

Marktüberwachung für harmonisierte Bauprodukte

Dr.-Ing. Wolfgang Schubert

Einführung und rechtliche Grundlagen

Die Marktüberwachung für harmonisierte Bauprodukte wird in Deutschland in den Ländern bislang auf der Grundlage der Richtlinie 89/106/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte vom 21. Dezember 1988 (Bauproduktenrichtlinie) vollzogen und gemäß den Beschlüssen der Bauministerkonferenz anlassbezogen (d.h. auf konkreten Hinweisen beruhend) durchgeführt. Mit der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung (VO (EG) Nr. 765/2008) werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Marktüberwachung für alle von Harmonisierungsrechtsvorschriften erfassten Produkte – und damit auch für Bauprodukte – ab dem 1. Januar 2010 erheblich zu intensivieren. Auch die in Überarbeitung befindliche Bauproduktenrichtlinie wird die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 in einigen Punkten konkretisieren und erhöhte Anforderungen an die Marktüberwachung stellen. Die Rechtsänderungen sind Teile des vom Europäischen Parlament und vom Rat 2008 verabschiedeten „Neuen Rechtsrahmens für die Vermarktung von Produkten“. Dieser beinhaltet Rahmenvorschriften für das Inverkehrbringen sicherer Produkte auf dem Binnenmarkt und für eine wirksame gemeinschaftliche Marktüberwachung und Kontrolle von Produkten aus Drittstaaten.

Bei der Marktüberwachung handelt es sich um eine dem Recht der Wirtschaft zugeordnete Aufgabe. Die Marktüberwachung soll dazu beitragen, dass Bauprodukte, die in den Genuss des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft gelangen, den auf EU-Ebene gestellten (Sicherheits-)Anforderungen genügen. Im Baubereich besteht hier die Verbindung zur Bauwerkssicherheit, die maßgeblich durch ordnungsgemäß hergestellte, CE-gekennzeichnete Bauprodukte und deren technische Eigenschaften beeinflusst wird. Dadurch ergibt sich auch eine große fachliche Nähe zu bauordnungsrechtlichen Aufgaben. Gleichzeitig zielt die Marktüberwachung aber auch auf die Gewährleistung des freien Warenverkehrs, der nicht über das notwendige Maß hinaus eingeschränkt werden soll. Mit anderen Worten soll die Marktüberwachung für einen fairen Wettbewerb sorgen und „schwarze Schafe“ aufdecken, die sich Wettbewerbsvorteile gegenüber „rechtskonformen“ Herstellern verschaffen.

Künftige Aufgaben der Marktüberwachung

Die Mitgliedstaaten werden durch die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Akkreditierung und Marktüberwachung verpflichtet, eine Marktüberwachung in Einklang mit den europäischen

Vorgaben zu organisieren und durchzuführen sowie geeignete Mechanismen für die Kommunikation und die Koordination zwischen den Marktüberwachungsbehörden zu schaffen. Die im Binnenmarkt frei handelbaren Produkte – dazu gehören auch die Bauprodukte – sollen ein hohes Niveau in Bezug auf den Schutz öffentlicher Interessen wie Gesundheit und Sicherheit erfüllen. Deshalb sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass gegen Bauprodukte, die gefährlich sind, konsequent vorgegangen wird bis hin zu Rückrufaktionen bei Produkten, von denen eine ernste Gefahr ausgeht. Außerdem soll ein europaweit konsistenter Rahmen der Marktüberwachung auf dem Binnenmarkt geschaffen werden, der gleiche Bedingungen für die Marktüberwachungsbehörden und Wirtschaftsakteure bestimmt und sektorübergreifend für nahezu alle Industrieprodukte gilt.

Den Mitgliedstaaten und Marktüberwachungsbehörden werden – bezogen auf den Baubereich – vor allem folgende Aufgaben zugewiesen:

- **Erstellung, Aktualisierung und regelmäßige Evaluierung eines Marktüberwachungsprogramms, in dem die Produktbereiche erfasst sind, in denen die Mitgliedstaaten Marktüberwachung durchführen.**

In Deutschland sind für die Aufstellung und regelmäßige Aktualisierung des Marktüberwachungsprogramms die Länder zuständig. Die Gremien der Bauministerkonferenz (ARGE-BAU) befassen sich derzeit mit der Aufstellung des Programms, in dem voraussichtlich Produktbereiche wie der Beton- und Stahlbetonbau, der Mauerwerks-, Metall- und Holzbau etc. enthalten sein werden.

Zum Marktüberwachungsprogramm gehören nicht nur Produktprüfungen, sondern auch sonstige Maßnahmen, die Teil der Überwachungstätigkeiten der Marktüberwachungsbehörden sein können. Hierzu zählen zielgruppenorientierte Informationen (z.B. für Wirtschaftsakteure wie Hersteller, Händler, Importeure, Verbände) oder die Bereitstellung von Informationen im Internet.

Das Marktüberwachungsprogramm war bis zum 01.01.2010 der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zu melden und außerdem zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung des Marktüberwachungsprogramms und spätere Änderungen und Ergänzungen werden auf der jeweiligen Internetseite der Bauministerien der Länder, des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) sowie der Bauministerkonferenz erfolgen. In welchen Produktbereichen und für welche Bauprodukte die Marktüberwachung im Jahr 2010 durchgeführt wird,

wird ebenfalls im Internet bekannt gegeben.

- **Durchführung von Produktprüfungen nach dem Marktüberwachungsprogramm sowie anlassbezogen aufgrund von Anzeigen, Beschwerden oder anderen Anhaltspunkten.**

Ein wesentliches Instrument der Marktüberwachung sind die Überprüfungen von Bauprodukten im Hinblick auf ihre Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit den einschlägigen technischen Produktspezifikationen (europäische harmonisierte Normen und europäische technische Zulassungen). Dabei handelt es sich zum einen um die Durchführung des Marktüberwachungsprogramms (eigeninitiiert, aktiv) z.B. in Baumärkten oder im Baustofffachhandel, zum anderen um Produktprüfungen aufgrund von Beschwerden und Anzeigen (anlassbezogen, reaktiv).

Zum Umfang und zur Tiefe der Überprüfung von Bauprodukten gibt die o.a. EU-Verordnung vor, dass die Marktüberwachungsbehörden „anhand angemessener Stichproben auf geeignete Art und Weise und in angemessenem Umfang die Merkmale von Produkten durch Überprüfung der Unterlagen oder, wenn dies angezeigt ist, durch physische Kontrollen und Laborprüfungen“ kontrollieren.

Einstieg jeder Überprüfung (z.B. bei den für das Jahr 2010 ausgewählten Bauprodukten) ist daher die Überprüfung des Bauprodukts auf seine formale Übereinstimmung (formale Konformität) mit dem Gemeinschaftsrecht. Das umfasst die Inaugenscheinnahme des Bauprodukts und eine Unterlagenprüfung, z.B. die Kontrolle, ob die CE-Kennzeichnung den formalen Vorgaben entspricht oder ob die formalen Voraussetzungen für die CE-Kennzeichnung vorliegen (Herstellererklärung, Zertifikat etc.).

Wenn sich bei der Überprüfung der formalen Konformität Anhaltspunkte oder hinreichende Verdachtsmomente im Hinblick auf materielle Nichtkonformität ergeben, schließen sich genauere Untersuchungen am Bauprodukt an. Dies beinhaltet – ggf. mit Laborprüfung – die Überprüfung der Produkteigenschaften und technischen Angaben anhand der harmonisierten technischen Spezifikation, die Feststellung zu Art und Umfang von sicherheitstechnischen und sonstigen Mängeln sowie eine Risikobewertung dieser Feststellungen. Solche Feststellungen sind zum Beispiel, dass die als Angaben zur CE-Kennzeichnung zu erklärenden Produktmerkmale (Leistungseigenschaften) nicht oder nicht vollständig gegeben sind, Werte und Klassen unzutreffend angegeben sind, das Bauprodukt wesentlich von der in der CE-Kennzeichnung angegebenen technischen Spezifikation abweicht oder eine falsche techni-

sche Spezifikation angegeben ist oder das Zertifikat von einer nicht notifizierten Stelle ausgestellt ist.

Für Probenahmen müssen in Abhängigkeit vom Produkt u.U. sachverständige Stellen herangezogen werden. Ebenso wird bei Laborprüfungen regelmäßig die Einschaltung kompetenter und unabhängiger Prüfstellen notwendig werden.

Die Aufgaben der Überprüfung der formalen und der materiellen Konformität am Bauprodukt nehmen die Marktüberwachungsbehörden der Länder und beratend die Koordinierungsstelle Marktüberwachung, angesiedelt im DIBt, wahr. Die Länder befassen sich derzeit mit Fragen der Behördenzuständigkeit für die Marktüberwachung und der Aufgabenabgrenzung zum DIBt.

- **Maßnahmen gegen nicht konforme und gefährliche Produkte sowie gegen Produkte mit ernster Gefahr.**

Ergeben die Überprüfungen formale oder materielle Beanstandungen, sind entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Zuerst ist hier nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit an ein kooperatives Zusammenwirken mit den Wirtschaftsakteuren zu denken. Erfahrungen aus anderen Rechtsbereichen zeigen, dass tendenziell repressive Maßnahmen weniger zum Einsatz kommen, da Wirtschaftsakteure behördliche Maßnahmen, die auch in die Öffentlichkeit dringen, angesichts des negativen Images für ihre Produkte möglichst vermeiden wollen. Sie werden eher auf „freiwilliger“ Basis das Notwendige veranlassen. Sollte ein kooperatives Vorgehen nicht erfolgreich oder unverzügliches Handeln notwendig sein, werden Bescheide erlassen werden müssen, mit denen mit bundesweiter Wirkung z.B. die Bereitstellung von Produkten mit ernster Gefahr auf dem Markt untersagt wird oder die Produkte vom Markt genommen werden.

- **Umfangreiche Informations-, Kommunikations- und Kooperationsaufgaben auf nationaler und europäischer Ebene zwischen allen im Binnenmarkt zuständigen Marktüberwachungsbehörden sowie der Europäischen Kommission.**

Die Kommission ist verpflichtet, ein allgemeines System zur Archivierung und zum Austausch von Informationen zu entwickeln und zu unterhalten. Die Länder und das DIBt sind verpflichtet, der Europäischen Kommission Unregelmäßigkeiten und Maßnahmen, die bei der Überprüfung von Bauprodukten festgestellt und durchgeführt wurden, mitzuteilen. Vor-

aussichtlich wird das von verschiedenen Mitgliedstaaten genutzte ICSMS (Internet-supported Information and Communication System for the pan European Market Surveillance of technical products) diese Funktion übernehmen. ICSMS ist ein Informationsportal, das detaillierte Informationen über technische Produkte bereitstellt, z.B. amtliche Informationen zu mangelhaften Produkten. Es erlaubt den umfassenden Informationsaustausch zwischen den Marktüberwachungsbehörden, dem Zoll und der EU-Kommission und schafft damit die Grundlage für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit der Marktaufsichtsbehörden in Europa. Diese Datenbank ist in Baden-Württemberg eingerichtet.

Daneben gibt es das Schnellwarnsystem RAPEX (Rapid alert System for non-food consumer products) der EU, das bisher im Bereich der Geräte- und Produktsicherheit für einen Großteil der Verbrauchsgüter genutzt wird. Mit dem System ist ein schneller Informationsaustausch über eine zentrale Kontaktstelle zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission über Marktüberwachungsmaßnahmen gegen Produkte möglich, die eine ernste Gefahr darstellen. Sowohl von Marktüberwachungsbehörden angeordnete Maßnahmen als auch von Herstellern oder Vertreibern freiwillig getroffene Maßnahmen werden erfasst. Dieses System soll künftig auch Bauprodukte erfassen.

Außerdem haben die Mitgliedstaaten bestimmte Informationspflichten zu erfüllen. Sie müssen sicherstellen, dass die Öffentlichkeit über die Existenz, die Zuständigkeiten und die Identität der Marktüberwachungsbehörden informiert werden. Die Marktüberwachungsbehörden haben geeignete Maßnahmen zu treffen, um Verwender vor „gefährlichen“ Bauprodukten zu warnen. Sie kooperieren dabei mit den Wirtschaftsakteuren, wenn sie Vorkehrungen zur Abwehr von Gefahren veranlassen.

- **Kontrolle von in Drittstaaten hergestellten Bauprodukten durch die Zollbehörden, bevor diese zum Warenverkehr auf dem europäischen Binnenmarkt freigegeben werden.**

Die für die Kontrolle der Außengrenzen zuständige Behörde ist der Zoll. Bei Produktkontrollen, die im Zusammenwirken mit den Zollbehörden durchgeführt werden, ist neben der Überprüfung des Bauprodukts zusätzlich über die Freigabe des Bauprodukts für den Binnenmarkt zu entscheiden. Dabei ist davon auszugehen, dass die Einfuhr von Drittstaatenprodukten vielfach über die Seehäfen, aber auch im Binnenland erfolgt. Solche Bauprodukte sind noch in keinem EWR-Staat in Verkehr gebracht und im Handel, sondern werden erstmals über ein Zollamt oder ggf. auch mehrere Zollämter in den Binnenmarkt eingeführt.

Die Einfuhr von Waren in den Binnenmarkt erfordert ein Risikomanagement bei den Behörden. Hauptinstrument einer wirksamen Kontrolle an der Außengrenze sind die sogenannten Risikoprofile für Bauprodukte. Solche Profile, die z.B. die Mängel eines aus einem Drittstaat eingeführten Bauprodukts erfassen, sind den Zollbehörden von den Marktüberwachungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Sie sind Voraussetzung dafür, dass Zollbehörden risikobehaftete Produkte identifizieren, die zuständige Marktüberwachungsbehörde informieren und die Freigabe für den Binnenmarkt zunächst aussetzen können. Liegen solche Produkte nicht vor, können die Zollbehörden im Rahmen von Stichproben lediglich solche Mängel aufdecken, die einem Zollbeamten ohne bautechnische Kenntnisse nach dem ersten Augenschein offenkundig sind.

Ausblick

Die Marktüberwachung über harmonisierte Bauprodukte ist im Aufbau begriffen. Zwar liegen einige Erfahrungen mit der anlassbezogenen Marktüberwachung vor, jedoch erfordert die von der EU allgemein vorgeschriebene aktive Marktüberwachung anhand von Programmen viel weitergehende organisatorische und personelle Überlegungen. Die Länder müssen sich im Baubereich gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Bautechnik an diese neue Aufgabe herantasten und vor allem praktische Erfahrungen sammeln. Sie setzen dabei auch auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteuren.

Autor

Ministerialrat Dr.-Ing. Wolfgang Schubert,
Oberste Baubehörde
wolfgang.schubert@stmi.bayern.de