

Ergebnisse der Marktüberwachung im Regelungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes

Teil 1

Karl-Heinz Lang, Hansjürgen Gebhardt, Wuppertal, Christiane Adomeit, Hans-Jörg Windberg, Dortmund

Im Beitrag werden u. a. die Ergebnisse einer Studie zum Bereich der Geräte- und Produktsicherheit vorgestellt, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin durchgeführt wurde [1]. Im Rahmen dieser Studie wurde ein System zur effizienten Ermittlung des Marktvolumens einzelner Produktgruppen entwickelt und angewendet sowie ein Modell zur Ermittlung von Schwerpunkten für eine aktive Marktüberwachung entwickelt und vorgestellt [2]. Parallel dazu wurden die jüngeren Ergebnisse der Marktüberwachungstätigkeiten der Länder in der Bundesrepublik Deutschland auf den Erkenntnissen vorhergehender Studien [3 bis 5] spezifisch ausgewertet¹⁾.

Im Vertrag über die Europäische Union setzt sich die Europäische Union nach Artikel 2 u. a. als Ziel „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, ...“ [6].

Gemäß Artikel 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) umfasst die Tätigkeit der EG u. a. „einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist; ...“ und der auch „einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes; ...“ bringen soll. Gleichwohl nach Artikel 28 und 29 des EG-Vertrags mengenmäßige Einfuhr- oder Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten sind, kann nach Artikel 30 des EG-Vertrags das Aussprechen und Durchsetzen von Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder Durchfuhrbeschränkungen gegen einen freien Ver-

kehr von Waren innerhalb der Europäischen Gemeinschaft „... aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, ..., oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sein.“ [7].

Zur Verwirklichung der Binnenmarktziele in der Europäischen Union kann der Europäische Rat zur technischen Harmonisierung und Normung auf der Grundlage von Artikel 95 des EG-Vertrags in qualifizierter Mehrheit Europäische Richtlinien erlassen, die im Interesse eines ungehinderten Warenverkehrs und zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse verbindlich und abschließend die sicherheitstechnischen Anforderungen an Produkte festlegen. Die Europäische Kommission ist aufgefordert, bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge für diese Europäischen Richtlinien von einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz auszugehen. Diese EG-Binnenmarkt-Richtlinien müssen von den Mitgliedstaaten unverändert in nationales Recht umgesetzt werden. Für technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte erfolgt dies in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich durch das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG), welches seit dem 1. Mai 2004 das Gerätesicherheitsgesetz (GSG) und das Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) ersetzt, und durch die nun auf der Basis des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, wie dies z. B. die Niederspannungsgeräteverord-

nung (1. GPSGV), die Spielzeugverordnung (2. GPSGV) oder die Maschinenverordnung (9. GPSGV) sind.

Der steigende Warenverkehr von Produkten innerhalb des auch zum 1. Mai 2004 sprunghaft größer gewordenen Europäischen Binnenmarktes – bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) mit zurzeit insgesamt 28 europäischen Mitgliedstaaten und dem geplanten EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien sowie ggf. auch Kroatien für das Jahr 2007 – sowie der steigende Importanteil von Produkten aus EWR-Drittstaaten durch die weiter zunehmende Globalisierung der Wirtschaftswelt stellt die zuständigen Landesbehörden in Deutschland, die u. a. für den Vollzug des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes zuständig sind, vor eine zunehmend komplexer werdende Aufgabe. Denn diese Landesbehörden sollen sowohl gefährliche als auch nur formal nicht konforme Produkte rechtzeitig erkennen, um ihr Inverkehrbringen zu verhindern, bevor unvermeidbare Gefährdungsrisiken für die Sicherheit und Gesundheit von beruflichen Verwendern oder privaten Verbraucher und/oder wirtschaftliche Wettbewerbsnachteile für die Marktteilnehmer, die die relevanten Rechtsnormen einhalten, eintreten können.

Zur Unterstützung der innerhalb des Europäischen Binnenmarktes unternehmerisch tätigen Akteure und der Marktaufsichtsbehörden hat die Europäische Kommission im Jahr 2000 einen umfassenden Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept

¹⁾ Grundlage hierfür waren die Jahresberichte der einzelnen Bundesländer in der Bundesrepublik Deutschland über die Tätigkeiten und Ergebnisse der Gewerbeaufsicht der Jahre 2002 bis 2004, wobei einige Länderministerien – vorab der Veröffentlichung ihres Jahresberichtes 2004 – den Datensatz der standardisierten Tabelle 6 „Überprüfungen nach dem Gerätesicherheitsgesetz“ im September 2005 zur Verfügung stellten. Dafür bedanken sich die Autoren an dieser Stelle.

Arbeitsmedizin (BAuA) finanziell unterstützt wurde, soll ein effizienterer und schnellerer Informationsaustausch zwischen den Marktüberwachungsbehörden erreicht werden. Hierzu wurde im Sommer 2004 zwischen dem Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung (UVV) auch die Kooperationsvereinbarung im Bereich der Sicherheit von Arbeitsmitteln beim Inverkehrbringen beschlossen.

● Am 1. Mai 2004 trat das neue Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz – GPSG) in Kraft, das die gleichzeitig außer Kraft getretenen Rechtsnormen des Gerätesicherheitsgesetzes (GSG) und des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) ersetzte. Mit dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz wird auch die Europäische Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit in nationales Recht umgesetzt. Durch die identische Übernahme der Bestimmungen der Richtlinie 2001/95/EG wurden die Pflichten der Inverkehrbringer konkretisiert – bis hin zur Verpflichtung zum Rückruf gefährlicher Produkte – und zusätzliche Händlerpflichten in das Gesetz aufgenommen. Ergeben sich Hinweise auf mögliche Gefahren, die von Produkten ausgehen, müssen Hersteller und Händler die Behörden frühzeitig unterrichten und mit ihnen zusammenarbeiten.

Es ist also davon auszugehen, dass die reaktiven und aktiven Marktüberwachungsaufgaben der zuständigen Arbeitsschutzbehörden in den Bundesländern zukünftig weiter zunehmen werden, gleichwohl die Personal- und Sachressourcen der Arbeitsschutzbehörden seit Mitte der 1990-Jahre stetig abnehmen²⁾, weshalb u. a. die vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen systematischer, effektiver und effizienter als bisher einzusetzen sind.

Aufgaben und Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden

Das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz verfolgt mit der Überwachung des Inverkehrbringens von Produkten (Marktüberwachung) zwei Zielstellungen:

- die Beseitigung von wirtschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen und
- die Erreichung eines aktiven und umfassenden Verbraucherschutzes.

Deshalb bezeichnet man die Behörden der Bundesländer, die für die Überwachung im Geltungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes zuständig sind, auch als Marktüberwachungsbehörden oder auch als Marktaufsichtsbehörden.

Die zuständigen Behörden und deren Beauftragte sind befugt, Räume oder Grundstücke, in oder auf denen Produkte hergestellt werden, zum Zwecke des Inverkehrbringens lagern oder ausgestellt sind, zu

²⁾ So ist die Anzahl der Gewerbeaufsichtsbeamten mit Aufsichtstätigkeit bei den ortsinstanzlichen Gewerbeaufsichtsbehörden in Deutschland leicht abnehmender Art, von insgesamt 4039 Gewerbeaufsichtsbeamte im Jahr 1996 auf 3326 Gewerbeaufsichtsbeamte im Jahr 2003 (vgl. den jährlichen Unfallverhütungsbericht Arbeit der Deutschen Bundesregierung) [2].

Tabelle 2 Ergebnisse der Marktüberwachungsbehörden in Deutschland für das Jahr 2003.

Spalte	Anzahl der Überwachungen nach dem DBG		Überprüfte juristische Arbeitsmittel (personell unterstützt in)		Überprüfte technische Arbeitsmittel (Personen)		Überprüfte technische Arbeitsmittel mit sicherheitsrechtlichen Mängeln				Mängelarten der auf dem deutschen Markt befindlichen ...				Anzahl und Art der ermittelten Mängel (für Deutschland relevante Mängel)				Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden in Deutschland											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland	Insgesamt		1.836	1.907	1.243	801	1.837	1.648	3.281	776	33,1%	14,8%	23,8%	19,8%	26,1%	38,4%	30,9%	19,0%	19,0%	30,9%	4.013	764	428	286	200	1.033	371	11	8	288
	Baden-Württemberg	8.227	2.191	8.305	20.618	26.498	17.413	4.260	4.211	9.081	26.498	30,8%	14,8%	23,8%	19,8%	26,1%	30,9%	19,0%	19,0%	30,9%	10.643	706	405	265	178	1.043	371	11	8	718
	Berlin	1.837	23	1.837	5.333	2.700	5.096	68	34	734	5.096	4,4%	2,1%	20,7%	19,0%	4,4%	3,1%	20,7%	19,0%	30,9%	310	113	370	371	1.529	566	176	8	378	
	Bremen	1.837	10	1.837	4.258	4.673	3.017	540	1.648	4.673	378	3,9%	2,4%	16,9%	19,0%	3,9%	2,4%	16,9%	19,0%	30,9%	113	27	93	36	464	100	47	8	547	
	Hamburg	282	12	282	514	707	388	76	342	707	64	8,1%	14,1%	21,7%	21,7%	24,9%	24,9%	21,7%	21,7%	30,9%	82	38	33	23	48	217	40	66	88	
	Hessen	380	154	380	961	342	342	186	342	342	119	13,8%	14,8%	20,7%	20,7%	13,8%	14,8%	20,7%	20,7%	30,9%	97	28	33	23	185	217	37	53	178	
	Mecklenburg-Vorpommern	891	136	891	3.118	2.882	2.011	649	1.882	2.882	438	11,6%	14,8%	20,7%	20,7%	11,6%	14,8%	20,7%	20,7%	30,9%	613	207	150	101	432	1.288	394	117	1	473
	Niedersachsen	131	4	131	147	184	62	23	99	184	38	8,7%	14,8%	20,7%	20,7%	8,7%	14,8%	20,7%	20,7%	30,9%	29	24	31	22	128	43	26	8	71	
	Nordrhein-Westfalen	2.344	804	2.344	2.657	4.089	1.990	877	1.304	4.089	662	3,1%	32,9%	24,9%	34,7%	32,1%	32,9%	24,9%	34,7%	30,9%	1.729	409	228	104	1.004	2.394	604	8	478	
	Rheinland-Pfalz	4.800	1.336	4.800	5.874	10.518	1.243	1.837	5.047	10.518	1.174	8,8%	4,7%	24,9%	14,8%	10,5%	10,5%	14,8%	14,8%	30,9%	1.051	2.634	4.429	3.031	17.032	500	133	81	764	
Sachsen	340	1	340	2.028	2.352	913	84	1.429	2.352	132	8,4%	14,8%	24,9%	14,8%	8,4%	14,8%	24,9%	14,8%	30,9%	82	103	62	100	300	588	16	2	11	14	
Sachsen-Anhalt	86	8	86	127	138	76	46	76	138	18	21,7%	20,7%	19,0%	19,0%	21,7%	20,7%	19,0%	19,0%	30,9%	10	1	1	1	38	81	2	3	54		
Saarland	1.837	246	1.837	1.867	2.827	1.684	876	1.817	2.827	289	28,8%	34,7%	37,8%	37,8%	28,8%	28,8%	34,7%	37,8%	30,9%	421	119	76	671	1.248	400	6	9	469		
Schleswig-Holstein	810	2	810	1.128	1.398	1.277	70	91	1.398	206	15,6%	14,8%	20,7%	20,7%	15,6%	14,8%	20,7%	20,7%	30,9%	72	168	34	147	484	116	6	3	118		
Thüringen	47	10	47	31	68	30	12	31	68	3	8,4%	14,8%	20,7%	20,7%	8,4%	14,8%	20,7%	20,7%	30,9%	32	7	5	10	48	110	2	3	12		
Insgesamt (inkl. Bundesländer)	22.774	5.290	16.659	51.459	68.328	34.480	11.994	25.465	68.328	10.286	2.822	9.515	12.835	22.831	29,9%	24,4%	46,6%	46,6%	37,3%	9.822	4.885	8.308	17.972	38.177	100,0%	85,0%	13,4%	73	4.446	
Insgesamt (inkl. Bundesländer)	190,0%	23,2%	24,7%	79,3%	100,0%	50,4%	44,9%	40,6%	100,0%	44,9%	12,7%	41,5%	50,1%	100,0%	29,9%	24,4%	46,6%	46,6%	37,3%	25,1%	12,2%	18,3%	38,3%	100,0%	45,9%	13,4%	1,6%	73	4.446	

K.A. = keine Angaben (z. B. Messwert-Peak wird die Herkunft der elektrischen Energie nicht aufgeführt) oder nicht aufgeführt (z. B. Messwert-Peak wurde mit Discharge geladene, sondern gespeichert, sondern gespeichert nach multistufigem Lademodus bearbeitet)

Physikalischer Peak = z. B. Messwert-Peak wird nicht als derartige "Anzahlungen und Einzelmaßnahmen" der Risikoprüfung "Unterstützungen" angegeben.

Tabelle 3 Ergebnisse der Marktüberwachungsbehörden in Deutschland für das Jahr 2004.

Spalte	Anzahl der Überprüfungen nach dem GPSG		Überprüfte technische Arbeitsmittel (vorwiegend verwendet in)		Überprüfte technische Arbeitsmittel (Herzhaft)				Überprüfte technische Arbeitsmittel mit sicherheitsfachlichen Mängeln				Mängelquellen der auf dem deutschen Markt befindlichen ...				Anzahl und der Art der ermittelten Mängel (Ein Gerät kann mehrere Mängel beinhalten.)				Maßnahmen der Marktüberwachungsbehörden in Deutschland										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29		
Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland	Insgesamt		darunter auf Messen und Ausstellungen		Insgesamt (Summe Spalte 3 und Spalte 4)	Inländische Erzeugnisse	Erzeugnisse aus EU/EWR-Staaten	Erzeugnisse aus Drittstaaten	Erzeugnisse aus Drittstaaten	davon ausländische Erzeugnisse (Summe Spalte 12 und Spalte 13)	davon ausländische Erzeugnisse (Summe Spalte 12 und Spalte 13)	Insgesamt (Summe Spalte 11 und Spalte 14)	Inländische Erzeugnisse	EU/EWR-Erzeugnisse	Drittstaaten-Erzeugnisse	ausländische Erzeugnisse	Erzeugnisse	durch Nachrüstung abstellbare Mängel	durch konstruktive Maßnahmen abstellbare Mängel	unbrauchbare Geräte (Neukonstruktion erforderlich)	Mängel bei Gebrauchsanweisungen, Hinweise usw.	Insgesamt (Summe Spalte 21 bis Spalte 24)	Revisionschriften	Anordnungen und Ersatzmaßnahmen	Gerichtliche Verfahren	Insgesamt (Summe Spalte 26 bis Spalte 28)					
	Baden-Württemberg	938	121	638	2.131	2.769	1.007	591	1.171	1.762	2.789	2.811	83	191	254	635	27,9%	10,7%	16,3%	14,4%	19,3%	283	170	74	184	711	305	19	1	375	
	Bayern	6.883	2.055	8.230	19.517	27.797	15.035	4.827	7.962	12.789	27.797	27.797	1.294	2.353	3.637	8.342	31,2%	26,9%	25,0%	26,4%	30,6%	2.696	607	508	6.180	10.281	642	41	0	683	
	Berlin	1.363	0	36	5.900	6.836	1.171	1.080	2.095	4.765	6.836	6.836	80	710	790	826	3,9%	4,3%	34,0%	16,6%	14,1%	402	115	220	710	1.432	126	142	1	289	
	Brandenburg	2.111	4	340	5.600	6.820	2.073	1.716	1.631	3.347	6.820	6.820	0	94	72	126	3,2%	3,1%	4,4%	3,0%	3,5%	100	33	120	45	396	52	102	0	154	
	Bremen	286	4	80	648	726	306	166	326	420	726	726	14	43	57	131	24,4%	14,8%	13,3%	13,6%	18,6%	66	12	44	54	178	34	4	0	38	
	Hamburg	449	226	122	498	620	359	54	407	441	620	620	60	207	281	297	36,4%	11,1%	49,4%	56,6%	46,3%	84	89	84	107	328	60	8	0	46	
	Hessen	303	111	751	3.104	3.885	1.705	703	1.297	2.060	3.885	3.885	381	544	458	680	81	21,2%	18,2%	35,2%	28,7%	25,3%	588	280	118	542	1.528	455	5	4	464
	Mecklenburg-Vorpommern	148	4	28	141	169	43	21	105	126	169	169	26	30	33	59	80,5%	14,3%	26,0%	26,2%	34,9%	14	25	11	31	81	30	30	0	50	
	Niedersachsen	2.001	89	1.477	3.734	5.211	1.932	1.092	2.227	3.319	5.211	5.211	562	832	1.394	2.704	29,7%	13,5%	39,6%	25,1%	26,8%	656	248	165	948	2.315	371	98	0	407	
	Nordrhein-Westfalen	7.391	913	3.091	6.150	9.151	2.114	2.502	4.495	7.037	9.151	1.317	1.733	3.050	5.383	6.700	82,3%	67,9%	81,4%	76,5%	73,2%	1.263	1.420	2.996	7.206	12.885	532	73	53	688	
	Rheinland-Pfalz ¹	826	6	203	2.021	2.224	982	882	1.044	1.244	2.224	104	386	282	386	10,6%	10,6%	k.A. ²	k.A. ²	22,7%	17,4%	k.A. ²	81	45	84	420	620	25	1	0	26
	Saarland	98	7	27	109	136	35	30	66	191	136	136	5	10	24	39	14,2%	28,0%	36,4%	33,7%	28,7%	14	2	12	11	39	60	3	0	43	
	Sachsen-Anhalt	1.532	200	483	1.791	2.274	1.198	320	756	1.076	2.274	502	94	319	413	915	29,4%	29,4%	42,2%	39,4%	40,2%	307	233	114	559	1.272	417	1	0	418	
	Sachsen	1.034	1	972	1.975	2.947	2.384	176	507	713	2.947	297	25	384	469	666	51,5%	14,2%	71,5%	57,4%	22,6%	158	83	263	599	1.120	184	0	0	184	
	Schleswig-Holstein	362	0	30	75	114	114	0	0	114	114	114	0	0	0	18	15,0%	80,0%	100,0%	15,8%	k.A. ²	9	4	3	20	20	4	0	0	4	
Thüringen	1.730	30	518	3.517	4.835	995	1.000	2.037	3.037	4.835	786	815	1.027	2.742	3.508	76,8%	81,5%	94,6%	90,3%	86,9%	1.303	1.848	1.759	940	5.857	817	58	0	975		
Insgesamt (abs.)	27.941	4.308	17.025	56.989	74.014	31.729	15.153	25.890	42.285	74.014	9.150	4.526	11.045	15.853	25.012	28,9%	29,9%	42,7%	37,5%	33,8%	8.356	5.310	6.605	18.542	38.813	4.164	513	59	4.736		
Insgesamt (rel.)	100,0%	15,4%	23,0%	77,0%	100,0%	42,9%	20,5%	35,0%	57,1%	100,0%	36,6%	18,1%	44,2%	53,4%	100,0%	28,9%	29,9%	42,7%	37,5%	33,8%	21,5%	13,7%	17,0%	47,8%	100,0%	87,9%	10,8%	1,2%	100,0%		

k.A. = keine Angaben (in Rheinland-Pfalz wird die Herkunft der überprüften Erzeugnisse nicht aufgeführt; in Sachsen-Anhalt nach EU/EWR-Staaten und Drittstaaten ausgewiesen, sondern summarisch nach ausländischen Erzeugnissen benannt); Rheinland-Pfalz² = in Rheinland-Pfalz wird statt der Rubrik "Anordnungen und Ersatzmaßnahmen" die Rubrik "Unterzusageverfügungen" ausgewiesen.

betreten, die Produkte zu besichtigen und zu prüfen oder prüfen zu lassen, insbesondere hierzu in Betrieb nehmen zu lassen (§ 8 Abs. 7 GPSG). Die zuständigen Behörden und deren Beauftragte können unentgeltlich Proben entnehmen und Muster verlangen (§ 8 Abs. 8 GPSG).

Nach § 8 Abs. 4 GPSG ist die zuständige Behörde befugt, wenn sie den begründeten Verdacht hat, dass ein Produkt nicht den Anforderungen nach § 4 GPSG entspricht, die nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wie

- das Ausstellen eines Produkts zu untersagen, wenn die betreffenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind,
- Maßnahmen anzuordnen, die gewährleisten, dass ein Produkt erst in den Verkehr gebracht wird, wenn es den betreffenden Anforderungen entspricht,
- anzuordnen, dass ein Produkt von einer zugelassenen Stelle oder einer in gleicher Weise geeigneten Stelle überprüft wird,
- anzuordnen, dass geeignete, klare und leicht verständliche Warnhinweise über Gefährdungen, die von dem Produkt ausgehen, angebracht werden. Diese Warnhinweise haben dabei in deutscher Sprache zu erfolgen,
- das Inverkehrbringen eines Produkts für den zur Prüfung zwingend erforderlichen Zeitraum vorübergehend zu verbieten,
- zu verbieten, dass ein Produkt, das nicht den betreffenden Anforderungen entspricht, in den Verkehr gebracht wird,
- die Rücknahme oder den Rückruf eines in Verkehr gebrachten Produkts, das nicht den betreffenden Anforderungen entspricht, anzuordnen, ein solches Produkt sicherzustellen und, soweit eine Gefahr für den Verwender oder Dritten auf andere Weise nicht zu beseitigen ist, seine unschädliche Beseitigung zu veranlassen,
- anzuordnen, dass alle, die einer von einem in Verkehr gebrachten Produkt ausgehenden Gefahr ausgesetzt sein können, rechtzeitig in geeigneter Form, insbesondere durch den Hersteller, auf diese Gefahr hingewiesen werden,
- die Öffentlichkeit zu warnen, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere Warnungen durch den Hersteller, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden.

Die zuständige Behörde soll die erforderlichen Maßnahmen vorrangig an den Hersteller, seinen Bevollmächtigten oder den Einführer richten und kann entsprechend den jeweiligen Erfordernissen Maßnahmen auch an den Händler richten. Erforderliche Maßnahmen gegen jede andere Person sind nur zulässig, solange eine gegenwärtige erhebliche Gefahr nicht auf andere Weise abgewehrt werden kann (§ 8 Abs. 5 GPSG).

Anforderungen an ein Marktüberwachungskonzept

Nach § 8 Abs. 3 GPSG stellen die zuständigen obersten Landesbehörden

- die Koordinierung der Überwachung des Inverkehrbringens von Produkten sowie der in den Verkehr gebrachten Produkte,

- die Entwicklung und Fortschreibung des Überwachungskonzepts und

- die Vorbereitung länderübergreifender Maßnahmen zur Abwendung erheblicher Gefahren

sicher. Die zuständigen Behörden haben nach § 8 Abs. 2 GPSG eine wirksame Überwachung des Inverkehrbringens von Produkten sowie der in den Verkehr gebrachten Produkte auf der Grundlage eines Überwachungskonzepts zu gewährleisten, das insbesondere Folgendes umfassen soll:

1. die Erfassung und Auswertung verfügbarer Informationen zur Ermittlung von Mängelschwerpunkten und Warenströmen;

2. die Aufstellung, regelmäßige Anpassung und Durchführung von Überwachungsprogrammen, mit denen die Produkte stichprobenartig und in dem erforderlichen Prüfumfang überprüft werden, sowie die Erfassung und Bewertung dieser Programme und

3. die regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Wirksamkeit des Überwachungskonzepts.

Bei den stichprobenartigen Produktprüfungen eines Überwachungsprogramms müssen die zuständigen Behörden die Produkte, die in Verkehr gebracht werden, unabhängig von deren Herkunft darauf überwachen

- ob diese die entsprechenden Konformitätsbewertungsverfahren durchlaufen haben,

- die Kennzeichnungs- und Dokumentationsvorschriften eingehalten werden,

- die Konstruktion und Fertigung dieser Produkte entsprechend der für sie geltenden grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen erfolgt sind und

- die Produktsicherheit gewährleistet ist (vgl. **Tabellen 1 bis 3**).

Weiterhin muss bei den stichprobenartigen Produktprüfungen eines Überwachungsprogramms das gesamte durch

die betreffenden europäischen Binnenmarktlinien fallende Produktprogramm abgedeckt sein, so dass es sich anbietet, Überwachungsprogramme nach bestimmten Produkt- oder Gefahrkategorien durchzuführen. TÜ 586

*(wird fortgesetzt;
Literaturverzeichnis im Anschluss an Teil 2)*

Dipl.-Ing. **Karl-Heinz Lang**, Dr.-Ing. **Hansjürgen Gebhardt**, Institut für Arbeitsmedizin, Sicherheitstechnik und Ergonomie e.V. (ASER) an der Bergischen Universität Wuppertal.
Dipl.-Ing. **Christiane Adomeit**, Dr. **Hans-Jörg Windberg**, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Gruppe 2.1 Produktbeschaffenheit, Grundsatzfragen.

Ergebnisse der Marktüberwachung im Regelungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes

Teil 2

Karl-Heinz Lang, Hansjürgen Gebhardt, Wuppertal, Christiane Adomeit, Hans-Jörg Windberg, Dortmund

Unterstützende Forschungsaktivitäten und -ergebnisse der BAuA

Ermittlung von Mängelschwerpunkten

Zur Unterstützung der zuständigen obersten Landesbehörden, u. a. für die Entwicklung und Fortschreibung des Überwachungskonzepts, wurden insbesondere zur Ermittlung von Mängelschwerpunkten und Warenströmen von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) verschiedene Studien in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse und Erkenntnisse von der beauftragten Stelle³⁾ weiterverfolgt werden. So sind zu Beginn des neuen Jahrtausends die zurückliegenden Datensätze der Mängelmeldungen und der Unter sagungsverfügungen, die seit Beginn des Europäischen Binnenmarkts verfügbar waren, wissenschaftlich ausgewertet und daraus Mängelschwerpunkte bei Produkten nach dem Gerätesicherheitsgesetz und dem Produktsicherheitsgesetz ermittelt worden [3 bis 5]. Auf dieser Erkenntnisbasis wurde dann für die BAuA eine Datenbank zur Auswertung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz entwickelt, die von der beauftragten Stelle eingesetzt wird [11; 12].

So weist die von der beauftragten Stelle zuletzt veröffentlichten Produktmängelstatistik für das Jahr 2004 insgesamt 994 in Deutschland ermittelte (sicherheitstechnisch) mangelhafte Produkte aus, für die Mängelmeldungen ausgestellt wurden [13]. Davon waren 258 (26,0 %) mangelhafte Produkte aus dem Ursprungsland der Volksrepublik China und 193 (19,4 %) mangelhafte Produkte aus dem Ursprungsland der Bundesrepublik Deutschland (**Bild 1**). Zusammengefasst kamen also im Jahr 2004 insgesamt 34,7% der in Deutschland ermittelten mangelhaften Produkte aus einem Drittstaaten-Ursprungsland

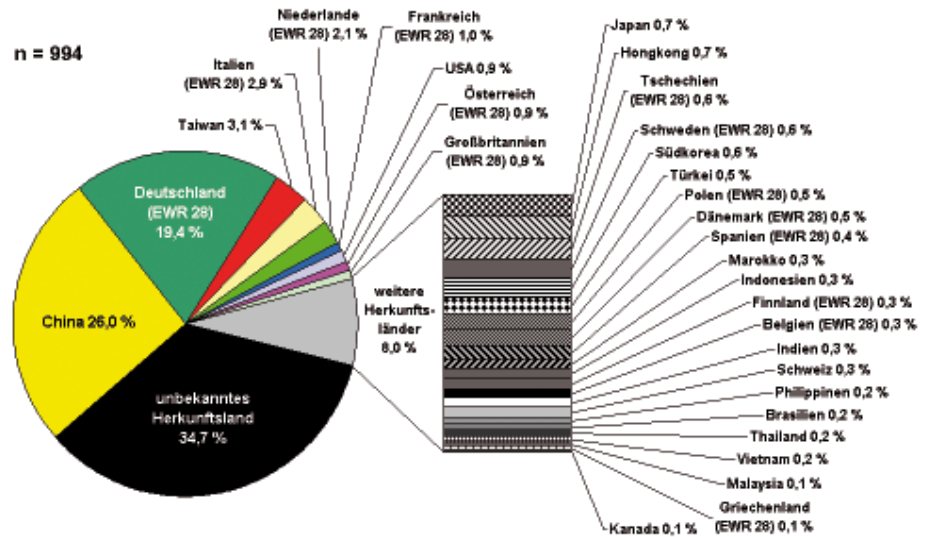


Bild 1 Ursprungsländer mangelhafter Produkte im Jahr 2004 (mod. nach BAuA (2005) [13]).

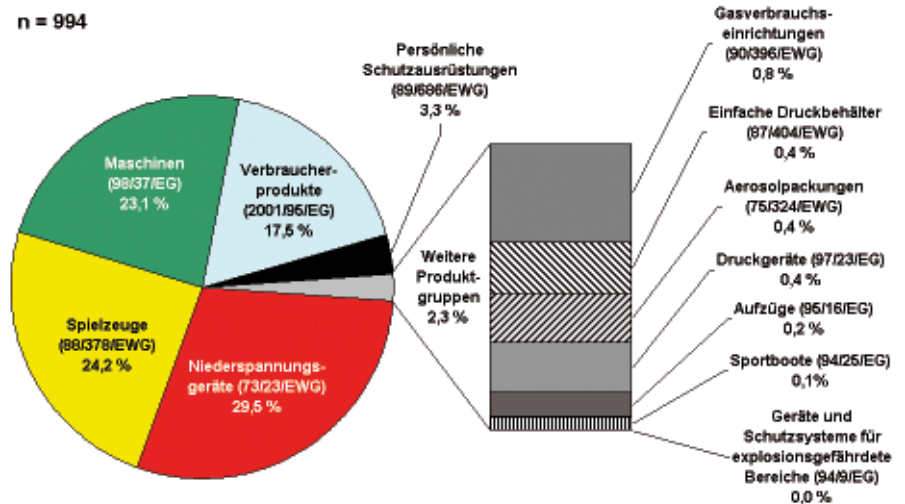


Bild 2 Produktgruppen mangelhafter Produkte im Jahr 2004 (mod. nach BAuA (2005) [13]).

und 11,2 % aus anderen EU/EWR-Staaten (ohne Deutschland).

Für 345 (34,7%) der ermittelten mangelhaften Produkte wurde kein Ursprungsland identifiziert. Im Jahr 2004 teilen sich die in Deutschland ermittelten (sicherheitstechnisch) mangelhaften Produkte hauptsächlich in die vier Produktgruppen der elektrischen Betriebsmittel bzw. Nie-

derspannungsgeräte (29,5 %), Spielzeuge (24,2%), Maschinen (23,1%) und Verbraucherprodukte (17,5 %) auf (**Bild 2**), wobei in dieser Aufteilung sicher nicht die umfassende GPSG-Definition der Verbraucherprodukte in Abgrenzung zu den technischen Arbeitsmitteln verwendet wurde, sondern die Zuordnung zuersterst nach den produkt- und gefahrbezogenen Bin-

³⁾ Nach § 2 Abs. 14 GPSG ist die beauftragte Stelle, vorbehaltlich einer anderweitigen Regelung in einer Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 4 GPSG, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Tabelle 4 Anzahl der überprüften technischen Arbeitsmittel in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2004.

Überprüfte technische Arbeitsmittel (vorwiegend verwendet in)	Im Jahr					
	2002 (abs.)	2002 (rel.)	2003 (abs.)	2003 (rel.)	2004 (abs.)	2004 (rel.)
Gewerbe, Landwirtschaft, Verwaltung	14 429	21,8%	16 899	24,7%	17 025	23,0%
Haushalt, Freizeit, Schule, Kindergarten	51 688	78,2%	51 459	75,3%	56 989	77,0%
Insgesamt	66 117	100%	68 358	100%	74 014	100%

Tabelle 5 Anzahl und Art der ermittelten Mängel bei der Überprüfung technischer Arbeitsmittel in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2004.

Anzahl und Art der ermittelten Mängel (Ein Gerät kann mehrere Mängel beinhalten)	Im Jahr					
	2002 (abs.)	2002 (rel.)	2003 (abs.)	2003 (rel.)	2004 (abs.)	2004 (rel.)
durch Nachrüstung abstellbare Mängel	5 851	19,9%	9 822	25,1%	8 356	21,5%
durch konstruktive Maßnahmen abstellbare Mängel	4 643	15,8%	4 985	12,7%	5 310	13,7%
unbrauchbare Geräte (Neukonstruktion erforderlich)	3 738	12,7%	6 398	16,3%	6 605	17,0%
Mängel bei Gebrauchsanweisungen, Hinweise usw.	15 173	51,6%	17 972	45,6%	18 542	47,8%
Insgesamt	29 405	100%	39 177	100%	38 813	100%

nenmarktrichtlinien erfolgte und der „Rest“ dann der „auffangenden“ Produktsicherheitsrichtlinie als Verbraucherprodukte zugeordnet wurde.

Die obersten Arbeitsschutzländerbehörden in Deutschland haben sich dem vorgehenden Arbeitsschutz in Bezug auf Produkte – technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte gemäß dem heutigen Geräte- und Produktsicherheitsgesetz – seit dem Jahr 2000 trotz knapper Ressourcen und dem umfassenden Produktprogramm verstärkt zugewandt. Standardisiert erheben und veröffentlichen die einzelnen Bundesländer in ihren jeweiligen Jahresberichten zur Gewerbeaufsicht seit einigen Jahren die „Überprüfungen nach dem Gerätesicherheitsgesetz“. Eine aussagekräftige Auswertung dieser 16 Datensätze wurde jedoch erst Ende des Jahres 2003 möglich, da das Land Nordrhein-Westfalen, bevölkerungs- und wirtschaftsstärkstes Bundesland der Bundesrepublik Deutschland, den Datensatz seiner „GSG-Überprüfungen“ so erstmals für das Jahr 2002 erhoben und veröffentlicht hat. Um Erkenntnisse aus den Ergebnissen der Marktaufsichtsaktivitäten der unteren und z. T. mittleren Arbeitsschutzländerbehörden in Deutschland zu gewinnen, wurden die Datensätze der „GSG-Überprüfungen“ für die Jahre 2002 bis 2004 ausgewertet.

Die Anzahl der von den Marktüberwachungsbehörden in Deutschland durchgeführten Überprüfungen nach dem GSG bzw. GPSG wurde im zurückliegenden

Dreijahreszeitraum gegenüber den veröffentlichten Überprüfungszahlen der Jahre von 1993 bis 1997 [4] in etwa verdoppelt; dabei betrug die Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel im Jahre 2004 genau 74 014 Stück. Aus **Tabelle 4**⁴⁾ wird erkenntlich, dass es sich bei den überprüften technischen Arbeitsmitteln gemäß GSG ganz überwiegend um Verbraucherprodukte⁵⁾ gemäß heutigem GPSG handelt, da im Betrachtungszeitraum immer mehr als 75% der überprüften technischen Arbeitsmittel vorwiegend im Bereich von Haushalt, Freizeit, Schule und Kindergarten Verwendung finden. Darüber hinaus kann – u. a. auch unter Kenntnis der Schwerpunktprogramme der Bundesländer – davon ausgegangen werden, dass es sich bei einem großen Teil der weiter überprüften technischen Arbeitsmittel gemäß GSG, die vorwiegend im Bereich von Gewerbe, Landwirtschaft und Verwaltung Verwendung finden (< 25 % im Betrachtungszeitraum), um Migrationsprodukte⁶⁾ und somit letztlich um Verbraucherprodukte gemäß heutigem GPSG handelte.

Der standardisierte Datensatz „Überprüfungen nach dem Gerätesicherheitsgesetz“ der Bundesländer beinhaltet auch Ergebnisse über die Anzahl und die Art der von den Marktüberwachungsbehörden ermittelten Mängel bei den Produktprüfungen (**Tabelle 5**). Dabei kann ein Produkt mehrere formale und/oder sicherheitstechnische Mängel aufweisen, so dass die Anzahl der ermittelten Mängel die Anzahl

der überprüften Produkte mit sicherheitstechnischen Mängeln übersteigt. Bei etwa der Hälfte aller ermittelten Produktmängel handelt es sich um mangelhafte Gebrauchsanweisungen, Hinweise usw. und im Mittel bei etwas über 20 % um sicherheitstechnische Produktmängel, die durch eine Nachrüstung abstellbar sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Produktprüfungen der Marktüberwachungsbehörden, die vor Ort überwiegend bei Händlern, Herstellern oder Ausstellern durch Gewerbeaufsichtsbeamte durchgeführt werden, hauptsächlich die Marktkontrolle der Kennzeichnungs- und Dokumentationsanforderungen sowie die Sichtprüfung auf „äußere“ Produktsicherheitsmängel beinhalten.

Es ist ersichtlich, dass die zuständigen Arbeitsschutz- bzw.

Marktüberwachungsbehörden der Bundesländer auch mit der gesteigerten Anzahl an Produktüberprüfungen den zunehmenden Aufgaben der Marktüberwachung in den letzten Jahren verstärkt Rechnung getragen haben und so mögliche Wettbewerbsverzerrungen früher ermittelt und damit verhindert oder beseitigt und die Produktsicherheit für gewerbliche Anwen-

⁴⁾ Für das Jahr 2002 gibt es eine Differenz zwischen den beiden Summen von überprüften technischen Arbeitsmitteln (vorwiegend verwendet in) und von überprüften technischen Arbeitsmitteln (Herkunft), was auf den veröffentlichten Datensatz des Landes Hessen zurückzuführen ist. Auch für das Jahr 2004 wurden von den Bundesländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland diesbezüglich unterschiedliche Summen mitgeteilt, da diese bis dato jedoch unveröffentlicht waren, konnten diese aufgrund der Hinweise der Autoren noch nachträglich korrigiert werden.

⁵⁾ **Verbraucherprodukte** sind nach § 2 Abs. 3 GPSG Gebrauchsgegenstände und sonstige Produkte, die für private Verbraucher i. S. d. § 13 BGB bestimmt sind oder unter vernünftigerweise vorhersehbarer Bedingungen von Verbrauchern benutzt werden können, selbst wenn sie nicht für diese bestimmt sind.

⁶⁾ Unter **Migrationsprodukten** i. S. d. GPSG versteht man die Verbraucherprodukte, die zwar als technische Arbeitsmittel hergestellt und bestimmungsgemäß ausschließlich bei der beruflichen bzw. gewerblichen Arbeit verwendet werden sollen, also nicht für private Verbraucher i. S. d. § 13 BGB bestimmt sind, die aber unter vernünftigerweise vorhersehbarer Bedingungen auch von privaten Verbrauchern benutzt werden können.

der und private Verbraucher verbessert haben. So leisten die Marktüberwachungsbehörden der Bundesrepublik Deutschland einen großen Beitrag zum technischen Verbraucherschutz und zum Schutz des Marktes vor unlauterem Wettbewerb.

Die stichprobenartigen Produktprüfungen eines Überwachungsprogramms der aktiven Marktüberwachung erfolgen zurzeit überwiegend „zielgerichtet“⁷⁾, d. h. man nimmt vornehmlich bei den Produktsegmenten (z. B. Baumarkengeräte, Niedrigpreissegment) Prüfungen vor, bei denen man es „aus Erfahrung“ für sehr wahrscheinlich hält auch formale und/oder sicherheitstechnische Mängel aufzufinden. Dies kann zur Konsequenz haben, dass einerseits schon allein aufgrund des Preisgefüges ein überhoher Anteil der geprüften Produkte aus Drittstaaten stammt und andererseits, dass ganze Produktsegmente so gut wie nie überprüft werden. Einfach nachvollziehbar ist es, dass man nur bei Produktsegmenten formale und/oder sicherheitstechnische Mängel ermitteln kann, die man auch überprüft.

Dass ein Überwachungsprogramm der aktiven Marktüberwachung auch Schwerpunkte für Produktprüfungen festlegt und die Durchführung national koordiniert wird, ist sinnvoll. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die stichprobenartigen Produktprüfungen eines Überwachungsprogramms der aktiven Marktüberwachung unabhängig von der Herkunft der Produkte vorgenommen werden müssen und das gesamte durch die betreffenden europäischen Binnenmarkttrichtlinien fallende Produktprogramm abdeckt. Hierbei

⁷⁾ Die Auswahl der Produktprüfungen bei der aktiven Marktüberwachung im Bereich der Elektromagnetischen Verträglichkeit (EMV-Gesetz), für die die ehemalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) bzw. die heutige Bundesnetzagentur die Überwachungsprogramme entwickelt und aufstellt, erfolgte bisher auch „zielgerichtet“ (vgl. Jahresberichte, s. u. www.bundesnetzagentur.de).

⁸⁾ Das Land Nordrhein-Westfalen hat den standardisierten Datensatz der „Überprüfungen nach dem Gerätesicherheitsgesetz“ erstmals für das Jahr 2002 erhoben und im Jahr 2003 veröffentlicht.

Tabelle 6 Anzahl und sicherheitstechnische Mängelquoten der überprüften technischen Arbeitsmittel in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2004.

Herkunft der überprüften technischen Arbeitsmittel	Im Jahr					
	2002 (abs.)	2002 (rel.)	2003 (abs.)	2003 (rel.)	2004 (abs.)	2004 (rel.)
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus dem Inland	27 001	41,0%	34 460	50,4%	31 729	42,9%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus EU/EWR-Staaten	12 502	19,0%	11 994	17,5%	15 153	20,5%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus Drittstaaten	21 225	32,2%	20 465	29,9%	25 890	35,0%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus dem Ausland	38 828	59,0%	33 898	49,6%	42 285	57,1%
Insgesamt	65 829	100 %	68 358	100 %	74 014	100 %
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus dem Inland mit sicherheitstechnischen Mängeln	6 950	40,3%	10 296	44,9%	9 159	36,6%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus EU/EWR-Staaten mit sicherheitstechnischen Mängeln	3 412	19,8%	2 922	12,7%	4 526	18,1%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus Drittstaaten mit sicherheitstechnischen Mängeln	6 699	38,8%	9 515	41,5%	11 045	44,2%
Anzahl überprüfter technischer Arbeitsmittel aus dem Ausland mit sicherheitstechnischen Mängeln	10 295	59,7%	12 635	55,1%	15 853	63,4%
Insgesamt	17 245	100 %	22 931	100 %	25 012	100 %
Sicherheitstechnische Mängelquote inländischer Erzeugnisse	25,7%		29,9%		28,9%	
Sicherheitstechnische Mängelquote der EU/EWR-Staaten-Erzeugnisse	27,3%		24,4%		29,9%	
Sicherheitstechnische Mängelquote der Drittstaaten-Erzeugnisse	31,6%		46,5%		42,7%	
Sicherheitstechnische Mängelquote ausländischer Erzeugnisse	26,5%		37,3%		37,5%	
Insgesamt	26,2%		33,5%		33,8%	

besteht auch die Möglichkeit, abgestimmte Überprüfungen im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes für bestimmte Produktsegmente in die Aufstellung eines Überwachungsprogramms mit einzubeziehen.

Für den vollständig⁸⁾ auswertbaren Betrachtungszeitraum von 2002 bis 2004 können nun auf der Basis der Anzahl der durchgeführten Überprüfungen technischer Arbeitsmittel und der Anzahl der dabei ermittelten technischen Arbeitsmittel mit sicherheitstechnischen Mängeln die sicherheitstechnischen Mängelquoten bestimmt und verfolgt werden (**Tabelle 6**). Die sicherheitstechnischen Mängelquoten überprüfter technischer Arbeitsmittel aus Deutschland und aus EU/EWR-Staaten variieren zwischen 24,4 und 29,9 % auf etwa gleichem Wertenniveau. Die sicherheitstechnischen Mängelquoten überprüfter technischer Arbeitsmittel aus Drittstaaten sind dagegen in den beiden vergangenen Jahren von einem vergleichbaren Wertenniveau mit 31,6% im Jahr 2002 sprunghaft auf 46,5 % im Jahr 2003 und 42,7 % im Jahr 2004 gestiegen. Dabei konnten alle überprüften technischen Arbeitsmittel augenscheinlich den Klassen

der Herkunftsstaaten bzw. Staatenbereichen (Deutschland; EU/EWR-Staaten; Drittstaaten) eindeutig zugeordnet werden. Demgegenüber ist dies sowohl in der Vergangenheit bei den Studien zur Auswertung der Untersagungsverfügungen und der Mängelmeldungen über den Siebenjahreszeitraum 1993 bis 1999 [3 bis 5] als auch in der Gegenwart bei den Produktmängelstatistiken 2004 der beauftragten Stelle [13] nicht möglich gewesen, da dabei jeweils die Klasse „unbekanntes Herkunftsland“ ein gar nicht zu vernachlässigbares Wertenniveau erreicht hat (vgl. Bild 1).

Diese Datenauswertungen könnten also besser interpretiert und somit Maßnahmen objektiver abgeleitet werden, wenn korrespondierend dazu einerseits – zumindestens ansatzweise – Erkenntnisse über die Warenströme und Marktvolumina in Deutschland vorliegen und andererseits – zumindestens ansatzweise – berücksichtigt wird, nach welchen Arbeitsmethoden (= vorgegebenes Überwachungskonzept) und Arbeitsweisen (= vor Ort gehandhabte Marktrolltätigkeit) im Betrachtungszeitraum die Marktüberwachungsbehörden die reaktiven (= selektive Überprüfungen bestimmter Produkttypen, -arten über

die akut spezifische Erkenntnisse vorliegen) und aktiven (= stichprobenartige Überprüfungen über das gesamte Produktprogramm unabhängig von der Produkt-herkunft) Marktkontrollen durchgeführt haben.

Um für diese Zwecke eine objektivere Datenbasis zur Aufstellung von Überwachungsprogrammen zur aktiven Marktüberwachung zu erarbeiten, wurde im Auftrag der BAuA die Studie „Schaffung einer Datenbasis zum Marktvolumen einzelner Produktgruppen und ihrer Gefährdungspotenziale in Deutschland als Grundlage zukünftiger Maßnahmen der Marktaufsicht“ [1] durchgeführt, deren Grundlagen, Zwischen- und Endergebnisse von Projektbeginn an mit Expertenkreisen (AtA bzw. AtAV, AA MÜ, ADCO-PSA, beauftragte Stelle gemäß GPSG) wiederkehrend vorgestellt und diskutiert wurden.

Datenbasis zum Marktvolumen

Aufgrund stetiger Marktveränderungen wird es für Unternehmen zunehmend wichtiger, Trends und Veränderungen im eigenen Wirtschaftszweig rechtzeitig zu beobachten. Aber nicht nur für absatzwirtschaftliche Fragestellungen sind diese Erhebungen und Daten von Interesse, sondern auch zur Optimierung der Marktüberwachung im Bereich technischer Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte als ein Beitrag zur Verbesserung des vorgehenden Gefahrenschutzes und zum Schutz des Europäischen Binnenmarkts vor Wettbewerbsverzerrungen.

Zur Bestimmung des Marktvolumens bzw. des Inlandsmarkts einzelner Produktgruppen stellt das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft sowie das Statistische Bundesamt in Wiesbaden die beiden Datenbanken

- Europäische Produktions- und Marktstatistik (EUROPROMS) und
- Referenzdatenbank von Eurostat für den Außenhandel (COMEXT) zur Verfügung [14].

Bezugszeitraum bei der Auswertung im Frühjahr 2005 bildet hier das Jahr 2003, für welches das Marktvolumen für Deutschland von rund 1 200 Produktarten, deren Inverkehrbringen dem Rechtsbereich des heutigen Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes zugeordnet ist, aus dem Datensatz der Inlandsproduktion und aus dem Datensatz der Einfuhr und der Ausfuhr nach 235 verschiedenen Ländern ermittelt wurde.

Bei annähernd der Hälfte aller Produkte – genau 47,2% – handelt es sich nach dieser

Exkurs

Einige Experten des Druckgeräte- und Aufzugsbereichs haben vorgeschlagen, dass die Module des Konformitätsbewertungsverfahrens als Indikator zur Bestimmung des Gefährdungspotenzials einer Produktart mit einbezogen werden sollten.

Die nach dem globalen Konzept bzw. Gesamtkonzept vom Jahr 1989* verfassten Europäischen Binnenmarkt-Richtlinien verfolgen bei den Konformitätsbewertungsverfahren verschiedene Grundsätze, wie z. B. der Eignung, der Verhältnismäßigkeit oder der Wahlfreiheit. Hauptziel eines Konformitätsbewertungsverfahrens ist es, die zuständigen Behörden in die Lage zu versetzen, sich zu vergewissern, dass die in den Verkehr gebrachten Produkte insbesondere in Bezug auf den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Benutzer und Verbraucher den Anforderungen der Richtlinien gerecht werden. In den Richtlinien des neuen Konzepts werden für die jeweils in einer Richtlinie umfassten unterschiedlichen Produkte, keinesfalls unterschiedliche Schutzniveaus gefordert, sondern die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen legen das „gleiche“ zu erreichende hohe Schutzniveau für alle betreffenden Produkte beim Inverkehrbringen vor. Deshalb ist, neben der Wahlmöglichkeit für die Hersteller in bestimmten Grenzen, der wesentlichste Grundsatz bei der Zuordnung von möglichen Konformitätsbewertungsverfahren zu bestimmten Produkten in den Richtlinien der Grundsatz der Risiko-äquivalenz. Dies bedeutet in Kurzform, dass für Produkte mit einem inhärent höherem Risikopotenzial dann Konformitätsbewertungsverfahren zugeordnet werden, deren Anwendung gesicherter erwarten lässt und für die Behörden überprüfbar ist, dass das allgemeine hohe Schutzniveau der Richtlinie auch von diesen Produkten erreicht wird. Weiterhin ist zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen beim Inverkehrbringen und nach dem Inverkehrbringen von Produkten, dort wo also die Marktüberwachung wirksam werden soll, durch stichprobenartige Marktkontrollen zu überprüfen ob Produkte falsch gekennzeichnet sind oder die falschen Konformitätsbewertungsverfahren ausgewählt wurden. Schon aus diesen methodischen Gründen ist die Einbeziehung des Konformitätsbewertungsverfahrens als Indikator zur Bestimmung des Gefährdungspotenzials einer Produktart abzulehnen.

*) Der Europäische Rat hat im Jahr 1989 das Gesamtkonzept für die Konformitätsbewertung beschlossen. Das Gesamtkonzept wurde durch den Beschluss 90/683/EWG des Europäischen Rates und durch den Beschluss 93/465/EWG aktualisiert und vervollständigt.

Datenauswertung in Deutschland für das Jahr 2003 um elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen bzw. Niederspannungsgeräte. Das Marktvolumen der Niederspannungsgeräte verteilt sich zu 49,9% auf Installationsmaterial (Sicherungen, Schalter, Steckdosen etc.), auf Lampen für Leuchten zu 18,9%, auf Leuchten zu 11,8% und auf Motoren, Generatoren und Transformatoren zu 9,4%. Haushaltsgroßgeräte und -kleingeräte, EDV- und Büromaschinen sowie Telekommunikations-, Unterhaltungselektronik- und Mess- und Prüfgeräte haben zusammen nur einen Anteil von 10,0% am Marktvolumen der Niederspannungsgeräte (**Bild 3**).

Das Importvolumen der Niederspannungsgeräte nach Herkunftsländern verteilt sich in Deutschland im Jahr 2003 zu 25,7% auf die Volksrepublik China, zu 12,1% auf Frankreich, zu 10,9% auf die

Niederlande, zu 6,0% auf Italien und zu 5,2% auf die Tschechische Republik. Die weiteren Herkunftsländer Ungarn, Japan, Slowakei, Österreich und Slowenien hatten im Jahr 2003 einen Einfuhranteil von zusammen 14,7% am deutschen Importvolumen an Niederspannungsgeräten und alle übrigen Länder einen Einfuhranteil von zusammen 25,5% (**Bild 4**).

Das ermittelte Marktvolumen an Produkten in Deutschland betrug für das Jahr 2003 insgesamt 9,46 Mrd. Stück und verteilt sich dabei auf die einzelnen Produktgruppen, wie in **Tabelle 7** aufgelistet.

Modell zur Ermittlung von Schwerpunkten für die Marktüberwachung

Nach § 8 Abs. 2 GPSG sollen die zuständigen Behörden, hier insbesondere die jeweils obersten Länderbehörden in Koor-

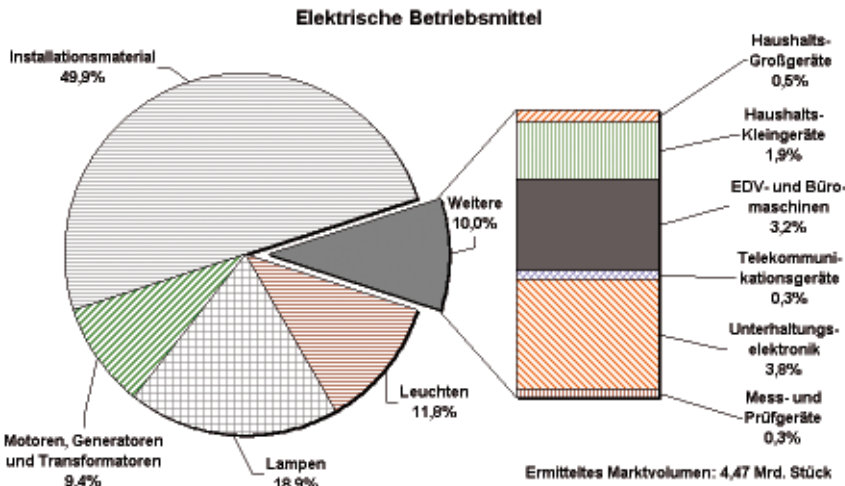


Bild 3 Verteilung des Marktvolumens von Niederspannungsgeräten auf Produktuntergruppen in Deutschland für das Jahr 2003 [2].

dination mit dem gemeinsam getragenen Arbeitsausschuss Marktüberwachung, ein Überwachungskonzept entwickeln und fortschreiben, das die ermittelten Mängelschwerpunkte und Warenströme bzw. Marktvolumina berücksichtigt. Dazu wurden Empfehlungen für ein methodisches Vorgehen im Forschungsbericht Fb 1047 [2], dem Abschlussbericht des BAuA-Forschungsprojekts F 1508, gegeben.

Basierend auf den zuvor dargelegten Überlegungen wurde ein methodisches Vorgehen zur Ermittlung von Schwerpunkten für Überwachungsmaßnahmen auf der Basis des Marktvolumens einzelner Produktgruppen, Produktuntergruppen oder Produktarten und ihrer Gefährdungspotenziale entwickelt. Das Modell zielt dabei darauf ab, dass bei der Wahl der stichprobenartigen Marktkontrollen bei der aktiven Marktüberwachung vorrangig solche Produkte bzw. Produktarten berücksichtigt werden, die ein hohes Marktvolumen und ein hohes Gefährdungspotenzial aufweisen. Die Zuordnung des Gefährdungspotenzials verfolgt dabei das Ziel, Produktarten bzw. Produktuntergruppen oder Produktgruppen in eine Rangreihe zu bringen, die es den zuständigen Marktüberwachungsbehörden erlaubt, vorrangig „gefährliche“ Produkte zu überprüfen. Die Größe des Marktvolumens beeinflusst dabei die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines Mangels und erhöht damit bei gleichem Gefährdungspotenzial das Risiko eines Schadens durch einen erheblichen Mangel. Dabei kann das Marktvolumen einer Produktart zumindest grundsätzlich anhand der Inlandsproduktion zuzüglich der Einfuhr und abzüglich der Ausfuhr ermittelt werden:

$$W(P_G) = PZ + EZ - AZ$$

$W(P_G)$: Warenstrom/Marktvolumen

PZ: Produktionszahlen

EZ: Einfuhrzahlen

AZ: Ausfuhrzahlen

Diese zunächst einfache und ebenso evidente Formel stößt bei der Operationalisierung auf eine Reihe von Schwierigkeiten, nicht zuletzt bei der Datenermittlung. Mit der im Forschungsprojekt F 1508 geschaffenen Datenbasis zum Marktvolumen liegen hier jedoch Zahlenwerte und eine Vorgehensweise vor, die eine mehr als nur fundierte Abschätzung dieser Größen ermöglicht und fortgeschrieben werden kann.

Hinsichtlich der Abschätzung des Gefährdungspotenzials galt es zunächst Indikatoren festzulegen, die das Gefährdungspotenzial einer Produktart maßgeblich beeinflussen, um sie in einem Folgeschritt zu

Elektrische Betriebsmittel

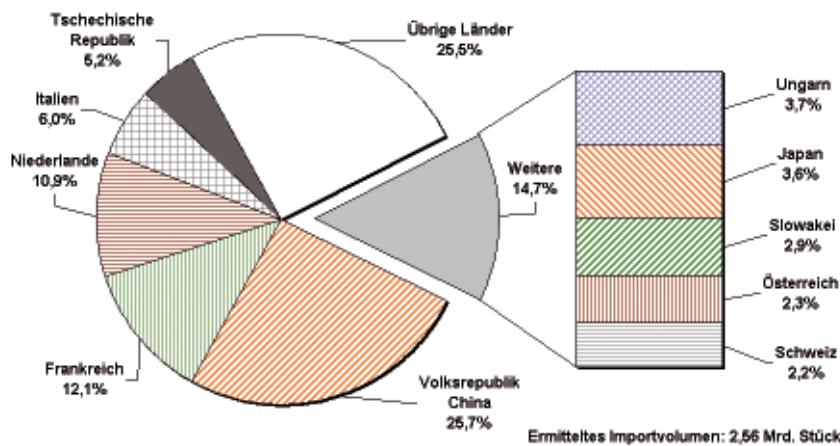


Bild 4 Verteilung des Importvolumens von Niederspannungsgeräten nach Herkunftsländern in Deutschland für das Jahr 2003 [2].

Tabelle 7 Verteilung des Marktvolumens der auswertbaren Produktgruppen in Deutschland für das Jahr 2003 [2].

Produktgruppen	Marktvolumen Anteil in %	Marktvolumen in Stück
Elektrische Betriebsmittel zur Verwendung innerhalb bestimmter Spannungsgrenzen bzw. Niederspannungsgeräte (73/23/EWG/1. GPSGV) und Geräte und Schutzsysteme für explosionsgefährdete Bereiche (94/9/EG/11. GPSGV)	47,2%	4 466 931 197
Spielzeuge (88/378/EWG/2. GPSGV)	3,1%	291 086 398
Einfache Druckbehälter (87/404/EWG/6. GPSGV)	0,0003%	29 056
Gasverbrauchseinrichtungen (90/396/EWG/7. GPSGV)	0,038%	3 584 005
Persönliche Schutzausrüstungen (89/686/EWG/8. GPSGV)	1,1%	1 079 835 77
Maschinen (98/37/EG/9. GPSGV)	0,7%	68 217 329
Sportboote (94/25/EG/10. GPSGV)	0,0035%	331 943
Aufzüge (95/16/EG/12. GPSGV)	0,0015%	138 162
Aerosolpackungen (75/324/EWG/13. GPSGV)	9,6%	909 156 508
Druckgeräte (97/23/EG/14. GPSGV)	0,5%	44 072 375
Verbraucherprodukte (2001/95/EG), die nicht in einer o. a. GPSGV erfasst sind, und technische Arbeitsmittel im nicht harmonisierten Bereich des GPSG	37,7%	3 570 542 336
Summe	100,0%	9 462 072 886

quantifizieren und so für eine Modellbildung heranzuziehen. Als Gefährdungspotenzial wird dabei die Art der Gefährdung (z. B. Gefährdung durch Einatmung von gefährlichen Stoffen oder Berührung von heißen Oberflächen) und das Ausmaß des möglichen Schadens (physische Verletzung und/oder Gesundheitsschädigung) verstanden. Die Art der Gefährdung ist dabei naturgemäß eng verknüpft mit der Art des Produkts. Dies schlägt sich auch in den verschiedenen Verordnungen zum GPSG bzw. in den Europäischen Binnenmarkt-Richtlinien nieder. Die dort zusammengefassten Produktarten werden daher als grobe Strukturierung im Sinne von Produktgruppen eingesetzt. Neben einer Einstufung des Schadensausmaßes ist weiter zu berücksichtigen, inwieweit Erfahrungswerte hinsichtlich mangelmäßig auffälliger Produktarten, -untergruppen und -gruppen bestehen. Quantitativ können hier in einem ersten Schritt die Mängelmeldungen herangezogen werden, wie sie von den einzelnen Bundesländern erhoben und von der BAuA zentral gesammelt und ausgewertet werden. Ein weiterer zu berücksichtigender Indikator ist der Aspekt unterschiedlicher Zielgruppen, da je nach Qualifikation der Zielgruppe unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich bestimmungsgemäßer Verwendung, Gefahrenerkennung und Vermeidungsmöglichkeiten angenommen werden muss.

Als Verrechnungsansatz der Einzelindikatoren werden die Gleichungen

$$G(P_G) = k_1 M(P_G) + k_2 Z(P_G) + k_3 S(P_G)$$

$G(P_G)$: Gefährdungspotenzialindex
 $M(P_G)$: Mängelhäufigkeitsindikator
 $Z(P_G)$: Zielgruppenindikator
 $S(P_G)$: Schadensausmaßindikator
 k_i : Wichtungsfaktoren

$$R(P_G) = G(P_G) \cdot W(P_G)$$

$R(P_G)$: Risikoindex
 $G(P_G)$: Gefährdungspotenzialindex
 $W(P_G)$: Warenstrom/Marktvolumen

zur Bestimmung des Gefährdungspotenzialindex von Produktgruppen vorgeschlagen. Dabei werden Wichtungsfaktoren eingeführt, mittels derer die Einzelindikatoren hinsichtlich ihrer relativen Bedeutung durch beauftragte Expertengremien gewichtet werden können, wie z. B. durch den Arbeitsausschuss Marktüberwachung. Lässt sich so ein Gefährdungspotenzialindex für jede Produktgruppe bestimmen, so ergibt sich das resultierende Risiko als zu beurteilende Größe

[1] Schaffung einer Datenbasis zum Marktvolumen einzelner Produktgruppen und ihrer Gefährdungspotenziale in Deutschland als Grundlage zukünftiger Maßnahmen der Marktaufsicht. BAuA-Forschungsprojekt F 1508.
 [2] Lang, K.-H.; Gebhardt, H. J.; Vorath, B.-J.: Marktvolumen einzelner Produktgruppen und Ihrer Gefährdungspotenziale in Deutschland. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Forschung Fb 1047. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW 2005.
 [3] Lang, K.-H.; Vorath, B.-J.; Goebel, C.: Starker Anstieg von technischen Produkten mit sicherheitstechnischen Mängeln? Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Sonderausgabe 11 der Amtlichen Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Dortmund/Berlin 2000.
 [4] Lang, K.-H.; Vorath, B.-J.: Ermittlung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Gerätesicherheitsgesetz. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Forschung Fb 983. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW 2003.
 [5] Lang, K.-H.; Vorath, B.-J.; Adomeit, C.; Windberg, H.-J.: Mängelschwerpunkte technischer Produkte (Teil 1 und 2). Arbeitsschutz aktuell (2003) Nr. 2 und 3, S. 46-49 und 86-89.
 [6] Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. ABl. EG

Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 5.
 [7] Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. ABl. EG Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 33.
 [8] Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien. Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 2000.
 [9] Klindt, T.; von Locquenghien, D.; Ostermann, H.-J.: Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. Köln: Bundesanzeiger Verlag 2004.
 [10] Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland. Hrsg.: Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik. LASI, LV 36, 2004.
 [11] Erprobung und Optimierung des Einsatzes einer Datenbank zur Auswertung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem GPSG. BAuA-Forschungsprojekt F 1875.
 [12] Neumann, B.; Lang, K.-H.: Auswertung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. GPSGstat-Datenbank, Version 2.3, ASER/GEWITEB. Wuppertal 2004.
 [13] Produktmängelstatistiken 2004. Hrsg.: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. www.baua.de
 [14] Intra- and extra-EU trade. Annual data – Combined Nomenclature. Hrsg.: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat). Supplement 2/2004.

durch Verknüpfung mit der Eintrittswahrscheinlichkeit, die wiederum durch den Warenstrom bzw. das Marktvolumen der Produktgruppe maßgeblich bestimmt wird. Unter Berücksichtigung eines linearen Ansatzes für das Marktvolumen können nach gewichteter Summenbildung die Schwerpunkte für Überwachungsmaßnahmen auf der Basis des Marktvolumens einzelner Produktgruppen und ihrer Gefährdungspotenziale abgeleitet werden, die als Ausgangspunkt für die künftige Verteilung der stichprobenartigen Marktkontrollen bei der aktiven Marktüberwachung empfohlen wird.

Fazit

Um die Ressourcen der zuständigen Marktaufsichtsbehörden zielgerichtet einzusetzen, sollten sich die Überwachungsmaßnahmen der aktiven Marktüberwachung zukünftig auf die so ermittelten Schwerpunkte und Serienprodukte mit signifikanten Stückzahlen konzentrieren. Da-

zu wurde ein methodisches Vorgehen auf der Basis des Marktvolumens einzelner Produktarten, Produktuntergruppen und Produktgruppen und ihrer Gefährdungspotenziale entwickelt, dessen Verwendung den beauftragten Expertengremien, wie dem Arbeitsausschuss Marktüberwachung, als Ausgangspunkt für die zukünftige Verteilung der stichprobenartigen Marktkontrollen bei der Marktüberwachung empfohlen wird. TÜ 586

Dipl.-Ing. **Karl-Heinz Lang**,
 Dr.-Ing. **Hansjürgen Gebhardt**, Institut für Arbeitsmedizin, Sicherheitstechnik und Ergonomie e.V. (ASER) an der Bergischen Universität Wuppertal.
 Dipl.-Ing. **Christiane Adomeit**,
 Dr. **Hans-Jörg Windberg**, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Gruppe 2.1 Produktbeschaffenheit, Grundsatzfragen.