

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Produktsicherheitsgesetzes und zur Neuordnung des Rechts der überwachungsbedürftigen Anlagen (Gesetzesentwurf der Bundesregierung)

Stand: 18.03.2021



I. Einleitung

Für die deutschen Einzelhandelsunternehmen haben die Regelungen des deutschen Produktsicherheitsrechts große Relevanz. Mit dem sog. neuen europäischen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten sind seit dem Jahr 2008 im europäische harmonisierten Produktsicherheitsrecht neue Pflichten für Handelsunternehmen zur geschaffen worden, denen die Handelsunternehmen nachkommen. Die Einzelhandelsunternehmen nehmen ihre Verantwortung für die Sicherheit von Verbraucherprodukte sehr ernst.

Parallel dazu hat der internationale Onlinehandel zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dabei bestellen Verbraucher in der EU bei außereuropäischen Unternehmen Waren. Die Lieferung erfolgt entweder direkt oder über sog. Fulfillment-Center in der EU, die die Abwicklung und Auslieferung der Bestellung in der EU für die außereuropäischen Händler übernehmen. Diese Produkte halten die europäischen gesetzlichen Vorgaben nicht immer ein. Dadurch entstehen Lücken im Verbraucherschutz und Wettbewerbsnachteile für europäischen Händler.

Der HDE setzt sich seit langem dafür ein, dass für alle Produkte, die an europäische Verbraucher geliefert werden, zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher die gleichen Produktsicherheitsvorschriften zur Anwendung kommen und gleiche Wettbewerbsbedingungen im internationalen Onlinehandel gelten. Daher hat der HDE von Anfang an die neue EU-Marktüberwachungsverordnung unterstützt, die für eine Vielzahl europäisch harmonisierter Produkte u.a. Pflichten für Fulfillment-Center enthält. Nicht harmonisierte Produkte werden von der Marktüberwachungsverordnung jedoch nicht erfasst.

II. Zu einzelnen Regelungen des ProdSG neu

1. Prüfpflichten des Händlers auf ein praktikables Maß begrenzen, § 6 Abs. 5 ProdSG-E

Nach § 6 Abs. 5 ProdSG-E müssen Händler dazu beitragen, dass nur sichere Verbraucherprodukte auf dem Markt bereitgestellt werden. Sie dürfen danach insbesondere keine Verbraucherprodukte auf dem Markt bereitstellen, von dem sie wissen oder wissen müssen, dass es nicht den in § 3 festgelegten Anforderungen an die Sicherheit entspricht. Wenn von dem Produkt ein Risiko für die Sicherheit und Gesundheit ausgeht, müssen sie außerdem die Marktüberwachungsbehörde informieren. Insofern entsprechen die Regelungen der heutigen Rechtslage.



Erst mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist ein weiterer Satz in den zitierten Absatz aufgenommen worden, der über die bisher bestehenden Pflichten hinausgeht und Einzelhändler mit neuen, in der Praxis kaum umzusetzenden Pflichten belastet.

Nach § 6 Abs. 5 S. 4 ProdSG-E soll der Händler insbesondere überprüfen, ob dem Produkt die erforderlichen Unterlagen nach § 3 Absatz 2 und Informationen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 beigefügt und auf dem Produkt oder auf dessen Verpackung die Kontaktanschriften nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 angebracht sind.

Der HDE bittet dringend darum, in § 6 Abs. 5 S. 4 ProdSG-E die Wörter „*dem Produkt die erforderlichen Unterlagen nach § 3 Absatz 2 und Informationen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 beigefügt und*“ zu streichen.

Im Einzelnen:

Bisher müssen Händler nach einem Urteil des BGH aus dem Jahr 2017 (BGH, Urteil vom 12.1.2017, Az. I ZR 258/15) im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht überprüfen, ob der Hersteller seinen Namen und seine Kontaktanschrift auf dem Produkt bzw. der Verpackung angebracht hat. Dies stellt zwar einen nicht unerheblichen Aufwand für die Einzelhändler und Handelsunternehmen dar, jedoch kann der Händler diese Prüfpflicht zumeist in der Praxis tatsächlich erfüllen.

Dies ist bei den anderen, jetzt neu vorgesehenen Prüfpflichten jedoch nicht der Fall. Danach soll der Händler überprüfen, ob der Hersteller alle erforderlichen Unterlagen nach § 3 Absatz 2 und Informationen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 ProdSG beigefügt hat.

Diese sind insbesondere

- etwa erforderliche Montage- und Installationsanleitungen, Warnhinweise sowie Gebrauchs- und Bedienungsanleitungen sowie
- Informationen, die Verbraucher benötigen, um die Risiken, die mit dem Verbraucherprodukt während der üblichen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauchsdauer verbunden sind und die ohne entsprechende Hinweise nicht unmittelbar erkennbar sind, beurteilen und sich gegen sie schützen zu können.

Die nach wie vor maßgebliche EU-Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit (Richtlinie 2001/95/EG) beinhaltet eine solche Vorgabe in Art. 5 Abs. 2, der die Händlerpflichten regelt, nicht.



In der Gesetzesbegründung wird hierzu auf den Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“) und auf den Beschluss 768/2008/EG, den sog. gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten verwiesen.

Es ist richtig, dass die jeweiligen EU-Verordnungen für bestimmte, auf europäischer Ebene harmonisierten Produkte, wie z.B. elektrische Geräte, den Händler dazu verpflichten, zu prüfen, ob die Sicherheitshinweise und die Bedienungsanleitung dem Produkt beigelegt sind. Bei diesen Produkten ist dann stets auch vorgeschrieben, dass der Hersteller die Sicherheitsinformationen und Bedienungsanleitungen beizufügen hat. Vom Händler wird also lediglich eine formale Überprüfung verlangt, **ob** die genannten Informationen beigelegt sind. Eine inhaltliche Prüfung erfolgt zu recht nicht. Denn ansonsten würde man vom Händler erwarten, dass er das Produkt besser kennt und die von ihm ausgehenden Risiken besser bewerten kann als der Hersteller selbst. Es ist jedoch der Grundgedanke des neuen europäischen Rechtsrahmens für die Vermarktung von Produkten (Beschluss 768/2008/EG), dass die Pflichten in der Lieferkette entsprechend der Rolle in der Lieferkette abgestuft sein sollen.

Die genannten CE-Verordnungen und -Richtlinien sind, soweit erforderlich, in Deutschland spezialgesetzlich umgesetzt, beispielsweise in Bezug auf elektrische Geräte die europäische Niederspannungsrichtlinie in der deutschen Verordnung über elektrische Betriebsmittel.

Im Gegensatz zu den europäisch harmonisierten Produkten findet das Produktsicherheitsgesetz aber auf eine Vielzahl völlig unterschiedlicher Produkte Anwendung, die nicht spezialgesetzlich geregelt sind. Hierzu gehören beispielsweise Möbel, Dekorationsgegenstände, viele nicht elektrische Gartengeräte und bestimmte Haushaltsgegenstände.

Bei diesen muss der Hersteller entscheiden, welche Anleitungen und Informationen jeweils für den Gegenstand erforderlich sind und diese dem Produkt beigelegen. Dies ist jedoch nicht einheitlich, sondern von Produkt zu Produkt unterschiedlich. Wenn nun vom Händler erwartet würde, zu überprüfen, ob bei allen diesen Gegenständen die entsprechend erforderlichen Informationen beigelegt sind, würde dem Händler letztlich die Aufgabe des Herstellers übertragen, zu entscheiden, welche Informationen für das jeweilige Produkt erforderlich sind. Dies widerspricht jedoch dem Grundgedanken des neuen Rechtsrahmens für die Vermarktung von Produkten und kann vom Handel praktisch nicht gewährleistet werden, weil dieser das Produkt nicht genauso gut kennt wie der Hersteller.

Zudem wird das Prinzip der gestuften Verantwortung auch in dem sehr sensiblen Bereich der Lebensmittelinformation angewendet (vgl. Art. 8 LMIV bzw. Art. 19 BasisVO). Auch im Bereich des Kosmetikrechts legt die Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 ebenfalls gestufte Verantwortlichkeiten fest. Hier ist die Verantwortung für die Sicherheit und Kennzeichnung der



Produkte grundsätzlich den Herstellern bzw. Importeuren zugewiesen, während der Handel lediglich für offensichtliche Kennzeichnungsfehler – vgl. Art. 6 VO (EG) Nr. 1223/2009 – z. B. Nichtaufbringen des MHD oder der Adresse des Herstellers verantwortlich ist oder für solche Mängel, die seiner Risikosphäre zuzuordnen sind, wie z.B. der Ablauf des MHD. Auch das nationale Deliktsrecht basiert auf dem Konzept der Herstellerhaftung. Händler sind hiernach für die Produktsicherheit nur in engen Grenzen verantwortlich. Der Händler ist dafür verantwortlich, dass die Waren durch ihn keiner Behandlung ausgesetzt werden, welche die Produktsicherheit beeinträchtigen. Es versteht sich von selbst, dass offensichtlich untaugliche oder offensichtlich gefährliche Produkte nicht ausgeliefert werden. Selbstredend sind auch hier die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Diese Grenze wird jedoch durch den angedachten neuen Wortlaut des § 6 Abs. 5 S. 4 ProdSG-E überschritten. Auch im nationalen Vertragsrecht hat der Händler nur bei Vorliegen wesentlicher Anhaltspunkte für die Mangelhaftigkeit Anlass zur Prüfung. Fehler des Herstellers werden dem Verkäufer nicht zugerechnet. Der Vergleich mit anderen Gebieten des Unionsrechts, mit dem nationalen Schadenersatzrecht bzw. mit dem nationalen deliktsrechtlichen Haftungsmaßstab fordern im Sinne der einheitlichen Systematik, das gestufte Verantwortungskonzept zwischen Hersteller und Händlerpflichten nicht zu verwässern.

2. Pflichten für Fulfillment-Center entsprechend der Marktüberwachungsverordnung ausgestalten

Zunächst begrüßen wir, dass für Fulfillment-Center in § 6 Abs. 6 ProdSG-E erstmalig Pflichten im Produktsicherheitsgesetz vorgesehen werden sollen. Der Pflichtenumfang bleibt jedoch entgegen der Gesetzesbegründung hinter dem der Händler zurück, so dass die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen danach nicht hinreichend beseitigt werden.

Zunächst fehlt eine dem § 6 Abs. 5 S. 4 ProdSG-E entsprechende Regelung für Fulfillment-Center in Abs. 6. Diese sollte in der vom HDE vorgeschlagenen Fassung ergänzt werden (vgl. oben unter II.1.), so dass Fulfillment-Center die Herstellerkennzeichnung überprüfen müssen. Darüber hinaus sollte aus Gründen der Rückverfolgbarkeit für Fulfillment-Center auch die Pflicht bestehen, auf dem Produkt, seiner Verpackung, dem Paket oder in einem Begleitdokument den eigenen Namen und die Postanschrift aufzubringen, wenn kein anderer Wirtschaftsakteur in der EU niedergelassen ist, wie es Art. 4 Abs. 4 der neuen EU-Marktüberwachungsverordnung für europäische harmonisierte Produkte vorsieht.



3. Herstellerkennzeichnung auf der Verpackung ausreichen lassen

Der HDE setzt sich seit längerem dafür ein, die Herstellerkennzeichnung nicht nur auf dem Produkt selbst, sondern hierzu gleichwertig auch auf der Verpackung zuzulassen. Die Produktsicherheitsrichtlinie sieht in Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 4 Buchstabe b) vor, dass die Herstellerinformation auf dem Produkt oder seiner Verpackung erfolgen kann. Die deutsche Umsetzung in § 6 Abs. 1 S. 2 ProdSG geht darüber hinaus und führt immer wieder zu Problemen, weil in den anderen EU-Mitgliedstaaten in der Regel eine Kennzeichnung auf der Verpackung ausreichend ist und in Deutschland strengere Regelungen gelten als auf dem europäischen Binnenmarkt im Übrigen. Seitdem der Bundesgerichtshof im Jahr 2017 Abmahnungen von Händlern wegen fehlender oder fehlerhafter Herstellerkennzeichnungen zugelassen hat, war die Herstellerkennzeichnung immer wieder Gegenstand von Abmahnungen, die Einzelhändler und Handelsunternehmen stark belasten. Dabei steht unserer Einschätzung nach längst nicht immer das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen im Vordergrund, sondern nicht selten ein eigenes finanzielles Interesse des Abmahnenden. Aus unserer Sicht wäre eine Kennzeichnung auf der Verpackung ausreichend, weil sie im Fall von Beanstandungen die Rückverfolgung der im Handel befindlichen Produkte zum Hersteller genauso gut ermöglicht.

Auch Art. 4 Abs. 4 der Marktüberwachungsverordnung lässt für die erfassten harmonisierten Produkte eine Angabe des Namens und der Postanschrift auf dem Produkt oder der Verpackung, dem Paket oder einem Begleitdokument zu. Es ist nicht überzeugend, wenn für Hersteller, Einführer und Händler die europäischen Vorschriften seit Jahren auf nationaler Ebene noch verschärft werden, für Fulfillment-Center jedoch gar keine Kennzeichnungspflichten vorgesehen sind, selbst wenn kein anderer Wirtschaftsakteur in der EU niedergelassen ist.

Da für Fulfillment-Center eine Kennzeichnung auf dem Produkt selbst aus praktischen Gründen nicht in Betracht kommt und die Marktüberwachungsverordnung dies auch nicht vorsieht, ist es sachgerecht, auch den anderen Wirtschaftsakteuren die Herstellerkennzeichnung auf der Verpackung zu ermöglichen.

4. Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 2

Der HDE lehnt die neue Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 2 ab. Danach sollen Produkte, die ein hohes Risiko für die Sicherheit oder Gesundheit von Personen, für Tiere, für Pflanzen, für den Boden, für das Wasser, für die Atmosphäre oder für bedeutende Sachwerte darstellen, durch Rechtsverordnung beschränkt und ihre Bereitstellung auf dem Markt verboten werden können.



Die Auswirkungen der von der Ermächtigungsgrundlage erfassten Regelungen sind für Handelsunternehmen von sehr großer Bedeutung. Regelungen, die die Abgabe „nur“ einschränken, können bereits derart hohe Kosten verursachen, dass ein weiterer Vertrieb nicht wirtschaftlich ist und die Regelung im Einzelfall die gleichen Wirkungen hat wie ein Bereitstellungsverbot. Dies führt, insbesondere wenn keine oder zu kurze Übergangsfristen vorgesehen sind, zu massiven wirtschaftlichen Einbußen für Handelsunternehmen, weil Lieferverträge langfristig abgeschlossen werden und Abnahmeverpflichtungen der Unternehmen fortbestehen. Noch vorhandene Bestände müssen ggfs. zu stark reduzierten Preisen abverkauft oder nach Inkrafttreten der Regelungen vernichtet werden. Dies ist weder aus ökonomischen noch aus ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll. Negative Beispiele für kurzfristige Verbote oder Einschränkungen waren die Novelle der Chemikalienverbotsverordnung 2017 und die aktuell diskutierte Biozid-Durchführungsverordnung. Einer Ausweitung entsprechender Verordnungsermächtigungen stehen wir daher sehr skeptisch gegenüber.

Auch für Verbraucher haben die Regelungen eine große Bedeutung, da sie die Produkte nutzen und Ersatz oft nicht in gleicher Weise zur Verfügung steht. Dies kann im Einzelfall ebenfalls bedeutende negative Auswirkungen auf die Lebenssituation von Verbrauchern haben. Bei nationalen Bereitstellungsverböten ist zudem auch zu berücksichtigen, dass zumindest der Onlinehandel längst europäisch bzw. global ist. Die Produkte können oft von ausländischen Online-Händlern ohne eine Informations- oder Beratungsmöglichkeit beschafft werden. Wenn die Produkte in der Sprache eines anderen EU-Mitgliedstaates gekennzeichnet sind, können Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung eher zunehmen. Zudem würden Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Unternehmen geschaffen.

Es ist zwar zu begrüßen, dass die Verordnungsermächtigung gegenüber dem Referentenentwurf enger gefasst worden ist. Gleichwohl halten wir die Verordnungsermächtigung nach wie vor für zu weit.

Der in der Gesetzesbegründung vorgesehene Ausnahmecharakter geht aus der Verordnungsermächtigung selbst nicht vor. Abgesehen von Ausnahmefällen, wie in der Gesetzesbegründung angekündigt, könnte die Verordnungsermächtigung nach wie vor für eine Vielzahl an Produktbeschränkungen genutzt werden. Da derartige Regelungen auch sehr grundlegende Entscheidungen mit Bedarf für eine gesellschaftliche Debatte beinhalten können, z.B. inwieweit Produkte zu bestimmten Zwecken auf nationaler Ebene verboten werden sollten, sollte die Entscheidung über weitere Produktbeschränkungen und -verbote dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben.

Auch das in der Begründung genannte Beispiel der Himmelslaternen, die in der Silvesternacht 2019 vermutlich den Brand im Krefelder Zoo ausgelöst haben, rechtfertigt die Verordnungsermächtigung aus Sicht des HDE nicht. Gegen ein Abgabeverbot für Himmelslaternen



bestehen aus Sicht des HDE keine Bedenken. Die Gefährlichkeit von Himmelslaternen ist schon länger bekannt. Daher haben die Länder entsprechende Verwendungsverbote erlassen. Ein gesetzliches Bereitstellungsverbot für Himmelslaternen könnte jedoch im üblichen Gesetzgebungsverfahren nach inzwischen über einem Jahr seit dem Brand im Krefelder Zoo bereits in Kraft sein. Eine Verordnungsermächtigung, die unter Auslassung der parlamentarischen Debatte ein solches Verbot in sehr viel kürzerer Zeit ermöglichen würde, ist unserer Ansicht nach daher nicht erforderlich.

Aus Sicht des HDE ist es daher erforderlich, dass Regelungen, die die Abgabe von Produkten einschränken oder verbieten, in einer breiten öffentlichen Diskussion debattiert werden, in die auch die Belastungen für den Einzelhandel und die Verbraucherinnen und Verbraucher einfließen. Dies trägt überdies zur Akzeptanz der Entscheidungen bei.

III. Zusammenfassung

Für Einzelhandelsunternehmen haben die vorgeschlagenen Änderungen im Produktsicherheitsrecht große Bedeutung.

Der HDE spricht sich für folgende Änderungen am Gesetzentwurf der Bundesregierung aus:

- In § 6 Abs. 5 S. 4 ProdSG-E sollten die Wörter „*dem Produkt die erforderlichen Unterlagen nach § 3 Absatz 2 und Informationen nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 beigefügt und*“ gestrichen werden. Würde dem Händler eine Pflicht auferlegt, zu prüfen, ob der Hersteller die erforderlichen Unterlagen und die Informationen nach § 6 Abs. 1 Nummer 1 beigefügt hat, müsste er eine inhaltliche Bewertung der Erforderlichkeit vornehmen, weil bei den vom Anwendungsbereich erfassten Produktgruppen insoweit große Unterschiede bestehen. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip der abgestuften Verantwortung der Wirtschaftsakteure in der Lieferkette.
- Es wird begrüßt, dass das Produktsicherheitsgesetz erstmals Pflichten für Fulfillment-Center vorsieht. Diese sollten aber entsprechend der Regelungen des Art. 4 der Marktüberwachungsverordnung ausgestaltet werden, wenn Fulfillment-Center Produkte an Verbraucher ausliefern, für die kein anderer Wirtschaftsakteur in der EU niedergelassen ist.
- Die Herstellerkennzeichnung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 ProdSG sollte insgesamt nicht mehr vorrangig auf dem Produkt, sondern gleichwertig auf dem Produkt oder auf der Verpackung erfolgen dürfen. Dies entspricht der europäischen Vorgabe der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und der geltenden Rechtslage in den meisten Mitgliedstaaten der EU. Es sollten für deutsche Wirtschaftsakteure nicht im Vergleich zur europäischen Regelung schärfere Kennzeichnungsvorschriften gelten, insbeson-



dere auch im Licht der Regelung des Art. 4 Abs. 4 der Marktüberwachungsverordnung, die eine Angabe des Namens und der Postanschrift des Wirtschaftsakteurs auch auf der Verpackung, dem Paket oder einem Begleitdokument zulässt.

- Die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 2 ProdSG-E zur Beschränkung und zum Verbot der Bereitstellung von Produkten ist aus Sicht des HDE nach wie vor zu weit gefasst und sollte gestrichen werden.