

Anlage Konzept Stoffliche Marktüberwachung 2020

Vorbemerkung

Die Marktüberwachung von verbrauchernahen und gewerblichen Produkten muss sich veränderten Rahmenbedingungen stellen, um effizient wirksam zu sein und zukunftsfähig zu werden:

- Verbraucherinnen und Verbraucher wollen sichere Produkte, faire Dienstleistungen und den Schutz vor Täuschung.
- Marktüberwachung ist nicht mehr nur Verbraucherschutz, sondern zugleich Umwelt- und Arbeitsschutz und dient der Sicherstellung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt der EU. Eine funktionierende Marktüberwachung muss die Balance herstellen zwischen Wirtschafts- und Verbraucherinteressen. Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen können sich hierbei durchaus ergänzen: Sowohl Verbraucherinnen und Verbraucher sowie gewerbliche Verwender als auch die verantwortungsvoll agierenden Wirtschaftsteilnehmer erwarten vom Staat zu Recht eine professionelle und wirksame Marktüberwachung.
- Die „Stoffliche Marktüberwachung“ hat hierbei insbesondere den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Produkten sicherzustellen: Durch die Überwachung von Verboten und Beschränkungen, die richtige Kennzeichnung und zusätzliche Merkmale wie kindergesicherte Verschlüsse oder tastbare Warnzeichen soll eine gefahrlose oder gefahrenbewusste Anwendung erreicht werden.
- Mit der Entscheidung der EU zu einem neuen Konzept („New Approach“) wurde die Verantwortung für die Sicherheit von Produkten den Herstellern und dem Handel zugewiesen. Diese Grenzen dieses Ansatzes werden zunehmend sichtbar, bedingt durch Skandale um unsichere Produkte und unzureichende Eigenkontrollen, aber auch durch die Erweiterung um zahlreiche neue Mitgliedsländer mit heterogen strukturiertem Vollzug.
- Die Europäische Kommission hat Anfang 2013 ein „Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket“ vorgestellt, das Entwürfe einer Verordnung über die Sicherheit von Verbraucherprodukten (Ablösung der Richtlinie über die Allgemeine Produktsicherheit 2001/95/EG) sowie einer Verordnung über die Marktüberwachung (Neufassung der VO EG 765/2008) enthält (siehe Anmerkung 1).
- Die EU-rechtlichen Anforderungen an das Ausmaß und die Qualität der Überwachungs- und Vollzugsmaßnahmen steigen und werden zunehmend standardisiert. Auf der anderen Seite geben die Sparvorgaben in der Mehrzahl der Länder Anlass zu ernster Besorgnis, künftig den EU-weiten Vorgaben zu Anzahl und Qualifikation des überwachenden Personals genügen zu können. Die Gefahrstoffüberwachung leidet jetzt schon in den meisten Ländern unter Kapazitätsproblemen.
- Die Wirtschaftsbeteiligten beklagen unterschiedliche Kontrollintensitäten und dass weiterhin Importe ohne Beachtung der Kennzeichnungspflichten oder unter Fälschung der Angaben den europäischen Binnenmarkt erreichen würden.
- Neue Betriebsformen wie der Internethandel oder die Abwicklung über „Fulfillment-Center“ gewinnen zunehmend an Bedeutung und stellen die Marktüberwachung vor neue Herausforderungen.
- Fragen der Wirksamkeit von Überwachung und vermeintliches oder tatsächliches Benchmarking in Form von „Vollzugsindikatoren“ werden von der Kommission - teilweise ohne hinreichende Beteiligung der Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten - entwickelt, um das Funktionieren der Marktaufsicht in den Ländern zu bewerten. Es werden Qualitätssicherungssysteme für immer neue Bereiche vorbereitet und Berichtspflichten für die Vollzugsbehörden der Mit-

- gliedstaaten kreiert, die - wenn überhaupt - eher wissenschaftlichen Interessen dienen als einer aussagekräftigen Bewertung der Marktüberwachung.
- Auch traditionelle Wege des Verwaltungsverfahrensrechts werden verlassen, wenn - wie in der „Expert Group on the Internal Market of Products“ (IMP-EG) bei der Generaldirektion Wachstum (DG Growth) diskutiert - künftig die: „Cross-Border-Cooperation“ zur Regel wird: Hiernach führt jede Kontrollbehörde Marktüberwachungsmaßnahmen unabhängig vom Sitz des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers durch – mit der Folge, dass die eine Nichtkonformität erkennende Behörde Maßnahmen auch gegenüber Wirtschaftsbeteiligten in einem anderen Mitgliedstaat anordnen und durchsetzen will. Dieses Vorgehen ist in der EU-Marktüberwachungsverordnung mindestens implizit schon angelegt.

Die Stoffliche Marktüberwachung hat großen Nachholbedarf insbesondere bei der Koordinierung und Arbeitsteilung zwischen den Ländern: In anderen Bereichen wie der technischen Produktsicherheit sind schon frühzeitig zentralisierte Modelle etabliert worden.

Die Bundesrepublik Deutschland läuft mit ihrem föderalen System, bei dem die Außenvertretung für die Marktüberwachung durch das Bundeswirtschaftsministerium wahrgenommen wird, zunehmend Gefahr, eher Opfer als aktiver Mitgestalter zu werden.

Ausgangslage

Das Politikfeld Chemikaliensicherheit umfasst den Lebenszyklus von Chemikalien bzw. chemischen Produkten im weiteren Sinne in verbrauchernahen Produkten und solchen für gewerbliche Verwender von der Herstellung über die Weiterverarbeitung bis zur Entsorgung. Mögliche Gefahren sollen beschrieben und durch Einstufung, Kennzeichnung, Verpackung, Beschränkungen, Verbote, Abgabe- und Verwendungsvorschriften so minimiert werden, dass ein gefahrloser Umgang ermöglicht wird.

Die „Stoffliche Marktüberwachung“ dient damit dem Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern aber auch der Umwelt insbesondere vor gefährlichen Chemikalien (Stoffe, Gemische und Erzeugnisse). Dies unterscheidet sie von vielen anderen Bereichen der Marktüberwachung, die eher auf den Schutz vor Täuschung (wie bei Herkunftsangaben), Übervorteilung oder Energieeffizienz ausgerichtet sind. Als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge kann auf die Chemikalien-Überwachung (einschließlich der Abfallrechtlichen Produktverantwortung) nicht verzichtet werden.

Mit der aktuellen Umsetzung der CLP-Verordnung erfolgen vielfältige Änderungen bei Einstufungen und Kennzeichnungen, mit der schrittweisen Erfassung aller Stoffe durch REACH ergeben sich neue (Gefahren-)Bewertungen mit einem erhöhten Druck zur Substitution.

Auf die Marktüberwachung von Chemikalien und Produkten, die Chemikalien enthalten, kommen damit auf absehbare Zeit eher mehr als weniger Aufgaben zu, die auch die Erwartung der Wirtschaftsbeteiligten an faire Wettbewerbsbedingungen erfüllen sollen, einem weiteren ausgewiesenen Ziel der Marktüberwachungsverordnung.

Die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Chemikaliensicherheit (BLAC), in der Landes- und Bundesbehörden zum Vollzug des EU- und nationalen Chemikalienrechts vertreten sind, hat sich in Zusammenarbeit mit der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklung zu einer Bestandsaufnahme der gemeinsamen Probleme und ihrer möglichen Lösungen entschlossen und dabei erkannt, dass auf Dauer im Politikfeld Chemikaliensicherheit eine Sektor- und Rechtsbereiche übergreifende Zusammenarbeit unumgänglich wird.

Als erster Schritt wurden dabei in einem Arbeitsforum Stoffliche Marktüberwachung (AFSM) mögliche Kooperationsmodelle erprobt (UMK-Beschluss s. Anmerkung 2).

Zwischenzeitlich hat das Land Baden-Württemberg ein horizontales Forum (hier: Forum BW) unter Einbeziehung fast aller von der Marktüberwachung betroffenen Gremien eingerichtet. Hierbei stehen nicht die (Gefahr-)stoffbezogenen Aspekte des Vollzugs der Marktüberwachung, sondern erstmals übergreifende Fragestellungen im Vordergrund.

Die UMK hatte nach Vorarbeiten der BLAC neben der Abstimmung im stofflichen Bereich bereits früh das Erfordernis eines horizontalen Austauschs aller mit Fragen der Marktüberwachung befassten Gremien als notwendig festgestellt. Die sektoriell ausgerichteten Kooperationsformen innerhalb der UMK wie das AFSM oder die Zusammenarbeit beim Internethandel sowie das Forum BW konkurrieren daher nicht, sondern unterscheiden sich grundsätzlich in ihrer Ausrichtung.

In der Marktüberwachungsverordnung wird zugleich einer „Gleichmacherei“ als vermeintlichem Instrument der Effizienzsteigerung Vorschub geleistet: Die Ziele der verschiedenen Rechtsbereiche mit Bezug zu Produkten werden nivelliert. Im stofflichen Bereich steht - wie ausgeführt - die Vermeidung von konkreten Gefahren für die Gesundheit und Umwelt durch ein angepasstes Risikomanagement im Vordergrund. Dieses Ziel stellt besondere Anforderungen an den Erfolg der Überwachung. Andere Rechtsbereiche, bei denen es beispielsweise um Verstöße gegen Angaben zur Energieeffizienz oder korrekten Auslobung geht, werden dem gleichgestellt. Auch in der Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher dürfte der Stellenwert dieser Rechtsbereiche einer anderen Hierarchie folgen: Kindergesicherte Verschlüsse, deutliche Gefahrensymbole und tastbare Warnzeichen im Vergleich z.B. mit dem Energieverbrauch von Staubsaugern. Auch wenn diese Regelungen wichtigen umweltpolitischen Zielen dienen, verursachen letztgenannte Verstöße i.d.R. keine Gefährdungen für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die bestehenden Ansätze zur länder- und sektorübergreifenden Kooperation in den einzelnen auch rechtlich getrennten Bereichen der Marktüberwachung können noch nicht den Zweck erfüllen, eine ganzheitliche und kohärente Marktüberwachung, wie sie die EU-Marktüberwachungsverordnung fordert, in Deutschland zu etablieren.

Die größten Schwachpunkte sind:

- Die nicht auf das EU-Recht abgestimmte Struktur des nationalen Rechts
- Die nicht zum europäischen und nationalen Stoffrecht passende Gestaltung des europäischen Marktüberwachungsrechts und der dort angelegten ausführenden Organe
- Unzureichende Koordination und Abstimmung des Vollzugs im Bereich der Stofflichen Marktüberwachung
- Auf nur wenige Bereiche beschränkte professionelle Strukturen und Mechanismen der länderübergreifenden Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden
- Ein Aufgabenzuwachs für die Überwachungsbehörden bei vielfach gleichbleibendem oder sinkendem Personalbestand
- Defizite in der Außenvertretung Deutschlands auf EU-Ebene, die dazu führen, dass Deutschland nicht das seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Gewicht bei der Fortentwicklung und Umsetzung des Binnenmarktrechts einbringen kann.

Bewertungen und Erfahrungen

Marktüberwachung des freien Warenverkehrs im EU-Binnenmarkt ist Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die bisherige Aufgabenwahrnehmung in der Stofflichen Marktüberwachung in Deutschland basiert, dem föderalen System folgend, darauf, dass alle Länder im Rahmen der chemikalienrechtlichen Marktüberwachung die gesamte Palette der produktbezogenen Anforderungen (bzw. aufgrund eigener Schwerpunktsetzung) überprüfen. Die meisten Länder können dies jedoch nur zum Teil leisten.

Die gemeinsamen Gremien der Länder dienen vorwiegend dazu, Auslegungsfragen für den eigenen Bereich einheitlich zu beantworten. Jedes Land agiert in der Stofflichen Marktüberwachung eher als

„Einzelkämpfer“. Insbesondere die Planung erfolgt meistens unabgestimmt und daher teilweise parallel, obwohl allen bekannt ist, dass die Produkte unabhängig von den Ländergrenzen angeboten werden. Die produktbezogenen Anforderungen haben sich, insbesondere im stofflichen Bereich qualitativ und quantitativ in der letzten Dekade vervielfacht. Ein Aufgabenzuwachs, wie er zum Beispiel aus dem Vollzug der REACH- oder auch der Biozid-Verordnung resultiert, wird im Bereich des Bundes regelmäßig durch die Bewilligung des erforderlichen Personals kompensiert (vgl. die personelle Ausstattung der Bundesstelle für Chemikalien – BfC). Auf Länderebene ist dies nicht die Regel, sondern allenfalls die Ausnahme.

Da es natürliche Grenzen der Arbeitsverdichtung gibt, bedeutet eine neue Aufgabe die Reduzierung einer alten. Machen dies alle Länder, werden zwar immer mehr Aufgaben wahrgenommen aber zu Lasten der Intensität und der Qualität. Um im derzeitigen System das Überwachungs-niveau aufrecht erhalten zu können, müsste jedes Land, bliebe es bei der beschriebenen „Einzelkämpfermentalität“ in den Ländern, die einzusetzenden Ressourcen massiv aufstocken. Da dies kurzfristig kaum realisierbar ist, sinkt der Kontrolldruck. Auch aus Unternehmenskreisen kommen Klagen, dass der Anteil nicht rechtskonform in Verkehr gebrachter Produkte steige. Eine steigende Zahl nicht rechtskonformer Produkte am Markt bedeutet jedoch unmittelbar ein Absinken des Schutzniveaus für Umwelt und Gesundheit und stellt eine teilweise massive Wettbewerbsverzerrung gegenüber Unternehmen dar, die sich um rechtskonforme Produkte bemühen.

Das kann und muss nicht so sein, wie die Erfahrungen aus dem AFSM-Projekt nahelegen. Der einzige – und gegenüber Personalerhöhung bei Allen erheblich kostengünstigere – Ausweg für die Länder wäre: Mehr Zusammenarbeit, Abstimmung, Arbeitsteilung und eine bessere Koordination. Die Kostenteilung für die dabei anfallenden gemeinsam wahrgenommenen Koordinationsaufgaben könnte nach dem bewährten Vorbild des Königsteiner Schlüssels erfolgen.

Hierzu gibt es schon erfolgreiche Beispiele institutionalisierter Zusammenarbeit wie bei der technischen Produktsicherheit oder der aktuellen Vereinbarung der Länder mit dem BVL zur Internetüberwachung. Die BLAC hat es sich zur Aufgabe gemacht, für ihren - auf die Chemikaliensicherheit beschränkten - Sektor die Möglichkeiten auszuloten, die helfen sollen, dem wachsenden Druck auf die Vollzugsbehörden zu begegnen und dabei den sich verringernden Ressourcen an Personal und Laborkapazitäten in den Ländern gerecht zu werden.

Dies gilt analog für die LAGA im Bereich der Abfallrechtlichen Marktüberwachung.

Erfahrung 1: Arbeitsteilung in der Stofflichen Marktüberwachung ist möglich

Im stofflichen Bereich werden mit Billigung der Umweltministerkonferenz bereits folgende Kooperationsmodelle erprobt:

- das Projekt „Arbeitsforum Stoffliche Marktüberwachung“ (AFSM), über dessen Ergebnisse gesondert berichtet wurde.
- Im Zukunftsfeld „Internethandel“ wurde eine länderübergreifende Kooperationsform etabliert, die erstmals eine reale und konsequente Arbeitsteilung unter den Bundesländern ermöglicht.
- Bei den Meldungen im Rahmen des EU-Schnellwarnsystems RAPEX über gefährliche Verbraucherprodukte wurde eine zentrale Erstermittlung begonnen, die einem praktizierten Modell aus dem Bereich des Produktsicherheitsgesetzes folgt.

Diese Initiativen haben bereits das Potenzial einer effizienten Kooperation gezeigt. Sie sind aber auf den jeweiligen Sektor beschränkt und können die vorhandenen Defizite bei Personal- und Laborkapazitäten nicht ausgleichen. Zudem besteht bisher kein allseits akzeptiertes Konzept zur Professionalisierung, der Lastenteilung und langfristigen Finanzierung unter den Ländern. In der jetzigen Ausprägung handelt es sich bei diesen Kooperationen um freiwillige Zusammenschlüsse, die einem starken Perso-

nenbezug der handelnden Akteure unterliegen. Die Aufgaben werden unter den beteiligten Ländern auf Grundlage von Einzelabsprachen verteilt.

Diese Kooperation steht und fällt derzeit mit dem freiwilligen Engagement der handelnden Personen und kann daher auch nicht als eine zukunftsfähige Lösung angesehen werden.

Erfahrung 2: Marktüberwachung ist auch zentral organisierbar

In einzelnen Rechtsbereichen sind die Konsequenzen bereits gezogen worden:

- bei Bauprodukten (Deutsches Institut für Bautechnik für die Länder)
- bei der technischen Produktsicherheit (Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik -ZLS-)
- bei der Überwachung des Internethandels bei Lebensmitteln (BVL mit den Ländern)
- bei Endgeräten der Kommunikationstechnik durch die Bundesnetzagentur
- bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz -ZLG-).
- bei Kraftfahrzeugen (Kraftfahrt-Bundesamt – KBA)

Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, in der Regel als Verwaltungsabkommen der Länder, haben sich bewährt und entlasten durch die anteilige Finanzierung von Geschäftsstellen über den Königsteiner Schlüssel die Landesbehörden von den Aufgaben, die sinnvoll zentral wahrgenommen werden können. Der inzwischen für alle Bereiche der Marktüberwachung relevante Handel im Internet („e-commerce“) ist hierfür ein ebenso gutes Beispiel wie die Typen- oder Bauartzulassung für Bauprodukte, Fahrzeuge oder motorgetriebene Maschinen allgemein.

Wie sich gezeigt hat, kann keines der bisherigen Modelle länderübergreifender Zusammenarbeit für alle Sektoren und Aufgaben der Marktüberwachung allein genutzt werden. Gefragt ist eher ein Mix aus geeigneten Strukturen und Absprachen unter einer gemeinsamen Koordinierung. Das AFSM hat für die Stoffliche Marktüberwachung bereits Ansätze für ein Planungs- und Auswertungsprogramm entwickelt. Es wäre unrealistisch anzunehmen, dass gewachsene Überwachungsstrukturen – die lange eine Berechtigung hatten – in den Ländern sich von heute auf morgen ändern würden. Dazu sind die Strukturen in den Ländern und den einzelnen Sektoren zu heterogen. Einfache Lösungen sind daher nicht zu erwarten.

Das schließt aber nicht aus, Koordinierung anders oder neu zu gestalten: Auf Landes- wie auf Bundesebene.

Auch Koordinierungsaufgaben erfordern zunächst zusätzliche Kapazitäten, die zu finanzieren sind.

Gerade personalschwache Länder dürften hierbei ihre Vorteile erkennen. Im Einzelfall kann der Nett Nutzen für alle Länder den vergleichsweise geringen Finanzierungsbedarf deutlich übersteigen.

Ein erster erfolgreicher Versuch wurde im Rahmen des AFSM zwischen den beiden UMK-Arbeitsgemeinschaften für Abfall (LAGA) und Chemikalien (BLAC) begonnen. Auch die Beteiligung des LASI unter dem Dach der ASMK ist konzeptionell angelegt. Damit wurde im stofflichen Bereich erstmals eine die Ministerkonferenzen übergreifende Kooperationsform erprobt.

Die teilweise in den Ländern vorhandenen Überschneidungen relevanter Vollzugsbereiche reichen jedoch über die UMK-Gremien hinaus, wie das Beispiel der Bedarfsgegenstände verdeutlicht: Hier wäre eine Abstimmung UMK-VSMK bzw. BLAC-LAV sinnvoll.

Voraussetzung für eine intelligente Weiterentwicklung des Kooperationsmodells ist, dass wirksame Kommunikations- und Informationsstrukturen eingerichtet werden, wie im AFSM-Bericht vorgeschlagen. Die regelmäßig durch die Kommission oder die ECHA angeforderte Koordination, Berichterstattung und Außendarstellung der Leistungsfähigkeit der Marktüberwachung bedürfen einer belastbaren Datengrundlage. So erfordern z.B. die Vollzugsprojekte (REACH-EN-FORCE) des ECHA-Forums oder des CLEAN-Netzwerkes schon jetzt eine Koordinierung auf nationaler Ebene.

Erfahrung 3: Spezialisierung bleibt notwendig

Um die zunehmenden fachlichen Anforderungen erfüllen zu können, ist eine - teilweise - Spezialisierung des Personals notwendig. Im Arbeitsschutz, im anlagengeprägten Gentechnikrecht, im Technischen Umweltschutz oder auch beim Vollzug des EVPG ist diese bereits erfolgt. Diese Entwicklung lässt sich auch in der Chemikaliensicherheit inzwischen nachvollziehen. Sie wird verschärft durch den Fortbildungsdruck, den das sich häufig wandelnde EU-Recht erfordert. Damit steigt der Bedarf an neuen Fortbildungskonzepten und Lehrgängen, die zukünftig möglichst von allen Ländern genutzt werden sollten. Erste Ansätze und Konzepte hierfür sind vorhanden.

Mit der REACH- und der CLP-Verordnung ist der Bedarf an Spezialisten weiter gestiegen. Als Konsequenz haben einzelne Bundesländer begonnen, zentrale Aspekte des chemikalienrechtlichen Vollzugs, die eine noch weiter spezialisierte Expertise erfordern, auch zentral zu organisieren. Zugleich steht die Überwachung jedoch vor der Herausforderung, den Kontrolldruck in der Fläche aufrecht zu erhalten. Die in vielen Ländern vorhandene Altersstruktur des Überwachungspersonals lässt im Zusammenhang mit dem Personalabbau nichts Gutes erahnen: Möglichst viele Rechtsbereiche nur an der Oberfläche zu bedienen und ohne stetige Anpassung an den wissenschaftlichen-technischen Fortschritt Marktüberwachung mit immer weniger Personal zu organisieren, ist zum Scheitern verurteilt.

Erfahrung 4: Die Gremienstruktur der Länder ist überholt

Die Ressortzuständigkeiten in den Ländern folgen schon lange nicht mehr den traditionellen Mustern: Wenn – wie in einigen Ländern bereits vollzogen – der Verbraucherschutz zum Justizressort wechselt, sind von dort z.B. AMK, ASMK, UMK, VSMK und GMK zu bedienen.

Allerdings wäre eine Forderung nach einer zusätzlichen „Ministerkonferenz Marktüberwachung“ verfehlt: Nicht mehr Gremien sondern eher weniger sind angezeigt, nicht mehr politische Willenserklärungen sondern mehr Koordinierung der praktischen Aktivitäten.

Es bleibt abzuwarten, ob das Forum BW sich als geeignete Plattform hierfür erweist: Eine Voraussetzung für einen Erfolg wäre das dauerhafte Engagement der zuständigen Bundesressorts.

Jedoch bieten sich auch im Zuständigkeitsbereich der UMK Optionen für eine Vereinfachung der Gremienstruktur, um die Abstimmungserfordernisse in der Stofflichen Marktüberwachung zu erleichtern. So wäre zu prüfen, ob eine Bündelung der Angelegenheiten der Stofflichen Marktüberwachung bei nur einem UMK-Fachgremium Vorteile bringen kann. Ein erster Schritt in diese Richtung ist mit der Zuweisung des WRMG/der Detergenzienverordnung an die BLAC - als Alternative zur LAWA - bereits erfolgt, auch wenn dies nicht bei den Ländern auf Zustimmung gestoßen ist, in denen das WRMG in der Zuständigkeit der Wasserabteilungen liegt.

Erhebliche Schnittstellen beim Stoffrecht gibt es zwischen Abfall- und Chemikalienrecht: Hier hat sich die Zusammenarbeit LAGA-BLAC bereits als sinnvoll erwiesen.

Aber auch die Zusammenarbeit der Länder in den unterschiedlichen Ministerkonferenzen mit ihrer Vielzahl an zum Teil sehr spezialisierten Arbeitsgremien sollte überdacht werden.

Der vielfältige und vielschichtige Bereich der Marktüberwachung wird für den (beschränkten) Bereich der Marktüberwachungsverordnung bei der EU-Kommission durch den Bundeswirtschaftsminister vertreten, ohne dass eine regelmäßige Rückkoppelung mit den für die stoffliche Marktüberwachung zuständigen Behörden der Länder erfolgt. Dies wird weder der komplexen Materie noch dem Anspruch auf eine vereinheitlichte Außenvertretung der zuständigen Landesbehörden gerecht. Diesem Mangel versucht das Projekt des Forums BW abzuwehren.

Da die Interessen der Wirtschaftsverbände - im Gegensatz zu den Arbeitnehmer- und Verbraucherinteressen - auf EU-Ebene in der Regel direkt eingebracht werden, sollte eine Änderung der Zuständigkeiten auf Bundesebene überdacht werden: Hier wäre eine Koordinierung und Außenvertretung durch ein Ministerium, welches enger mit den einzelnen Aspekten der Marktüberwachung, insbesondere des Arbeits- und Verbraucherschutzes im stofflichen Bereich vertraut ist, künftig eher angezeigt.

Erfahrung 5: Marktüberwachung wird sich am EU-Recht orientieren müssen

Gerade im Bereich der Stofflichen Marktüberwachung wird die Notwendigkeit zur Erneuerung offensichtlich. Obwohl diese inzwischen europäisch harmonisiert ist, führt das deutsche Recht zu einem selbstgemachten Problem: „Bedarfsgegenstände“ als Rechtsobjekt wie im LFGB kennen die REACH- und die CLP-VO nicht. Im deutschen Verwaltungshandeln führt dies zu erheblichen Abgrenzungsproblemen.

Bisher folgen die Zuständigkeiten in Deutschland dem Rechtsbereich und nicht dem Überwachungsbereich oder Marktsegment. Dies hat seine Berechtigung, da viele Bestimmungen einen Unternehmensbezug (wie Registrierungspflichten) oder Anforderungen mit Produktbezug für Akteure enthalten (Beispiel: Sicherheitsdatenblätter).

Andererseits muss die Marktüberwachung im stofflichen Bereich Antworten finden, um z.B. durch die von der EU vorgegebenen einheitlichen Qualitätsmanagement-Systeme für das Überwachungspersonal die hierfür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Eine einfache Lösung ist nicht in Sicht, doch wird man sich früher oder später von vertrauten Zuständigkeitsregelungen in den Sektoren der Stofflichen Marktüberwachung verabschieden müssen.

Folgerungen für die Stoffliche Marktüberwachung

1. Es ist möglich, ohne in die aktuelle Organisation der Landesverwaltungen einzugreifen, länderübergreifende Koordinierungen von Marktüberwachungsaktivitäten durchzuführen.
2. Es ist sinnvoll, diese Koordinierungen zu institutionalisieren, zu professionalisieren und auf eine finanziell tragfähige Basis zu stellen.
3. Es ist möglich, sektor- und ressortübergreifend Modelle zentraler Koordinierung zu entwickeln, wie teilweise bereits z.B. durch AFSM erfolgt.
4. Es ist möglich, über Verwaltungsvereinbarungen Aufgaben durch gemeinsame Finanzierung ressourcenschonend und kostengünstig zu gestalten.
5. Es ist sinnvoll, über Spezialisierung/Arbeitsteilung von Verwaltungseinheiten landesspezifisch wie im länderübergreifenden Verbund nachzudenken.
6. Es ist in diesem Zusammenhang auch sinnvoll zu prüfen, ob die vorhandenen Laborkapazitäten der Länder in ein bundesweit arbeitsteiliges Modell eingebunden werden können.
7. Es ist überlegenswert, eine Bündelung der marktüberwachungsbezogenen Aufgaben im Bereich der UMK bei einem Fachgremium zu prüfen.
8. Es ist sinnvoll, ein länderübergreifendes Informationsmanagement als Basis für die Zusammenarbeit in der Marktüberwachung aufzubauen und mit einem harmonisierten Datenaustausch-System zu untersetzen.
9. Ein unmittelbarer Koordinierungsbedarf besteht schon jetzt bei der Begleitung von EU-Projekten und künftig bei der Etablierung von Qualitätssicherungs-Systemen.
10. Es ist angezeigt, die Außenvertretung gegenüber den Gremien und Dienststellen der EU durch eine abgestimmte Meinungsbildung der betroffenen Marktüberwachungsbehörden in den Ländern zu stärken.
11. Es ist überlegenswert, über die Marktüberwachung im stofflichen Bereich hinaus eine Plattform der Koordinierung zwischen den Ministerkonferenzen einzurichten.

Anmerkung 1)

Die Neufassung der EU Marktüberwachungs-Verordnung sieht vor:

„(11a) Diese Verordnung sollte für alle Formen der Abgabe von Produkten gelten, auch für den Fernabsatz. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten einen gemeinsamen Ansatz für die Marktüberwachung von Produkten – einschließlich von Produkten aus Drittländern –, die über das Internet verkauft werden, ausarbeiten und gegebenenfalls Leitlinien für die jeweiligen Rollen und Zuständigkeiten der an der Lieferkette des elektronischen Handels beteiligten Akteure aufstellen, um die Durchsetzung der Vorschriften über Produkte, die über das Internet verkauft werden, zu verbessern.“

Anmerkung 2)

79. Umweltministerkonferenz am 15. und 16. November 2012 TOP 18:

„7. Die Umweltministerkonferenz hält das Modell einer Zentralstelle für bestimmte Marktüberwachungsaufgaben für eine zusätzliche Option. Sie bittet BLAC und LAGA, vergleichbare Entwicklungen in anderen Sektoren zu beobachten, Erfahrungen mit den entwickelten Kooperationsmodellen zu sammeln und der 85. UMK eine Bewertung vorzulegen.“

UMK Umlaufbeschluss Nr. 09/2014:

- „1. Die UMK nimmt den gemeinsamen Zwischenbericht der BLAC und der LAGA über den Stand der Umsetzung der Kooperationsmodelle für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Marktüberwachung zur Kenntnis.
2. Sie ist der Auffassung, dass die bisher erarbeiteten Ergebnisse zur Koordinierung der länder- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der stofflichen Marktüberwachung eine geeignete Basis zur Förderung der Zusammenarbeit darstellen.
3. Sie bittet die BLAC gemeinsam mit der LAGA die Kooperationsmodelle zunächst bis zur 85. UMK fortzuführen.“