

120. Sicherheitswissenschaftliches Kolloquium



Produktsicherheit

Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für die Marktüberwachung

14.06.2016

Dr. Matthias Honnacker

**Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Referat 35 – Technischer Verbraucherschutz, Marktüberwachung**

Produktsicherheit?

- Inverkehrbringen
 - Old Approach
 - New Approach (1985)
 - Konformitätsbewertung
 - New Legislative Framework (2008)
 - Allgemeine Produktsicherheit
- Betrieb

Marktüberwachung?

- Produkte müssen sicher sein
 - vorgesehene und vorhersehbare Verwendung
- Verantwortung für Rechtskonformität beim Hersteller
- Behörden als Sicherheitsnetz
 - Kontrolle auf dem Markt bereitgestellter Produkte
 - Entwicklung einer geeigneten Organisationsweise
 - Sicherung der Koordination zwischen Behörden auf einzelstaatlicher Ebene und auf EU-Ebene

Honnacker?

- Bundeswehr
- Studium Sicherheitstechnik
- Fa. Dräger Safety
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
 - Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Der Markt...

- Das Internet verdrängt das klassische Ladengeschäft.
 - unbegrenzte Öffnungszeiten,
 - niedrige Betriebskosten,
 - Mietersparnis,
 - hohe Flexibilität
 - großes Warensortiment ohne Lagerhaltung

Die Wirkung...

- mehr und mehr Beschwerden von Kunden und Mitbewerbern über vermeintlich mangelhafte Produkte
- Teilweise fast identische Produkte über verschiedene Vertriebswege
- Wettbewerbsnachteil gegenüber günstigeren Anbietern
 - Recht und Gesetz kostspielig
 - Herstellung der Rechtskonformität höhere Kosten
 - Verkaufspreissteigerungen

Das Empfinden...

- rasante Entwicklung
- breites Angebotsspektrums
- Marktüberwachungsbehörden empfinden,
 - dass die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente der Lage am Markt nicht mehr gerecht werden.

Anpassung nötig?

- Auch wenn sich die Grundprinzipien nicht verändert haben und unverändert auf den Onlinehandel anwendbar sind, kann es im Einzelfall die Notwendigkeit geben, bestimmte **Aspekte neu zu bewerten.**

Potentielle Maßnahmen

Behörden dürfen

1. das Ausstellen eines Produkts untersagen,
2. Maßnahmen anordnen, die gewährleisten, dass ein Produkt erst dann auf dem Markt bereitgestellt wird, wenn es die Anforderungen erfüllt,
3. anordnen, dass ein Produkt überprüft wird,
4. die Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt oder das Ausstellen eines Produkts für den Zeitraum verbieten, der für die Prüfung zwingend erforderlich ist,
5. anordnen, dass geeignete, klare und leicht verständliche Hinweise zu Risiken, die mit dem Produkt verbunden sind, in deutscher Sprache angebracht werden,

Potentielle Maßnahmen

6. verbieten, dass ein Produkt auf dem Markt bereitgestellt wird,
7. die Rücknahme oder den Rückruf eines auf dem Markt bereitgestellten Produkts anordnen,
8. ein Produkt sicherstellen, dieses Produkt vernichten, vernichten lassen oder auf andere Weise unbrauchbar machen,
9. anordnen, dass die Öffentlichkeit vor den Risiken gewarnt wird, die mit einem auf dem Markt bereitgestellten Produkt verbunden sind.

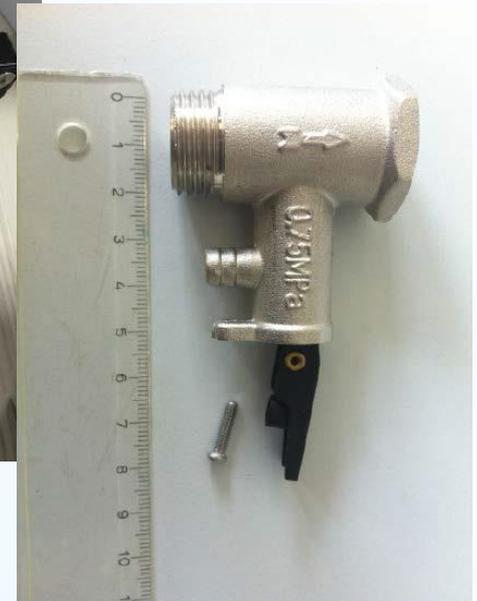
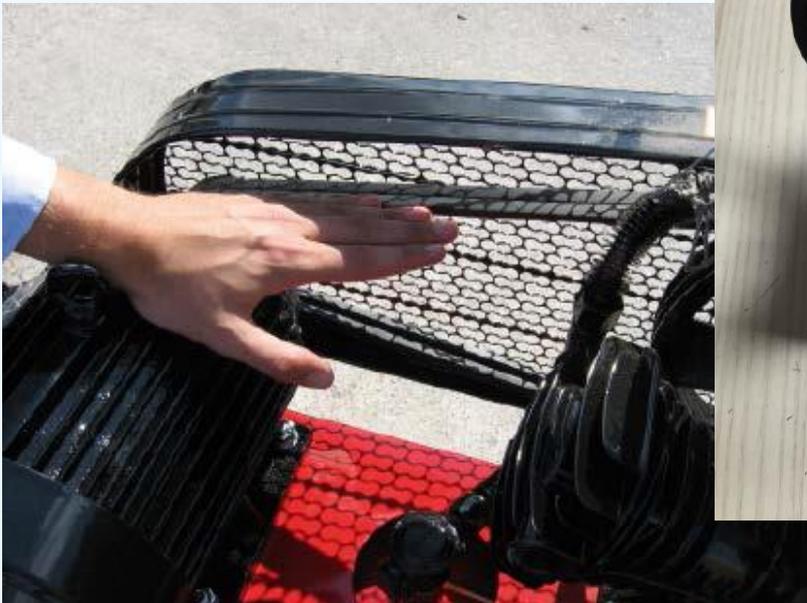
Die Marktüberwachungsbehörde kann selbst die Öffentlichkeit warnen, wenn der Wirtschaftsakteur nicht oder nicht rechtzeitig warnt oder eine andere ebenso wirksame Maßnahme nicht oder nicht rechtzeitig trifft. Folie: 10

Wirtschaftsakteure

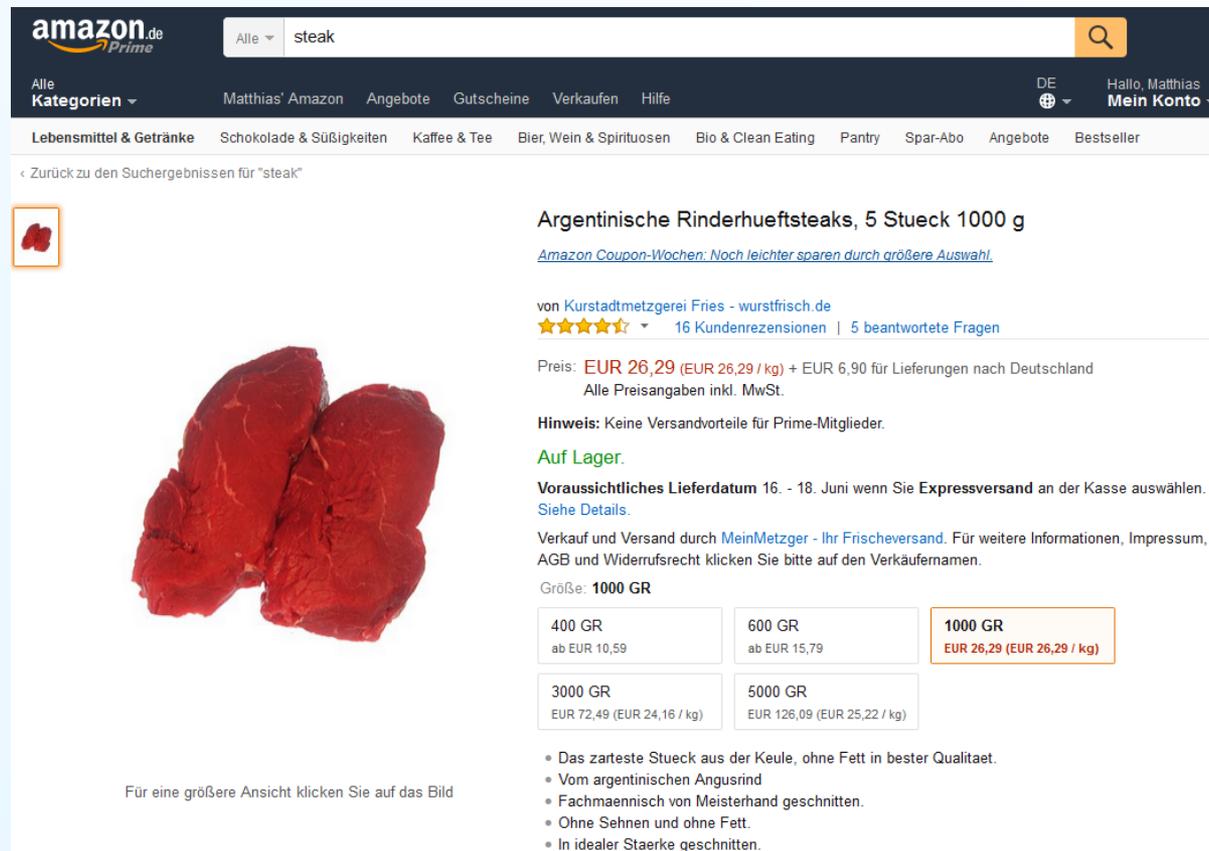
- Hersteller
- Beauftragte
- Einführer
- Händler
 - haben Pflichten und Rechte
 - sind Adressaten der Marktüberwachung

Breite Palette an Produkten

- Kompressor mit offen laufendem Antrieb
- LED-Strahler
- Druckventil



Breite Palette an Produkten



The screenshot shows the Amazon.de product page for 'Argentinische Rinderhueftsteaks, 5 Stueck 1000 g'. The page features a search bar with 'steak' entered, a navigation menu with categories like 'Lebensmittel & Getränke', and a main product image of two large beef steaks. The product details include the price of EUR 26,29 (EUR 26,29 / kg) plus EUR 6,90 for shipping, a 5-star rating, and a list of size options: 400 GR, 600 GR, 1000 GR (selected), 3000 GR, and 5000 GR. A list of bullet points describes the quality of the steaks.

amazon.de Prime

Alle steak

Alle Kategorien

Matthias' Amazon Angebote Gutscheine Verkaufen Hilfe

DE Hallo, Matthias Mein Konto

Lebensmittel & Getränke Schokolade & Süßigkeiten Kaffee & Tee Bier, Wein & Spirituosen Bio & Clean Eating Pantry Spar-Abo Angebote Bestseller

< Zurück zu den Suchergebnissen für "steak"



Argentinische Rinderhueftsteaks, 5 Stueck 1000 g

[Amazon Coupon-Wochen: Noch leichter sparen durch größere Auswahl.](#)

von [Kurstadtmetzgerei Fries - wurstfrisch.de](#)
★★★★☆ 16 Kundenrezensionen | 5 beantwortete Fragen

Preis: **EUR 26,29 (EUR 26,29 / kg)** + EUR 6,90 für Lieferungen nach Deutschland
Alle Preisangaben inkl. MwSt.

Hinweis: Keine Versandvorteile für Prime-Mitglieder.

Auf Lager.

Voraussichtliches Lieferdatum 16. - 18. Juni wenn Sie **Expressversand** an der Kasse auswählen.
[Siehe Details.](#)

Verkauf und Versand durch [MeinMetzger - Ihr Frischeversand](#). Für weitere Informationen, Impressum, AGB und Widerrufsrecht klicken Sie bitte auf den Verkäufernamen.

Größe: **1000 GR**

| | | |
|---------------------------------------|--|--|
| 400 GR ab EUR 10,59 | 600 GR ab EUR 15,79 | 1000 GR EUR 26,29 (EUR 26,29 / kg) |
| 3000 GR EUR 72,49 (EUR 24,16 / kg) | 5000 GR EUR 126,09 (EUR 25,22 / kg) | |

Für eine größere Ansicht klicken Sie auf das Bild

- Das zarteste Stueck aus der Keule, ohne Fett in bester Qualitaet.
- Vom argentinischen Angusrind
- Fachmaennisch von Meisterhand geschnitten.
- Ohne Sehnen und ohne Fett.
- In idealer Staerke geschnitten.

Mängel

- Die Mängel reichen von formalen Beanstandungen
 - unvollständiger Kennzeichnung am Produkt,
 - unvollständigen Betriebsanleitungen,
 - Unzureichenden Warnhinweisen
 - fehlenden Baumusterprüfbescheinigungen
- bis hin zu handfesten sicherheitsrelevanten Konstruktionsfehlern,
 - fehlenden Schutzabdeckungen, Eingriffsstellen für Hand und/oder Fuß
 - fehlerhaften elektrischen Anschlüssen,
 - etc.

Akteur, aber nicht Wirtschaftsakteur...

- Sog. Fullfilment Center übernehmen Aufgaben in der Auftragsabwicklung.
- Waren werden anonym gelagert und ohne die Kenntnis über den Inhalt einzelner Pakete ausgeliefert.
- Diese Dienstleistungsunternehmen fallen nicht unter die Definition der Wirtschaftsakteure.

Plattformbetreiber

- **Dienstleister**, die Angebote bestimmter Produzenten für die Endkunden aufbereitet und diese Angebote beispielsweise per Katalog oder Anzeige zum Fernabsatz zugänglich machen.
- Niemand käme auf die Idee, einen Verlag oder eine Druckerei wegen eines gefährlichen Produktes im Katalog oder im Flyer zu belangen.
- Selbstverständlich zieht man hier den Hersteller zur Verantwortung.

Globalisierung

- Hersteller sind heute weltweit ansässig und teilweise selbst nicht im EU-Inland vertreten.
- Auch deshalb kommt den sog. Plattformbetreibern eine Mitverantwortung zu.
- Zwar ist es nicht zumutbar, ständig die Flut der Angebote in ihrer Gesamtheit zu überprüfen, aber sobald die Plattformbetreiber z. B. durch die Behörden über einen Verstoß in Kenntnis gesetzt wurden, müssen sie reagieren und das entsprechende Angebot deaktivieren.
- Leider ist damit das Produkt nicht gänzlich vom Markt, sondern kann an anderer Stelle schnell wieder auftauchen.

Konsequenz

- Jeder einzelne Fall eines identifizierten Onlineangebots zieht für die Marktüberwachungsbehörde weitere Recherchen nach sich, um zu prüfen, über welche Kanäle ein gefährliches Produkt noch angeboten wird.
- Dies bindet Zeit und Kräfte.

Zusammenarbeit der Behörden

- Das Verwaltungsrecht kennt verschiedene Sachverhalte, die gegeben sein müssen, damit eine **Behörde** in einem bestimmten Fall als örtlich **zuständig** gilt.
- Im Kontext der Marktüberwachung sind dies u. a. entweder die Tatsache,
 - dass ein Akteur **lokal im Aufsichtsgebiet** der Behörde ansässig ist und/oder
 - dass ein **Rechtsverstoß im Aufsichtsgebiet** einer Behörde stattgefunden hat, egal, wo der Akteur her kommt.

Zusammenarbeit der Behörden

- **Innerhalb Deutschlands** kann es also passieren, dass zwei Behörden gleichzeitig zuständig sind.
- Beispielsweise ist eine brandenburgische Behörde, in deren Bereich ein gefährliches Produkt gefunden wird, aufgrund des Verwaltungsrechts des Landes Brandenburg zuständig.
- Daneben ist z. B. eine bayerische Behörde gleichzeitig zuständig, wenn der Wirtschaftsakteur, dessen Produkt in Brandenburg gefunden wurde, in Bayern ansässig ist.

Zusammenarbeit der Behörden

- Das Verfahren, wer den Fall behandelt, ist **in Deutschland** in den Verfahrensanweisungen und Leitfäden für die Marktüberwachung geregelt und bereitet üblicherweise keine Probleme.

Beim Onlinehandel?

- Ein gefährliches Produkt, das von einem Hersteller mit Sitz außerhalb der EU stammt, wird über den Webshop des Herstellers im Drittland angeboten, um innerhalb der EU verkauft zu werden.
- Das Angebot ist gleichzeitig in allen Bundesländern bzw. sogar in allen EU-Staaten verfügbar.
- Theoretisch findet ein Rechtsverstoß also überall statt.
 - Ist das Zeigen der Produkte im fernen Webshop dem Ausstellen im lokalen Geschäft gleichzusetzen?
 - Wer ist dann zuständig? Alle oder niemand?

Cross Border Cooperation

- Basisprinzipien für die Zusammenarbeit und die Amtshilfe **innerhalb der EU!**
- Marktüberwachung im Bereich der Verordnung (EU) 765/2008
- Behörden verschiedener Mitgliedstaaten der EU
- Quelle: Europäische Kommission, DG GROW .

Effektive Maßnahmen im Umgang mit Nicht-Konformitäten

Behörde A

- versucht das Problem an der Quelle zu beseitigen,
- greift dazu an der Spitze der Vertriebskette ein,
- nimmt mit dem nationalen Vertrieb Kontakt auf,
- kontaktiert den Wirtschaftsakteur im Mitgliedstaat B. ◦

Reaktion des Wirtschaftsakteurs

- Der Wirtschaftsakteur ist gehalten, die Non-Konformität zu beseitigen:
 - im Staat, dessen Behörde die Ermittlung aufgenommen hat,
 - im gesamten EU-Markt. ◦

Fall A

- Behörde A braucht Unterstützung bei der Sachverhaltsermittlung
- Behörde B leistet Zuarbeit in zu vereinbarendem Umfang.
- Behörde A bezieht die Zuarbeit in die Ermittlungen ein und bearbeitet in eigener Zuständigkeit weiter.
- Kein Weiterreichen der Bearbeitung (keine sog. Staffelstabübergabe) .

Fall B (oder Fortsetzung)

- Behörde A hat die Sachverhaltsermittlung abgeschlossen
 - mit oder ohne Unterstützung der Behörde B
- Kontaktaufnahme mit Wirtschaftsakteur im Staat B
 - Anhörung und Möglichkeit, eigene Maßnahmen vorzuschlagen
- Information von A an B über ICSMS
- Kein Weiterrechen der Bearbeitung (keine sog. Staffelstabübergabe) ◦

Freiwillige Maßnahme des Wirtschaftsakteurs

- Zufriedenstellende Reaktion und freiwillige Maßnahme des Wirtschaftsakteurs
- Info über ICSMS (bei ernster Gefahr auch GRAS-RAPEX)
- Glücklicher Abschluss... ◦

Anordnung erforderlich...

- KEINE zufriedenstellende Reaktion und freiwillige Maßnahme des Wirtschaftsakteurs
- Anordnung durch Behörde A gegenüber dem Wirtschaftsakteur in Staat B mit Wirkung für Staat A.
- A bleibt verantwortlich
- Info über ICSMS (bei ernster Gefahr auch GRAS-RAPEX)
- Info der EU-KOM und der anderen EU-Staaten über das Schutzklauselverfahren
- Kein Weiterreichen der Bearbeitung (keine sog. Staffelstabübergabe) ◦

Schutzklauselverfahren

- Erfolgen keine Einwände gegen die Maßnahme der Behörde A über das Schutzklauselverfahren gilt die Maßnahme als gerechtfertigt.
- Behörde B ergreift Maßnahmen gegenüber dem Wirtschaftsakteur mit Wirkung für Staat B
- Alle anderen Staaten verfahren ebenso. ◦

In Deutschland

- Prüfen der **sachlichen Zuständigkeit**
- Prüfen der **örtlichen Zuständigkeit**
- Verfahren nach Verwaltungsvereinbarung **LV36**,
Module 1 – 3 des Länderausschusses für
Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI).°

Örtliche Zuständigkeit

- Mehrere Behörden können jeweils nach dem Verwaltungsrecht ihres Landes örtlich zuständig sein:
 - Land X prüft nach VwVfG-X: Zuständig wegen Sitz des Wirtschaftsakteurs
 - Land Y prüft nach VwVfG-Y: Zuständig wegen des „Ereignisses“.
- Bisher: Vorrang der Behörde am Sitz des Wirtschaftsakteurs - Staffelstabübergabe.
- Ausnahme gem. LV36: Zollabfertigung .

Deutschland = Klein-Europa?

- Im Europäischen Raum bleibt die Behörde zuständig, die die Ermittlungen über „ein Ereignis“ im Bereich ihrer örtlichen Zuständigkeit aufnimmt.
- In der Zusammenarbeit mit dem Zoll ist schon jetzt nach LV36 nicht die Behörde am Sitz des Unternehmens zuständig, sondern diejenige an der Zollstelle. ◦

Maßnahmen innerhalb der EU

- So, wie eine deutsche Behörde selbstverständlich wirksam für Deutschland ins Ausland anordnen kann, könnte es auch bei der Zusammenarbeit über die Ländergrenzen hinweg geregelt sein.
- Vorteile
 - Gleichklang mit Europa
 - Keine Ausnahme für die Zollabfertigung
 - Kein Widerspruch, sondern nur eine andere Vorrangregelung als bisher .

Anpassung der Zusammenarbeit

- Die EU schlägt ein Verfahren für die Zusammenarbeit und die Amtshilfe zwischen Behörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten der EU vor.
- Dies Prinzip gibt Handlungssicherheit für die MÜ-Verfahren innerhalb Europas.
- Das Prinzip regt dazu an, bestehende und bewährte Verfahren für die Marktüberwachung in Deutschland zu überdenken.
- Grenzüberschreitende Marktüberwachung lädt ein, die selbstgesetzten Grenzen des Denkens zu überschreiten... ◦

Probennahme

- In der klassischen Marktüberwachung, bei der man das Unternehmen aufsuchen, in dessen Lager gehen und sich ein Produkt zur Überprüfung mitnehmen kann, erscheint die Herangehensweise der Behörden einfach, weil erprobt und bewährt.
- Mühsamer wird es, wenn sich herausstellt, dass sich hinter der Adresse in einem Impressum bestenfalls ein Briefkasten verbirgt.

Probennahme

- Die für die Marktüberwachung zuständigen Behörden haben das gesetzlich verankerte Recht, Proben kostenlos aus dem Markt zu entnehmen und diese ohne Ersatz auch zerstörend zu prüfen.
- Die betroffenen Händler haben gegenüber der Behörde keinen Anspruch auf Schadenersatz.
- Im Internethandel entfällt diese Möglichkeit scheinbar, denn die Waren müssen üblicherweise erst bezahlt werden, bevor sie dem Kunden zugeschickt werden.
- Die Handelsverbände beklagen hier eine empfundene Ungleichbehandlung.

Probennahme

- Kosten für Probe und die Prüfung können dem Onlinehändler im Laufe des Verfahrens angelastet werden, sofern das Produkt die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt.
- Anspruch der Behörde auf kostenlose Proben besteht auch gegenüber Onlinehändlern.

Probennahme

- Auf welche Art und Weise darf eine Behörde im Internet einkaufen?
- Sobald sie den echten „Firmennamen“ angibt und sich als Behörde zu erkennen gibt, zeigt die Erfahrung, dass Produkte plötzlich nicht mehr lieferbar sind, oder dass sich das zur Prüfung zur Verfügung gestellte Exemplar als goldenes Einzelstück herausstellt.
- Dieses sog. „Golden Sample“ besteht dann alle Anforderungen ohne Beanstandung.
- Beides widerspricht der Intention von Marktüberwachung.

Verfahren gegenüber Akteuren im nicht europäischen Ausland

- Marktüberwachung ist insbesondere im Zusammenhang mit dem Onlinehandel eine grenzüberschreitende Aufgabe.
- In schwierigen Fällen arbeiten mehrere Marktüberwachungsbehörden europaweit vernetzt zusammen.
- Auch in Zusammenarbeit mit Zollämtern, Finanzämtern, Gewerbeämtern über die Landes- oder Staatsgrenze hinaus.

Verfahren gegenüber Akteuren im nicht europäischen Ausland

- Für Vergehen, die mit Auswirkungen in Deutschland begangen werden, gilt grundsätzlich, dass die Verursacher **auch ins Ausland verfolgt** werden können.
- Die Möglichkeiten der Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU, gegen Akteure außerhalb der EU vorzugehen, werden teilweise durch die nationalen Ausprägungen des **Verwaltungsrechts** behindert.

Fazit

Handlungsfelder für die Zukunft der Marktüberwachung

- Nicht identifizierbare Akteure
- Neue Akteure ohne Rechte und Pflichten
- Zusammenarbeit in Deutschland vs. Zusammenarbeit innerhalb der EU
- Probennahme
- Vollziehung von Maßnahmen ins nicht europäische Ausland

Vielen Dank für die Geduld!
Zeit für Fragen und Anmerkungen!

Dr. Matthias Honnacker

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und
Verbraucherschutz
Referat 35 – Technischer Verbraucherschutz, Marktüberwachung
Rosenkavalierplatz 2
D-81925 München

Tel.: +49 89 9214-2247
E-Mail: matthias.honnacker@stmuv.bayern.de
Internet: www.stmuv.bayern.de