

Aufsätze

*Hans W. Micklitz, Berlin**

Die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit vom 29. 6. 1992

Am 29. 6. 1992 hat der Ministerrat nach jahrelangen Verhandlungen die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit verabschiedet [1]. Um die Errungenschaften, die die Richtlinie bringt, abschätzen zu können, erweist es sich als hilfreich, zwischen den Auswirkungen der Richtlinie in grenzüberschreitender Perspektive zu trennen. National geht es um das Verhältnis von Produktsicherheitsrichtlinie und Gerätesicherheitsgesetz (GSG) [2], europäisch geht es darum, ob die Richtlinie mögliche Risiken des „Imports von Unsicherheit“ abzuwehren geeignet ist.

Der Bundesrepublik Deutschland kommt in der Produktsicherheitsregulierung eine Schlüsselstellung zu. Sie hat mit dem GSG gesetzgebungstechnisch international Standards gesetzt, und sie hat das GSG am 28. 6. 1992 im Vorfeld der Verabschiedung der Produktsicherheitsrichtlinie novelliert [3]. Diese politische Initiative kann als Versuch verstanden werden, das GSG in seiner Substanz trotz Verabschiedung der Richtlinie zu erhalten. Die Vorbehalte der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 9 d der Richtlinie [4] liefert einen Vorgeschmack auf die Auseinandersetzungen, die sich bei der Umsetzung der Richtlinie in das erneut zu novellierende GSG ergeben dürften.

1. Die nationale Perspektive – Verbesserung des Gerätesicherheitsgesetzes

Aus nationaler Perspektive betrachtet, ist die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts vom neuen Ansatz im Jahre 1985 [5] bis hin zur Verabschiedung der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie ein rechtspolitisches Lehrstück. Der neue Ansatz zur Harmonisierung der technischen Normen und Vorschriften kopierte, möchte man fast sagen,

[*] Dr. Josef Falke vom Zentrum für Europäische Rechtspolitik danke ich für vielfältige Anregung und Kritik. Die Verantwortung liegt wie immer bei dem Autor.

[1] Richtlinie 92/59/EWG, ABl. L 2287, 11. 8. 1992, 24 et seq. Cf. auch den ersten Entwurf, ABl. D 193, 31. 7. 1989, 1 et seq. und den geänderten Entwurf, ABl. C 156, 27. 6. 1990, 8 et seq., sowie den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 16. 12. 1991 im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit.

[2] Allerdings beschränkt sich die Erörterung auf technische Konsumgüter. Die Richtlinie selbst erfaßt auch Lebensmittel, was an sich eine Auseinandersetzung mit dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz erforderlich machen würde. Diese Fragestellung soll jedoch ausgeblendet werden.

[3] Zweites Gesetz zur Änderung des Gerätesicherheitsgesetzes vom 25. 8. 1992, BGBl. I 1992, 1564 et seq.

[4] Die Bundesrepublik Deutschland hat in den Verhandlungen im Ministerrat gegen die Übertragung der Befugnisse auf die Kommission erheblich Widerstand geleistet und im Ergebnis gegen die Verabschiedung der Richtlinie gestimmt.

[5] Entschließung des Rates über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung, ABl. C v. 4. 6. 1985, 1 et seq. Cf. Ch. Joerges/J. Falke/H. W. Micklitz/G. Brügge-meier, Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik, 1988, Band 2, 341 et seq.

das Regelungsmodell des Gerätesicherheitsgesetzes [6]. Doch offenbarte sich im Zuge der Realisierung des neuen Ansatzes eine Reihe der Schwächen, die schon das GSG seit jeher in sich trug [7]. Die Bundesrepublik Deutschland muß, obwohl sie entscheidende Impulse in der europäischen Regulierung der Produktsicherheit setzen konnte, mit der Verabschiedung der Richtlinie tiefe Eingriffe in das GSG hinnehmen. Diese Eingriffe gehen an die Substanz des deutschen Regelungsansatzes. Sie sind eine Folge des Integrationsprozesses der Europäischen Gemeinschaft.

Die Remedur setzt am Kernstück des GSG an, am sogenannten Normenverweismodell. Die Richtlinie kennt nur eine allgemeine Verpflichtung, sichere Produkte auf den Markt zu bringen, Art. 3. Das GSG verweist den Hersteller auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik, die die Sicherheit der Verbraucher gewährleisten sollen. Hält sich der Hersteller an die technischen Normen, so wird zu seinen Gunsten die Sicherheit der Produkte erst einmal unterstellt. Eine solche Privilegierung der technischen Normen als Maßstab der Produktsicherheit kennt weder die Produktsicherheitsrichtlinie noch die verschiedenen produktbezogenen vertikalen Richtlinien [8]. Die Novellierung trägt dem Regelungsansatz in den vertikalen Richtlinien Rechnung [9], die grundlegenden Sicherheitsanforderungen setzt aber noch nicht Art. 3 der Richtlinie um.

Unterschiede sind in der Ausformulierung der Sicherheitsphilosophie festzustellen. Das GSG erklärt ein Produkt für sicher, wenn es „bestimmungsgemäß“ verwandt worden ist [10]. Indem der Hersteller den Verwendungszweck festlegt, beeinflusst er maßgeblich die Sicherheitserwartungen des Verbrauchers [11]. Nun schreibt die DIN 31 000, die die Arbeit der Normungsorganisationen im Bereich der Produktsicherheit leiten soll, vor, daß neben dem bestimmungsgemäßen auch der „voraussehbare Gebrauch“ zu beachten ist. Aber die DIN 31 000 statuiert kein bindendes Recht, sondern enthält eine Selbstverpflichtung des DIN [12]. Den entscheidenden Sprung, der die Bundesrepublik Deutschland zur Änderung des § 3 GSG zwingt, schafft erst die Produktsicherheitsrichtlinie. Sie sucht einen Ausgleich zwischen der Hersteller- und der Verbraucherperspek-

[6] Vor allem die Verbindung von staatlicher Rahmenvorgabe und deren Ausfüllung durch private technische Normen, regelungstechnisch umgesetzt in dem sogenannten Normenverweismodell, cf. CH. Joerges et al. loc. cit. 132 et seq.

[7] Die Darstellung bei N. Reich/H. W. Micklitz, Verbraucherschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, 178 et seq.

[8] Man könnte eine indirekte Privilegierung der harmonisierten Normen darin sehen, daß die Produktsicherheitsrichtlinie ergänzend gilt, soweit nicht vertikale, also produktbezogene Richtlinien einschlägig sind. Die in der neuen Konzeption mit angelegte Öffnungsklausel zugunsten anderer technischer Lösungen, mit denen die grundlegenden Sicherheitsziele erreicht werden können, entspricht in etwa der ausdrücklichen im GSG formulierten Öffnungsklausel.

[9] Cf. den dem § 3 GSG vorangestellten neuen Absatz 1, der lautet: „Technische Arbeitsmittel dürfen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den in den Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz enthaltenen sicherheitstechnischen Anforderungen und sonstigen Voraussetzungen für ihr Inverkehrbringen entsprechen und Leben und Gesundheit oder sonstige in den Rechtsverordnungen aufgeführte Rechtsgüter der Benutzung oder Dritter bei bestimmungsgemäßer Verwendung nicht gefährdet werden.“

[10] Daran hält auch der novellierte § 3 Abs. 1 fest, was möglicherweise im Widerspruch steht zu den Formulierungen in den verschiedenen vertikalen Richtlinien, die nicht einheitlich von einem „bestimmungsgemäßen Gebrauch“ sprechen.

[11] Um den bestimmungsgemäßen Gebrauch rankt sich eine umfangreiche Diskussion. Sie ist theoretisch expliziert in Ch. Joerges et al. loc. cit. 42 et seq. und praktisch anhand des § 3 GSG ausbuchstabiert ebenda, 144 et seq.

[12] Zu den Details cf. noch einmal Ch. Joerges/J. Falke/H. W. Micklitz/G. Brüggemeiner, loc. cit. 171 et seq.

tive und stellt auf den „voraussehbaren Gebrauch“ ab, macht also die schon in der DIN 31 000 enthaltene Sicherheitsphilosophie rechtsverbindlich.

Das GSG schränkte in seiner ursprünglichen Fassung den möglichen Adressatenkreis von Maßnahmen ein, ebenso wie die Art von Maßnahmen, die von den Gewerbeaufsichtsämtern gegen die potentiellen Adressaten eingesetzt werden kann. Primärer Adressat des GSG war der Hersteller. Der Händler konnte nur sehr eingeschränkt zur Rechenschaft gezogen werden [13]. Wichtigstes Instrument zur Ausübung einer Kontrolle war der Erlaß einer Untersagungsverfügung [14]. Das novellierte GSG scheint in den §§ 5 und 6 diesen Beschränkungen den Garaus zu machen. Zwei leidige Streitpunkte deutscher Verbraucherpolitik wären erledigt. Nur, im Detail zeigt sich, daß der Gesetzgeber letztlich doch nicht konsequent agiert hat. Die §§ 1 und 3 knüpfen den Anwendungsbereich des Gesetzes an das Inverkehrbringen bzw. an das Ausstellen, nicht aber auch ausdrücklich an den Handel. Mag sich diese Schwierigkeit noch überbrücken lassen, indem man in Anlehnung an die Produzentenhaftung auch den Händler als eine Person ansieht, die das Produkt in den Verkehr bringt und die deshalb Verantwortlichkeiten trifft [15], so präsentieren die §§ 5 und 6 ein widersprüchliches Bild. § 5 Abs. 1 Satz 1 richtet sich eindeutig an den Handel. Die Behörde wird ermächtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um Produkte „aus dem Verkehr zu ziehen“. Damit kann nur der Handel gemeint sein. § 5 Abs. 3 Satz 4 verweist jedoch auf § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4. Dem Händler gegenüber soll zwar eingegriffen werden können, aber nur, wenn das Gewerbeaufsichtsamt zuvor gegen den Hersteller oder Importeur vorgegangen ist und wenn der Händler von einer ihm eingeräumten Befugnis, das technische Arbeitsmittel zurückzugeben, keinen Gebrauch macht. Damit wäre unterhalb des neu eingefügten § 5 Abs. 1 der alte Rechtszustand verteidigt [16]. Hersteller und Händler werden eben nicht gleichbehandelt, anders als es die Produktsicherheitsrichtlinie vorsieht. Dort trifft den Händler eine originäre Verpflichtung, im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit auf die Einhaltung der allgemeinen Produktsicherheitsverpflichtung hinzuwirken, Art. 3.3.

Diese Ambivalenz setzt sich in der Ausweitung des Maßnahmenkataloges fort. § 6 Abs. 1 gestattet den Rückruf der Produkte und die Warnung der Öffentlichkeit, ganz so, wie es Art. 6 der Produktsicherheitsrichtlinie vorsieht. Eine alte verbraucherpolitische Forderung scheint erfüllt. Nur, der Rückruf soll offensichtlich über die Hersteller und die Importeure organisiert werden, denn der Händler ist nicht direkter Adressat eines Rückrufs. Er kann es werden, wenn er die Produkte nicht an den Hersteller freiwillig zurückgibt, § 6 Abs. 1 Satz 4.

2. Die Richtlinie - Risiken für den Ausbau des Verbraucherschutzes

Ungeklärt ist das Verhältnis der Produktsicherheitsrichtlinie zu den nach dem neuen Ansatz verabschiedeten produktbezogenen Richtlinien. In sieben Jahren sind für ganze Paletten verschiedener Produkte Richtlinien verabschiedet worden, nämlich für einfa-

[13] Cf. Ch. Joerges et al. loc. cit. et seq.

[14] Zur Bedeutung dieses Instruments für die Regulierung der Verbrauchersicherheit cf. J. Falke, Untersagungsverfügung über sicherheitstechnisch mangelhafte Geräte, VuR 1987, 3 et seq.

[15] G. Brüggemeier, Deliktsrecht, 1986, Rdnr. 603 et seq.

[16] § 5 Abs. 3 alt verlangte zusätzlich die Kenntnis des Händlers von der Untersagungsverfügung. Die Wahrnehmung des Rückgaberechts setzt aber doch de facto Kenntnis voraus.

che Druckbehälter [17], Sicherheit von Spielzeug [18], Bauprodukte [19], elektromagnetische Verträglichkeit [20], Maschinen [21], persönliche Schutzausrüstungen [22], nicht-selbsttätige Wagen [23], aktive implantierbare medizinische Geräte [24], Gasverbrauchseinrichtungen [25] und Telekommunikationseinrichtungen [26]. Die Bundesregierung hat in den Verhandlungen im Ministerrat darauf gedrungen, den Vorrang der nach dem neuen Ansatz verabschiedeten vertikalen Richtlinien vor dem Zugriff der horizontalen Produktsicherheitsrichtlinie festzuschreiben. Im Kern geht es um folgenden Konflikt: Die vertikalen Richtlinien verwenden eine andere Definition von „sicher“ als die Produktsicherheitsrichtlinie. An die Stelle des in der Produktsicherheitsrichtlinie festgeschriebenen voraussehbaren Gebrauches treten produktspezifisch variiert engere Formulierungen, die näher an §3 GSG liegen. Soll nun, so lautete die Frage, die Produktsicherheitsrichtlinie horizontal die Anforderungen an die Produktsicherheit vereinheitlichen, oder sollen genau gegenteilig vertikal die produktspezifischen Anforderungen gelten?

Die Richtlinie versucht in Art. 1 den vertikalen Richtlinien den Vorrang zu sichern, gleichzeitig aber Platz zu schaffen für die Einbeziehung der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie, wenn die vertikalen Richtlinien die sicherheitsrelevanten Fragen nicht vollständig abdecken [27]. Der Kompromiß gestattet jedem Mitgliedstaat, seine Position national aufrechtzuerhalten. Die Bundesrepublik Deutschland wird bei der Transformation der Produktsicherheitsrichtlinie in nationales Recht bemüht sein, die vertikalen Richtlinien als abschließend zu betrachten. Schon jetzt zerfällt das GSG in einen vergemeinschafteten Teil, der durch die Rechtsverordnungen bestimmt ist, mit denen die vertikalen Richtlinien umgesetzt werden, und einen nicht vergemeinschafteten deutschen Teil, für den das alte GSG weitergilt. Die Produktsicherheitsrichtlinie vergemeinschaftet das Produktsicherheitsrecht vollständig, beläßt es aber bei einer wohl zulässigen Differenzierung zwischen den produktspezifisch vertikal geregelten Bereichen und der Produktsicherheitsrichtlinie, die als Auffangtatbestand fungiert. Dagegen hat die Bundesregierung mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gerätesicherheitsgesetzes die Vollzugsinstrumente horizontal, produktübergreifend geregelt. Dies ist insofern wichtig, als

[17] ABl. L 220, 8.8.1987, 48 et seq.

[18] ABl. L 187, 16.7.1988, 1 et seq.

[19] ABl. L 40, 11.2.1989, 12 et seq.

[20] ABl. L 139, 23.5.1989, 19 et seq.

[21] ABl. L 183, 29.6.1989, 9 et seq., geändert zwecks Aufnahme beweglicher Maschinen und Hebezeuge durch die Richtlinie 91/368/EWG, ABl. L 198, 22.7.1991, 16.

[22] ABl. L 399, 30.12.1989, 18 et seq.

[23] ABl. L 189, 20.7.1990, 1 et seq.

[24] ABl. L 189, 20.7.1990, 17 et seq.

[25] ABl. L 196, 26.7.1990, 15 et seq. Die Auswirkungen dieser Richtlinie auf die nationalen Rechtsordnungen hat das BEUC vergleichend untersucht.

[26] ABl. L 128, 26.7.1991, 1 et seq.

[27] Art. 1, um dessen Formulierung bis zuletzt gerungen wurde, lautet: (2) Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten, soweit es im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Rechtsvorschriften keine spezifischen Bestimmungen über die Sicherheit der betreffenden Produkte gibt.

Enthält eine spezifische gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschrift Bestimmungen, in denen die Sicherheitsanforderungen für bestimmte Produkte festgelegt werden, so finden die Art. 2, 3 und 4 auf keinen Fall Anwendung auf die Produkte.

Enthält eine spezifische gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschrift Bestimmungen, die nur bestimmte Gesichtspunkte der Sicherheit der betreffenden Produkte oder Risikokategorien für die betreffenden Produkte regeln, so finden diese Bestimmungen auf diese Sicherheits- bzw. Risikogesichtspunkte Anwendung.

die vertikalen Richtlinien nur unzureichend Vorkehrungen treffen, um unsichere Produkte vom Markt zu nehmen. Was allein bleibt, ist die Unsicherheit hinsichtlich der Anwendbarkeit des GSG in seiner jetzt gültigen Fassung auf den Händler [28]. Die Bundesregierung ist mit Blick auf die Verabschiedung der Richtlinie noch einmal gefordert [29], und sie hat eine Reihe von sicherheitspolitisch relevanten Fragen zu lösen: das Verhältnis der vertikalen zu den horizontalen Richtlinien, die Abstimmung des Sicherheitsbegriffs im GSG (bestimmungsgemäßer Gebrauch) mit der Produktsicherheitsrichtlinie (voraussehbarer Gebrauch) [30], die Ausdehnung des Adressatenkreises auf den Händler.

3. Die europäische Perspektive – was bringt die Richtlinie im grenzüberschreitenden Warenverkehr?

Die Richtlinie verankert das Schnellinformationssystem [31]. Die bisherige Regelung war zeitlich begrenzt, stand unter dem Verdikt, nach Fristablauf in der Versenkung zu verschwinden. Negativ an der jetzt fest installierten Regelung ist die prinzipielle Beschränkung auf den Austausch von Informationen über die „Maßnahmen“, die zur Abwendung einer „ersten und unmittelbaren Gefahr“ ergriffen werden, Art. 7 und 8. Die Richtlinie strebt kein umfassendes europäisches Risikomanagement an. Dazu wäre eine Bestimmung im Vorfeld von „Maßnahmen“ notwendig. Den Mitgliedstaaten läßt die Richtlinie die Möglichkeit offen, Informationen über bloße Risiken, Art. 8 Abs. 1 3. Unterabsatz [32] zu verlangen. Die Mitgliedstaaten können den Informationsaustausch auf das Spektrum aller relevanten Fragen ausdehnen, sind dazu aber nicht rechtlich verpflichtet.

Mit der starken Betonung der nationalen Entscheidungsautonomie korrespondiert die prinzipielle Folgenlosigkeit des Informationsaustausches. Informationen werden hin und her getauscht, ohne daß etwas passieren muß. Mit einer relevanten Ausnahme, und die ist voraussetzungsvoll. Die Kommission kann eine gemeinschaftsweit geltende Maßnahme nur unter einer ganzen Reihe von einschränkenden Bedingungen initiieren, Art. 9 und 11. Neben dem Bestehen einer ersten und unmittelbaren Gefahr muß mindestens ein Land Maßnahmen ergriffen haben, durch welche das Inverkehrbringen des betreffenden Produktes eingeschränkt oder seine Rücknahme vom Markt angeordnet wird, müssen zwischen den Mitgliedstaaten Meinungsunterschiede über die in bezug auf diese Gefahr zu ergreifenden Maßnahmen bestehen, muß sicher sein, daß dem Verfahren der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften für das betreffende Produkt oder die betreffende Produktgruppe nicht in mit der Dringlichkeit des Problems zu vereinba-

[28] Cf. loc. cit. infra.

[29] Was im Bundesministerium der Arbeit auch erkannt wird.

[30] Einer genaueren Prüfung bedürfte die Frage, welcher Sicherheitsbegriff der „bessere“ ist, der der Produktsicherheitsrichtlinie – voraussehbarer Gebrauch oder der der vertikalen Richtlinien, die sich am bestimmungsgemäßen Gebrauch orientieren, die aber darüber hinausgehend in den allgemeinen Sicherheitsanforderungen verbindliche Maßstäbe liefern.

[31] Entscheidung des Rates vom 2. 3. 1984, ABl. L 70, 13. 3. 1984, 16 et seq.; J. Falke, What should be the content of an EEC General Directive on the Safety of Technical Consumer Goods, BEUC Legal News No. 16 (Nov./Dec. 1986), 16 et seq., und derselbe, Das gemeinschaftliche System zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern, wird veröffentlicht in H. W. Micklitz/Th. Roethe/St. Weatherill, Responsibility and Federalism, ZERP Schriftenreihe, Frühjahr 1993.

[32] Langfristige Risiken sind gemäß Ziffer 2 des Annex vom Schnellinformationssystem ausgeschlossen.

render Weise bewältigt werden kann; muß klargestellt sein, daß die Gefahr nur auf dem Wege einer gemeinschaftsweit anwendbaren Maßnahme zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sowie eines ordnungsgemäßen Funktionierens des Gemeinsamen Marktes angemessen bewältigt werden kann. Es geht nicht um europäisches Risikomanagement, sondern darum, ob die anderen Mitgliedstaaten auch eine Entscheidung über die Vermarktungsfähigkeit treffen müssen, wenn ein Land die Initiative ergriffen hat. Wenn man weiß, wie selten Behörden Entscheidungen treffen und wieviel mehr sie auf informelle Lösungen vertrauen, kann man sich vorstellen, wo die Hindernisse in der Praxis liegen werden. Doch damit nicht genug. Im europäischen Risikoentscheidungsmanagement soll der Schutz der Gesundheit des Verbrauchers gegen das Funktionieren der Gemeinsamen Marktes (wieso nicht Binnenmarktes?) abgewogen werden. Auch wenn Verbraucherschutz nur im „Huckepackverfahren“ zu verwirklichen ist [33], so muß es doch skeptisch stimmen, wenn beide Ziele gleichrangig nebeneinandergestellt werden [34].

Sind diese Voraussetzungen –dennoch– gegeben, so kann die Kommission eine EG-weite Entscheidung nur nach Konsultation der Mitgliedstaaten und auf Antrag zumindest eines Mitgliedstaates einleiten. Die eigentliche Entscheidungsbildung ist in Art. 11 geregelt [35]. Um eine Abstimmung der Mitgliedstaaten untereinander zu gewährleisten, wird ein Ausschuß für Produktsicherheitsnotfälle gebildet, Art. 10 [36]. Das Abstimmungsverfahren ist an das Votum des Ausschusses gekoppelt. Stimmt der Ausschuß dem Vorschlag der Kommission mehrheitlich zu, so erläßt die Kommission die beabsichtigte Maßnahme [37]. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, daß ihre national zuständigen Einrichtungen die Maßnahme umsetzen, Art. 9 d [38]. Diese Regelung bereitet in der Bundesrepublik Deutschland angesichts des Vollzugsföderalismus erhebliche Schwierigkeiten. § 6 Abs. 3 des novellierten GSG bestimmt die Bundesanstalt für Arbeit als nationalen Meldekopf im Verhältnis zur EG und zu den zuständigen Mitgliedstaaten. Was aber soll geschehen, wenn die Bundesländer die „Maßnahme“ der Kommission nicht einheitlich umsetzen [39]?

Flexibler gestaltet sich das europäische Management, wenn „außergewöhnliche Umstände“ vorliegen [40]. Dann soll die Kommission selbst eine Untersuchung des Risi-

[33] Gemeint ist das Aufsatteln des Verbraucherschutzes auf die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes, cf. dazu N.Reich, Rechtsangleichung und Verbraucherschutz – Werbung, Vertragsrecht, Haftung, Vertrieb – Verbraucherpolitische Hefte Nr. 14, Juli 1992, 197 et seq. sowie in bezug auf die möglichen Änderungen, die die Einführung des Art. 129 a im Vertrag von Maastricht für einen binnenmarkt-unabhängigen Verbraucherschutz bringt, H. W. Micklitz/N. Reich, Verbraucherschutz im Vertrag über die Europäische Union – Perspektiven für 1993, EuZW 1992, 593 et seq.

[34] Die Parallelisierung muß aber kein Nachteil sein. Möglicherweise sind die Mitgliedstaaten eher bereit, einheitliche „Vermarktungsstandards“ zu erlassen, als einheitliche „Produktsicherheitsstandards“.

[35] Die Richtlinie folgt der sog. Komitologie, ABl. L 197, 18. 7. 1987, 33 et seq.

[36] Wobei jeder Ausschuß, wenn er erst einmal eingerichtet ist, eine erhebliche Eigendynamik entfaltet, die den engen Rahmen rechtlicher Kompetenzen faktisch sprengt.

[37] Die Einzelheiten des Entscheidungsverfahrens sind in Art. 11 der Richtlinie geregelt.

[38] Genau dagegen richteten sich die Vorbehalte der Bundesregierung.

[39] Sie würden einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht begehen. Eine Vertragsverletzungsverfahren kann sich aber nur an die Bundesrepublik Deutschland richten, die dann im Ergebnis dafür sorgen müßte, daß die Bundesländer sich an die „Maßnahme“ halten.

[40] Ziffer 8 des Annex der Richtlinie, loc. cit. 32. Anderer Ansicht J. Falke, Das gemeinschaftsrechtliche System zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern, loc. cit.

kos einleiten können. Sie ist formell daran gebunden, daß ihr die relevante Information von den Mitgliedstaaten über das Schnellinformationssystem übermittelt worden ist. Sie kann sich theoretisch nicht auf eine andere Informationsquelle stützen. Welche Bedeutung diese Beschränkung hat, bleibt abzuwarten [41]. Jetzt, bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, betreibt die Kommission wirkliches Risikomanagement. Sie muß die Existenz eines „Notfalls“ selbst feststellen, sie ist nicht daran gebunden, daß ein Mitgliedstaat bereits eine nationale Entscheidung getroffen hat. Sie kann die Notifizierung eines bloßen Risikos zum Anlaß einer Untersuchung nehmen, jedenfalls dann, wenn ein Mitgliedstaat von der Option Gebrauch macht, nicht nur Entscheidungen, sondern auch bloße Risiken zu notifizieren. Und sie ist befugt, das Verfahren nach Art. 11 selbst einzuleiten, ohne auf die Hilfe eines Mitgliedstaates angewiesen zu sein. Nur entscheiden kann die Kommission nicht ohne das Votum des Ausschusses. Sie bedarf bei kontroverser Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten im Ausschuß für Produktsicherheitsnotfälle in letzter Konsequenz der Zustimmung des Rates. Faktisch etabliert die Richtlinie, jedenfalls im Ansatz, zwei Verfahren: Das erste ist eher administrativ und zielt auf die ganze Gemeinschaft. Das zweite hingegen etabliert in nuce echtes Risikomanagement auf der Ebene der Gemeinschaft.

4. Funktion der Verbraucherorganisationen

Stiefmütterlich behandelt die Richtlinie die Verbraucherverbände. Ihnen wird in der Regulierung von Produktsicherheit keine Aufgabe und Funktion beigemessen. Legt man als Meßlatte die Trias von Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten von Verbänden an, so zeigt sich, daß weder das GSG noch die Richtlinie eine Antwort bereithalten. Verbraucherorganisationen kommen als Inhaber von kollektiven Rechten nicht vor. Wenn überhaupt, werden die einzelnen Verbraucher als Träger von Pflichten angesprochen, und zwar dann, wenn es um Organisation einer Rückrufaktion geht, die ohne die tätige Mithilfe der Betroffenen nicht zu realisieren ist [42]. Im Klartext: Verbraucherorganisationen haben kein Recht auf Zugang zu den Informationen, die die Mitgliedstaaten mit der Kommission austauschen; sie sind in den eigens eingerichteten Ausschuß für Produktsicherheitsnotfälle, über den sich die Mitgliedstaaten koordinieren, nicht vertreten, und sie haben keine Möglichkeit, auf die Tätigkeit der Kommission Einfluß zu nehmen, nicht im Wege einer Petition und schon gar nicht im Weg der Klage. So präsentiert sich die Produktsicherheitsrichtlinie als ein etatistisches Regulierungsmodell. Die Mitgliedstaaten wollen die relevanten Entscheidungen auch „im Notfall“ in den eigenen Händen behalten.

Die einzig relevante Debatte um die Rolle von Verbraucherverbänden findet außerhalb der Richtlinie statt, in der Diskussion um einen drittelparitätisch besetzten beratenden Ausschuß für Produktsicherheit. Doch kommt die Debatte entgegen dem klaren Votum des Europaparlamentes nicht von der Stelle [43]. Selbst wenn der Ausschuß eines Tages eingerichtet sein sollte, wären damit nicht alle Defizite beseitigt. Die Verbandsklage muß nicht auf die Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen beschränkt sein. Sie könnte inaktive Behörden in Zugzwang setzen [44].

[41] Theoretisch wäre denkbar, daß die Kommission die Information produziert, indem sie um eine entsprechende Mitteilung bittet.

[42] Art. 14 der Richtlinie.

[43] Umfassend H. Bentlage, *An Advisory Board for Consumer Product Safety: The German Experience – European Perspectives*, Studie im Auftrag der Kommission, Typoskript Bremen, 1990.

[44] Das ist in Frankreich schon jetzt der Fall, auch wenn von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wird, J. Calais-Auloy, *Droit de la Consommation*, 3. Auflage 1992, 390 et seq.