

Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht

---

Band 99

# Produktsicherheit und staatliche Verantwortung

Das normative Leitbild  
des Produktsicherheitsgesetzes

Von

Dörte Gauger



Duncker & Humblot · Berlin

DÖRTE GAUGER

Produktsicherheit und staatliche Verantwortung

Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von

Martin Nettessheim

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Jochen von Bernstorff

Jörg Eisele, Martin Gebauer, Kristian Kühl

Hans von Mangoldt, Wernhard Möschel

Thomas Oppermann, Stefan Thomas

Wolfgang Graf Vitzthum

sämtlich in Tübingen

Band 99

# Produktsicherheit und staatliche Verantwortung

Das normative Leitbild  
des Produktsicherheitsgesetzes

Von

Dörte Gauger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Eberhard Karls Universität Tübingen  
hat diese Arbeit im Sommersemester 2014  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten  
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin  
Druck: Buch Bücher de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0720-7654  
ISBN 978-3-428-14510-2 (Print)  
ISBN 978-3-428-54510-0 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84510-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Patrick*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2014 an der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis August 2014 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Martin Nettesheim, für die Übernahme und Betreuung dieser Arbeit. Seine Anregungen bei der Themenwahl und bei der Anfertigung, die zum planmäßigen Gelingen meines Promotionsvorhabens beigetragen haben, wusste ich stets äußerst zu schätzen. Für das entgegengebrachte Vertrauen, diese Arbeit als externe Promovendin anfertigen zu dürfen, bedanke ich mich sehr herzlich. Frau Prof. Dr. Barbara Remmert danke ich für die umfassende und sehr zügige Zweitbegutachtung dieser Arbeit.

Ferner möchte ich mich nachdrücklich bei den Mitarbeitern der öffentlichen Stellen bedanken, die mir zum Zwecke dieser Arbeit Einblick in ihre tägliche Praxis gewährt und mich dabei sehr herzlich empfangen haben. Ohne ihre Informationsbereitschaft und Offenheit wäre der gewählte Themenzuschnitt nicht umsetzbar gewesen. Die spannenden und bereichernden Diskussionen haben nicht nur zu einem erheblichen Erkenntnisgewinn beigetragen, sondern mir persönlich ganz besondere Freude bereitet.

Auch meinem Arbeitgeber, der Sozietät Gleiss Lutz, bin ich zu großem Dank verpflichtet. Die vollständige Freistellung von meiner Tätigkeit als Rechtsanwältin hat es mir ermöglicht, mich umfassend und mit der gebotenen Konzentration der wissenschaftlichen Tätigkeit zu widmen. Diese Auszeit hat mich sowohl in fachlicher als auch in persönlicher Hinsicht sehr bereichert.

Ganz besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern sowie meinen Geschwistern, die mich bei meinem bisherigen Werdegang und insbesondere in der Zeit des Promotionsvorhabens in jeder Hinsicht unterstützt und gefördert haben. Gleiches gilt für meinen Lebensgefährten, Patrick Singer, dem ich für seine liebevolle Fürsorge und sein Verständnis von ganzem Herzen danke.

Gärtringen, im September 2014

*Dörte Gauger*





# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b>	31
A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung . . . . .	31
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung . . . . .	34

## *Kapitel 1*

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

A. Der technische Arbeitsschutz als Ursprung des Produktsicherheitsrechts . .	38
B. Geburtsstunde des nationalen und europäischen Produktsicherheitsrechts . .	45
C. Forcierung des produktsicherheitsrechtlichen Systems . . . . .	73
D. Schlussfolgerung und These . . . . .	82

## *Kapitel 2*

<b>Sphärische Betrachtung des Produktsicherheitsgesetzes zur Ermittlung privater und staatlicher Elemente</b>	84
---	----

A. Ausgangsszenario zur Bestimmung eines Staatsverständnisses . . . . .	84
B. Elemente der privaten Verantwortungssphäre . . . . .	88
C. Das „Zwitter-Element“ des Produktsicherheitsgesetzes: Beteiligung unabhängiger Stellen . . . . .	189
D. Staatlicher Vollzug des Produktsicherheitsgesetzes: Marktüberwachung „im weiteren Sinne“ . . . . .	223

## *Kapitel 3*

<b>Das normative Leitbild des Produktsicherheitsgesetzes als Konkretisierung staatlicher Gewährleistungsverantwortung</b>	281
---	-----

A. Beschreibung staatlicher Rollenverständnisse mittels Staatsbilder . . . . .	281
B. Maßstab zur Bestimmung des produktsicherheitsgesetzlichen Leitbildes . .	285
C. Leitbildbestimmung auf Basis von Verantwortungsbausteinen . . . . .	298

*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  
 B. Abgleich der Praxiserkenntnisse mit dem normativen Leitbild . . . . . 327  
 C. Schlussfolgerungen . . . . . 356

*Kapitel 5*

**Ausblick: Fortentwicklung und Novellierung  
des europäischen Ansatzes durch ein Produktsicherheits-  
und Marktüberwachungspaket** 365

- A. Wesentliche Rechtsänderungen auf Grundlage des Kommissionsentwurfs . . 368  
 B. Zentrale Neuerungen seitens des Europäischen Parlaments . . . . . 386  
 C. Schlussbetrachtungen . . . . . 391

**Zusammenfassung der Ergebnisse** . . . . . 396

**Literaturverzeichnis** . . . . . 401

**Sachwortverzeichnis** . . . . . 430

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	31
A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung	31
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	34
 <i>Kapitel 1</i>	
<b>Historische Grundlagen: Vom technischen Arbeitsschutz zu einem harmonisierten System des „vorgreifenden Gefahrenschutzes“</b>	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. Erfolgloses 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*

<b>Sphärische Betrachtung des Produktsicherheitsgesetzes zur Ermittlung privater und staatlicher Elemente</b>	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
I. 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) Auswahlermessungen auf Rechtsfolgenrechte . . . . .	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 ernststen 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*

<b>Die Handhabung des Produktsicherheitsgesetzes in der Praxis: Reflexion oder Refutation des normativen Leitbildes im Rahmen staatlicher Marktüberwachungsmechanismen?</b>	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 Referenz- aufsicht .....	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 nati- onale 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 Informationsmulti- plikation .....	328
1. Veranlassungskategorien und Erkenntnisquellen der Marktüberwa- chung .....	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 Arbeitssicher- heit und Arbeitsmedizin .....	334
(2) Handhabung seitens der Marktüberwachungsbehörden ..	336
b) Meldungen im Rahmen des Schutzklauselverfahrens .....	338
c) ICSMS und sonstige marktüberwachungsbehördliche Kooperati- on .....	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) Befugnisenerweiterung 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
<b>Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .</b>	<b>396</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>401</b>
<b>Sachwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>430</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AAMü	Arbeitsausschuss Marktüberwachung
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfPS	Ausschuss für Produktsicherheit
AfU	Arbeitsgemeinschaft für Unfallverhütung
AkkStelleG	Gesetz über die Akkreditierungsstelle
AkkStelleGBV	Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz
allg.	allgemein(er, e, es)
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
AMWHV	Arzneimittel- und Wirkstoffherstellungsverordnung
Anh.	Anhang
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbR	Arbeitsrecht
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbSchGE 1929	Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes vom 21. Januar 1929
ArbSchR	Arbeitsschutzrecht
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
Art.	Artikel
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AtG	Atomgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage

b2b	business to business
b2c	business to consumer
BAnz.	Bundesanzeiger
BarbBl.	Bundesarbeitsblatt
BArchG	Bundesarchivgesetz
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
bay.	bayerisch(er, e, s)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BeB	Befugnis erteilende Behörde
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beih.	Beiheft
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss, Beschlüsse
BesVerwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BetrSichV	Betriebssicherheitsverordnung
BG	Berufsgenossenschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
Bp.	Bullet Point
BPUVZ	Zeitschrift für betriebliche Prävention und Unfallversicherung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichts-Entscheidung

BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CB	Compliance Berater
CCG	Centrale für Coorganisation GmbH
CCMC	CEN-CENELEC Management-Center
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CENELEC	Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung
ChemG	Chemikaliengesetz
COM	Mitteilung der Europäischen Kommission
CR	Computer und Recht
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DAR	Deutscher Akkreditierungsrat
dass.	dasselbe
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
DKE	Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informations- technik im DIN und VDE
DNA	Deutscher Normenausschuss
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DS	Der Sachverständige
dt.	deutsch(er, e, es)
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutscher Verein von Gas- und Wasserfachmännern
EA	Europäische Kooperation für die Akkreditierung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft



Einl.	Einleitung
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EL	Ergänzungslieferung
EMARS	Enhancing Market Surveillance through Best Practice
EMSF	Europäisches Marktüberwachungsforum
EMVG	Elektromagnetisches Verträglichkeitsgesetz
endg.	endgültig
Entsch.	Entscheidung
Entschl.	Entschließung(en)
EnVKG	Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
Erw.gr.	Erwägungsgrund, -gründe
ETSI	Europäisches Institut für Telekommunikationsstandards
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof, Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EVPG	Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fb	Forschungsbericht
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
frz.	Französisch
FS	Festschrift
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
gem.	gemäß
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung

GewO 1878	Reichsgewerbeordnung v. 17. Juli 1878 (RGBl. S. 199 ff.)
GewO 1891	Reichsgewerbeordnung v. 1. Juni 1891 (RGBl. S. 261 ff.)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GPSG	Geräte- und Produktsicherheitsgesetz
GPSGV	Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht
GS	Gedächtnisschrift, Geprüfte Sicherheit
GSG	Gerätesicherheitsgesetz
GSGV	Verordnung zum Gerätesicherheitsgesetz
GS Pr	Gesetzessammlung für die Königlich-Preußischen Staaten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Habil.-Schr.	Habilitations-Schrift
Hb	Handbuch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ICSMS	Information and Communication System for the pan-European Market Surveillance
inkl.	inklusive
InTeR	Zeitschrift zum Innovations- und Technikrecht
i. S. d.	im Sinne des, im Sinne der
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
jew.	jeweils

JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KAN	Kommission Arbeitsschutz und Normung
Kap.	Kapitel
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KBS	Konformitätsbewertungsstelle
KBT	Konformitätsbewertungstätigkeiten
KBV	Konformitätsbewertungsverfahren
KfBAG	Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts
KOM	Mitteilung der Europäischen Kommission
K&R	Kommunikation und Recht
KrV	Kranken- und Pflegeversicherung
LAGA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
LASi	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
MaBV	Makler- und Bauträgerverordnung
max.	maximal
MDR	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
mind.	mindestens
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht
MPG	Medizinproduktegesetz
MPR	Zeitschrift für das gesamte Medizinprodukterecht
MüKO	Münchener Kommentar
MüVO	Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten
m. V. a.	mit Verweis auf
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NADI	Normenausschuss der Deutschen Industrie
Nieders.	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLF	New Legislative Framework
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen

NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
N. w. z.	Nachweis wie zuvor
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
o. Ä.	oder Ähnliche(s)
OLG	Oberlandesgericht
o.V.	ohne Verfasserangabe
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
OWiZuVO BW	Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten Baden-Württemberg
PHi	Haftpflicht International – Recht & Versicherung
PLZ	Postleitzahl
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz v. 8. November 2011 (BGBl. I S. 2178)
ProdSG a. F.	Produktsicherheitsgesetz v. 22. April 1997 (BGBl. I S. 934)
ProdSRL	Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit
ProdSRL92	Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit
ProdSV(en)	Produktsicherheitsverordnung(en)
ProdSZuVO BW	Produktsicherheits-Zuständigkeitsverordnung Baden-Württemberg
PROSAFE	Product Safety Enforcement Forum of Europe
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSG	Österreichisches Produktsicherheitsgesetz
QSS	Qualitätssicherungssystem
RAPEX	Rapid Exchange of Information System
RdA	Recht der Arbeit
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rhld.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL(en)	Richtlinie(n)
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
RT-Drucks.	Reichstags-Drucksache
s.	siehe
S.	Seite(n)
Saarl.	Saarland
sächs.	sächsisch(er, e, es)

s. i. s.	sicher ist sicher
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte(r, s)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
st.	ständige(r, s)
StGB	Strafgesetzbuch
StoffR	Stoffrecht
TechArbmG	Gesetz über technische Arbeitsmittel
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
tU	technische Unterlagen
TÜ	Technische Überwachung
TOP	Tagesordnungspunkt
u.	und
u. a.	und andere, unter anderem
Univ.	Universität
Unterabs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
URL	Uniform Resource Locator
Urt.	Urteil
US	United States
v.	vom, von
v. a.	vor allem
VDE	Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
verfielf.	vervielfältigt
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VIS	Verbraucherinformationssystem
VO	Verordnung
VpVO	Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten
VR	Volksrepublik
VuR	Verbraucher und Recht

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VW	Versicherungswirtschaft
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiB	Wirtschaftsrechtliche Beratung
WiStR	Wirtschaftsstrafrecht
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz
WZdTUD	Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden
ZAP	Zeitschrift für die Anwaltspraxis
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZEK	Zentraler Erfahrungsaustauschkreis zugelassener Stellen
ZGS	Zeitschrift für Vertragsgestaltung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZLS	Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



„Deshalb ist zu hoffen, dass die Verwaltung ihre neue Macht sparsam anwendet und nur dort eingreift, wo es für Gefahrenschutz wirklich nötig ist.“<sup>1</sup>

## Einleitung

### A. Gegenstand und Anlass der Untersuchung

Der Begriff *Compliance* ist aktuell in aller Munde. Diese moderne Umschreibung für ein Handeln im Einklang mit den jeweils einschlägigen normativen Anforderungen hat mittlerweile auch den Bereich des Warenvertriebsrechts erreicht. So zielt die Bezeichnung *Product Compliance* auf das rechtskonforme Bereitstellen von Produkten auf dem Wirtschaftsmarkt, d. h. auf die Erfüllung der an ein oder im Zusammenhang mit einem Produkt gestellten Anforderungen anlässlich eines rechtlich relevanten Überlassungsvorgangs. Wirtschaftsteilnehmer, die Produkte innerhalb einer Lieferkette auf dem Markt der Europäischen Union bereitstellen, unterliegen heutzutage umfassenden öffentlich-rechtlichen Pflichten. Das produktbezogene Wirtschaftsverwaltungsrecht, das mit zunehmender Tendenz und Regeldichte durch den europäischen Gesetzgeber selbst oder auf dessen Veranlassung hin geschaffen wird, verfolgt dabei unterschiedliche Zielrichtungen. Entsprechend lässt es sich in das Recht der Produktsicherheit zum einen sowie das sonstige Produktrecht zum anderen untergliedern.

Letzteres formuliert produktbezogene Anforderungen, die anderen als sicherheitsrelevanten Erwägungen Rechnung tragen. Exemplarisch genannt sei in diesem Zusammenhang das Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG)<sup>2</sup>. Dieses bezweckt eine verträgliche Koexistenz von Betriebsmitteln wie bspw. Maschinen, Hauselektronik, Funk- und Telekommunikationsanlagen, indem es Anforderungen an deren Beschaffenheit unter dem Gesichtspunkt elektromagnetischer Störpotentiale (aktiv) und -festigkeiten (passiv) stellt.<sup>3</sup> Produktvorschriften dieser Kategorie sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung. Im Fokus steht vielmehr das Recht der Produktsicherheit. Als spezifisches Gefahrenabwehrrecht regelt es die Sicherheit derjenigen Schutzgüter, die dem Wirkungsbereich eines Produkts bei dessen Verwendung ausgesetzt sind. Dieser Bereich begegnet mannigfaltigen Gefahren unterschiedlichster Produktkategorien. Für einige Materien wie bspw. die Lebensmittel-, Medizinprodukte- oder Che-

---

<sup>1</sup> *Gleiss/Helm*, BB 1968, 814, 817 zum ersten dt. allgemeinen Produktsicherheitsgesetz (s. Kap. 1, B.II.).

<sup>2</sup> BGBl. I 2008 S. 220. Hierzu aus jüngster Zeit *Schucht*, NVwZ 2014, 262 ff.

<sup>3</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 EMVG.



mikaliensicherheit haben sich daher spezifische, auf die jeweiligen Produkteigenheiten gemünzte Rechtsregime herausgebildet. Daneben existiert eine Art allgemeines Produktsicherheitsrecht, das zum Tragen kommt, sofern die Spezialmaterien keine Geltung im Einzelfall beanspruchen oder sich explizit für eine komplettierende Anwendung öffnen. Die nachfolgende Untersuchung widmet sich ausschließlich diesem allgemeinen Teil des Produktsicherheitsrechts, der aktuell in dem zum 1. Dezember 2011 in Kraft getretenen Produktsicherheitsgesetz (ProdSG)<sup>4</sup> Niederschlag gefunden hat. Dieses Gesetz repräsentiert den Status quo einer legislativen Entwicklung, die erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einsetzte und damit die Ära eines noch jungen, maßgeblich von unionsrechtlicher Dynamik geprägten Rechtsgebiets einläutete.

Anlass für die Wahl einer Themenstellung auf dem Gebiet des allgemeinen Produktsicherheitsrechts waren verschiedene Ambivalenzen, die dieses stetig an Bedeutung gewinnende Rechtsgebiet in Theorie und Praxis prägen und damit die Befassung mit ihm ebenso notwendig wie nuancenreich gestalten:

So ist zunächst zu konstatieren, dass bislang weder der Kenntnisstand bei den Wirtschaftsteilnehmern noch die rechtswissenschaftliche Begleitung ein Maß aufweisen, das der Bedeutung des allgemeinen Produktsicherheitsrechts im Wirtschaftsleben gerecht würde. Ausgeklammert aus der universitären und praktischen Juristenausbildung ist diese Materie in den Rechtsabteilungen der Unternehmen regelmäßig allenfalls in Grundzügen beherrschtes Terrain<sup>5</sup>; eine rechtswissenschaftliche Begleitung erfolgt ganz überwiegend nur punktuell und aus Praktikersicht. Dabei zieht das allgemeine Produktsicherheitsrecht weite und vor allem größere Kreise als es auf den ersten Blick vermuten lässt. Obgleich sicherheitsrelevante Produktmängel regelmäßig nur bei großen, medienwirksamen Skandalen – wie zuletzt der Rückrufwelle des Autobauers General Motors wegen der zu tödlichen Unfällen führenden Ausfälle von Sicherheitssystemen<sup>6</sup> – in das gesellschaftliche Bewusstsein rücken, entspricht diese nach außen nur sporadisch sichtbare Relevanz nicht der eigentlichen Rechtsrealität. Der Anwendungsbereich des allgemeinen Produktsicherheitsrechts durchzieht den Alltag in Haushalt, Freizeit und Arbeitsleben. Ungeachtet der bereits erwähnten Spezialmaterien stellt das ProdSG im Ergebnis Anforderungen an alles, was aus einem Herstellungsprozess hervorgeht. Es deckt damit eine Bandbreite ab, die von Plüschteddybären über Rucksäcke und Espressomaschinen bis hin zu Kraftfahrzeugen und hoch-

---

<sup>4</sup> BGBl. I S. 2178, ber. 2012 I S. 131.

<sup>5</sup> So auch die Einschätzung bei *Klindt*, BB 2010, 193, 193.

<sup>6</sup> Vgl. *Die WELT*, Wie ein defektes Zündschloss zum Desaster führte, Art. v. 27.3.2014, URL: <http://www.welt.de/motor/article126280935/Wie-ein-defektes-Zuendschloss-zum-Desaster-fuehrte.html>, Stand: 18.5.2014.

komplexen Maschinenanlagen reicht – und dabei einer strengen Kontrolle durch die sogenannten Marktüberwachungsbehörden unterliegt. Mit einem jährlichen Handelsvolumen von mehr als EUR 1,5 Billionen stellt die Gesamtheit der unter das ProdSG fallenden Produkte den insgesamt größten europäischen Einzelmarkt dar.<sup>7</sup> Die praktische Bedeutung der produktsicherheitsgesetzlichen Vorschriften lässt sich auch nicht etwa mit Verweis auf das von der Industrie hochgehaltene „Made in Germany“ in Frage stellen. Dieses mag ein Indikator für gute Qualität sein; als Garant für Sicherheit qua Herkunft taugt es jedoch nicht: Eine Vielzahl der in den EU-Mitgliedstaaten sicherheitsrechtlich beanstandeten Verbraucherprodukte stammen aus der BRD.<sup>8</sup> Der hinzutretende Umstand, dass hierzulande im Hinblick auf einfache Massenprodukte eine Importquote von über 80% bis nahezu 100% erreicht wird<sup>9</sup>, tut für die Notwendigkeit und Relevanz des allgemeinen Produktsicherheitsrechts sein Übriges – man denke nur an die Produkte aus Niedriglohnländern, die teils erhebliche Sicherheitsdefizite aufweisen.<sup>10</sup>

Darüber hinaus bringen die Komplexität des Rechtsgebiets einerseits sowie die zunehmende Öffentlichkeitswahrnehmung andererseits die Wirtschaftsteilnehmer zunehmend in die Bredouille. Das Zusammenspiel von unionsrechtlichen und nationalen Vorgaben, die Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen sowie die Ausgestaltung der Rechtsnormen selbst machen das Recht der allgemeinen Produktsicherheit für Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, nur schwer handhabbar. Dies hat in der Praxis zur Folge, dass fehlende Rechtskonformität regelmäßig nicht – wie häufig in anderen Rechtsgebieten, z. B. dem Kartellrecht – auf eine bewusste Missachtung, sondern schlicht auf Unwissenheit und Unbedarftheit zurückzuführen ist. Umso unangenehmer für Unternehmen erscheint vor diesem Hintergrund die zu beobachtende Entwicklung, wonach die gesellschaftliche Sensibilität für Produktgefahren im Allgemeinen sowie der Argwohn gegenüber der herstellerischen Integrität im Besonderen zunehmen.<sup>11</sup> Zudem hat die Berichterstattung über sicherheitsrelevante Pro-

---

<sup>7</sup> BAuA, Produktsicherheitsportal, URL: <http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Produktsicherheit.html>, Stand: 18.5.2014.

<sup>8</sup> Vgl. RAPEX-Jahresbericht 2012, Abb. 15, S. 23.

<sup>9</sup> BAuA, Produktsicherheitsportal, URL: <http://www.baua.de/de/Produktsicherheit/Marktueberwachung/Ziele.html>, Stand: 18.5.2014.

<sup>10</sup> Vgl. nur RAPEX Statistics 2013, Figure 10, S. 10, wonach im Jahr 2013 von insgesamt 2.364 auf EU-Ebene gemeldeten Fällen mit Sicherheits- und Gesundheitsgefahren von Verbraucherprodukten allein 1.459 Meldungen Produkte betrafen, die als Herkunftsland die VR China auswiesen.

<sup>11</sup> Vgl. die Ergebnisse einer Eurobarometer-Umfrage im Jahr 2012, wonach 27% der Verbraucher und 14% der Händler eine nicht unerhebliche Anzahl an Verbraucherprodukten als unsicher einschätzen, RAPEX-Jahresbericht 2012, S. 40 u. 42.