

Lisa Freihoff

RAPEX – Behördliche Produktinformation
im europäischen Verwaltungsverbund



Nomos

Schriftenreihe zum deutschen und internationalen
Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von der Sozietät Gleiss Lutz

Band 74

Lisa Freihoff

**RAPEX – Behördliche Produktinformation
im europäischen Verwaltungsverbund**



Nomos

Die Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Abteilung Rechtswissenschaft der Universität Mannheim hat diese Arbeit im Frühjahr-/Sommersemester 2021 als Dissertation angenommen.

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

Zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8485-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-2865-2 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr-/Sommersemester 2021 von der Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Abteilung Rechtswissenschaft, der Universität Mannheim als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Mai 2020 berücksichtigt.

Ich bedanke mich zunächst sehr bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Müller-Terpitz für seine Anregungen und die Betreuung meiner Arbeit. Herrn Prof. Dr. Klement danke ich für das rasch erstellte Zweitgutachten.

Der Sozietät Gleiss Lutz danke ich für die Förderung meines Promotionsvorhabens und die Aufnahme in diese Schriftenreihe. Ein besonderer Dank gilt meinem Tutor Dr. Marc Ruttloff für kritische Denkanstöße sowie meinen ehemaligen Arbeitskolleginnen Dr. Dörte Singer für die Anregung zu dieser Arbeit und Prof. Dr. Carolin Engler für die zahlreichen wertvollen Diskussionen und Anmerkungen. Für die aufmerksame Durchsicht und Korrektur meines Manuskripts danke ich sehr Dr. Karolin Kappler und Valentina Böhringer.

Schließlich gilt mein herzlicher Dank meinen Eltern Annette und Detlef Freihoff, die mich in jeder Hinsicht unterstützt und gefördert haben. Gleiches gilt für Georg Kappler, dem ich für seine Ermutigungen und sein Verständnis von ganzem Herzen danke. Ohne die Liebe und Unterstützung meiner Familie wäre die Arbeit nicht entstanden. Sie ist ihnen gewidmet.

Stuttgart, Oktober 2021

Lisa Freihoff

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	23
A. Hintergrund der Untersuchung	23
B. Stand der Diskussion	26
C. Gegenstand und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 1 – Das Schnellwarninformationssystem RAPEX	29
A. RAPEX-Bausteine	29
B. Rechtsrahmen	30
I. Europäisches Recht	30
1. Allgemeine Produktsicherheitsrichtlinie	31
2. Verordnung (EG) Nr. 765/2008	32
3. RAPEX-Leitlinien und RAPEX-Leitfaden	34
II. Nationales Recht	35
C. Ablauf des RAPEX-Meldeverfahrens	36
I. Einleitung des Meldeverfahrens durch nationale Marktüberwachungsbehörde	36
II. Zwischenschaltung der BAuA als nationale RAPEX-Kontaktstelle	37
III. Eingang der Meldung bei der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten	37
1. Prüfung und Validierung der Meldung durch die EU-Kommission	37
2. Verbreitung der RAPEX-Meldung	39
IV. Veröffentlichung der RAPEX-Meldung auf der RAPEX-Website	39
V. Reaktive Meldungen in RAPEX	40

D. RAPEX-Meldung	43
I. Tatbestandsvoraussetzungen	43
1. Anwendungsbereich	44
a) Produkte	44
b) Ernstes Risiko	46
c) Grenzüberschreitender Bezug	50
2. Präventive und restriktive Maßnahmen	50
a) Angeordnete Maßnahme nach § 26 Abs. 4 ProdSG	51
b) Beabsichtigte Maßnahme nach § 26 Abs. 4 ProdSG	52
c) Freiwillige Maßnahme eines Wirtschaftsakteurs	52
II. Rechtsfolgen	53
E. Veröffentlichung der RAPEX-Meldung	54
I. Voraussetzungen für eine Veröffentlichung der Meldung	55
1. Informationen über Produktgefahren	55
a) Informationsbegriff	55
b) Informationsarten	56
2. Ausnahme bei Geschäftsgeheimnissen	59
II. Folge: Veröffentlichungspflicht	59
F. RAPEX im Kontext der Marktüberwachung	60
I. Ursprüngliche marktbezogene Maßnahme	60
II. Abgrenzung zu anderen Verhaltens-, Melde- und Veröffentlichungspflichten	61
1. Abgrenzung zu anderen Verhaltens- und Meldepflichten	61
a) Fakultative RAPEX-Meldepflichten	61
aa) Meldeverfahren nach Art. 11 ProdSRL	61
bb) Informationsmeldungen nach Art. 23 Abs. 2 VO (EG) Nr. 765/2008	62
cc) RAPEX-Informationsmeldungen	63
b) Verhaltens- und Meldepflichten außerhalb von RAPEX	64
aa) Schutzklauselverfahren	64
bb) RAPEX China-System	67
cc) Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel	68
2. Abgrenzung zu anderen Veröffentlichungspflichten	69
a) Veröffentlichungen der BAuA über gefährliche Produkte in Deutschland	69
b) Marktüberwachungsprogramme der EU- Mitgliedstaaten	70

c) Veröffentlichung über nationale Marktüberwachungsbehörden	70
d) Information der Öffentlichkeit über Gesundheitsrisiken durch Lebens- und Futtermittel	71
G. Rechtsnatur der RAPEX-Meldung sowie der Veröffentlichung	72
I. Kein normatives Handeln durch Verwaltungsakt	73
1. Keine Regelungswirkung	73
2. Jedoch Außenwirkung	74
3. Zwischenfazit	76
II. Realakte	76
1. Warnung, Empfehlung und Hinweis	78
2. RAPEX-Meldung und Veröffentlichung auf der RAPEX- Website	80
H. Zusammenfassung	83
Kapitel 2 – RAPEX als Element der europäischen Kooperation – Eine grundrechtsdogmatische Einordnung	84
A. RAPEX als Beispiel für europaweite Kooperationsbeziehungen	84
I. Die Europäische Union zwischen Mehrebenensystem und Verwaltungsverbund	84
1. Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Europäischen Union	85
a) Dualistischer Vollzug des Unionsrechts	85
b) Phänomen der Verwaltungskooperation	86
aa) Entwicklung	86
bb) Begriffsbestimmung	87
cc) Grundelemente	89
c) Legitimation der Verwaltungskooperation	90
2. Der europäische Verwaltungsverbund	93
a) Begriff und Zweck des europäischen Verwaltungsverbunds	94
b) Verbundverwaltungsrecht als ‚dritte Säule‘ des Vollzugs	95
c) Vollzugs- und Kooperationsmodelle im Verwaltungsverbund	96
aa) Grundmodelle	98
(1) Vollzugsverbund	98
(2) Lenkungsverbund	98

(3) Aufsichtsverbund	99
bb) Variationen	99
3. Zwischenfazit	101
II. RAPEX als Teil des europäischen Verwaltungsverbunds	101
1. Angleichung der rechtlichen Rahmenvorgaben	102
a) Vollzug durch die Mitgliedstaaten	102
b) Lenkung der Mitgliedstaaten	104
2. Vertikaler Überbau: Unionseigene Verwaltung	104
3. Horizontale und vertikale Vernetzung	105
a) Rechtsgrundlage für die Kooperationspflicht	105
b) Kooperation und Netzwerkstruktur	106
III. Zusammenfassung	110
B. Grundrechtsschutz im europäischen Verwaltungsverbund	110
I. Grundrechtsschutz auf Unionsebene	111
1. Grundrechtsschutz nach der Grundrechte-Charta	111
2. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts	111
3. EMRK	112
II. Grundrechtsschutz auf mitgliedstaatlicher Ebene	113
1. Bindung an Unionsgrundrechte	113
a) Unionsrecht	114
b) Durchführung	114
aa) Vorgaben des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh	114
bb) Erläuterungen des Grundrechtskonvents	115
cc) Verfassungs- und unionsgerichtliche Interpretation	117
(1) Durchführung des Unionsrechts nach Rechtsprechung des BVerfG	117
(2) Durchführung des Unionsrechts nach Rechtsprechung des EuGH	119
(3) Spannungsfeld zwischen BVerfG und EuGH	122
dd) Weitere Entwicklungslinien	125
ee) Keine parallele Anwendung der Grundrechtsordnungen	127
2. Bindung an die EMRK	130
III. RAPEX und Grundrechtsschutz	131
1. RAPEX-Meldeverfahren	131
2. Veröffentlichung auf der RAPEX-Website	133
IV. Zusammenfassung	134

C. RAPEX im grundrechtlichen Spannungsfeld zwischen Abwehrrechten und Schutzpflichten	134
I. Abwehrrechte der Wirtschaftsakteure	135
1. Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh	135
2. Unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRCh	140
a) Persönlicher Schutzbereich	140
b) Sachlicher Schutzbereich	140
3. Eigentumsrecht nach Art. 17 Abs. 1 GRCh	144
4. Schutz personenbezogener Daten nach Art. 8 GRCh	149
II. Staatliche Schutzpflicht gegenüber den Informationsempfängern	151
1. Schutzpflichten aus der Grundrechte-Charta	152
2. Betroffene Positionen der Bürger	154
a) Recht auf Leben und Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GRCh	154
b) Recht auf Information	157
aa) Art. 11 GRCh	157
bb) Art. 42 GRCh	158
c) Recht auf Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz nach Art. 35 Satz 2, Art. 37 und Art. 38 GRCh	161
3. Betroffene Positionen der Drittunternehmen	165
a) Schutzpflichten aus den Grundrechten	165
b) Schutzpflichten aus den Grundfreiheiten	166
4. Zwischenfazit	168
III. Einschränkung der Grundrechte	168
1. Begrifflichkeit	168
2. Reichweite der Einschränkung	169
3. Einschränkung der unternehmerischen Freiheit	171
a) Kriterien	171
aa) Erfordernis der Zurechenbarkeit	173
bb) Erfordernis der sachlichen Richtigkeit	174
b) RAPEX-Meldung und Veröffentlichung auf der RAPEX-Website als Einschränkung	177
IV. Rechtfertigung der Grundrechtseinschränkung	180
1. Legalitätsprinzip	182
2. Rechtfertigungsanforderungen	185
a) Wesensgehaltsgarantie	185

b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	186
aa) Legitimer Einschränkunggrund	186
(1) Gemeinwohlziele	187
(2) Rechte und Freiheit der Anderen	189
bb) Geeignetheit der Maßnahme	191
cc) Erforderlichkeit der Maßnahme	194
dd) Angemessenheit der Maßnahme	197
(1) Einhaltung verfahrensrechtlicher Anforderungen	199
(a) Anhörung im Vorfeld der RAPEX-Meldung	199
(b) Anhörung im Vorfeld der Veröffentlichung auf der RAPEX-Website	202
(2) Gewichtung der Grundrechtseinschränkung	210
(3) Mitverantwortung der betroffenen Wirtschaftsakteure	213
(4) Bedeutung und Gewicht des verfolgten Ziels	214
(5) Sachliche Richtigkeit der Information und Vorsorgeprinzip	216
(6) Pflicht zum Entfernen	217
(7) Zeitliche Begrenzung	219
V. Zusammenfassung	221
Kapitel 3 – Analyse des Rechtsschutzsystems in Bezug auf RAPEX	222
A. Rechtsschutzmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene	222
I. Angreifbare hoheitliche Maßnahmen	222
II. Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsverbund	223
III. Nationaler Rechtsschutz	226
1. Rechtsschutz gegen Einstellung beziehungsweise Weiterleitung der RAPEX-Meldung	227
a) Unterlassungsklage	227
b) Allgemeine Leistungsklage	231
c) Vorläufiger Rechtsschutz	234
2. Rechtsschutz gegen die Veröffentlichung der RAPEX-Meldung auf der RAPEX-Website	236
3. Sekundärrechtsschutz	237
4. Zwischenfazit	240

IV. Europäischer Rechtsschutz	241
1. Rechtsschutz gegen Weiterleitung der RAPEX-Meldung	241
a) Nichtigkeitsklage	242
b) Vorläufiger Rechtsschutz	247
2. Rechtsschutz gegen die Veröffentlichung der RAPEX-Meldung auf der RAPEX-Website	249
3. Sekundärrechtsschutz	249
a) Voraussetzungen des Haftungsanspruchs	249
b) Haftung der EU-Kommission wegen Weiterleitung der RAPEX-Meldung	250
aa) Rs. Francesconi	252
bb) Rs. Malagutti-Vezinhet	253
cc) Konsequenzen für die Amtspflichten der EU-Kommission in RAPEX	256
c) Amtshaftung der EU-Kommission wegen Veröffentlichung der RAPEX-Meldungen	259
V. Zusammenfassung	260
B. Rechtsschutzniveau im RAPEX-Verfahren	261
I. Rechtsschutzgarantie in der Europäischen Union	262
II. Schutzniveau de lege lata	264
1. Rechtsschutzdefizite	265
a) Mitgliedstaatliche Ebene	265
b) Europäische Ebene	267
2. Rechtsschutzziel des Entfernens einer RAPEX-Meldung	270
III. Rechtsschutzgarantie und Rechtsschutzniveau	272
1. Relativität der Rechtsschutzgarantie	274
2. Vergleich mit anderen Informationssystemen	275
a) Informationsweitergabe durch OLAF	275
b) Informationssysteme mit sekundärrechtlichen Haftungsregelungen	277
aa) Zollinformationssystem ZIS	278
bb) Europol	279
c) RASFF	280
d) Zwischenfazit	281
3. Lösungsansätze	281
a) Zurechnungsmodell	281
b) Gesamtschuldnerisches Haftungsmodell	282
IV. Ausblick: Für einen europäischen Rechtsschutzverbund	283
V. Zusammenfassung	285

Inhaltsverzeichnis

Abschließende Erwägungen	287
A. Ausblick: Produktsicherheitsrechtliche Reformbestrebungen	287
I. Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket 2013	287
II. Neue Marktüberwachungsverordnung 2019	290
III. Fazit	292
B. Zusammenfassende Thesen	292
Literaturverzeichnis	301

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
AAMü	Arbeitsausschuss Marktüberwachung
Abk.	Abkürzung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ADCO	Administrative cooperation groups
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
allg.	allgemein(er, e, es)
Alt.	Alternative
AQSIQ	General Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVV SWS	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel v. 08.09.2016
b2b	business-to-business
BasisVO	Verordnung (EG) Nr. 178/2002 v. 28.01.2002
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BLJ	Bucerius Law Journal (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrats
Bsp.	Beispiel
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CE	Communauté Européenne
COM	Mitteilung der Europäischen Kommission
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
DG-Sante	Generaldirektion der EU-Kommission für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
Dt.	Deutsche
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
Ed.	Edition
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EFTA	European Fair Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung

EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EU-Kommission	Europäische Kommission
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
europ.	europäische(r/s)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVR	Europäischer Verwaltungsrechtsschutz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f.	und folgende
FA	Freundesausgabe
ff.	und folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPSG	Geräte- und Produktsicherheitsgesetz
GRAS	General Rapid Alert System
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
Hdb.	Handbuch
Hochsch.	Hochschule

Abkürzungsverzeichnis

Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.d.R.	in der Regel
i.d.S.	in diesem Sinne
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
ICCPR	International Convenant on Civil and Political Rights
ICSMS	Information and Communication System for the pan-European Market Surveillance of technical products
insb.	insbesondere
InTeR	Zeitschrift für Innovations- und Technikrecht
iStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KOM	Mitteilung der Europäischen Kommission
KonfVO	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität (Vorschlag)
LAGA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
LGL	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
lit.	Buchstabe
LMuR	Lebensmittel & Recht (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Maschinenrichtlinie	Richtlinie 95/16/EG v. 09.06.2006
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MüVO	Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten (Vorschlag)
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NLF	New Legislative Framework
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
OLAF	The European Anti-Fraud Office
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PHi	Haftpflicht international – Recht & Versicherung
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz v. 08.11.2011
ProdSG a.F.	Produktsicherheitsgesetz v. 22.04.1997
ProdSR	Produktsicherheitsrecht
ProdSRL	Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit
ProdSRL a.F.	Richtlinie 92/59/EWG über die allgemeine Produktsicherheit
ProdSV	Produktsicherheitsverordnung(en)
PROSAFE	Product Safety Enforcement Forum for Europe
RAPEX	Rapid Exchange of Information System
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RAW	Recht Automobil Wirtschaft (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
RS	Rechtsschutz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n)/Siehe

Abkürzungsverzeichnis

s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte(r/s/n)
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
u.	und
u.a.	und andere/unter anderem
u.d.T.	unter dem Titel
UAbs.	Unterabsatz
Univ.	Universität
Urt.	Urteil
v.	vom, von
v.a.	vor allem
verb.	verbundene
Verwaltungswiss.	Verwaltungswissenschaft
VerwArch	Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VpVO	Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (Vorschlag)
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz

VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WirtschaftsR	Wirtschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer(n)
ZIS	Zollinformationssystem
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZP EMRK	Zusatzprotokoll zur EMRK
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

A. Hintergrund der Untersuchung

Aufgabe des Produktsicherheitsrechts ist es, die Öffentlichkeit vor Gefahren zu schützen. Atemnot, Vergiftung, Verätzung oder Brandgefahr¹ stellen etwa Risiken dar, vor denen die Marktüberwachungsbehörden die Öffentlichkeit bewahren wollen. Aber nicht nur die Hoheitsträger sind für die Gewährleistung von Produktsicherheit verantwortlich. Auch den Wirtschaftsakteuren² obliegt eine entsprechende Pflicht, auch *Product Compliance*³ genannt. Neben zivil- und strafrechtlichen Sanktionierungen als Folge unsicherer Produkte bestimmt das Produktsicherheitsrecht die öffentlich-rechtlichen Anforderungen.⁴ Die Einhaltung der produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen gewinnt vermehrt an Bedeutung.

Das europäische Produktsicherheitsrecht wird von dem Grundsatz beherrscht, dass die Wirtschaftsakteure eigenverantwortlich und ohne restriktive Marktzugangsbedingungen ihre Waren auf den Binnenmarkt vertreiben können, solange diese sicher sind. Der europäische Binnenmarkt stellt den freien Warenverkehr und einheitliche Wettbewerbsbedingungen sicher. Gleichzeitig sind im europäischen Binnenmarkt die Bewohner vor solchen Produkten zu schützen, von denen ein Risiko ausgeht. Die Marktüberwachung soll dafür sorgen, dass der freie Warenverkehr funktioniert und keine unsicheren Produkte auf dem europäischen Binnenmarkt vertrieben werden.⁵

Die Prüfung, ob die auf dem Binnenmarkt der Europäischen Union verbreiteten Produkte sicher sind, ist Aufgabe der mitgliedstaatlichen

1 *European Commission – Justice and Consumers*, Annual RAPEX Report 2017, S. 10.

2 Das Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (ProdSG) v. 08.11.2011, BGBl. I S. 2178, i.d.F.v. 31.08.2015, BGBl. I S. 1474 (im Folgenden „ProdSG“) definiert den Begriff der Wirtschaftsakteure. Wirtschaftsakteure i.S.d. § 2 Nr. 29 ProdSG sind Hersteller, Bevollmächtigter, Einführer und Händler. S. zur Begriffsdefinition dieser § 2 Nr. 14, Nr. 6, Nr. 8, Nr. 12 ProdSG.

3 *Krey/Kapoor*, PraxisLeitfaden ProdSR, S. 20.

4 S. zu den rechtlichen Folgen, wenn die gesetzlichen Vorgaben missachtet werden *Krey/Kapoor*, PraxisLeitfaden ProdSR, S. 176 ff.

5 *Stober*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 196 f.

Marktüberwachungsbehörden.⁶ Stellen die Marktüberwachungsbehörden aufgrund ihrer Tätigkeit fest, dass von einem am Markt verfügbaren Produkt eine Gefahr ausgeht, haben sie die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken einzudämmen.⁷ Die Verwirklichung des freien Binnenmarkts in der Europäischen Union bringt es mit sich, dass Produkte meist nicht nur in einem Mitgliedstaat vertrieben werden, sondern in mehreren verfügbar sind. Sowohl die mitgliedstaatlichen Behörden als auch die Wirtschaftsakteure stehen in einem regen Austausch, um gemeinsam gefährliche Produkte vom Markt zu nehmen und so die Sicherheit der Verbraucher zu gewährleisten.⁸

Dies zeigt, welcher Stellenwert Informationen im Rahmen des Produktsicherheitsrechts zukommt. Teilweise wird das Produktsicherheitsrecht daher auch als Informationsrecht bezeichnet.⁹ Informationsflüsse zwischen den Wirtschaftsakteuren, den Marktüberwachungsbehörden und der Öffentlichkeit ergänzen und verdrängen die typischen Handlungsformen der Verwaltung.¹⁰ Die Beobachtung, dass die Europäische Union sich zu einer Informationsgesellschaft entwickelt,¹¹ trifft auch auf das Produktsicherheitsrecht zu.

Mit RAPEX wurde von der EU-Kommission ein System im Bereich der gefährlichen Konsumgüter (mit Ausnahme von Nahrungs- und Arzneimitteln sowie medizinischer Geräte) geschaffen, über das Informationen über unsichere Produkte in der Europäischen Union verbreitet werden. Für RAPEX gibt es keine einheitliche Definition. Teilweise wird es als „*System for the Rapid Exchange of Information on Dangers arising from the Use of Consumer Products*“¹², teilweise als „*Rapid Alert System for Non-Food-Products*“¹³

6 § 25 und § 26 Abs. 1 Satz 1 ProdSG.

7 § 26 Abs. 2 Satz 1 ProdSG.

8 Vgl. *European Commission – Justice and Consumers*, Annual RAPEX Report 2017, S. 3.

9 *Schucht*, NVwZ 2017, 434.

10 *Möstl*, LMuR 2015, 185, 186; *Ossenbühl*, NVwZ 2011, 1357; *Remmert*, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR, § 37 Rn. 1; *Schoch*, NVwZ 2011, 193; *Schulte*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, VerwR in der Informationsgesellschaft, S. 333, 334 ff.; so speziell für das Produktsicherheitsrecht *Schumann*, Europäisches Produktsicherheitsrecht, S. 160 sowie *Schucht*, NVwZ 2017, 434, 438 f.

11 *Johlen*, in: Tettinger/Stern, GRCh, Art. 8 Rn. 1.

12 So *Schumann*, Europäisches Produktsicherheitsrecht, S. 164.

13 *European Commission – Justice and Consumers*, Annual RAPEX Report 2017; *Trenkler*, Risikoverwaltung, S. 202.

bezeichnet. Inzwischen scheint sich die Bezeichnung „*Rapid Exchange of Information System*“¹⁴ durchgesetzt zu haben.

RAPEX dient zum einen dazu, die interne Behördenkommunikation zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Zum anderen bildet es die Grundlage für die Information der Öffentlichkeit über Produktrisiken auf der RAPEX-Website der EU-Kommission. Die RAPEX-Website wurde Ende 2018 zum Zweck der externen Kommunikation in *Safety Gate*-Website umbenannt.¹⁵

Seit Einführung des neuen Produktsicherheitsgesetzes im Jahr 2011 stieg die Zahl der deutschen Meldungen in RAPEX – mit Ausnahme von 2015 – jährlich an, wobei die Zahl seit 2017 nahezu gleich geblieben ist.¹⁶ Im Jahr 2018 wurden von den europäischen Mitgliedstaaten insgesamt 2.257 RAPEX-Meldungen ausgelöst.¹⁷ Dies entspricht durchschnittlich ca. 43 Meldungen pro Woche, die von der EU-Kommission, den nationalen Kontaktstellen der Mitgliedstaaten und weiteren dritten Privatanbietern, die die Daten übernehmen, verbreitet werden.

Vor diesem Hintergrund staatlicher Informationstätigkeit ist insbesondere zu untersuchen, welche Auswirkungen RAPEX im Hinblick auf potentielle Grundrechtseinschränkungen der Wirtschaftsakteure hat. Des

14 *Gauger*, Produktsicherheit, S. 27; *Gundel*, ZLR 2008, 159, 161; *Klaus*, in: Meyer/Streinz, LFGB, BasisVO, HCVO, Art. 50 BasisVO Rn. 2; *Koch*, InTeR 2013, 146, 153; *Schroeder*, ZLR 2009, 531, 540; *Schucht*, DÖV 2014, 21, 25; *Wegmer*, Behördliche Informationstätigkeit, S. 313; *Wiebe*, Unternehmerfreiheit versus Verbraucherschutz?, S. 376; mit der Ergänzung „*for Non-Food-Products*“ auch *Länderausschuss für Arbeit und Sicherheitstechnik*, Handlungsanleitung Marktüberwachung, S. 11.

15 Abschn. II.3.4.5.1. des Anhangs (im Folgenden „RAPEX-Leitlinien“) des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/417 der Kommission vom 08.11.2018 zur Festlegung von Leitlinien für die Verwaltung des gemeinschaftlichen Systems zum raschen Informationsaustausch „RAPEX“ gemäß Artikel 12 der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit und für das dazugehörige Meldesystem (im Folgenden „Durchführungsbeschluss (EU) 2019/417“); vgl. auch *European Commission – Justice and Consumers*, Annual RAPEX Report 2018, S. 7.

16 *BAuA*, Gefährliche Produkte 2018, S. 5; *BAuA*, Gefährliche Produkte 2019, S. 5: 2017 wurden von Deutschland 364 Meldungen in RAPEX eingestellt, 2018 waren es 362 Meldungen. Vgl. auch Übersicht der EU-Kommission, EU-Schnellwarnsystem für gefährliche Nichtlebensmittel – Ergebnisse je Land 2018, abrufbar unter https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/reports/docs/RAPEX.2018.Factsheet.DE.pdf (letzter Abruf: 24.05.2020).

17 *European Commission – Justice and Consumers*, Annual RAPEX Report 2018, S. 9.

Weiteren ist das Augenmerk auf Rechtsschutzmöglichkeiten zu richten. Nicht umsonst wird davor gewarnt, dass Informationen so „irreversibel wie die Todesstrafe“ seien.¹⁸

B. Stand der Diskussion

Der Schwerpunkt der juristischen Auseinandersetzung mit RAPEX konzentrierte sich bislang hauptsächlich darauf, RAPEX als Beispiel eines Schnellwarninformationssystems im Rahmen der jeweiligen Arbeit anzuführen¹⁹ oder RAPEX an sich kurz darzustellen.²⁰ Im Übrigen war RAPEX als Hauptthema lediglich Gegenstand einiger Aufsätze.²¹ Eine tiefgründige Untersuchung von RAPEX nahm – soweit ersichtlich – bislang nur *Pitzer* vor.²² Dessen Arbeit beschränkt sich aber auf eine Untersuchung des Rechtsschutzes auf nationaler²³ Ebene. Sie thematisiert schwerpunktmäßig, ob RAPEX-Meldungen und ihre Veröffentlichung auf der RAPEX-Website einen Grundrechtseingriff darstellen. Ausgeklammert werden jedoch etwa Fragen, welche Grundrechtsordnung einschlägig ist, ob der Eingriff gerechtfertigt werden kann sowie die Möglichkeit, auf europäischer Ebene Rechtsschutz zu suchen. Eine umfassende rechtliche Aufarbeitung des Schnellwarninformationssystems ist daher vonnöten.

18 *Ossenbühl*, *Umweltpflege*, S. 58; so auch von *Danwitz*, *Staatliche Produktempfehlungen*, S. 87. Nicht ganz so weitgehend *Klindt*, *ProdSG a.F.*, § 8 Rn. 20.

19 *Deißler*, *Informationsqualität in europ. Informationssystemen*; *Heußner*, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*; *Wegmer*, *Behördliche Informationsstätigkeit*; *Wiebe*, *Unternehmerfreiheit versus Verbraucherschutz?!*.

20 *Gauger*, *Produktsicherheit*, S. 252 ff.; *Schieble*, *Produktsicherheitsgesetz und europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 85 ff.; *Schumann*, *Europäisches Produktsicherheitsrecht*, S. 164 ff.; *Trenkler*, *Risikoverwaltung*, S. 202 ff.; *Weiß*, *Produktsicherheit*, S. 404 ff.

21 *Polly*, *InTeR* 2013, 216 ff.; *Schiereck/Wendt*, *Der Betrieb* 2017, 1923 ff.; *Schucht*, *DÖV* 2014, 21 ff.; *Schucht*, *BB* 2017, 455 ff.; *Schucht*, *NVwZ* 2017, 434 ff.; *Soro*, in: *Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht in Zusammenarbeit mit der Alcatel-Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung und der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V.*, *Internationales Symposium* 2011.

22 *Pitzer*, *RAPEX*.

23 Wenn in den folgenden Ausführungen von nationalem Recht gesprochen wird, ist grundsätzlich das der Bundesrepublik Deutschland gemeint, es sei denn es ergibt sich etwas Anderes aus dem Zusammenhang.

C. Gegenstand und Gang der Untersuchung

Ziel dieser Arbeit ist es, Inhalt, Verfahren und Grundlagen der RAPEX-Meldungen und ihrer Veröffentlichung auf der RAPEX-Website grundlegend herauszuarbeiten und RAPEX als ein Element des europäischen Verwaltungsverbands zu erfassen und einzuordnen. Ein Schwerpunkt wird auf den Schutz konträrer Grundrechtspositionen gelegt.

Nicht Gegenstand der Untersuchung ist die allgemeine historische Entwicklung des Produktsicherheitsrechts seit der Entwicklung aus dem klassischen Arbeitsschutzrecht in den sechziger Jahren. Diese Entwicklung wurde bereits ausführlich in eigenen Monographien dargestellt.²⁴ Auch die für eine RAPEX-Meldung erforderlichen produktsicherheitsrechtlichen Standardmaßnahmen i.S.d. § 26 Abs. 4 ProdsG werden lediglich kurz im Kontext zu den Meldekriterien thematisiert. Ebenfalls wird die der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin²⁵ auferlegte Veröffentlichungspflicht nach § 31 ProdsG kein Untersuchungsgegenstand, sondern lediglich vergleichend herangezogen. Forschungsgegenstand bleibt damit allein, wie RAPEX als behördliche Produktinformation im europäischen Verwaltungsverbund grundrechtsdogmatisch eingeordnet und Rechtsschutz hiergegen gesucht werden kann.

Die Arbeit gliedert sich vor diesem Hintergrund in drei Kapitel. Kapitel eins befasst sich mit den Grundlagen des Schnellwarninformationssystems RAPEX. Bausteine, Rechtsrahmen und Ablauf des RAPEX-Meldeverfahrens sind zu erläutern, bevor die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer RAPEX-Meldung und deren Veröffentlichung auf der RAPEX-Website aufzuzeigen sind. Hier gilt es, die beiden Maßnahmen in den Kontext der Marktüberwachung einzuordnen und von anderen Verhaltens-, Melde- und Veröffentlichungspflichten abzugrenzen. Das Kapitel schließt mit der Untersuchung der Rechtsnatur der RAPEX-Meldung sowie deren Veröffentlichung.

Das zweite Kapitel der Arbeit geht der Frage nach, wie RAPEX als Element der europäischen Kooperation grundrechtsdogmatisch einzuordnen ist. Hierzu wird zunächst die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union hin zu einem europä-

24 *Gauger*, Produktsicherheit, S. 38 ff.; *Schieble*, Produktsicherheitsgesetz und europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 33 f.; *Schumann*, Europäisches Produktsicherheitsrecht, S. 40 ff.; speziell für RAPEX auch bei *Pitzer*, RAPEX, S. 3 ff.; s. hierzu auch *Krey/Kapoor*, PraxisLeitfaden ProdsR, S. 167 ff.

25 Im Folgenden „BAuA“.

ischen Verwaltungsverbund ins Auge gefasst. Ausgehend hiervon wird gezeigt, dass RAPEX ein Teil dieses europäischen Verwaltungsverbunds ist. Anschließend wird der Blick auf den Grundrechtsschutz im Europäischen Verwaltungsverbund gerichtet und untersucht, welche Grundrechtsordnung im Rahmen von RAPEX anzuwenden ist. Sodann wird das grundrechtliche Spannungsverhältnis, welches sich durch RAPEX ergibt, zwischen den Abwehrrechten der Wirtschaftsakteure und der Schutzpflichten der Öffentlichkeit in den Blick genommen. Die jeweils auf beiden Seiten in Betracht kommenden Grundrechtseinschränkungen sind gegenüberzustellen und der Frage ihrer Rechtfertigung ist nachzugehen.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, wie das Rechtssystem von RAPEX ausgestaltet ist. Hier wird zunächst analysiert, wie sich der europäische Verwaltungsverbund auf den Rechtsschutz auswirkt. Anschließend wird im Einzelnen untersucht, welche Rechtsschutzmöglichkeiten den betroffenen Wirtschaftsakteuren zur Verfügung stehen. Sodann kann das Rechtsschutzniveau im RAPEX-Verfahren eingeordnet werden. Hierfür ist auch auf die Rechtsschutzgarantie auf europäischer Ebene einzugehen. Um Rechtsschutzdefiziten zu begegnen, ist schließlich zu beleuchten, ob ein Vergleich mit der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in anderen Informationssystemen neue Erkenntnisgewinne bringt und auf das RAPEX-Verfahren ebenfalls Anwendung finden sollte.

Die Arbeit endet mit abschließenden Erwägungen. Diese enthalten einen Ausblick auf die Reformbestrebungen sowie aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene und einer Zusammenfassung der Erkenntnisse dieser Arbeit in Thesenform.

Kapitel 1 – Das Schnellwarninformationssystem RAPEX

Das europäische Schnellwarninformationssystem²⁶ RAPEX sorgt für einen schnellen Austausch von Informationen über unsichere Produkte zum Schutz der Öffentlichkeit. Um sich den Voraussetzungen einer einzelnen RAPEX-Meldung und ihrer Veröffentlichung anzunähern, werden zunächst die zugrundeliegenden rechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet. Insbesondere die auf unionsrechtlichen Vorgaben beruhenden und in §§ 29 ff. ProdSG statuierten Informations- und Meldepflichten prägen das Produktsicherheitsrecht. Auf dieser Basis kann dann eine Einordnung in den marktüberwachungsrechtlichen Kontext erfolgen sowie die Rechtsnatur dieser Maßnahmen in den Blick genommen werden.

A. RAPEX-Bausteine

RAPEX stellt ein System der Europäischen Union zum raschen Informationsaustausch dar.²⁷ Es ist für die interne Behördenkommunikation zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten gedacht und dient als Grundlage für die Öffentlichkeitsinformation über Produktrisiken. Verschiedene Bausteine, die in ihrer Gesamtheit RAPEX bilden, sichern diese beiden Funktionen.

Bausteine des Schnellwarninformationssystems RAPEX sind nach Abschn. II.1.2. der RAPEX-Leitlinien die rechtlichen Rahmenbedingungen, die RAPEX-Anwendung, das heißt die Online-Anwendung, die den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission ermöglicht, das Netz der RAPEX-Kontaktstellen, also der zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten, das nationale RAPEX-Netz, bestehend aus RAPEX-Kontaktstelle und den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, der zuständigen Kommissionsdienststelle als RAPEX-Team, einer Schnittstelle zwischen RAPEX und dem Informations- und Kommunikationssystem für

26 So für RAPEX auch *Heußner*, Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 87.

27 Erwägungsgrund 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/417.

die Marktüberwachung²⁸ sowie die RAPEX-Website,²⁹ auf der die RAPEX-Meldungen veröffentlicht werden und die RAPEX-Veröffentlichungen. Bei Letzteren handelt es sich nicht um die Veröffentlichung der RAPEX-Meldungen auf der RAPEX-Website, sondern vielmehr um sonstige Veröffentlichungen wie RAPEX-Statistiken oder RAPEX-Jahresberichte.³⁰

B. Rechtsrahmen

Die rechtlichen Grundlagen des RAPEX-Meldeverfahrens sowie der Veröffentlichung der RAPEX-Meldung sind im europäischen Recht und im nationalen Recht der Mitgliedstaaten verankert.

I. Europäisches Recht

Ein Informationssystem zum raschen Austausch von Informationen über Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern wurde erstmals 1984 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften eingeführt.³¹ Das damals geschaffene Informationssystem entwickelte sich entlang der europarechtlichen Bestrebungen im Produktsicherheitsrecht³² weiter bis zu der Ausgestaltung des Schnellwarninformationssystems RAPEX, wie es heute bekannt ist.

28 S. hierzu unter Kap. 1 F. II. 1. a) bb).

29 Abrufbar unter <https://www.ec.europa.eu/rapex> (letzter Abruf: 24.05.2020).

30 Abschn. II.1.2. der RAPEX-Leitlinien.

31 Entscheidung des Rates vom 02.03.1984 zur Einführung eines gemeinschaftlichen Systems zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern (84/133/EWG), ABl. L 70 v. 13.03.1984, S. 16 f. (im Folgenden „Entscheidung 84/133/EWG“).

32 Vgl. zu der Entwicklung des Produktsicherheitsrechts im Allgemeinen: *Gauger*, Produktsicherheit, S. 38 ff.; *Langner/Klindt/Schucht*, in: Dausen/Ludwigs, EU-WirtschaftsR-Hdb., C. VI. Rn. 4 f.; *Merten*, Private Entscheidungsträger, S. 37 ff.; *Schucht*, EuZW 2017, 46 ff.; *Schumann*, Europäisches Produktsicherheitsrecht, S. 40 ff.; zur Entwicklung von RAPEX: *Fluck/Sechting*, DVBl 2004, 1392, 1394; *Pitzer*, RAPEX, S. 3 ff.

1. Allgemeine Produktsicherheitsrichtlinie

Die Grundlage für das RAPEX-Meldeverfahren schafft Art. 12 der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG.³³ Die ProdSRL stellt den Kernbereich des europäischen Produktsicherheitsrechts dar,³⁴ da sie „aufgrund ihrer in Art. 1 Abs. 2 [ProdSRL] fußenden Dachfunktion“ als *lex generalis* die grundsätzlichen produktsicherheitsrechtlichen Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten innerhalb der Europäischen Union schafft.³⁵ Ziel der Richtlinie ist es, die Sicherheit von Verbrauchsgütern zu gewährleisten.³⁶ Gibt es für Produkte keine speziellen unionsrechtlichen Sicherheitsvorschriften, findet die ProdSRL Anwendung.³⁷

Das RAPEX-Meldeverfahren ermöglicht den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission über Maßnahmen hinsichtlich solcher Produkte, die ein ernstes Gesundheits- und Sicherheitsrisiko darstellen.³⁸ Derjenige Mitgliedstaat, der marktüberwachungsrechtliche Maßnahmen trifft oder solche mit Herstellern oder Händler vereinbart, welche den Vertrieb von Produkten, von denen eine ernste Gefahr ausgeht, unterbinden oder einschränken, hat dies nach Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 ProdSRL der EU-Kommission mit Hilfe von RAPEX zu melden.³⁹ Das Einstellen der RAPEX-Meldung auf der Homepage der EU-Kommission – genauer auf der RAPEX-Website – erfolgt auf Grundlage des Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 ProdSRL, der ein Informationsrecht der Öffentlichkeit statuiert, ohne einen Individualanspruch hierauf zu schaffen.⁴⁰ Neben der ProdSRL als allgemeine Produktsicherheitsrichtlinie existieren noch zahlreiche produktbezogene Richtlinien, die Sicherheitsanforderungen für die Bereitstellung von Produkten beziehungsweise Produktgruppen am Markt enthalten (sog. Harmonisierungsrechtsvorschriften).⁴¹ Die

33 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 03.12.2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 v. 15.01.2002, S. 4 ff., i.d.F.v. 01.01.2010 (im Folgenden „ProdSRL“); zur nationalen Umsetzung im ProdSG s.u. Kap. 1 B. II.

34 *Polly*, BB 2013, 1164; *Schucht*, DÖV 2014, 21, 22.

35 *Schucht*, DÖV 2014, 21, 22.

36 Erwägungsgrund 4 der ProdSRL.

37 Erwägungsgrund 11 der ProdSRL.

38 Erwägungsgrund 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/417.

39 S. zu den Voraussetzungen im Einzelnen Kap. 1 D.

40 Erwägungsgrund 24, 35 der ProdSRL; s. zu den Voraussetzungen im Einzelnen Kap. 1 E.

41 *Länderausschuss für Arbeit und Sicherheitstechnik*, Handlungsanleitung Marktüberwachung, S. 13.

hierin enthaltenen Sicherheitsanforderungen sind generalklauselartig formuliert und bedürfen der Ausgestaltung durch technische Spezifikationen, die von europäischen Normungsorganisationen erarbeitet werden.⁴² Diese technischen Spezifikationen werden als sog. harmonisierte Normen im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemacht.⁴³ Bei diesen Normen handelt es sich um standardisierte technische Lösungen, mit deren Hilfe technische Probleme bei verschiedenen Produkten gelöst werden können.⁴⁴ Erfüllt der Hersteller die hierin enthaltenen (sicherheits-)technischen Anforderungen, gilt im Grundsatz die (widerlegbare) Vermutung, dass das Produkt diesen Anforderungen entspricht (sog. Konformitätsvermutung).⁴⁵

2. Verordnung (EG) Nr. 765/2008

Das europäische Produktsicherheitsrecht wurde 2008 durch das als New Legislative Framework⁴⁶ bezeichnete Maßnahmenpaket weiterentwickelt.⁴⁷ Dieses Paket umfasst mehrere europäische Rechtsakte, mit deren Hilfe ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Durchführung der Konformitätsbewertung, der Akkreditierung und Marktüberwachung geschaffen werden sollte.⁴⁸ Teil des NLF ist die Verordnung (EG) Nr. 765/2008⁴⁹,

42 Die produktspezifische Richtlinie für Maschinen legt bspw. selbst nur grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen fest. Eine differenzierte Ausgestaltung der Anforderungen soll separat erfolgen, damit diese dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Herstellung entsprechen sowie technische und wirtschaftliche Voraussetzungen hinreichend berücksichtigt werden können. Dies soll durch harmonisierte Normen auf Unionsebene erfolgen, die von privatrechtlichen Institutionen ausgearbeitet werden, vgl. Erwägungsgrund 14 und 18 der Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.05.2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung), ABl. L 157 v. 09.06.2006, S. 24, i.d.F.v. 26.07.2019 (im Folgenden „Maschinenrichtlinie“).

43 *Länderausschuss für Arbeit und Sicherheitstechnik*, Handlungsanleitung Marktüberwachung, S. 13.

44 Koch, InTeR 2013, 146, 147.

45 *Länderausschuss für Arbeit und Sicherheitstechnik*, Handlungsanleitung Marktüberwachung, S. 13.

46 Im Folgenden „NLF“.

47 *Klindt/Wende*, maschinenrichtlinie aktuell 2016, 14, 15.

48 *Kapoor/Klindt*, EuZW 2008, 649, 652 f.

49 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.07.2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung

mit der der europäische Gesetzgeber die produktsicherheitsrechtlichen Regelungen nach der mit dem New Approach verfolgten Teilharmonisierung in den achtziger Jahren weiter angleichen und einen einheitlichen europäischen Binnenmarkt schaffen wollte.

Mit der VO (EG) Nr. 765/2008 wurde „erstmalig eine Art ordnungspolitische[r] Überbau der hoheitlichen Marktüberwachung“ geschaffen, auch wenn nach wie vor kein einheitliches europäisches Produktsicherheitsrecht existiert.⁵⁰ Die Verordnung bildet ein übergeordnetes Gerüst für Akkreditierung, Marktüberwachung, Kontrolle von Produkten aus Drittstaaten und CE-Kennzeichnung.⁵¹ Um einen einheitlichen Standard im europäischen Binnenmarkt herzustellen, der eine gleiche Anwendung der Harmonisierungsrechtsvorschriften sicherstellen soll, statuiert die Verordnung in diesem Bereich an die Marktüberwachung unmittelbar geltende Mindestanforderungen.⁵² Geht von einem Produkt eine ernste Gefahr aus, erfordern etwaige vertriebsbeschränkende Marktüberwachungsmaßnahmen den zügigen Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und der EU-Kommission.⁵³ Da RAPEX ein effizientes Mittel hierfür darstellt, soll es auch auf Produkte, die unter Harmonisierungsrechtsvorschriften fallen, anwendbar sein.⁵⁴

Künftig werden die Vorschriften, die die Marktüberwachung harmonisierter Produkte betreffen, durch die Verordnung (EU) 2019/1020⁵⁵ geregelt. Diese trat nach Art. 44 VO (EU) 2019/1020 am 15. Juli 2019 in Kraft und gilt grundsätzlich ab dem 16. Juli 2021.⁵⁶ Durch diese Verordnung werden die Vorschriften der VO (EG) Nr. 765/2008 betreffend die Markt-

im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates, ABl. L 218 v. 13.08.2008, S. 30 ff. (im Folgenden „VO (EG) Nr. 765/2008“).

- 50 *Langner/Klindt/Schucht*, in: Dausen/Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB, C. VI. Rn. 6.
- 51 Erwägungsgrund 1, 2 der VO (EG) Nr. 765/2008.
- 52 Erwägungsgrund 26 der VO (EG) Nr. 765/2008.
- 53 Erwägungsgrund 30 der VO (EG) Nr. 765/2008.
- 54 Erwägungsgrund 30 der VO (EG) Nr. 765/2008; vgl. auch *Langner/Klindt/Schucht*, in: Dausen/Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB, C. VI. Rn. 39; *Schucht*, DÖV 2014, 21, 23.
- 55 Verordnung (EU) 2019/1020 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten sowie zur Änderung der Richtlinie 2004/42/EG und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 und (EU) Nr. 305/2011, ABl. L 169 v. 25.06.2019, S. 1 ff. (im Folgenden: „VO (EU) 2019/1020“).
- 56 Früher, bereits zum 1. Januar 2021, gelten die Vorschriften zum neu eingerichteten Unionsnetzwerk für Produktkonformität, Art. 44 Satz 2 VO (EU) 2019/1020.