Verwirklichung des Binnenmarktes als treibende Kraft	54
a) Produktsicherheitsrechtliche Bedeutung der Warenverkehrsfreiheit	54
b) Ansätze zur Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse	57
aa) „Old Approach“ und „Neue Strategie“	57

bb) Fortentwicklung der „Neuen Strategie“ zum „Neuen Konzept“	59
cc) Hinzutreten des „Gesamtkonzepts“	62
c) Schaffung eines nationalen Rechtsrahmens	64
2. Verbraucherschutz als Anstoß zur horizontalen Harmonisierung ...	66
a) Anfänge des sicherheitsbezogenen Verbraucherschutzes in Europa	66
b) Richtlinien über die allgemeine Produktsicherheit	68
aa) Richtlinie 92/59/EWG: Einführung eines horizontalen Ansatzes	68
bb) Richtlinie 2001/95/EG: Effektivierung des Schutzkonzepts ..	71
C. Forcierung des produktsicherheitsrechtlichen Systems	73
I. Stärkung der Überwachung als omnipräsentes Anliegen	73
II. Konzeptionelle Fortentwicklung durch den „New Legislative Framework“	76
1. Beschluss 768/2008/EG: Rechtsrahmen für Produktvermarktung ..	78
2. Verordnung 765/2008: Rechtsrahmen für Akkreditierung und Marktaufsicht	79
3. „Doppelte“ Umsetzungsentscheidung des deutschen Gesetzgebers ..	81
D. Schlussfolgerung und These	82

Kapitel 2

Sphärische Betrachtung des Produktsicherheitsgesetzes zur Ermittlung privater und staatlicher Elemente 84

A. Ausgangsszenario zur Bestimmung eines Staatsverständnisses	84
I. Produktsicherheitsgesetz als Bühne staatlicher und privater Protagonisten	84
II. Konkretisierung des untersuchungsgegenständlichen Sphärenverständnisses	86
B. Elemente der privaten Verantwortungssphäre	88
I. Der Regelungsrahmen: Umfassende Steuerung des Produktvertriebs ..	88
1. Tätigkeitsbezogene Betrachtung: Erfassung aller Vertriebshandlungen	88
a) Bereitstellen auf dem Markt	89
b) Ausstellen und Inbetriebnahme	93
2. Adressatenbezogene Betrachtung: Verpflichtung aller bereitstellenden Akteure	95
a) Überblick über die Wirtschaftsakteure	95
b) Bedeutung der Akteursdefinitionen im Gesamtgefüge	98
II. Pflicht zur Bereitstellung und Inbetriebnahme rundum „sicherer“ Produkte	99
1. Überblick über das Anforderungsprofil des § 3 ProdSG	99

2. Sicherheitsanforderungen des § 3 Abs. 1 ProdSG	100
a) Systematik und Einzelelemente	100
aa) Kombination aus Kettenverweisung und Generalklausel	100
bb) Rechtliche Bedeutung der „Doppelung“ von Generalklauseln	101
b) Pflichtenkatalog infolge der Verweisung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 ProdSG	104
aa) Identifizierung einschlägiger Produktsicherheitsverordnun- gen	104
bb) Pflicht zur Erfüllung materieller Sicherheitsanforderungen ..	106
cc) Pflicht zur Erfüllung formeller Anforderungen	109
(1) Ausstellung der EU-Konformitätserklärung	109
(2) Anbringung der CE-Kennzeichnung	114
(3) Pflicht zur Information, Dokumentation, Kennzeichnung	118
3. Generalklauseln: Gefährdungsermittlung in allen Produktbereichen	120
a) Gefährdungs- und Gefahrenbegriff im Produktsicherheitsgesetz	121
b) Ausschluss tolerierbarer Restrisiken mittels Bagatellgrenze	124
c) Rahmenparameter der Gefährdungsbeurteilung	127
aa) Bestimmungsgemäße Produktverwendung	127
bb) Vernünftigerweise vorhersehbare Verwendung	130
d) Umfassende Sicherheit innerhalb des gezeichneten Rahmens ...	133
4. Technische Normung als Mittel zur Pflichtenverlagerung und -kon- kretisierung	134
a) Normverweisung als typisches Instrument des Sicherheitsrechts	135
b) Bedeutung technischer Spezifikationen im allgemeinen Produkt- sicherheitsrecht	138
aa) Rolle der Normung im Bereich europäischer Harmonisierung	138
(1) Hintergrund des Normverweisungsmodells	138
(2) Organisation der Normung auf europäischer Ebene	139
(3) Mechanismen der Normung im „Neuen Konzept“	142
(a) Normungsverfahren	142
(b) Konformitätsvermutung	144
(4) Normverweisung im horizontal harmonisierten Bereich	147
bb) Normverweisung im nationalen Produktbereich	147
c) „Bestandskraft“ produktspezifischer Normung	149
d) Im Ergebnis: „Doppelte Entlastung“ des Herstellers	150
5. Das im Wege der Produktgestaltung zu gewährleistende Schutzni- veau	153
a) Umschreibung von Schutzniveaus im deutschen Recht	155
b) Produktsicherheitsgesetzliche Schutzniveaus	156
aa) Schutzniveau im vertikal harmonisierten Produktbereich ...	156
(1) Vorrangige Maßgeblichkeit der Normung	156
(2) Uneinheitliches Bild der Richtlinien im Übrigen	157
(a) Impulse der Harmonisierungsrichtlinien?	158

	(b) Rückschlüsse aus der Normung?	160
	(3) Stellungnahme.....	162
	(4) Folgen für das herstellerische Pflichtenregime	163
	bb) Schutzniveau der sonstigen Produktbereiche	165
	c) Technische und wirtschaftliche Vorbehalte	166
	d) Existenz eines Grundsatzes der „Konstruktion vor Instruktion“?	169
6.	Zeitliche Dimension der Pflicht zur Bereitstellung eines sicheren Produkts	171
	a) Beurteilungszeitpunkt für Sicherheitsanforderungen	172
	b) Stellungnahme und Folgen für etwaige Nachrüstungsspflichten ..	174
III.	Spezifische Anforderungen an und in Bezug auf Verbraucherprodukte	175
1.	Verbraucherproduktbegriff	176
	a) Bestimmungsrecht des Herstellers	177
	b) Nach vernünftigem Ermessen vorhersehbare Verbrauchernutzung.....	178
2.	Spezifisches Pflichtenregime	179
	a) Produktbezogene Hinweis- und Kennzeichnungspflichten	180
	aa) Erteilung von Risikohinweisen	180
	bb) Eindeutige Produktkennzeichnung	182
	b) Marktbezogene Organisations-, Beobachtungs- und Meldepflichten	183
	aa) Betriebsinternes Gefahrenmanagementsystem	184
	bb) Stichproben und Beschwerdeprüfung	185
	c) Unterrichtungspflicht gegenüber der Marktaufsicht	187
C.	Das „Zwitter-Element“ des Produktsicherheitsgesetzes: Beteiligung unabhängiger Stellen	189
1.	Erfordernis der Konformitätsbewertung im vertikal harmonisierten Produktbereich	190
1.	Bedeutung und Anwendungsbereich	190
2.	Die Konformitätsbewertung nach Beschluss 768/2008/EG	191
	a) Aktuelle Koexistenz zweier modularer Konzepte	191
	b) Differenzierung zwischen Haupt- und Teilmodulen	192
	c) Bewertungselemente der Entwurfs- und Fertigungsphase	193
	aa) Elemente der Entwurfsphase	193
	bb) Elemente der Fertigungsphase	194
	d) Schlussfolgerungen für die Verantwortungsteilung	194
3.	Aspekte der Verantwortungsteilung	196
	a) Funktionale Betrachtung: Die Beteiligung notifizierter Stellen ..	196
	aa) Einordnung der notifizierten Stelle in die Konformitätsbewertung	196
	(1) Abstrakte Stellung	197
	(2) Konkrete Bedeutung	199
	bb) Rechtsnatur des Tätigwerdens notifizierter Stellen	199

(1) Vorüberlegungen zur rechtlichen Qualifizierung.....	200
(2) Gesetzliche Entsprechung rechtlicher Weichenstellungen.....	202
cc) Gleichwohl: Zurechnung zur staatlichen Sphäre	206
dd) Einordnung akkreditierter interner Stellen	208
b) Inhaltliche Betrachtung: Innenpflichten am Beispiel Qualitätssicherung	210
aa) Gegenstand der Qualitätssicherung	210
bb) Inhaltliche Konkretisierung durch Normung	211
4. Zusammenfassung und abschließende Betrachtung	214
II. „Geprüfte Sicherheit“ auf freiwilliger Basis: Recht zur Anbringung des GS-Zeichens	215
1. Aussagegehalt, Anwendungsbereich und Kriterien des GS-Zeichens	215
2. Stellung der GS-Stellen im Gesamtgefüge	218
a) Rechtsnatur der Prüftätigkeit	218
b) System komplettierender Inpflichtnahme von GS-Stelle und Hersteller	220
c) Funktion „Geprüfter Sicherheit“ im gesetzlichen System	222
D. Staatlicher Vollzug des Produktsicherheitsgesetzes: Marktüberwachung „im weiteren Sinne“	223
I. Marktüberwachung: Rahmen für proaktives und reaktives Vorgehen ..	223
1. Konzeptioneller Ansatz: Handeln auf Basis eines Überwachungskonzepts	226
a) Überwachungskonzept als Grundlage proaktiven Tätigwerdens ..	226
b) Programme als Rahmen proaktiven Tätigwerdens	228
c) Vorgehensweise und Befugnisse bei proaktivem Tätigwerden... 229	
aa) Aufgabenspektrum bei proaktiver Überwachung	229
bb) Handlungs- und Ermittlungsbefugnisse des § 28 ProdSG ... 231	
(1) Handlungsbefugnisse und gegenständliche Unterstützung	232
(2) Informationsrechte	234
2. Korrektiver Ansatz: Abgesicherte Eigenkorrektur der Wirtschaft ... 235	
a) Generalklausel des § 26 Abs. 2 Satz 1 ProdSG	235
aa) Erfordernis eines „begründeten Verdachts“ auf Tatbestandsseite	236
bb) Auswahlermessen auf Rechtsfolgenseite	238
cc) Störer- und Nichtstörer als potentielle Verfügungsadressaten	240
b) Rechtliche und faktische Bedeutung freiwilliger Korrekturmaßnahmen	241
aa) Vorrang freiwilliger Maßnahmen	241
bb) Relevanz von Freiwilligkeit bei „ernster Gefahr“	243
II. Eng geflochtenes System gegenseitiger Unterstützungs- und Informationsstrukturen	245
1. Verpflichtung zur interbehördlichen Information und Unterstützung	245

2. Kanalisierte Informationsverbreitung gegenüber Öffentlichkeit und Behörden	247
a) Transparenz durch Information der Öffentlichkeit auf nationaler Ebene	247
b) Strukturen der Informationsverbreitung über Staatsgrenzen hinweg	249
aa) Schutzklauselverfahren im vertikal harmonisierten Bereich .	249
bb) Unionsweite Kommunikation innerhalb des RAPEX-Systems	252
(1) Informations- und Veröffentlichungstool für ernste Risiken	252
(a) Risikobewertung zur Ermittlung des Risikogrades .	252
(b) Umgang mit RAPEX-Meldungen	257
(2) Weitere RAPEX-Anwendungen	260
cc) „Sofortmaßnahmen“ und Exportverbot bei ernstesten Risiken .	262
c) Interbehördliche Vernetzung mittels ICSMS	263
3. Zusammenarbeit der Marktüberwachungs- und Zollbehörden	265
III. Sanktionierung bestimmter Verstöße als Verwaltungs- und Kriminalunrecht	268
1. Überblick über das Sanktionssystem	268
2. § 39 ProdSG: Produktsicherheitsspezifisches Ordnungswidrigkeitenrecht	268
a) Allgemeines	268
b) Schutzrichtungen des Bußgeldkatalogs	269
aa) Gehemmte Ahndung der Missachtung von Produkthanforderungen	269
bb) Stärkung der Marktüberwachungsbefugnisse	270
c) Einordnung des Bußgeldrahmens	271
3. § 40 ProdSG: Produktsicherheitsspezifisches Nebenstrafrecht	272
a) Allgemeines	272
b) Strafqualifizierende Merkmale	273
4. Weitergehende Tragweite des Sanktionssystems durch hinzutretende Hebel	275
a) Ausgangspunkt: Beschränkter Kreis unmittelbarer Normadressaten	275
b) Sanktionsrechtliche Instrumente der Haftungserweiterung	276
aa) Erstreckung des Täterkreises auf Organ- und Leitungsebene	276
bb) Haftung für Zuwiderhandlungen Dritter	277
cc) Unternehmensbebußung	278
dd) Gewinnabschöpfung	279

Kapitel 3

**Das normative Leitbild
des Produktsicherheitsgesetzes als Konkretisierung
staatlicher Gewährleistungsverantwortung** 281

A.	Beschreibung staatlicher Rollenverständnisse mittels Staatsbilder	281
I.	Gegenstand und Funktion von Staatsbildern	281
II.	Leitbild des Produktsicherheitsgesetzes: Abbild, Inbild, Zielkonzeption	283
B.	Maßstab zur Bestimmung des produktsicherheitsgesetzlichen Leitbildes . . .	285
I.	Beschreibung staatlicher Tätigkeitsbeiträge mittels Verantwortungskate- gorien	286
1.	Verantwortungsmodell zur Bestimmung von Leistungstiefe	286
2.	Produktsicherheitsrechtliche Regulierung als zu konkretisierende Steuerung	290
a)	Merkmale staatlicher Gewährleistungsverantwortung	290
b)	Übertragung auf das Produktsicherheitsgesetz	293
II.	Verantwortung als taugliches Instrument zur weitergehenden Konkreti- sierung	294
1.	Variabilität des Verantwortungsbegriffs	294
2.	Verantwortung als polysemer Untersuchungsbegriff	297
C.	Leitbildbestimmung auf Basis von Verantwortungsbausteinen	298
I.	Bausteine des produktsicherheitsgesetzlichen Verantwortungssystems .	299
1.	Elementare Verantwortungen der privaten Sphäre	299
a)	In erster Linie: Umfassende Gestaltungsverantwortung des Her- stellers	299
aa)	Materielle Gestaltungsverantwortung	299
bb)	Formelle Gestaltungsverantwortung	301
b)	Herstellerische Umsetzungs- und Einstandsverantwortung	302
c)	Teilaspekte der Gestaltung und flankierende Verantwortungen . .	302
aa)	Beobachtungs- und Evaluationsverantwortung	303
bb)	Interne Organisationsverantwortung	303
cc)	Subsumptions-, Einschätzungs- und Bewertungsverantwor- tung	304
2.	Elementare Verantwortungen der staatlichen Sphäre	306
a)	Informationsverantwortung	306
aa)	Informationsgewinnungsverantwortung	307
bb)	Informationsweitergabeverantwortung	308
cc)	Zwischenergebnis	309
b)	Kontrollverantwortung	310
aa)	Systematisierte Aufdeckungsverantwortung	310
bb)	Reservierte Korrekturverantwortung	311
c)	Komplettierende Sanktionsverantwortung	312

d) Einschätzungs- und Bewertungsverantwortung	313
e) Entlastende Überprüfungsverantwortung	314
II. Zusammen- und Rückführung der Bausteine auf das Bezugsobjekt Staat	314

Kapitel 4

Die Handhabung des Produktsicherheitsgesetzes in der Praxis: Reflexion oder Refutation des normativen Leitbildes im Rahmen staatlicher Marktüberwachungsmechanismen? 318

A. Bewertungsgegenstand und -grundlage	318
I. Fokussierung auf die genuin staatlichen Verantwortungsbereiche des ProdSG	319
II. Konsultierte Informationsquellen	320
1. Gespräche mit Behörden	320
a) Die baden-württembergische Marktüberwachung als Referenzaufsicht	320
aa) Strukturelle Gründe für die Wahl als Referenzbundesland ..	320
bb) Aktuelle Entwicklungen und Organisation	321
cc) Gesprächsgegenstände	324
b) Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin als nationale Schaltstelle	325
2. Sonstige Quellen	325
3. Nachfolgende Handhabung von Quellennachweisen	327
B. Abgleich der Praxiserkenntnisse mit dem normativen Leitbild: Der Staat als	327
I. ... synergetischer Protagonist? – Zu Vorgängen der Informationsmultiplikation	328
1. Veranlassungskategorien und Erkenntnisquellen der Marktüberwachung	328
2. Informationsflüsse	330
a) Die praktische Bedeutung des RAPEX-Systems	330
aa) Nutzungsintensität	330
bb) Einbindung in die Überwachungsorganisation und -tätigkeit	334
(1) Handhabung seitens der Bundesanstalt für Arbeitssicherheit und Arbeitsmedizin	334
(2) Handhabung seitens der Marktüberwachungsbehörden .	336
b) Meldungen im Rahmen des Schutzklauselverfahrens	338
c) ICSMS und sonstige marktüberwachungsbehördliche Kooperation	339
d) Zusammenarbeit zwischen Marktaufsicht und Zoll	341
e) Teilhabe der Öffentlichkeit an Produktinformationen	343

II. ... als lauernder Protagonist? – Zur Bedeutung privater Eigeninitiative	345
III. ... als „Demandeur“? – Zur Dosierung der Überwachung und Sanktionierung	348
1. Proaktive Marktüberwachung	348
2. Korrekatives Einschreiten	351
a) Ergreifen behördlicher Korrekturmaßnahmen	351
b) Behördlicher Umgang mit Risikobewertungen	352
3. Praktische Relevanz der Sanktionsmöglichkeiten gemäß §§ 39, 40 ProdSG	354
C. Schlussfolgerungen	356
I. Resümee aus der Praxisbetrachtung	357
1. Tatsächliches „Wirken“ der produktsicherheitsgesetzlichen Elemente	357
2. Sorgfalts- und Effektivitätsbestreben innerhalb der Marktüberwachungspraxis	359
II. Behördliche Dienstleistungsmentalität als ergänzender Aspekt	361
III. Abschließende Stellungnahme	363

Kapitel 5

Ausblick: Fortentwicklung und Novellierung des europäischen Ansatzes durch ein Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket

365

A. Wesentliche Rechtsänderungen auf Grundlage des Kommissionsentwurfs	368
I. VpVO: Vervollständigung des bisherigen Rahmens für Verbraucherprodukte	368
1. Hintergrund und Anwendungsbereich	368
2. Konzeptionelle Übernahmen und Änderungen	369
3. Inhaltliche Neufassung und Erweiterung des Pflichtenregimes	372
a) Erweiterung der formellen Produktanforderungen	372
aa) Optimierung der Rückverfolgbarkeit	372
bb) Implementierung einer Dokumentationspflicht	375
b) Erweiterung des Pflichtenkatalogs der Wirtschaftsakteure im Übrigen	376
II. MüVO: Zusammenführung und Stärkung der Überwachungsvorschriften	378
1. Hintergrund und Anwendungsbereich	378
2. Intensivierung bewährter Marktüberwachungsinstrumente	380
a) Betonung der behördlichen Kooperation mit den Wirtschaftsakteuren	380
b) Befugnisserweiterung der Kommission	381
c) Verzahnung und Intensivierung der Informationsmechanismen	383
d) Aspekte einer Institutionalisierung unter europäischem Einfluss	384

B. Zentrale Neuerungen seitens des Europäischen Parlaments	386
I. Ausgestaltungen und Optimierungen im Hinblick auf bekannte Elemente	386
II. Neue Begriffe und sonstige Forcierung der Aufsicht	388
III. Institutionelle Neuerungen mit Aufklärungs- und Informationsbezug ..	390
C. Schlussbetrachtungen	391
I. Zusammenfassung	391
II. Schlussfolgerungen für das künftige staatliche Rollenverständnis	393
III. Kein Ende des Optimierungsbestrebens in Sicht?	394
Zusammenfassung der Ergebnisse	396
Literaturverzeichnis	401
Sachwortverzeichnis	430