

# Stellungnahme

---

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

Stand: 15.10.2020



## I. Einleitung

---

Aus Sicht des HDE bestehen gegen die Neuordnung des Produktsicherheitsrechts keine grundsätzlichen Bedenken. Die weitgehende Beibehaltung der derzeit geltenden Vorschriften wird grundsätzlich begrüßt. Auf große Bedenken stößt jedoch die neue Verordnungsermächtigung zur Beschränkung und zum Verbot des Bereitstellens von Produkten nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 ProdSG. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, im Sinne einer europaweit einheitlichen Regelung von der Verpflichtung des § 6 Abs. 1 S. 2 ProdSG, die Herstellerkennzeichnung vorrangig auf dem Produkt selbst anzubringen, abzusehen und die Kennzeichnung auf der Verpackung als gleichwertige Alternative zuzulassen. Im neuen Gesetz über überwachungsbedürftige Anlagen ist problematisch, dass § 2 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 ÜAnIG – anders als zuvor das ProdSG – keinen abschließenden Katalog überwachungsbedürftiger Anlagen beinhaltet, sondern stattdessen eine entsprechende neue Verordnungsermächtigung.

## II. Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Nr. 2

---

Der HDE lehnt die neue Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Nr. 2 ab. Danach sollen Produkte zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Personen, zum Schutz der Umwelt sowie sonstiger Rechtsgüter vor Risiken, die von Produkten ausgehen, durch Rechtsverordnung beschränkt und ihre Bereitstellung auf dem Markt verboten werden können.

### 1. Bedeutung für die Handelsunternehmen

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 Verlusten 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.

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.

## **2. Verfassungsrechtliche Bedenken**

Aus Sicht des HDE bestehen Bedenken, ob die Verordnungsermächtigung in der vorliegenden Form den Anforderungen an die Bestimmtheit nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigungsnorm bestimmt werden. Es soll voraussehbar sein, in welchen Fällen und mit welchem Ziel von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die Rechtsverordnungen, die auf dieser Grundlage erlassen werden, haben können (Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2008, Rn. 388).

Bereits der Begriff des „Beschränkens“ ist sehr weit und umfasst jede einschränkende Regelung, die milder als ein vollständiges Verbot ist. Dies könnten z. B. Altersbegrenzungen, Selbstbedienungsverbote, Verbote bezogen auf den Vertriebskanal oder auf den räumlichen Geltungsbereich sein, aber auch andere Regelungen wären von der Norm erfasst. Darüber hinaus sind Zweck und Ausmaß der Ermächtigungsnorm äußerst weit gefasst und lassen die Grenzen der Verordnungsermächtigung kaum erkennen. Letztlich könnte auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung jedes nicht europäisch harmonisierte oder nationalgesetzlich geregelte Produkt durch Rechtsverordnung verboten werden. Allein der Zweck des Umweltschutzes ist derart weit, dass mit ihm eine Vielzahl an Produktverboten begründet werden könnte. Darüber hinaus soll aber auch jegliches Risiko für jedes sonstige Rechtsgut als Zweck für ein Produktverbot durch eine Rechtsverordnung ausreichend sein. Damit werden die Zwecke derart weit gefasst, dass sie den Anforderungen an die Bestimmtheit unserer Auffassung nach nicht genügen.



An die Bestimmtheit sind zudem mit zunehmender Eingriffstiefe höhere Anforderungen zu stellen, insbesondere, wenn zum Erlass von straf- und bußgeldbewehrten Vorschriften ermächtigt wird (Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2008, Rn. 387). Von den Rechtsverordnungen betroffene Grundrechte könnten insbesondere das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) von Händlern sowie die allgemeine Handlungsfreiheit der Verbraucher (Art. 2 GG) sein. Da auf der Grundlage der Ermächtigungsnorm eine Bereitstellung bzw. ein Erwerb bestimmter Produkte nicht nur an bestimmte Anforderungen geknüpft, sondern durch Rechtsverordnung eingeschränkt oder vollständig verboten werden könnte, wäre der Eingriff deutlich intensiver als durch die bisher geregelten Verordnungsermächtigungen. Nicht zuletzt ist auch eine Sanktionierung von Verstößen in den Bußgeldvorschriften des § 28 Abs. 1 Nr. 14 ProdSG vorgesehen.

Es handelt sich daher nicht um die Regelung von Detailfragen, für die eine Rechtsverordnung das richtige Instrument sein kann. Vielmehr können die Regelungen auch sehr grundlegende Entscheidungen mit Bedarf für eine gesellschaftliche Debatte beinhalten, z. B. inwieweit Produkte zu bestimmten Zwecken auf nationaler Ebene verboten werden sollten. Der aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip folgende Parlamentsvorbehalt gebietet es jedoch, diese Entscheidungen dem Deutschen Bundestag zu überlassen (vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2008, Rn. 381).

### **3. Himmelslaternen**

Das in der Begründung für die Verordnungsermächtigung genannte Beispiel der Himmelslaternen, die in der vergangenen Silvesternacht vermutlich den Brand im Krefelder Zoo ausgelöst haben, ist aus unserer Sicht wenig geeignet, um die Verordnungsermächtigung zu begründen. Gegen ein Abgabeverbot für Himmelslaternen bestehen aus Sicht des HDE keine Bedenken. Die Verordnungsermächtigung ist jedoch sehr viel weiter gefasst und erfasst nicht nur gefährliche Produkte. Zudem könnte ein gesetzliches Bereitstellungsverbot für Himmelslaternen im üblichen Gesetzgebungsverfahren nach inzwischen mehr als neun Monaten bereits beschlossen 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.

### **4. Zwischenergebnis**

Die Verordnungsermächtigung ist aus unserer Sicht zu weitreichend und unbestimmt. Wir plädieren daher dafür, die neu eingefügte Verordnungsermächtigung gänzlich wieder zu streichen.



### III. Informationspflichten nach § 6 Abs. 1 S. 2 ProdSG

---

Wir plädieren ferner dafür, die Herstellerkennzeichnung nicht nur auf dem Produkt, 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. 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.

### IV. Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 ÜAnIG

---

Das geltende ProdSG bestimmt in § 2 Nr. 30 einen abschließenden Katalog überwachungsbedürftiger Anlagen. Künftig soll ein solcher Katalog durch Rechtsverordnung festgelegt werden können. Dies ergibt sich aus § 2 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 ÜAnIG.

Der HDE lehnt die neue Verordnungsermächtigung ab. Es ist zu befürchten, dass es dadurch perspektivisch zu einer unverhältnismäßigen Ausweitung des bisher abschließenden Katalogs und zusätzlichen bürokratischen Belastungen der Unternehmen kommen kann.

### V. Fazit

---

Der HDE lehnt die neue Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Nr. 2 ProdSG ab, die eine Beschränkung oder ein Verbot des Bereitstellens von Produkten durch Rechtsverordnung ermöglichen soll. Außerdem sollte die Herstellerkennzeichnung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 ProdSG künftig gleichrangig auf dem Produkt selbst oder auf der Verpackung angebracht werden können. Die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 ÜAnIG zur Festlegung eines Katalogs überwachungsbedürftiger Anlagen lehnt der HDE ab.