

Evaluation Marktüberwachung und Konformitätsbewertungs- verfahren BAV

Schlussbericht

Juni 2019



Impressum

Stiftung Risiko-Dialog St.Gallen
Office: Zweierstrasse 25
CH-8004 Zürich
Tel. +41 58 255 25 70
info@risiko-dialog.ch
www.risiko-dialog.ch

Basler & Hofmann AG
Ingenieure, Planer und Berater
Office: Forchstrasse 395
CH-8032 Zürich
info@baslerhofmann.ch
www.baslerhofmann.ch

Autoren: Matthias Holenstein, Dr. Matthias Wegmann, Dr. Verena Mack, Somara Gantenbein
Bildquelle: Pexel und Pixabay

Stiftung Risiko-Dialog St. Gallen

Die Stiftung Risiko-Dialog entwickelt seit ihrer Gründung im Jahre 1989 Lösungen, um technologische Neuerungen, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen sowie Veränderungen in der Umwelt zu verstehen und gemeinsam zu gestalten. Ihr Ziel ist es, in Zusammenarbeit mit Öffentlichkeit, Wirtschaft, Politik, Behörden sowie weiteren Akteuren die individuelle und gesellschaftliche Risikokompetenz zu erhöhen. Die Stiftung konzipiert und moderiert dazu Dialogverfahren, forscht zu gesellschaftlich relevanten Risikothemen wie Klimawandel und Energiezukunft, berät Organisationen und entwickelt Kommunikationsstrategien.

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Marktüberwachung als Teil des sogenannten New and Global Approach ist ein relativ neues Instrument der behördlichen Aufsicht bzw. eine neue Aufgabe des Bundesamts für Verkehr (BAV). Hintergrund ist, dass die Europäische Union (EU) zur Förderung des Wirtschaftswachstums einen grenzüberschreitenden Markt (Binnenmarkt) mit einheitlichen Zulassungsregeln und weitestgehend ohne nationale Schranken sowie technische Handelshemmnissen geschaffen hat. Dem hat sich die Schweiz angeschlossen. Umgesetzt wird diese Liberalisierung mit dem New and Global Approach für die Produktregulierung. Die international harmonisierten Vorschriften sollen die Gesundheit und die Sicherheit von Personen sicherstellen sowie auch den Umweltschutz gewährleisten. Im Konformitätsbewertungsverfahren werden die minimalen Produkthanforderungen an Sicherheit geprüft, damit Produkte in Verkehr gebracht werden dürfen. Die Konformität ist durch staatlich vorgeschriebene Verfahren nachzuweisen (Konformitätsbewertungsverfahren). Dabei sind die Hersteller frei, welche Konformitätsbewertungsstelle sie auswählen. Das zweite wichtige komplementäre Verfahren ist die Marktüberwachung als Teil des New and Global Approach.

Angewendet wird das Instrument der Marktüberwachung beim BAV in den Bereichen Seilbahnen (seit 2012), Eisenbahnen (seit 2013) sowie Gefahrgutumschliessungen (GGU; seit 2014). In der Schifffahrt gelten seit 2001 Regeln zur Marktüberwachung im Bereich der Sportboote, wobei die Kantone im Vollzug federführend sind und sich das BAV unterstützend beteiligt. In den Bereichen GGU, Seilbahn und Eisenbahn wenden die Mitarbeitenden der Marktüberwachung zwar identische Prozesse und Hilfsmittel an, es herrschen allerdings unterschiedliche Rahmenbedingungen. Bei den Seilbahnen und Eisenbahnen wird eher ein reaktiver Ansatz der Marktüberwachung verfolgt, im Bereich der GGU steht vor allem der proaktive Ansatz im Vordergrund. Im Fachbereich Gefahrgutumschliessungen wurden dem BAV beim Wechsel zum Konformitätsbewertungssystem (Konformitätsbewertungsverfahren und Marktüberwachung) zusätzlich weitere neue Rollen zugewiesen. Dies insbesondere im Rahmen der Akkreditierung, Bezeichnung und Überwachung der Konformitätsbewertungsstellen. Hintergrund ist, dass früher das Eidgenössische Gefahrgutinspektorat (EGI) bei GGU als private Organisation im Auftrag des Bundes die Konformitätsbewertungen durchführte. Dieses Monopol wurde aufgrund politischer Vorstösse und interner Analysen 2013 aufgehoben. Heute wird die Konformität der GGU marktwirtschaftlich, durch private Konformitätsbewertungsstellen bewertet. Damit ein privates Unternehmen derartige Bewertungen erbringen darf, muss es zunächst durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert und durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als KBS bezeichnet werden.

Ziele und Vorgehen

Ziel der vorliegenden Evaluation war es einerseits, im Bereich der Marktüberwachung des BAV eine Bestandsaufnahme und ein Vergleich der aktuellen Praxis in den vier Bereichen GGU, Seilbahn, Eisenbahn und Sportboote zu erstellen. Zudem wurde das Optimierungspotential aus der vergleichenden Darstellung hergeleitet und der Koordinationsbedarf aufgezeigt, sowie die Verhältnismässigkeit der in den einzelnen Bereichen erbrachten Leistungen beurteilt.

Ein thematischer Schwerpunkt der Evaluation war die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Aufgabenteilung der Marktüberwachung und des Konformitätsbewertungsverfahrens bei GGU zu hinterfragen. Dabei war insbesondere zu beurteilen, ob das Verfahren effektiv ist (gewünschtes Ergebnis, Erreichung der angestrebten Ziele, vergleichende Betrachtung zu Europa etc.) und ob das BAV zweckmässig aufgestellt ist und zielorientiert arbeiten kann. Zudem waren Hinweise gefragt, ob das BAV die hierfür benötigten Ressourcen effizient einsetzt und ob das derzeitige Verfahren allenfalls optimiert werden könnte (bestehende und neue Anwendungen, Entwicklungen bei Sicherheitsaspekten oder auf der Kostenseite etc.).

Das externe Projektteam, bestehend aus der Stiftung Risiko-Dialog mit dem Subunternehmen Basler & Hofmann AG, führte die vorliegende Evaluation der Marktüberwachung und Konformitätsbewertungsverfahren im Tätigkeitsfeld des BAV durch. Für technische und methodologische Fragen der Evaluation wurde das Projektteam durch eine expertenorientierte Begleitgruppe unterstützt. Im Rahmen des Projekts wurden Unterlagen analysiert, Interviews mit entsprechenden Stakeholdern geführt und Daten ausgewertet. Die damit gewonnenen Erkenntnisse wurden in einer Bestandsaufnahme der Marktüberwachung für die vier Bereiche (GGU, Seilbahn, Eisenbahn und Sportboote) zusammengetragen. In den Bereichen GGU und Seilbahn wurden weitere Interviews geführt resp. Daten erhoben, um zudem die Effektivität und die Effizienz der Marktüberwachung aus Sicht der Praxisakteure mit den Grundsätzen zu einer wirksamen Marktüberwachung aus der «Good Practice» zu vergleichen. Für diese beiden Bereiche wurde ausserdem ein punktueller internationaler Vergleich angestrebt. Weiter wurde für den Bereich GGU ebenfalls die Effektivität und Effizienz des Konformitätsbewertungsverfahrens mit den Konformitätsbewertungsstellen (KBS) anhand der Interviews beurteilt.

Wesentliche Erkenntnisse

Im Rahmen der geführten Gespräche und Abklärungen ergab die vorliegende Evaluation Marktüberwachung und Konformitätsbewertungsverfahren BAV folgendes generelles Bild. In drei der vier Fachbereiche (GGU, Seilbahn, Eisenbahn) ist das Verfahren der Marktüberwachung eingeführt und etabliert. Aufgrund der unterschiedlichen Risikoprofile und Rahmenbedingungen ist das Verfahren in den einzelnen Bereichen in Details unterschiedlich ausgestaltet. Die Grundidee und die Kernprozesse sind jedoch sehr ähnlich. Auf der übergeordneten Systemebene wurde kaum Kritik geäussert oder wesentliche Verbesserungsvorschläge eingebracht. Einzig im Bereich der Sportboote wurde das Verfahren der Marktüberwachung de facto noch nicht umgesetzt, was sich in der entsprechenden Bewertung zeigte. Die Bereiche Seilbahn und Eisenbahn sind seit Jahren eingespielt, es herrscht Vertrauen zwischen den Akteuren und der Informationsfluss funktioniert. Dies ist grundsätzlich auch für GGU gegeben. Allerdings ist das Verfahren bei GGU noch nicht lange etabliert, weshalb nach wie vor punktueller Klärungsbedarf besteht. Erfreulicherweise wird in allen Bereichen das Sicherheitsniveau als hoch beurteilt. Handlungsbedarf besteht im Bereich GGU und Seilbahnen in Zukunft nur, wenn sich durch Marktveränderungen (z.B. Eintritt neuer Hersteller von anderen Wirtschaftsregionen oder Qualität resp. Marktdruck von/auf KBS) sich die Situation verändern könnte.

Aus Sicht der Interviewpartner erfüllt das BAV seine Aufgaben insgesamt gut und pragmatisch. Es gibt nur wenige Wünsche an das BAV – bspw. zum Informationsaustausch. Dort wo die Marktüberwachung gelebt wird, wird die Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsbehörden, KBS und Wirtschaftsakteuren als sinnvoll und funktionierend beurteilt. Die Kooperationsbereitschaft wird als wertvoll bezeichnet und ist im Gesamtbild offenbar von Vertrauen geprägt. Das im Bereich GGU betrachtete Verfahren der Konformitätsbewertung wurde gemäss Aussagen in den Interviews mittels der KBS erfolgreich implementiert und funktioniert. Der Systemwechsel hat zu besserer Kundenzufriedenheit (Umgang mit Kunden, Servicezeiten etc.) bei stabilen Preisen geführt. Bei Gefahrgut existieren neben der Marktüberwachung von GGU unterschiedliche gesetzliche Vorgaben bspw. aus der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse und der Störfallverordnung, deren Vollzug durch andere Behörden oft auf kantonaler Ebene erfolgen. Die Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Vollzugsstellen scheinen nicht immer klar geregelt zu sein resp. werden von den verschiedenen Akteuren unterschiedlich ausgelegt.

Ein punktueller internationaler Vergleich zeigt, dass kaum allgemein akzeptierte Benchmarks bspw. zur Ausgestaltung der Marktüberwachung existieren. Aufgrund der in der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse bewegt sich die Schweiz in der praktischen Umsetzung auf einem hohen bis sehr hohen Niveau. Dies wird seitens einiger Marktteilnehmer oft auch als Chance zur Differenzierung positiv wahrgenommen. Die klare prozessuale Trennung von Bewilligungen, Sicherheitsüberwachung und Marktüberwachung im BAV wird geschätzt, als klarer Vorteil gesehen und soll weitergeführt werden. Punktuelle Rückmeldungen ausländischer Behördenvertreter zeigen, dass dies nicht überall so gemacht wird.

Empfehlungen

In der Evaluation konnten aufgrund der Interviewaussagen und der verfügbaren Daten auf der allgemeinen Systemebene keine Hinweise für einen wesentlichen Handlungsbedarf identifiziert werden. Es wird empfohlen, die Arbeiten im Grundsatz wie bisher weiterzuführen und weiter zu entwickeln. Für spezifische Aspekte lassen sich folgende konkrete Handlungsempfehlungen ableiten.

Empfehlung 1. Der kooperative Ansatz – welcher die Schweizer Aufsichtskultur prägt – soll durch einen kontinuierlich weiterentwickelten Informationsaustausch zwischen Behörden und Wirtschaftsakteuren weiter gestärkt werden. Für die Marktüberwachung zeigt sich, dass die Wirtschaftsakteure gerade für GGU grundsätzlich an einem intensiven Informationsaustausch mit dem BAV interessiert sind (Rückmeldung nach einer Meldung von Mängeln, Gebührenerhebung, Erfahrungsaustausch, Einbindung für die Richtlinien etc.). Zurzeit erkannten wir keine Hinweise, dass die Sicherheit durch diesen kooperativen Ansatz gefährdet sein könnte. Dennoch ist künftig auch kritisch zu beobachten, ob kein Vertrauensmissbrauch erfolgt, gerade wenn sich die Akteure und oder der Markt verändert.

Empfehlung 2. Die Marktentwicklung ist primär im Bereich GGU und Seilbahnen in Bezug auf den Markteintritt neuer Inverkehrbringer zu beobachten und bei Bedarf ist die entsprechende Marktüberwachungsstrategie zu ändern. Der zu überwachende Markt für Seilbahnen ist klein und es gibt zurzeit keine Nicht-EU-Hersteller oder -KBS. Im Bereich GGU ist das Angebot der KBS im Auge zu behalten (Anzahl, künftige Qualität aufgrund wenig verfügbarer Fachleute etc.) Der Austausch zwischen den Akteuren funktioniert und die Qualität ist gegeben, weshalb auf eine reaktive Marktüberwachung fokussiert werden kann. Dies könnte sich jedoch in Zukunft ändern bspw. durch Eintritt von neuen Akteuren. Analog gilt für GGU, dass hier gerade auch der Markt der KBS im Auge zu behalten ist (Qualität, Anzahl KBS etc.), weil sich hier Veränderungen aufgrund der Wirtschaftlichkeit ergeben können.

Empfehlung 3. Die noch junge Marktüberwachung im Bereich GGU ist weiter zu optimieren und zu etablieren. Im breiten Markt wird die proaktive Marktüberwachung des BAV offenbar noch wenig wahrgenommen. Zudem sind insbesondere Lösungen zu entwickeln, wie die reaktive Marktüberwachung gestärkt und die Meldepflicht systematisiert und optimiert werden könnte. Noch ist die Zahl der Meldungen bei der reaktiven Marktüberwachung klein und das EU-Meldesystem für ortsbewegliche Druckgeräte wird nur mit Restriktionen genutzt.

Empfehlung 4. Die Zusammenarbeit mit dem Ausland ist zu stärken, um eine Vertrauensbasis und Transparenz zu schaffen und das eigene Vorgehen ggf. weiterzuentwickeln. Denn das Gesamtsystem (Verfahren der Konformitätsbewertung und der Marktüberwachung) lebt nicht alleine vom nationalen, sondern auch vom internationalen Austausch. In einzelnen Bereichen existieren elektronische Austauschplattformen und es findet ein fachlicher Austausch teilweise in AdCo-Gruppen (Gruppen für die Administrative Kooperation) statt. Der Austausch ist allerdings noch wenig institutionalisiert und funktioniert stark auf persönlicher informeller Ebene, was weiter zu stärken ist. Transparenz wäre wünschenswert, um bspw. eine Effizienzbeurteilung des gewählten Vorgehens des BAV durchzuführen.

Empfehlung 5. Die Zuständigkeiten und die Aussenkommunikation zur Marktüberwachung von GGU ist zusammen mit den Vollzugsstellen der Anwendungsvorschriften weiter zu klären und zu vertiefen. Die Marktüberwachung von GGU hat zahlreiche Überschneidungen mit gesetzlichen Anwendungsvorschriften (bspw. RID/ADR, Gewässerschutzgesetz, Störfallverordnung usw.). Während das BAV auf Bundesebene die Marktüberwachung von GGU und den Eisenbahntransport (RID) vollzieht, liegt die Zuständigkeit für den Strassentransport (ADR) meist auf kantonaler Ebene bei der Polizei. Während des kantonalen Vollzugs wird die gesetzeskonforme Anwendung der GGU kontrolliert. Würden die kantonalen Vollzugsstellen vom BAV besser über die Konformitätsanforderungen von GGU orientiert, könnte eine verstärkte reaktive Marktüberwachung stattfinden. Damit sollen Transparenz und Effektivität des Vollzugs auf allen Seiten erhöht werden.

Empfehlung 6. Das Vorgehen im Bereich Sportboote ist zu klären – insbesondere die Frage, ob ein politischer Entscheid zum weiteren Vorgehen provoziert werden soll. Denn das Verfahren der Marktüberwachung ist im Bereich Sportboote de facto nicht umgesetzt. Zudem werden die offenen Punkte zwischen Bund und Kantone zurzeit kaum weiterbearbeitet, da weder ein klarer Wille von irgendeinem Beteiligten noch die Ressourcen vorliegen.

Empfehlung 7. Die Interaktion zwischen den vier Fachbereichen im BAV (GGU, Seilbahn, Eisenbahn, Sportboote) ist weiter zu pflegen, um punktuelle Erkenntnisse zu teilen, Ideen zu entwickeln und Synergien zu nutzen. Die vier betrachteten Fachbereiche, welche im BAV Marktüberwachung betreiben, verfolgen eine ähnliche Prozesslogik, sind aber mit ganz unterschiedlichen Marktmerkmalen und Rahmenbedingungen konfrontiert. Trotzdem ergeben sich immer wieder gegenseitige Lernmöglichkeiten.

Résumé

Contexte

La surveillance du marché dans le cadre de la «New and Global Approach» est un instrument de surveillance réglementaire relativement nouveau, respectivement une nouvelle tâche de l'Office fédéral des transports (OFT). En toile de fond, l'Union européenne (UE) a créé un marché transfrontalier (marché intérieur) pour promouvoir la croissance économique avec des règles d'admission uniformes et, autant que possible, sans barrières nationales ni barrières techniques aux échanges. La Suisse a rejoint ce marché. Cette libéralisation est mise en œuvre avec la New and Global Approach de la réglementation des produits. Les règles harmonisées au niveau international visent à assurer la santé et la sécurité des personnes et à assurer la protection de l'environnement. Par la procédure d'évaluation de la conformité, les exigences minimales de sécurité du produit sont contrôlées afin qu'il puisse être mis sur le marché. La conformité doit être démontrée au moyen des procédures prescrites par l'État (procédure d'évaluation de la conformité). Les fabricants choisissent librement un organisme d'évaluation de la conformité. La deuxième procédure importante complémentaire est la surveillance du marché dans le cadre de la New and Global Approach.

L'instrument de surveillance du marché à l'OFT s'applique dans les secteurs des installations à câble (depuis 2012), des chemins de fer (depuis 2013) et des marchandises dangereuses (depuis 2014). Dans le secteur de la navigation, des règles de surveillance du marché sont en vigueur dans le domaine des bateaux de plaisance depuis 2001, les cantons étant responsables de la mise en œuvre et l'OFT fournissant un soutien. Bien que dans le secteur des marchandises dangereuses, des installations à câble et des chemins de fer les employé(e)s de la surveillance du marché utilisent des processus et des outils identiques, les conditions-cadres sont différentes. Pour les installations à câble et les chemins de fer, une approche réactive de la surveillance du marché est poursuivie, dans le domaine des marchandises dangereuses, l'approche proactive de la surveillance est au premier plan. Dans le domaine des marchandises dangereuses, l'OFT s'est également vu attribuer de nouveaux rôles lors du passage au système d'évaluation de la conformité (procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché), en particulier dans le cadre de l'accréditation, de la désignation et du contrôle des organismes d'évaluation de la conformité. L'historique de cette situation est qu'auparavant, l'Inspection fédérale des matières dangereuses (EGI) effectuait des évaluations de la conformité pour des marchandises dangereuses en tant qu'organisation privée pour le compte de la Confédération. Ce monopole a été levé en 2013 en raison d'initiatives politiques et d'analyses internes. Aujourd'hui, la conformité des marchandises dangereuses est évaluée par des organismes privés d'évaluation de la conformité, sur une base d'économie de marché. Pour pouvoir réaliser de telles évaluations, une entreprise privée doit d'abord être accréditée par le Service d'accréditation suisse (SAS) et désignée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) comme organisme d'évaluation de la conformité.

Objectifs et procédure

L'objectif de l'évaluation visait, d'une part, à dresser un état des lieux et à comparer la pratique actuelle en matière de surveillance du marché de l'OFT dans les quatre domaines suivants: marchandises dangereuses, installations à câble, chemins de fer et bateaux de plaisance. En outre, le potentiel d'optimisation a découlé de l'analyse comparative des domaines, le besoin de coordination a été démontré et la proportionnalité des services fournis dans les différents domaines a été évaluée.

Au niveau thématique, l'un des axes principaux de l'évaluation était de remettre en question l'utilité, l'efficacité et la répartition des tâches de la surveillance du marché et de la procédure d'évaluation de la conformité pour les marchandises dangereuses. En particulier, il s'agissait de déterminer si la procédure est efficace (résultat souhaité, atteinte des objectifs souhaités, analyse comparative avec l'Europe, etc.) et si l'OFT est correctement organisé et peut travailler de manière ciblée. De plus, il s'agissait d'indiquer si l'OFT utilise efficacement les ressources nécessaires et, le cas échéant, si la

procédure actuelle peut être optimisée (applications actuelles et nouvelles, développements en termes de sécurité ou de coûts, etc.).

L'équipe de projet externe, composée de la fondation Stiftung Risiko-Dialog et du sous-traitant Basler & Hofmann AG, a effectué la présente évaluation des procédures de surveillance du marché et d'évaluation de la conformité dans le domaine d'activité de l'OFT. Pour les questions techniques et méthodologiques concernant l'évaluation, l'équipe de projet était assistée par un groupe d'accompagnement composé d'experts. Dans le cadre du projet, des documents ont été analysés, des entretiens ont été effectués avec les parties prenantes concernées et des données ont été exploitées. Les résultats ont été rassemblés dans un état des lieux de la surveillance du marché pour les quatre secteurs (marchandises dangereuses, installations à câble, chemins de fer et bateaux de plaisance). Dans les secteurs des marchandises dangereuses et des installations à câble, des entretiens supplémentaires ont été effectués, respectivement des données ont été collectées. Ceci afin de comparer l'efficacité et l'efficience de la surveillance du marché du point de vue des praticien(ne)s, avec les principes d'une surveillance du marché efficace sur les principes de la bonne pratique ("Good Practice"). Pour ces deux secteurs, une comparaison internationale sélective a également été réalisée. En outre, l'efficacité et l'efficience de la procédure d'évaluation de la conformité avec les organismes d'évaluation de la conformité (all. *Konformitätsbewertungsstellen*, KBS) dans le secteur des marchandises dangereuses ont été évaluées sur la base d'entretiens.

Résultats principaux

Dans le contexte des entretiens menés et des clarifications apportées, la présente évaluation de la surveillance du marché et de la procédure d'évaluation de la conformité du marché a fourni le tableau général suivant. Dans trois des quatre domaines spécialisés (marchandises dangereuses, installations à câble, chemins de fer), la procédure de surveillance du marché a été introduite et est établie. En raison des profils de risque et des conditions-cadres différents, la procédure dans les domaines spécifiques est structurée différemment au niveau des détails. Cependant, l'idée et les processus de base sont très similaires. Au niveau du système global, il n'y a guère eu de critiques ni de suggestions substantielles d'amélioration. Dans le domaine des bateaux de plaisance, la procédure de surveillance du marché n'a en fait pas encore été mise en œuvre, comme reflété dans l'évaluation. Les domaines des installations à câble et des chemins de fer sont rodés depuis des années. Il y a une confiance entre les acteurs et la circulation d'information fonctionne. Ceci est fondamentalement aussi vrai pour les marchandises dangereuses. Pourtant, la procédure pour les marchandises dangereuses n'est pas établie depuis longtemps, c'est pourquoi des éclaircissements restent nécessaires. Heureusement le niveau de sécurité est jugé élevé dans tous les secteurs. À l'avenir, il sera seulement nécessaire d'agir dans les secteurs des marchandises dangereuses ou des installations à câble si la situation évolue en raison des changements du marché (par ex. entrée de nouveaux fabricants d'autres régions économiques ou qualité, respectivement pression du marché de/vers les organisme d'évaluation de la conformité).

Du point de vue des personnes interviewées, l'OFT accomplit ses tâches correctement et de manière pragmatique. Il n'y a que peu de souhaits face à l'OFT – par ex. concernant l'échange d'information. Là où la surveillance du marché est mise en pratique, la répartition des tâches entre les autorités de surveillance, les organismes d'évaluation de la conformité et les opérateurs économiques est jugée utile et fonctionnelle. La volonté de coopérer est qualifiée de précieuse et est manifestement dans l'ensemble caractérisée par la confiance. Selon les déclarations faites lors des entretiens avec les organismes d'évaluation de la conformité (KBS), la procédure d'évaluation de la conformité considérée a été mise en œuvre avec succès et fonctionne dans le secteur des marchandises dangereuses. Le changement de système a conduit à une meilleure satisfaction des clients (relations avec les clients, temps de service, etc.) à des prix stables. Dans le cas des marchandises dangereuses, la surveillance du marché est soumise à différentes exigences légales, par ex. l'ordonnance sur le transport de marchandises dangereuses par route et l'ordonnance sur les accidents majeurs, qui

sont souvent appliquées par d'autres autorités au niveau cantonal. Les responsabilités et les interfaces entre les différents organes d'exécution ne semblent pas toujours clairement définies ou interprétées différemment par les différents acteurs.

Une comparaison internationale sélective montre qu'il n'existe guère de critères de référence généralement acceptés, par ex. pour structurer la surveillance du marché. Sur la base des conclusions de l'évaluation, la Suisse se situe, concernant la mise en œuvre, à un niveau très élevé. Ceci est souvent perçu de manière positive comme une opportunité de différenciation par certains acteurs du marché. La séparation procédurale claire des autorisations, de la surveillance de la sécurité et de la surveillance du marché à l'OFT est appréciée, considérée comme un avantage évident et doit être maintenue. Les informations reçues des représentants des autorités étrangères montrent que ce n'est pas le cas partout.

Recommandations

Dans l'évaluation, les résultats des entretiens et les données disponibles au niveau du système en général, aucune indication quant à un besoin d'action important n'a été identifiée. Il est recommandé de poursuivre et de développer les travaux en principe comme auparavant. Les recommandations d'action concrètes suivantes peuvent être formulées pour des aspects spécifiques.

Recommandation 1. L'approche coopérative – qui caractérise la culture de surveillance en Suisse – doit être encore renforcée par un échange d'informations continuellement développé entre les autorités et les acteurs économiques. En ce qui concerne la surveillance du marché, il est évident que les acteurs économiques sont fondamentalement intéressés à avoir un échange d'informations intensif avec l'OFT, en particulier pour les marchandises dangereuses (retour d'information après notification des défaut, tarification, échange d'expériences, participation à l'élaboration dans les directives, etc.) À l'heure actuelle, nous n'avons vu aucune preuve que cette approche coopérative puisse mettre en danger la sécurité. Néanmoins, à l'avenir, il sera également nécessaire d'observer de manière critique qu'il n'y ait pas abus de confiance, surtout si les acteurs et/ou le marché changent.

Recommandation 2. L'évolution du marché devrait être suivie principalement dans le secteur des marchandises dangereuses et des installations à câble en ce qui concerne l'arrivée de nouveaux responsables de la mise sur le marché. Si nécessaire, la stratégie de surveillance du marché correspondante doit être modifiée. Le marché des installations à câble à surveiller est petit et il n'existe actuellement aucun fabricant ni organisme d'évaluation de la conformité (KBS) en dehors de l'UE. Dans le secteur des marchandises dangereuses, il convient de garder un œil sur l'offre d'organismes d'évaluation de la conformité (nombre, qualité à l'avenir en raison du manque d'experts disponibles, etc.). L'échange entre les acteurs fonctionne et la qualité est assurée, c'est pourquoi il est possible de se concentrer sur une surveillance réactive du marché. Toutefois, cela pourrait changer à l'avenir, par ex. par l'entrée de nouveaux acteurs. De même, pour les marchandises dangereuses il est important d'observer le marché des organismes d'évaluation de la conformité (qualité, nombre de KBS, etc.), car des changements peuvent survenir en raison de la rentabilité économique.

Recommandation 3. La surveillance du marché encore jeune dans le secteur des marchandises dangereuses doit être optimisée et établie de manière continue. Sur le marché au sens large, la surveillance proactive par l'OFT semble encore peu perçue. En outre, des solutions doivent être mises au point pour renforcer la surveillance réactive du marché et pour systématiser et optimiser l'obligation d'informer. Le nombre de notifications pour la surveillance réactive du marché reste faible et le système de notification de l'UE pour les équipements sous pression transportables n'est utilisé que de manière limitée.

Recommandation 4. La coopération avec les pays étrangers doit être renforcée afin de créer une base de confiance et de transparence et, si nécessaire, de développer davantage sa propre approche. L'ensemble du système (procédures d'évaluation de la conformité et surveillance du marché) dépend non seulement des échanges nationaux mais aussi internationaux. Dans certains domaines, il y a des plates-formes d'échange électroniques et les échanges techniques ont lieu en partie dans des groupes AdCo (groupes de coopération administrative). L'échange, cependant, est encore peu institutionnalisé et fonctionne fortement sur un plan personnel informel, qui doit encore être renforcé. La transparence serait souhaitable, par ex. pour évaluer l'efficacité de l'approche choisie par l'OFT.

Recommandation 5. Les responsabilités et la communication externe en matière de surveillance du marché des marchandises dangereuses doivent être clarifiées et approfondies en collaboration avec les organes d'exécution des prescriptions d'application. La surveillance du marché des marchandises dangereuses recoupe à de nombreux égards les prescriptions légales d'application (par ex. RID/ADR, loi sur la protection des eaux, ordonnance sur les accidents majeurs, etc.). Alors que l'OFT assure la surveillance du marché des marchandises dangereuses et du transport ferroviaire (RID) au niveau fédéral, la responsabilité du transport routier (ADR) incombe principalement à la police au niveau cantonal. Lors de l'exécution cantonale, l'application conforme à la loi est surveillée pour les marchandises dangereuses. Si les organes d'exécution cantonaux étaient mieux informés par l'OFT sur les exigences de conformité des marchandises dangereuses, la surveillance réactive du marché pourrait être augmentée. Cela devrait accroître la transparence et l'efficacité de l'application de la loi de part et d'autre.

Recommandation 6. La procédure dans le secteur des bateaux de plaisance doit être clarifiée, en particulier la question de savoir si une décision politique doit être prise en vue d'une action ultérieure. En effet, la procédure de surveillance du marché n'a de facto pas été mise en œuvre dans le secteur des bateaux de plaisance. En outre, les points en suspens entre la Confédération et les cantons ne sont guère traités à l'heure actuelle, car il n'y a ni volonté claire de la part des parties concernées ni ressources disponibles.

Recommandation 7. L'interaction entre les quatre secteurs considérés (marchandises dangereuses, installations à câble, chemins de fer, bateaux de plaisance) de l'OFT doit continuer à être cultivée afin de partager des résultats spécifiques, développer des idées et exploiter des synergies. Les quatre secteurs, dans lesquels l'OFT assure la surveillance du marché suivent une logique de processus similaire, mais sont confrontés à des caractéristiques de marché et à des conditions-cadres très différentes. Néanmoins, il existe toujours des possibilités d'apprentissages mutuels.

Summary

Context

Market surveillance as part of the so-called New and Global Approach is a relatively new instrument of official supervision and a new task of the Federal Office for Transport (FOT). Therefore, the European Union (EU) has created a cross-border market (internal market) with uniform admission rules and as far as possible without national nor technical barriers to trade in order to promote economic growth. To which Switzerland has joined. This liberalisation is implemented with the New and Global Approach for product regulation. Internationally harmonised regulations are intended to ensure health and safety of people as well as environmental protection. In the conformity assessment procedure, minimum product safety requirements are tested so products can be placed on the market. Conformity must be proven by procedures prescribed by the state (conformity assessment procedure). Manufacturers are free to choose which conformity assessment body (CAB) they choose. Second important complementary procedure is market surveillance as part of the New and Global Approach.

The instrument of market surveillance is used by the FOT in the areas of cableways (since 2012), railways (since 2013) and dangerous goods containment (DGC; since 2014). In the sector of navigation, rules for market surveillance in the field of recreational craft apply since 2001, with the cantons playing a leading role in implementation and the FOT providing support. In the sectors DGC, cableway and railway, employees of the market surveillance use identical processes and tools, but framework conditions are different. In the case of cableways and railways, a more reactive approach to market surveillance is pursued, while focus in the sector of DGC lays mainly on proactive approach. In the sector of DGC, the FOT was additionally given new roles when transitioning to a conformity assessment system (conformity assessment procedure and market surveillance), particularly in the context of accreditation, designation and monitoring of CABs. To provide some background, the Federal Dangerous Goods Inspectorate (EGI) used to carry out conformity assessments for DGC. Doing is as a private organisation on behalf of the Confederation. This monopoly was terminated in 2013 as a result of political initiatives and internal analyses. Today, conformity of DGC is assessed market-oriented by private CABs. In order for a private company to be allowed to perform such assessments, it must first be accredited by the Swiss Accreditation Service (SAS) and designated by the Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC) as a CAB.

Objective and procedure

On one hand, objective of this evaluation was to assess and compare the current practice of market surveillance of the FOT for the four sectors of DGC, cableways, railways and recreational craft. In addition, the potential for optimisation was derived from the comparative description and the need for coordination was pointed out, as was the proportionality of the services provided in the individual areas evaluated.

A thematic focus of the evaluation was questioning the practicability, effectiveness as well as the division of tasks of market surveillance and the conformity assessment procedure for DGC. In particular, it was necessary to assess whether the procedure is effective (desired result, achievement of desired objectives, comparative view of Europe, etc.) and whether the FOT is set up expediently and can work in a target-oriented manner. Further, indications were required as to whether the FOT is making efficient use of the resources required and whether the current procedure could at best be optimised (existing and new applications, developments in safety aspects or concerning costs etc.).

The external project team, consisting of the Risk Dialog Foundation with the subcontractor Basler & Hofmann AG, carried out the present evaluation of market surveillance and conformity assessment procedures in the field of activity of the FOT. For technical and methodological questions concerning the evaluation, the project team was supported by a support group of experts. Within the framework

of the project, documents were analysed, interviews with relevant stakeholders were conducted and data were evaluated. The findings were compiled in an inventory of the market surveillance for the four areas (DGC, cableway, railway and recreational craft). In the sectors of DGC and cableway, further interviews were conducted and data collected in order to compare the effectiveness and efficiency of market surveillance from the point of view of practical actors with the principles of effective market surveillance from the "Good Practice". A selective international comparison was also sought for these two areas. In addition, for the sector DGC effectiveness and efficiency of the conformity assessment procedure with the conformity assessment bodies (CABs) were assessed on the basis of the interviews.

Important findings

In the course of the interviews and clarifications conducted, the present evaluation of market surveillance and conformity assessment procedures of the FOT revealed the following general picture. In three of the four domains (DGC, cableway, railway) the market surveillance procedure has been introduced and established. Due to the different risk profiles and framework conditions, details of the procedure vary in the individual sectors. However, the basic idea and the core procedures are very similar. On a system level, hardly any criticism was expressed nor significant suggestions for improvement made. Only in the domain of recreational craft the market surveillance procedure has not yet been implemented, which was shown in the corresponding evaluation. The sectors of cableway and railway have been well-established for years, there is trust between the players and the flow of information is functioning. In principle, this is also the case for DGC. However, for DGC the procedure has not been established for long, which is why there is still a need for selective clarification. Fortunately, safety level is judged to be high in all areas. Need for action in the future is only identified in the sectors DGC and cableway in case the situation changes as a result of market changes (e.g. entry of new manufacturers from other economic regions or with other quality or market pressure through/on CABs).

From a perspective of the interviewees the FOT fulfils its tasks well and pragmatically overall. There are only few wishes to the FOT – e.g. concerning the exchange of information. Wherever market surveillance is practised, the division of tasks between supervisory authorities, CABs and economic actors is judged to be meaningful and functioning. The willingness to cooperate is described as valuable and is obviously characterised by trust in general. According to statements made in interviews with CABs, the conformity assessment procedure in the sector of DGC was successfully implemented and is functioning. System change led to better customer satisfaction (dealing with customers, service times etc.) at stable prices. Regarding DG, in addition to market monitoring of DGC, there are various legal requirements, e.g. from the Directive on the Transport of Dangerous Goods by Road and the Major Accidents Ordinance, which are often implemented by other authorities on a cantonal level. Responsibilities and interfaces between various enforcement authorities do not always seem to be clearly regulated or are interpreted differently by various actors.

A selective international comparison shows that there are hardly any generally accepted benchmarks, such as e.g. for the development of market surveillance. Based on the findings of the evaluation, Switzerland's practical implementation is at a high to very high level. By some market participants this is perceived positively as an opportunity for differentiation. A clear procedural separation of permits, security monitoring and market monitoring of the FOT is appreciated, seen as a clear advantage and should be continued. Selective feedbacks from foreign authorities show that this is not done in all countries.

Recommendations

In the evaluation, based on interview results and available data no indications of a significant need for action could be identified on a general system level. It is recommended to continue and further develop the work done so far. For specific aspects the following concrete recommended actions can be deduced.

Recommendation 1. A cooperative approach – which characterises Swiss supervisory culture – should be further strengthened through a continuously enhanced exchange of information between authorities and economic actors. As far as market surveillance is concerned, it is evident that economic actors are fundamentally interested in an intensive exchange of information with the FOT, particularly for DGC (feedback after reported defects, fees, exchange of experience, inclusion regarding guidelines etc.). At present, we did not see any evidence that this cooperative approach could endanger security. Nevertheless, in the future it is recommended to critically observe whether there is an abuse of trust happening, especially if players and/or the market changes.

Recommendation 2. Market development needs to be observed primarily in the areas of DGC and cableways with regard to the market entry of new distributors. And if necessary, the corresponding market surveillance strategy has to be changed. For cableways the market to be monitored is small and there are currently no non-EU manufacturers or CABs. In the sector of DGC it is important to keep an eye on the range of CAB (number, future quality due to lack of available experts etc.). Exchange between the actors is functioning and the quality is given, which is why it is possible to focus on a reactive market surveillance. However, this could change in the future e.g. through the entry of new players. Similarly, for DGC it is important to keep an eye on the market of CABs (quality, number of CABs etc.), because here changes can occur due to economic factors.

Recommendation 3. Market surveillance in the sector of DGC is still young and should be further optimised and established. The FOT's proactive market surveillance is apparently still little recognised in the broad market. In addition, solutions need to be developed to strengthen reactive market surveillance and to systematise as well as optimise the reporting obligation. The amount of notifications among reactive market surveillance is still small and the EU notification system for transportable pressure equipment is only used with restrictions.

Recommendation 4. Cooperation with foreign countries should be strengthened in order to create a basis of trust and transparency and, if necessary, to further develop the own procedure. The overall system (conformity assessment procedure and market surveillance) depends not only on a national but as well on an international exchange. In some domains electronic exchange platforms exist and technical exchanges takes place in AdCo groups (groups for administrative cooperation). However, exchange is little institutionalised and functions strongly on a informal personal level, which needs to be further strengthened. Transparency is desirable, such as e.g. in order to assess the efficiency of the FOT's chosen approach.

Recommendation 5. Responsibilities and external communication for market surveillance of DGC should be further clarified and deepened together with enforcement authorities for the rules of application. Market surveillance of DGC has numerous overlaps with legal application regulations (e.g. RID/ADR, Water Protection Act, Major Accidents Ordinance etc.). While the FOT carries out market surveillance of DGC and rail transport (RID) at the federal level, responsibility for road transport (ADR) lies mostly with the police at the cantonal level. During a cantonal enforcement, an application of DGC in compliance with the law is monitored. If cantonal enforcement bodies would be better informed by the FOT about conformity requirements of DGC, a more reactive market surveillance could take place. This should increase transparency and effectiveness of enforcement on all sides.

Recommendation 6: The procedure in the domain of recreational craft needs to be clarified – in particular the question whether a political decision on further action should be provoked. This is because in the domain of pleasure craft a market surveillance procedure has not been put into practice. In addition, points to clarify between the Confederation and the cantons are hardly being dealt with any further, as there is neither a clear will of any person involved nor available resources.

Recommendation 7. The interaction between the four sectors (DGC, cableways, railways, pleasure craft) in the FOT should continue to be cultivated in order to share specific findings, develop ideas and exploit synergies. The four sectors considered, which practice market surveillance in the FOT, pursue a similar process logic, but are confronted with very different market characteristics and framework conditions. Nevertheless, there are always opportunities for mutual learning.

Begleitgruppe

Folgende aufgelistete Expertinnen und Experten waren Teil der Begleitgruppe:

Aeppli, Samuel	Swiss Safety Center AG
Ammann, Markus	Bundesamt für Verkehr BAV
Attinger, Mélanie	Bundesamt für Verkehr BAV
Blanchard Bakx, Valérie	Bundesamt für Verkehr BAV
Blessing, Ulrich	Interkantonales Konkordat für Seilbahnen und Skilifte IKSS
Bonnet, Colin	Bundesamt für Verkehr BAV
Bürgin, Rolf	KASAG-Tankfahrzeuge AG
Egli, Hanspeter	Bundesamt für Verkehr BAV
Fröse, Volker	Bundesamt für Strassen ASTRA
Hepp, Marcel	Bundesamt für Verkehr BAV
Lippmann, Henrik	Bundesamt für Verkehr BAV
Meister, Roland	Schweizerische Bundesbahnen SBB
Pesenti, Paolo	Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS
Rupp, Beat	Bundesamt für Verkehr BAV
Schlusemann, Thomas	Bundesamt für Verkehr BAV
Winkler, Ernst	GEFAG; für VAP Cargorail
Zbinden Kaessner, Eva	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	19
1.1	Ausgangslage	19
1.2	Ziel der Evaluation	19
1.3	Vorgehen, Grundlagen und erwartete Resultate	20
2	Kurze inhaltliche Einführung	22
2.1	Marktüberwachung	22
2.2	Konformitätsbewertung im Kontext der Marktüberwachung für GGU	22
2.3	Vertiefende Informationen für Teilbereiche	23
2.3.1	<i>Gefahrgutumschliessungen (GGU)</i>	23
2.3.2	<i>Seilbahnen</i>	24
2.3.3	<i>Eisenbahnen</i>	24
2.3.4	<i>Sportboote</i>	25
3	Bestandsaufnahmen und Einschätzungen der Marktüberwachung in vier Bereichen	26
3.1	Gefahrgutumschliessung (GGU)	26
3.1.1	<i>Hintergründe und Ziele zum Systemwechsel</i>	26
3.1.2	<i>Umsetzung der Marktüberwachung</i>	26
3.2	Seilbahnen	30
3.2.1	<i>Hintergründe und Ziele des Systemwechsels</i>	30
3.2.2	<i>Umsetzung der Marktüberwachung</i>	30
3.3	Eisenbahnen	33
3.3.1	<i>Hintergründe und Ziele des Systemwechsels</i>	33
3.3.2	<i>Einschätzung zur Umsetzung der Marktüberwachung</i>	33
3.4	Sportboote	36
3.4.1	<i>Hintergründe und Ziele des Systemwechsels</i>	36
3.4.2	<i>Einschätzung zur Umsetzung der Marktüberwachung</i>	36
3.5	Vergleichender Überblick	38
4	Effektivität und Effizienz der Marktüberwachung von GGU und Seilbahnen	40
4.1	Gefahrgutumschliessung	40
4.1.1	<i>Evaluation gemäss den Grundsätzen der «Good Practice»</i>	40
4.1.2	<i>Ausblick: Ausländische Erfahrungen</i>	46
4.2	Seilbahnen	48
4.2.1	<i>Evaluation gemäss den Grundsätzen der «Good Practice»</i>	48
4.2.2	<i>Ausblick: Ausländische Erfahrungen</i>	50
5	Bewertung Konformitätsbewertungsverfahren im Bereich Gefahrgutumschliessung	52
5.1	Bewertungen aus unterschiedlichen Perspektiven	52
5.2	Umsetzung des Verfahrens	52
5.3	Aktueller Stand	52
5.4	Schweiz und Europa	54
6	Fazit und Empfehlungen	57
6.1	Fazit	57
6.2	Spezifische Erkenntnisse und Empfehlungen	58

Anhang 1: Interviewpartner/-innen Schweiz	61
Anhang 2: Interviewleitfaden «Evaluation Marktüberwachung und Konformitätsbewertungsverfahren BAV» – Gesprächspartner Schweiz	62
Anhang 3: Interviewpartner/-innen für internationalen Vergleich	65
Anhang 4: Interviewleitfaden ausländische Marktüberwachungsbehörden im Bereich Seilbahnen	66
Anhang 5: Interviewleitfaden ausländische Marktüberwachungsbehörden im Bereich Gefahrgutumschliessung	68

Abkürzungsverzeichnis

ADR	Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (<i>Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route</i>)
BAV	Bundesamt für Verkehr
EGI	Eidgenössisches Gefahrgutinspektorat
EU	Europäische Union
FTE	Vollzeitäquivalent (full time equivalent)
GGU	Gefahrgutumschliessung
GGUV	Gefahrgutumschliessungsverordnung
KBS	Konformitätsbewertungsstelle
MRA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (<i>Mutual Recognition Agreement</i>)
RID	Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (<i>Règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises Dangereuses</i>)
RSD	Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen
SAS	Schweizerische Akkreditierungsstelle
SDR	Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse
TPE	Transportable Pressure Equipment (ortsbewegliche Druckgeräte)
TPED	Richtlinie der EU über ortsbewegliche Druckgeräte (<i>Transportable Pressure Equipment Directive</i>)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Zur Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa hat die Europäische Union (EU) einen grenzüberschreitenden Markt (Binnenmarkt) mit einheitlichen Zulassungsregeln und weitestgehend ohne nationale Schranken geschaffen. Umgesetzt wird diese Liberalisierung mit dem sogenannten **New and Global Approach** für die Produktregulierung. Dieses Konzept beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und umfasst seit 1985 ein europaweites Standardisierungssystem zur Beseitigung von technischen Handelshemmnissen. Zudem bildet es eine wichtige Grundlage für den freien Warenverkehr.¹ Im **Konformitätsbewertungsverfahren** werden dabei die minimalen Produkthanforderungen an Sicherheit geprüft. Dabei sind die Hersteller frei, welche Konformitätsbewertungsstelle sie auswählen. Das zweite wichtige komplementäre Verfahren ist die **Marktüberwachung** als Teil des New and Global Approach. Es ist ein relativ neues Instrument der **behördlichen Aufsicht** bzw. eine neuere Aufgabe des Bundesamts für Verkehr (BAV). Angewendet wird das Instrument dort in den Bereichen Seilbahnen (seit 2012), Eisenbahnen (seit 2013) sowie Gefahrgutumschliessungen (seit 2014). In der Schifffahrt gelten seit 2001 Regeln zur Marktüberwachung im Bereich der Sportboote, wobei die Kantone im Vollzug federführend sind und sich das BAV unterstützend beteiligt.

Das BAV will mit seinen Evaluationen **Projekte oder Massnahmen verbessern**. Die eingeführten Instrumente und Massnahmen sollen bei Bedarf optimiert werden, damit das BAV seine Aufgaben noch besser erfüllen kann. Zudem will das BAV mit Evaluationen und Monitorings **Rechenschaft** zuhanden übergeordneter Organe **ablegen** und aufzeigen, ob und in welchem Umfang Massnahmen zur beabsichtigten Zielerreichung beitragen. Ausserdem ist das BAV bestrebt, die **Zweckmässigkeit** von Massnahmen **zu maximieren**. Evaluationen sollen die Umsetzbarkeit von Massnahmen untermauern. Der Bund schreibt Evaluationen verfassungsmässig vor, in dem in Art. 170 der Bundesverfassung folgendes festgehalten wird: "Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden". Der Bundesrat hat im Jahre 2004, nach der Kenntnisnahme eines interdepartementalen Berichts zur Wirksamkeitsprüfung beschlossen, die Wirksamkeitsanalysen des Bundes zu institutionalisieren und in den Legislaturzielen des Bundesrates festzuhalten. Evaluationsergebnisse werden dementsprechend im Planungsprozess berücksichtigt. Die Ämter entwickeln, planen und erarbeiten die Wirksamkeitsprüfungen, stellen die dafür notwendigen Ressourcen bereit und sind zuständig für die Berichterstattung.

1.2 Ziel der Evaluation

Ziel der vorliegenden Evaluation ist es einerseits, im Bereich der **Marktüberwachung** des BAV eine **Bestandsaufnahme** und ein **Vergleich der aktuellen Praxis** in den vier Bereichen Gefahrgutumschliessung (GGU), Seilbahn, Eisenbahn und Sportboote zu erstellen. Zudem soll sie das Optimierungspotential aus der vergleichenden Darstellung herleiten und den Koordinationsbedarf aufzeigen, sowie die Verhältnismässigkeit der in den einzelnen Bereichen erbrachten Leistungen beurteilen. Es geht somit auch nicht um die Frage, ob das Verfahren der Marktüberwachung per se sinnvoll ist. Dies wird als Prämisse im Folgenden vorausgesetzt.

Im Rahmen der Evaluation ist ein thematischer Schwerpunkt die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit und die Aufgabenteilung der **Marktüberwachung und des Konformitätsbewertungsverfahrens bei GGU** zu hinterfragen. Dabei ist insbesondere zu beurteilen, ob das Verfahren effektiv ist (gewünschtes Ergebnis, Erreichung der angestrebten Ziele, vergleichende Betrachtung zu Europa etc.), ob das BAV zweckmässig aufgestellt ist sowie zielorientiert arbeiten kann. Zudem sind Hinweise

¹ BAV (2015): *Konzept Marktüberwachung Gefahrgutumschliessungen*

gefragt, ob das BAV die hierfür eingesetzten Ressourcen effizient einsetzt und ob das derzeitige Verfahren allenfalls optimiert werden könnte (bestehende und neue Anwendungen, Entwicklungen bei Sicherheitsaspekten oder auf der Kostenseite etc.). Die Evaluation soll ebenfalls eine Rückmeldung zuhanden der Schweizer Politik im Hinblick auf analoge Entwicklungen in anderen Bereichen erlauben.

1.3 Vorgehen, Grundlagen und erwartete Resultate

Im Rahmen des Projekts wurden Unterlagen analysiert, Interviews geführt und Daten ausgewertet. Die damit gewonnenen Erkenntnisse wurden in einer Bestandsaufnahme der Marktüberwachung für die vier Bereiche GGU, Seilbahn, Eisenbahn und Sportboote zusammengetragen. In den Bereichen GGU und Seilbahn wurden weitere Interviews geführt, um zudem die Effektivität und die Effizienz der Marktüberwachung aus Sicht der Praxisakteure, mit den Grundsätzen zu einer wirksamen Marktüberwachung aus der «Good Practice»² zu vergleichen. Für den Bereich GGU wurde ausserdem die Effektivität und Effizienz des Konformitätsbewertungsverfahrens mit den Konformitätsbewertungsstelle (KBS) anhand der Interviews beurteilt. Tabelle 1 bietet einen Überblick zu den einzelnen Elementen und den vorhandenen Datengrundlagen.

Ziel & Fragestellung	Datengrundlagen	GGU	Seilbahn	Eisenbahn	Sportboote
1. Bestandsaufnahme Marktüberwachung in vier Bereichen aus untersch. Perspektiven <ul style="list-style-type: none"> • Spezifische Merkmale • Reifegrad/Zweckmässigkeit Umsetzung • Grundlagen/Info • Aufwand • Optimierung 	Interviews & Unterlagen (z.B. BAV)	Perspektive Industrie, KBS, Behörde & International	Perspektive Industrie, KBS, Behörde & International	Perspektive Industrie & Behörde (Übersicht)	Perspektive Industrie & Behörde (Übersicht)
2. Effektivität & Effizienz Marktüberwachung aus Sicht Praxisakteure	Interviews CH & punktuell Ausland	X	(X)		
3. Effektivität & Effizienz Marktüberwachung gemäss «Good Practice» (Benchmark)	Interviews, Kennzahlen BAV	X	X		
4. Effektivität & Effizienz Konformitätsbewertungsverfahren aus Sicht Praxisakteure	Interviews CH, Daten KBS	X			

Tabelle 1: Überblick Datengrundlagen sowie Ziel- und Fragestellungen. Legende: X = durchgeführt, (X) = bedingt durchgeführt, d.h. nur mit einer eingeschränkten Zahl von Interviewpartner/-innen

² AdCo (2017): *Bewährte Verfahren für die Marktüberwachung*

Die unabhängige Stiftung Risiko-Dialog mit dem Subunternehmen Basler & Hofmann AG führte als externes Projektteam die vorliegende Evaluation durch und rapportierte an die Sektion Direktionsgeschäfte des BAV, welche zugleich die administrative Begleitung der Evaluation sicherstellte. Für technische und methodologische Fragen der Evaluation wurde eine Begleitgruppe eingesetzt. Diese setzt sich – wie am Anfang des vorliegenden Dokuments dargelegt – aus Repräsentanten des BAV, der Branche und der betroffenen Bundesverwaltung zusammen. Die Begleitgruppe wählte die geeigneten Interviewpartner/-innen und setzte damit die Schwerpunkte der Evaluation. Das BAV definierte den Tiefgang, die Intensität sowie die Anzahl Interviews pro Bereich. Dabei lag der Schwerpunkt des BAV gemäss Pflichtenheft auf GGU. In einer zweiten Projektphase mittels Gesprächen mit den Behörden anderer Länder und entsprechenden Datengrundlagen auch aus der Schweiz, kam der Bereich Seilbahn hinzu. Beim internationalen Vergleich legte das BAV die spezifischen Interviewpartner/-innen fest.

Um den Stand des neuen Systems zu charakterisieren, wurden die Übereinstimmungen und Abweichungen der unterschiedlichen Perspektiven und Meinungen der Interviewpartner/-innen einander gegenübergestellt und als solche gekennzeichnet. Die Begleitgruppe wählte die Interviewpartner/-innen sorgfältig aus, womit die Evaluation allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und Erkenntnisse nicht einfach verallgemeinert werden können. Im internationalen Vergleich galt es die Systeme und Vollzugserfahrungen ausgewählter Länder mit den Evaluationserkenntnissen aus der Schweiz zu vergleichen. Hierfür wurde neben der Sichtung von Grundlagendokumenten je ein Telefoninterview mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern aus staatlichen Vollzugsbehörden geführt. Es zeigte sich, dass es mit dem gewählten Vorgehen nicht möglich ist, die beabsichtigte umfassende Systemanalyse in den jeweiligen Ländern durchzuführen.

Im Rahmen der Evaluation wurden 27 Interviews mit Stakeholder der Bereiche GGU, Seilbahn, Eisenbahn und Schifffahrt (Sportboote) geführt. Als Grundlage für die Interviews diente ein mit dem BAV abgestimmter Interviewleitfaden mit sehr spezifischen Fragen (z.B. wie der Informationsaustausch mit der Industrie konkret organisiert wird, welche behördlichen Ressourcen wofür eingesetzt werden). Tabelle 2 zeigt in welchen Bereichen und aus welcher Perspektive (BAV, Akkreditierung/Konformitätsbewertung, Industrie) die Interviews geführt wurden. Die Liste der Interviewpartner/-innen befindet sich im Anhang.

	GGU	Seilbahn	Eisenbahn	Schifffahrt (Sportboote)
BAV	2	1	1	1
Akkreditierung / Konformitätsbewertung	4	1		
Industrie / Verbände und Unternehmen	7	1	2	2
Internationaler Vergleich	2 (2 weitere Interviews abgesagt)	3 (1 weiteres Interview abgesagt)		

Tabelle 2: Übersicht Anzahl geführter Interviews entsprechend den Bereichen

2 Kurze inhaltliche Einführung

2.1 Marktüberwachung

Die Marktüberwachung ist der Kontrollmechanismus der Aufsichtsbehörden bezogen auf das Inverkehrbringen von konformitätsbescheinigten Sicherheitsbauteilen und Teilsystemen bei Seilbahnen, Interoperabilitätskomponenten und Teilsystemen bei Eisenbahnen, Sportbooten (Schifffahrt) sowie GGU. Die Aufgabe der Marktüberwachung ist es somit, durchzusetzen, dass die in Verkehr gebrachten Produkten den technischen und gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Die international harmonisierten Vorschriften sollen die Gesundheit und die Sicherheit von Personen sicherstellen sowie auch den Umweltschutz gewährleisten. In Anlehnung an die entsprechende europäische Gesetzgebung strebt die Marktüberwachungsbehörde ein hohes Schutzniveau für den gesamten europäischen Markt an. Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit streben die Behörden zudem eine wirkungsvolle und nachhaltige Marktüberwachung an, welche risikoorientiert ausgestaltet sein soll.³

In den Bereichen GGU, Seilbahn und Eisenbahn wenden die Mitarbeitenden der Marktüberwachung zwar identische Prozesse und Hilfsmittel an, es herrschen allerdings unterschiedliche Rahmenbedingungen. Bei den Seilbahnen und Eisenbahnen wird eher ein reaktiver Ansatz der Marktüberwachung verfolgt, im Bereich der GGU steht vor allem der proaktive Ansatz im Vordergrund.

2.2 Konformitätsbewertung im Kontext der Marktüberwachung für GGU

In Übereinstimmung mit dem «Blue Guide»⁴ versteht das BAV unter dem Konformitätsbewertungssystem für GGU die sich ergänzenden Verfahren der Konformitätsbewertung als auch der Marktüberwachung. Damit Produkte in Verkehr gebracht werden dürfen, müssen diese konform zu den einschlägigen technischen Prüfnormen sein und sich der sogenannten Konformitätsbewertung unterziehen. Die Konformität ist durch staatlich vorgeschriebene Verfahren nachzuweisen (Konformitätsbewertungsverfahren). Die Konformitätsbewertungen können teilweise durch den Hersteller selber (Herstellereklärung) oder durch eine unabhängige Drittpartei (Konformitätsbewertungsstelle) erfolgen. Einige Produkte dürfen hingegen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie von der zuständigen staatlichen Behörde zugelassen worden sind, wie dies z.B. bei Arzneimitteln der Fall ist (Zulassung). Der Gesetzgeber entscheidet aufgrund des Gefährdungspotentials der Produkte, welches Verfahren zur Anwendung gelangen soll.

Früher führte das Eidgenössische Gefahrgutinspektorat (EGI)⁵ als private Organisation im Auftrag des Bundes bei GGU die Konformitätsbewertungen durch (altes System). Das Monopol des EGI wurde aufgrund politischer Vorstösse und interner Analysen 2013 aufgehoben. Heute wird die Konformität der GGU marktwirtschaftlich, durch private Unternehmen bewertet. Damit ein privates Unternehmen derartige Bewertungen erbringen darf, muss es zunächst durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditiert und durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als KBS bezeichnet werden. Als Teil des UVEK erhielt das BAV beim Systemwechsel vom Monopolisten EGI zu den marktwirtschaftlich organisierten KBS neue Aufgaben und Verantwortungen zugewiesen. Einerseits wirkt das BAV an der Akkreditierung (durch SAS) sowie bei der Bezeichnung der KBS (durch UVEK) mit und ist für die Überwachung der

³ BAV (2015): *Konzept Marktüberwachung Gefahrgutumtschliessung*

⁴ Europäische Kommission (2016): *Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften, Bekanntmachung 2016/C 272/01. Ziffer 5.1.1 Blue Guide: « Die Konformitätsbewertung darf nicht mit der Marktüberwachung verwechselt werden, die in Kontrollen der nationalen Marktaufsichtsbehörden nach dem Inverkehrbringen des Produkts besteht. Beide Verfahren ergänzen einander jedoch und sind gleichermaßen notwendig, ...»)*

⁵ Als Abteilung des Schweizerischen Verein für technische Inspektionen (SVTI)

KBS zuständig. Andererseits ist das BAV zuständig für die Marktüberwachung, der über das Konformitätsbewertungsverfahren am Markt bereitgestellten GGU. Diesbezüglich muss das BAV sicherstellen, dass Aufgaben im technischen Bereich wie z.B. Erlass technischer Weisungen, Bewilligungen für Zusammenladungen und Zusammenpackungen, Genehmigung von Abweichungen von Prüfverfahren, Klassierungen von speziellen Gefahrgütern oder Expertentätigkeiten in Normierungsgremien weiterhin durchgeführt werden. Vor dem Systemwechsel war das EGI für solche Aufgaben zuständig. Die Einführung des neuen Konformitätsbewertungssystems erforderte eine strikte Trennung zwischen behördlichen Aufgaben und den Prüftätigkeiten, weshalb das EGI die behördlichen, hoheitlichen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen durfte.⁶ Das Konformitätsbewertungsverfahren für GGU wird in der Evaluation in Kapitel 5 untersucht.

2.3 Vertiefende Informationen für Teilbereiche

Im Folgenden werden für die einzelnen Bereiche spezifische Informationen ergänzt.

2.3.1 Gefahrgutumschliessungen (GGU)

Unter dem Begriff Umschliessungen werden Container, Tanks sowie Gasflaschen, Grosspackmittel und andere Verpackungen zusammengefasst. Werden diese Umschliessungen für den Transport von Gefahrstoffen bspw. auf der Strasse oder mit der Eisenbahn verwendet, spricht man von Gefahrgutumschliessungen (GGU). GGU müssen vorschriftsgemäss – nach RID⁷ oder ADR⁸ – angefertigt und geprüft sein.⁹ Der Bundesrat entschied 2007, die Bestimmungen der Richtlinie 1999/36/EG über ortsbewegliche Druckgeräte (ersetzt durch die Richtlinie 2010/35/EU, TPED) ins Schweizerische Recht zu übernehmen. Mit dieser Übernahme im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EU über die **gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen** (MRA) und dem Inkrafttreten¹⁰ der Verordnung über das Inverkehrbringen und die **Marktüberwachung von Gefahrgutumschliessungen** (GGUV, SR 930.111.4), in der auch andere Umschliessungsarten berücksichtigt werden, **entfiel das behördliche Zulassungsverfahren** für GGU. An seine Stelle trat ein **Verfahren zur Konformitätsbewertung**. Das neue Konformitätsbewertungsverfahren unterscheidet zwischen ortsbeweglichen Druckgeräten nach Artikel 6 GGUV und den anderen Gefahrgutumschliessungen nach Artikel 7 GGUV. Diese Begriffe definieren sich in Artikel 2 GGUV wie folgend beschrieben.⁶

Im Sinne der GGUV gelten als Gefahrgutumschliessungen (Art. 2a):

Druckgefässe, die nicht ortsbewegliche Druckgeräte sind, Verpackungen, Grosspackmittel, Grossverpackungen, Tanks, Schüttgutcontainer und mobile Einheiten zur Herstellung von explosiven Stoffen oder Gegenständen mit Explosivstoff, die:

1. für die Beförderung mit Eisenbahnen oder Seilbahnen: nach RID sowie nach der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen (RSD) verwendet werden dürfen,
2. für die Beförderung auf der Strasse: nach ADR sowie nach der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR) verwendet werden dürfen.

Im Sinne der GGUV gelten als ortsbewegliche Druckgeräte (Art. 2b):

Gefahrgutumschliessungen, nach der Definition des genannten Artikels, die für die Beförderung von Gasen der Gefahrgutklasse 2 (Reine Gase, Gasgemische, Gemische eines oder mehrerer Gase mit

⁶ BAV (2015): *Konzept Marktüberwachung Gefahrgutumschliessung*

⁷ RID: *Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter*

⁸ ADR: *Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse*

⁹ BAV (2012): *Erläuterungen zu den Verordnungen*

¹⁰ *Die Verordnung trat am 1. Januar 2013 in Kraft.*

einem oder mehreren anderen Stoffen sowie Gegenstände, die solche Stoffe enthalten; Bsp. Pro-pangas, Lachgas etc.) oder Stoffe nach Anhang I der Richtlinie 2010/35/EU¹⁶ verwendet werden.

Während in der EU nur die ortsbeweglichen Druckgeräte dem Konformitätsbewertungsverfahren unterliegen, werden in der Schweiz alle Arten von GGU wie Tanks für flüssige Stoffe, Verpackungen usw. nach dem gleichen Prinzip behandelt. Die Schweiz nimmt deshalb in diesem Fachbereich eine Vorreiterrolle ein. Die entsprechenden Prüfungen können in der Schweiz durchgeführt werden. Mit der Übernahme der Richtlinie 2010/35/EU können Schweizer Hersteller oder Besitzer von ortsbeweglichen Druckgeräten diese allerdings auch bei ausländischen KBS prüfen lassen. Andererseits können Schweizer KBS Prüfungen in EU-Staaten für ebendiese durchführen. Diese staatenübergreifende Freizügigkeit beschränkt sich auf ortsbewegliche Druckgeräte. Die weiteren GGU unterstehen nach wie vor dem Territorialitätsprinzip gemäss RID/ADR, wobei es spezifische Ausnahmen wie bspw. bei Kesselwagen gibt.¹¹ Die Hersteller bzw. Inverkehrbringer bleiben verantwortlich für die Konformität der GGU gemäss geltenden Regelwerken. Dies zeigt wiederum klar, dass eine Marktüberwachung essenziell ist, um zu prüfen, ob die auf dem Markt erhältlichen Produkte die regulativen Anforderungen für die Sicherheit, Gesundheit und den Umweltschutz erfüllen.

2.3.2 Seilbahnen

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz; SR 743.01) und der SebV (Seilbahnverordnung; SR 743.011) per 1. Januar 2007 wurden in der Schweiz die Grundsätze und Verfahren der europäischen Richtlinie über Seilbahnen für den Personenverkehr (Seilbahnrichtlinie; 2000/9/EG) eingeführt. Ein wichtiges Ziel der Richtlinie ist es, den freien Warenverkehr von Sicherheitsbauteilen und Teilsystemen zu ermöglichen. Die Richtlinie orientiert sich am New Approach (neuen Konzept) und dient der technischen Harmonisierung. Der New Approach legt grundlegende Anforderungen fest, die ein hohes Sicherheitsniveau gewährleisten sollen. Die Behörden (BAV resp. bei kantonalen Zuständigkeiten das Interkantonale Konkordat für Seilbahnen und Skilifte IKSS) wachen im Sinne der Marktüberwachung somit nur darüber, ob grundlegende Anforderungen erfüllt sind, während den Unternehmen weitgehend freisteht, wie sie diese erreichen. Inverkehrbringer von Produkten sind dafür verantwortlich, dass die auf dem Markt befindlichen Produkte konform mit den grundlegenden Anforderungen sind. Zusammen mit der Konformitätsbescheinigung und -erklärung sowie dem Nachweis der bestimmungsgemässen Verwendung der Bauteile einer konkreten Anlage, muss durch den Seilbahnhersteller der erforderliche Sicherheitsnachweis für die Betriebsbewilligung der zuständigen Behörde (BAV oder Kanton) erbracht werden.¹²

2.3.3 Eisenbahnen

Bei den Eisenbahnen ist die Marktüberwachung der Kontrollmechanismus der Aufsichtsbehörden, bezogen auf das Inverkehrbringen von konformitätsbescheinigten Interoperabilitätskomponenten und Teilsystemen. Die Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft (Interoperabilitätsrichtlinie 2008/57/EG¹³) bezweckt den europaweit sicheren und durchgehenden Zugverkehr (möglichst reibungslos und grenzüberschreitend). Technische Vorschriften sollen hierzu vereinheitlicht und Verfahren vereinfacht werden. Gemäss der Interoperabilitätsrichtlinie gilt der New Approach im Eisenbahnbereich für die Prüfung und Zulassung jener Produkte, bzw. jener Produkteigenschaften, welche für die Interoperabilität von Bedeutung sind. Zu beachten ist, dass die Interoperabilitätsrichtlinie Präzisierungen zu den übrigen New Approach-Richtlinien enthält, weil zur Sicherstellung der Interoperabilität neben den grundlegenden Anforderungen auch gewisse

¹¹ BAV (2012): *Erläuterungen zu den Verordnungen*

¹² BAV (2011): *Konzept Marktüberwachung Seilbahnen*

¹³ Wird demnächst durch Richtlinie (EU) 2016/797 ersetzt.

Spezifikationen, welche auf die Interoperabilität zielen, zwingend einzuhalten sind. Letztere werden „Technische Spezifikationen Interoperabilität“ (TSI) genannt.¹⁴

2.3.4 Sportboote

Der Vollzug der Vorschriften im Bereich der Sportboote liegt ausschliesslich bei den Kantonen. Der Bund – und damit das BAV – hat im Vollzug und somit auch in der Marktüberwachung keine eigenen Befugnisse. 2001 wurde der grösste Teil der EU-Richtlinie über Anforderungen an Sportboote in die Verordnung vom 8. November 1978 über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (BSV) übernommen, welche letztmalig 2019 überarbeitet wurde. Übernommene Anforderungen betreffen hauptsächlich die Geräuschemissionen von Sportbooten sowie die Abgasemissionen der Antriebsmotoren. Mit Übernahme der EU-Richtlinie wurde das Zulassungsverfahren (Immatrikulation) für Sportboote wesentlich vereinfacht. Bei der Immatrikulation von Sportbooten wurde grundsätzlich die bisherige "Marktzugangskontrolle" durch ein Verfahren der "Marktüberwachung" abgelöst. Bei der Immatrikulation stützt man sich seither weitgehend auf Zertifikate des Herstellers oder von KBS (notified bodies). Eigene Prüfungen sind nur dort erforderlich, wo es Abweichungen zur Richtlinie gibt. Zudem besteht die Möglichkeit zu Nachkontrollen, bei denen die Konformität eines Bootes mit den Bestimmungen der EU-Richtlinie bzw. der BSV überprüft werden kann (Marktüberwachung). Nachkontrollen sind ab dem Zeitpunkt des Inverkehrbringens eines Sportbootes möglich. Obwohl das BAV in der Marktüberwachung von Sportbooten keine eigenen Kompetenzen hat, hat es in Zusammenarbeit mit der Vereinigung der kantonalen Schifffahrtsämter 2016 eine Richtlinie über die Zuständigkeit und Verfahren im Zusammenhang mit der Marktüberwachung erarbeitet. Darin hat das BAV einige Koordinationsaufgaben zwischen den Kantonen übernommen und stellt ausserdem den Kontakt zu entsprechenden Organisationen im Ausland sicher.^{15 16}

¹⁴ BAV (2013): *Konzept Marktüberwachung Eisenbahnen*

¹⁵ BSV (2000): *Erläuterungen zur: Revision der Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (BSV, SR 747.201.1); Revision der Verordnung über die Typenprüfung von Schiffen (SR 747.201.5)*

¹⁶ BSV (2019): *Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (SR 747.201.1)*

3 Bestandsaufnahmen und Einschätzungen der Marktüberwachung in vier Bereichen

In diesem Kapitel wird die Bestandsaufnahme des Verfahrens der Marktüberwachung dargestellt und ein Vergleich der aktuellen Praxis in den vier Bereichen GGU, Seilbahnen, Eisenbahnen sowie Sportboote gezogen. Dabei geht es um die spezifischen Merkmale im jeweiligen Fachbereich (Grundlagen, Anwendung, Erfahrung, Nutzen) und ob dem BAV die richtigen Werkzeuge für eine effiziente Marktüberwachung zur Verfügung stehen. Anhand von Informationen aus den Experteninterviews werden in diesem Kapitel die jeweiligen Bereiche beschrieben und verschiedene Perspektiven innerhalb der Bereiche auf Basis der Gespräche dargelegt.

Folgende Fragestellungen (gemäss Pflichtenheft) werden in der Diskussion beleuchtet, welche in tabellarischer Form jeweils wie folgt gegliedert ist:

- Charakterisierung des **gesamten Verfahrens der Marktüberwachung** inkl. wahrgenommener Vor- und Nachteile, Erfahrungen, aktuellem Stand, Sicherheit und Kostenimplikationen für die Beteiligten
- **Rollen und Aufgaben** insbesondere auch Aussenwahrnehmung des BAV
- Relevante **künftige Entwicklungen** (System, Akteure, globalisiertes Umfeld) und mögliche **Optimierungen** (Kooperation etc.)

Eine detailliertere Thematisierung für die Bereiche GGU und Seilbahn erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt in Kapitel 4.

3.1 Gefahrgutumschliessung (GGU)

3.1.1 Hintergründe und Ziele zum Systemwechsel

Auf den Systemwechsel angesprochen, äussern sich praktisch alle Befragten dahingehend, dass die Ablösung des EGI ein erwünschter Schritt war. Die dortige Kultur wurde als schwierig beschrieben. Für die Wirtschaftsakteure bestand keine Möglichkeit, auf andere Institutionen auszuweichen. Die fachliche Kompetenz der EGI-Inspektor/-innen wurde jedoch nicht in Frage gestellt. Im Rahmen des Abbaus technischer Handelshemmnisse forderte die Motion Giezendanner (05.3388), die vom Bundesrat am 14.09.2005 positiv entgegengenommen wurde, faktisch eine «Teilprivatisierung» staatlicher Kontrollaufgaben an die KBS. Damit wurde das EGI aufgehoben. Dieser Systemwechsel wird einstimmig begrüsst und die grundsätzlichen Ziele als erfüllt betrachtet: Es besteht Wahlfreiheit bei den KBS, die Teile staatlicher Aufgaben übernehmen. Der Staat konzentriert sich auf die Marktüberwachung.

3.1.2 Umsetzung der Marktüberwachung

Die Marktüberwachung gemäss New Approach im Bereich GGU ist ein relativ neues Verfahren. Deshalb existieren erst wenig Erfahrungen – beispielsweise im Bereich der proaktiven Marktüberwachung. Die Gesprächspartner beurteilen das Verfahren insgesamt als wirksam, gerade auch in Bezug auf die Sicherheit und die geringe Anzahl von sicherheitsrelevanten Vorfällen. BAV-intern wird positiv darauf hingewiesen, dass damit die Thematik keine allzu grosse interne Aufmerksamkeit geniesst. Einig war man sich zudem, dass die Marktüberwachung ein wichtiger, systemkritischer Teil des neuen Systems bzw. eine wichtige Kontrolle im Prozess ist. Tabelle 3 fasst die wichtigsten Aussagen aus den Interviews zusammen und gibt eine Übersicht zu verschiedenen Themen aus drei Perspektiven. Anhand des Perspektivenvergleichs ist es möglich, einzuschätzen, ob das BAV/SAS, die Wirtschaftsakteure und die KBS die gleichen Ansichten teilen und wo es weiteres Verbesserungspotential aus der Perspektive der jeweiligen Interviewpartner gibt.

	BAV/SAS	Wirtschaftsakteure	KBS
Verfahren insgesamt			
Sicht auf Marktüberwachung	Eigene Kernaufgabe; Marktüberwachungsbehörde und Akkreditierung für KBS in einem Gesamtsystem	Verfahren bei dem Hersteller, Betreiber und Industrieverbände als Betroffene und Mitverantwortliche gelten	Wesentliches Element des Konformitätsbewertungsverfahrens – auch einer Marktlogik unterworfen
Reifegrad der Umsetzung (resp. Erfahrungen)	Mehr Zeit für Etablierung im Detail nötig Wertvoller Entwicklungsprozess, bereits viele Erfahrungen integriert	Verfahren funktioniert – noch nicht im Bewusstsein von allen angekommen (z.B. nur regional tätige Mineralölhändler)	Verfahren funktioniert – hohe Qualität, auch als bewusste Strategie
Sicherheitsniveau	Sehr hoch – keine Veränderung durch New Approach festzustellen	Sehr hoch – punktuelle Bedenken, Sicherheit könnte durch abnehmende Qualität der Konformitätsbewertung künftig leiden und kritisch werden	Sehr hoch – sehr punktuelle Bedenken, dass Sicherheitsniveau bei Prüfungen sinken könnte
Vorteile (New Approach)	Verfahren mit Kooperation unter den Akteuren	Wahlmöglichkeiten inkl. gutem Service der KBS; sonst wenig Änderungen	Hohe Zufriedenheit, Partner als Messlatte für neues Verfahren
Nachteile (New Approach)	Neugestaltung der Aufgaben und Etablierung aufwändig	Keine spezifischen Nennungen	Mögliche Tendenz zur Überregulierung in einem marktoffenen Verfahren
Rollen und Aufgaben			
Rolle BAV	Kernaufgabe Marktüberwachung (siehe oben)	Info-Austausch und Kommunikation zum Verfahren als wichtige Aufgabe	BAV ist einer von mehreren Akteuren. Kompetenzen und pragmatische Lösungskompetenz zugeschrieben
Relevanz reaktive Marktüberwachung	Wichtiges Verfahren, aber noch zu wenig Fälle gemeldet (national und international)	Zurzeit wenig relevant, da Verfahren zu wenig gelebt wird (wenige Meldungen)	Wichtiges Element – gerade auch bei Zufallsfunden. KBS aber auch an ihre Kunden gebunden
Relevanz proaktive Marktüberwachung	Sensibilisierung der Wirtschaftsakteure, damit diese ihre Verantwortung ernst nehmen	Wichtig und notwendig damit Marktteilnehmer wissen, dass sie kontrolliert werden. Bisher bei Marktteilnehmenden	Wichtig und notwendig damit auch KBS wissen, dass sie kontrolliert werden

	Formale Prüfungen haben bereits sicherheitsrelevante Mängel aufgedeckt Hilft künftig Schwerpunkte zu setzen	allerdings wenig bekannt oder «gespürt»	
Qualität des Informationsaustausches	Gute Erfahrungen mit Wirtschaftsakteuren – allerdings noch zu wenig Meldungen	Direkter Austausch mit der grossen Anzahl an Marktteilnehmenden schwierig; einige Betreiber könnten BAV durchaus noch mehr Informationen zu kritischen Produkten liefern	BAV nimmt Input von KBS aus deren Erfahrungen ernst und will davon lernen; Rückmeldungen an KBS weiterhin erwünscht
Entwicklungen und Optimierungen			
Erwartete Systemveränderungen	Keine fundamentalen Änderungen (Verfahren auch noch jung) – weiterhin globale Betrachtung	Keine spezifischen Nennungen	Keine spezifischen Nennungen – ggf. könnte Zahl der KBS sinken
Verbesserungsvorschläge	Siehe Folgekapitel	Teils stärkere Einbindung von Praxiserfahrungen bei Richtlinien gewünscht Klarheit verbessern, was Vollzug Marktüberwachung und Vollzug SDR/ADR resp. Gefahrgutgesetzgebung ist	Siehe Kapitel zum Konformitätsbewertungsverfahren

Tabelle 3: Perspektive auf die Marktüberwachung von Gefahrgutumschliessungen

Nachfolgend werden einige der oben dargelegten Aspekte/Themen zusammengefasst und genauer thematisiert. Für weiterführende Informationen wird auf das Folgekapitel verwiesen.

Insgesamt zeichnen die Interviewpartner ein zwar noch junges, aber funktionierendes Verfahren, das sich auf Kooperation und Verantwortungsteilung beruft. Was «Marktüberwachung» ist, wird in den Interviews unterschiedlich dargestellt und interpretiert. Die Zuständigkeit für die Marktüberwachung wird übereinstimmend auf Seiten des BAV eingeordnet. Ein wiederkehrendes Thema in den Interviews war die nicht überall klare Abgrenzung zwischen der Marktüberwachung und dem Vollzug der Gefahrgutgesetzgebung im Allgemeinen (BAV, Kantone). Einige Inverkehrbringer (Hersteller) sind der Ansicht, dass sie die Hauptverantwortung tragen, denn sie verfügen über das notwendige Wissen, um allfällige Mängel erkennen zu können. Unter diesen Herstellern ist es zudem unumstritten, dass sie den grösseren Hebel haben, denn wenn an der «Quelle» getestet wird, zeigen Stichproben auch, ob das Problem relevant ist. Wird hingegen bei den Betreibern (Anwendern) kontrolliert, gehe es primär um die korrekte Anwendung des Produktes. Hierbei ist oft die regelwidrige Anwendung eines Produkts Thema, was allerdings per Definition keine Marktüberwachung sei. Aus Sicht des BAV und einer KBS wird hingegen der Vollzug der Marktüberwachung neben der Inverkehrbringung auch beim Betreiber gesehen. Da Probleme oft erst beim Betreiber erkannt würden, müsse deshalb auch dort eine Kontrolle erfolgen. Keine Einigkeit besteht in der

Frage, ob es nur um die Konformität der Produkte bei der Konformitätsprüfung gehe oder auch darum, ob die Anwendung (gemäss den jeweiligen Vorschriften) korrekt stattfindet. Gemäss einer KBS gibt es gewisse Anwendungsfehler, die nur in der Anwendung erkannt werden können. Bei Gefahrgut existieren neben der Marktüberwachung, verschiedene weitere Gesetzgebungen wie das Umweltgesetz, das Gewässerschutzgesetz, das Gütertransportgesetz und weitere Gesetze, deren Vollzug in der Gesamtheit nicht klar abgegrenzt ist. Zudem gibt es teilweise Prüfverfahren, welche aus Sicht des BAV und der KBS teilweise mit sehr viel Aufwand für die Betreiber verbunden sind. Gemeinsam ist den beiden Perspektiven, dass zum Thema Vollzug Marktüberwachung versus Vollzug weiterer Gesetzgebungen, Klärungsbedarf besteht.

In der Schweiz bestehen **hohe Qualitätsansprüche**. Nationale Hersteller begrüssen dies, da sie sich im internationalen Wettbewerb nur über die Qualität und nicht über den Preis differenzieren können. Andererseits beklagen sich Hersteller und Betreiber auch darüber, dass in der Schweiz gegenüber dem Ausland strengere Prüfungen stattfinden und dies als unfair empfunden wird. Diese ungleichlangen Spiesse entstehen aus Perspektive der Hersteller dann, wenn «minderwertige» Produkte importiert werden, diese auf den Schienen oder der Strasse durch die Schweiz gefahren werden, oder wenn vorgeschriebene Prüfungen im Ausland weniger streng vollzogen werden. Der «Spiess» ist daher aus Sicht Hersteller und Betreiber nicht gleich lang und sie fühlen sich benachteiligt. Die beiden Aussagen der Differenzierung über die Qualität und der ungleichlangen Spiesse widersprechen sich. Es ist in Bezug auf das Thema «minderwertige» Importe auch nicht ganz klar, ob dies wirklich eine ernstgemeinte Aussage ist und ein Bedürfnis der Wirtschaftsakteure darstellt, unbedingt international gleiche Bedingungen für alle Wirtschaftsakteure zu schaffen.

Damit die Standards eingehalten werden, schlagen einzelne Interviewpartner/-innen vor, dass eine internationale Aufsichtsbehörde zweckmässig wäre und, dass nicht nur eine nationale Regelung bzgl. GGU besteht. Dies ist allerdings ein kontroverser Diskussionspunkt.

In Bezug auf das Vertrauen wurde teilweise die Frage aufgeworfen, wie gross dieses von Seiten der Marktüberwachungsbehörde in die Wirtschaftsakteure ist. Ein Grundvertrauen auch in Bezug auf Kompetenzen und Vorgehen ist da, könnte allerdings aus Perspektive der Wirtschaftsakteure und der KBS gestärkt werden. Begründet wird dies u.a. mit einer gewissen wahrgenommenen Tendenz zur Überregulierung seitens der Marktüberwachungsbehörden.

Kosten für den Systemwechsel

Eine grobe Abschätzung zu dem veränderten Aufwand bzw. der Kosten zeigt, dass das neue System zu mehr Kosten aufgrund des gestiegenen Aufwandes beim BAV geführt hat. Im Folgenden befindet sich die Kostenabschätzung zum verursachten Aufwand durch den Systemwechsel anhand der vom BAV zur Verfügung gestellten Daten.

Vor dem Systemwechsel waren die Prüftätigkeiten der Konformitätsbewertung Aufgabe des EGI. Dementsprechend bezieht sich der gesamte Aufwand sowohl auf Personalkosten innerhalb des BAV/ASTRA als auch auf die durch das EGI entstandenen Kosten. Das EGI finanzierte sich durch Gebühren selbst. Die Kosten der Expertentätigkeit im Auftrag des BAV/ASTRA (Teilnahme an nationalen und internationalen Sitzungen wie UNO und RID Fachausschuss) wurden diesen in Rechnung gestellt. Der durchschnittliche Aufwand betrug hierfür CHF 110'000 im Jahr.¹⁷ Zusätzlich entstand durch Mitarbeitende des BAV und des ASTRA Personalaufwendungen von etwa 0.2 FTE¹⁸, dies entspricht ungefähr CHF 47'200 pro Jahr.¹⁹ Die gesamten Aufwendungen der beiden Bundesämter BAV und ASTRA umfassten somit **vor** dem Systemwechsel rund CHF 157'200 pro Jahr.

¹⁷ Die Angaben (BAV) beziehen sich auf den Zeitraum 2007 – 2011.

¹⁸ Die FTE wurden anhand der Referenzfunktionen der Bundesverwaltung (EPA 2011) mit dem Lohn eines Mitarbeiters der Lohnklasse 25 x Faktor 1.5 berechnet (= CHF 236'000).

¹⁹ Die Angabe zu den zusätzlich benötigten Personalressourcen wurden vom BAV geschätzt.

Nach dem Systemwechsel entstanden mit der Auflösung des EGIs vereinzelt Kosten für technische Überprüfungen im Rahmen der Marktüberwachung.²⁰ Diese belaufen sich durchschnittlich auf etwa CHF 7'500 pro Jahr. Zusätzlich hat sich der personelle Aufwand durch den Systemwechsel erhöht. Das BAV beschäftigt nun etwa 2.5 FTE, wobei hier Personalressourcen für Marktüberwachung, Bezeichnung und Aufsicht der KBS und Anpassungen des GGUV enthalten sind. Die 2.5 FTE¹⁸ entsprechen ungefähr CHF 590'000 pro Jahr. Das ASTRA hat nur noch im Rahmen von Absprachen und Koordinationsaufgaben einen Aufwand. Die gesamten Aufwendungen des BAV und ASTRA umfassen somit **nach** dem Systemwechsel etwa CHF 597'500 pro Jahr.

Der Vergleich der Kosten, die bei dem BAV/ASTRA vor und nach dem Systemwechsel angefallen sind zeigt, dass der Aufwand durch den Systemwechsel um ca. 380% angestiegen ist. Der Bundesrat ist in seinem Beschluss vom 31. Oktober 2012 von einem erhöhten Personalaufwand beim BAV von insgesamt 3.6 FTE ausgegangen. Verglichen mit den durchschnittlichen 2.5 FTE wurde der geplante Aufwand damit um 30% unterboten. Im Vergleich zum erwarteten Aufwand ist dem BAV eine effiziente Umsetzung des neuen Systems anscheinend gelungen. Aufgrund der Zahlen und Daten des BAV kann allerdings nicht auf Mehr- oder Minderkosten des Systemwechsels aus volkswirtschaftlicher Sicht geschlossen werden.

3.2 Seilbahnen

3.2.1 Hintergründe und Ziele des Systemwechsels

Die treibende Kraft des Systemwechsels war auch bei den Seilbahnen, die Übernahme des Europäischen Rechts in das Schweizer Recht, womit die Marktüberwachung eingeführt wurde. Hierbei ging es sowohl um eine Harmonisierung und Öffnung des Marktes, als auch darum, ein einheitliches Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Die Industrie erhoffte sich eine Vereinfachung, indem sicherheitsrelevante Bauteile einheitlichen, harmonisierten Normen und Standards entsprechen müssen. Somit können durch den Systemwechsel in jedem Land einheitliche Verfahren zur Zulassung durchlaufen werden. Diese Vereinfachung kommt anscheinend insbesondere den Herstellern zugute. Anscheinend ist es BAV-intern zu einer Vereinfachung gekommen und Arbeiten wurden hin zu den KBS verlagert. Da die Marktüberwachung bei Seilbahnen insbesondere durch Austausch zwischen der Marktüberwachungsbehörde und den Herstellern stattfindet, hat sie anscheinend bei den Betreibern insgesamt wenig Veränderung mit sich gebracht. Mit Betreibern wurde gemäss Vorgehen (siehe oben) kein Interview geführt, sodass deren Perspektive hier nur beschränkt berücksichtigt werden kann.

3.2.2 Umsetzung der Marktüberwachung

Es existieren wenig Anbieter von Seilbahnen. Die Zahl von Betreibern ist gerade im Vergleich zu GGU klein und überschaubar. Die Angebote sind durch Harmonisierung und globale Absatzmärkte geprägt. Die Inbetriebsetzung von Seilbahnen schliesst die Prüfung der Dokumentation und der Schnittstellen von sicherheitsrelevanten Bauteilen ein, worauf sich die folgenden Aussagen auch fokussieren.

Die Tabelle 4 fasst die wichtigsten Aussagen aus den Interviews zusammen und gibt eine Übersicht über den Bereich Seilbahnen aus den beiden Perspektiven der Überwachungsbehörden und der Hersteller, wobei nur auf die eingangs erwähnten wenigen Gespräche Bezug genommen wird.

²⁰ Die Angaben (BAV) beziehen sich auf den Zeitraum 2014 – 2018.

	Überwachungsbehörden (BAV/IKSS)	Hersteller
Verfahren insgesamt		
Sicht auf Marktüberwachung	Überwachungspflicht – wahrgenommen durch reaktive Meldungen von Vorfällen an die Aufsichtsbehörde	Zentrales Element: festgestellte Mängel bei Anlagen an Marktaufsicht melden, auch um alle Akteure der Branche zu informieren
Reifegrad der Umsetzung (resp. Erfahrungen)	Hoch und etabliert	Hoch und etabliert
Vorteile (New Approach)	Etabliertes und einheitliches Verfahren; erhöhte Sicherheit bei Kleinanlagen (siehe unten)	Prozesse sind stark standardisiert: schnelle Abwicklung von Aufträgen durch Zugriff auf Baugruppen bedingt durch Konformitätsbewertungsverfahren Übernationale Gültigkeit der Anforderungen an Bauteile
Nachteile (New Approach)	Aufwand für Dokumentationspflicht und geforderte Eigenverantwortung könnte für kleine Hersteller schwerer umsetzbar sein	Aufwändig bei Neuanlagen aufgrund der geforderten Herstellererklärungen
Sicherheitsniveau	Hoch, keine Veränderung durch Systemwechsel – evtl. bei kleinen Seilbahnen sogar erhöht (standardisierte Komponenten und nicht Einzelanfertigungen)	Sehr hoch, keine Veränderung durch Systemwechsel
Bewertung der Kosten	Für Hersteller: Kosten für Umstellung waren vorhanden, haben sich jedoch insgesamt reduziert Für Betreiber: Keine Änderung für Betreiber, für kleine Anlagen ist der Dokumentationsaufwand ggf. leicht gestiegen BAV: Vermutlich Kostenverschiebung innerhalb BAV	Hohe Kosten bei Systemumstellung Höhere Kosten in den vergangenen Jahren, jedoch eher durch strengere Normen als durch Konformitätsbewertungsverfahren selbst
Rollen und Aufgaben		
Rolle des BAV	Als Aufsichtsbehörde für Marktüberwachung bei sicherheitsrelevanten Mängeln aktiv Prüfung von Vorfällen und Begleitung/Überwachung der Massnahmen	Behörde, an die Mängel gemeldet werden Abstimmung der Massnahmen für Behebung der Mängel

	Verantwortung für Informationsaustausch mit EU-Länder	
Relevanz reaktive Marktüberwachung	Sehr hoch, Meldepflicht von Vorfällen	Sicherheitsrelevante Mängel werden gemeldet
Relevanz proaktive Marktüberwachung	Aktuell nicht notwendig, je nach Entwicklung des Marktes in Zukunft relevant	Keine
Qualität des Informationsaustausches	Gut und etabliert, Meldungen jedoch oft zeitverzögert	Gut – unklar, ob Rückmeldung von Marktaufsicht anderer Hersteller an die ganze Branche gehen
Entwicklungen und mögliche Optimierungen		
Zukunftsentwicklungen	Eintritt von Akteuren ausserhalb des europäischen Raums	Keine spezifischen Nennungen
Verbesserungsvorschläge	Kein spezifischer Bedarf für Veränderungen	Kein wesentlicher Bedarf – ggf. im Jahresgespräch mit den Behörden Thema Marktüberwachung aufgreifen

Tabelle 4: Perspektive auf die Marktüberwachung von Seilbahnen

Folgend werden einige zentralen Punkte aus der Tabelle 4 zusammengefasst und detaillierter diskutiert.

Zur Sicht auf die Marktüberwachung ist festzuhalten, dass sich die Überwachung im Bereich Seilbahnen auf die **aktive Aufarbeitung** aufgetretener oder – basierend auf Risikoabschätzungen der BAV-Sektion Grundlagen – identifizierter Mängel konzentriert. Dementsprechend steht für die Hersteller sowie die Marktüberwachungsbehörde **ein gut funktionierendes Meldesystem für sicherheitsrelevante Mängel** der Anlagen bzw. einzelner Bauteile im Vordergrund.

Es besteht eine **Meldepflicht** von sicherheitsrelevanten Mängeln an die Marktaufsichtsbehörde. Sowohl das BAV/IKSS als auch die Hersteller bewerten das Verfahren als **gut aufgestellt**. Innerhalb des BAV gibt es vereinzelt Stimmen, die eine schnellere Meldung der Betreiber an die Aufsichtsbehörde begrüssen würden. Diese wenden sich oftmals zunächst an die Hersteller, da diese für die Problemlösung zuständig sind und Vorschläge für Massnahmen erarbeiten müssen. Unklarheiten bestehen bei Herstellern, ob die Vorfälle von anderen Herstellern von der Marktüberwachung an sie weitergeleitet werden, sofern diese existent sind.

Das **Verfahren der Konformitätsbewertung** von sicherheitsrelevanten Bauteilen durch akkreditierte Stellen hat sich gemäss den interviewten Personen gut **bewährt**. Die Hersteller haben die Wahl, bei welcher Stelle sie die Konformitätsbewertung vornehmen und bewerten sowohl den Preis, als auch die Qualität der Prüfung als zufriedenstellend. Auch aus Sicht der Marktaufsichtsbehörde gibt es aktuell keine Bedenken bzgl. der gelieferten Qualität der KBS.

Ein wichtiger **Vorteil** des New Approach ist, dass die **angestrebte Vereinfachung** des gesamten Systems von Seiten der Aufsichtsbehörde die auch von den Herstellern als positiv betrachtet wird. Es schafft für die Hersteller die Möglichkeit, **Prozesse zu standardisieren sowie einheitliche Sicherheitsstandards** zu schaffen. Als positive auch betriebswirtschaftliche Konsequenz müssen sie nicht mehr entsprechend den spezifischen Anforderungen eines Landes produzieren, sondern entsprechend allgemeingültigen Standards, ohne, dass dies das Sicherheitsniveau negativ beeinflusst.

Als **Nachteil** wurde erwähnt, dass sich die kleinen Hersteller teilweise beschweren, weil die formalen Aufwendungen und damit die Kosten relativ gestiegen seien. Grosse Hersteller können diese auf

mehr Projekte abwälzen. Seitens Behörden geht man davon aus, dass diese Kosten auch ohne Systemwechsel entstanden wäre, da sie aufgrund steigender Anforderungen im Sicherheitsstandard und nicht auf das System an sich zurückzuführen sind.

Die Einführung des neuen Systems ist anscheinend bei allen Beteiligten anfangs mit erheblich **zeitlichem und finanziellem Aufwand** verbunden gewesen. Der Systemwechsel hat beim BAV eher zur Verlagerung von Aufgaben geführt. Bei den jährlichen Kosten fallen beim BAV rund 0.25 FTE²¹ mehr als früher an (in Kombination Eisenbahnen und Seilbahnen). Allerdings sind die Kosten für die Überprüfung von Sicherheitsbauteilen vor Einführung der Marktüberwachung (jetzt bei den KBS und Herstellern) nicht bekannt, sodass keine Gesamtbeurteilung möglich ist. Kostenfolgen für die anderen Partner (Hersteller, Betreiber, KBS) und damit des Gesamtsystems wurden im Rahmen dieses Projekts nicht erhoben.

Insgesamt wird die Umsetzung der Verfahren der Marktüberwachung und der Konformitätsbewertung im Bereich Seilbahnen **als etabliert und gut funktionierend** bewertet. Zudem zeigen zwei der für die Marktüberwachung relevanten **Akteure** (Marktüberwachungsbehörde und Hersteller) eine hohe Übereinstimmung in ihrer Beurteilung des Verfahrens. Deshalb kann auch aus dem Perspektivenvergleich von einem gut funktionierenden Verfahren gesprochen werden. Dementsprechend gibt es anscheinend **wenig Handlungsbedarf**. Im Informationsaustausch sind punktuelle Optimierungen anzudenken. Diese sind allerdings nicht sicherheitsrelevant, da aus Sicht aller Befragten von einem funktionierenden Meldesystem für sicherheitsrelevante Mängel ausgegangen werden kann. Ein genanntes Beispiel war, dass bei den jährlichen Treffen zwischen BAV und Herstellern auch das Verfahren der Marktüberwachung per se thematisiert werden könnte. Ein weiterer Aspekt betrifft die Abstimmung zwischen dem BAV und dem IKSS in Bezug auf die Durchführung und Kommunikation der Gebührenerhebung. Zurzeit werden Kosten für die Marktüberwachung seitens IKSS auf die Projektanträge umgewälzt, da dort auch keine weiteren Einnahmenquellen vorliegen. Die Kosten der Marktüberwachung seitens BAV werden aus dessen Budget getragen und nicht direkt weiterverrechnet. Diese kann als Ungleichbehandlung verstanden werden.

3.3 Eisenbahnen

3.3.1 Hintergründe und Ziele des Systemwechsels

Wie oben dargestellt ist die Marktüberwachung auch im Bereich Eisenbahnen vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die Europäische Union zur Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa einen grenzüberschreitenden Markt mit einheitlichen Zulassungsregeln, weitestgehend ohne behördliche Schranken geschaffen hat. Der «New Approach» orientiert sich dabei an definierten Schutzziele. Die Richtlinie über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems (Interoperabilitätsrichtlinie) bezweckt den europaweit sicheren und durchgehenden Zugverkehr. Sie spezifiziert die grundlegenden Anforderungen in Form von „Technischen Spezifikationen« (TSI). Die Gewährleistungen des reibungslosen und einheitlich-sicheren Bahnbetriebs ist auch für die Schweiz ein wichtiges Ziel, weshalb die Verfahren mit Marktüberwachung und Konformitätsbewertung auch in der Schweiz nachvollzogen wurden. Einheitliche Verfahren waren sicher auch im Interesse von Herstellern und Betreibern. Wichtige Grundlagen sind in die schweizerische Eisenbahngesetzgebung integriert. (EBG, SR 742.101 und EBV, SR 742.141.1)

3.3.2 Einschätzung zur Umsetzung der Marktüberwachung

Um das System zu ändern, brauche es einen politischen Beschluss inkl. entsprechender Ressourcen (Fachwissen, Finanzen etc.).

²¹ Die FTE wird anhand der Referenzfunktionen der Bundesverwaltung (EPA 2011) mit dem Lohn einer/eines Mitarbeitenden der Lohnklasse 25 x Faktor 1.5 berechnet (= CHF 236'000).

fasst die wichtigsten Aussagen aus den Interviews zusammen und gibt eine Übersicht über den Bereich Eisenbahn und Marktüberwachung (Güterverkehrs) aus zwei Perspektiven. Neben dem BAV ist die Perspektive der Branche (Verband der verladenden Wirtschaft, VAP) resp. eines Betreibers (Wagonvermieters) dargestellt. Da der Fachbereich keine Priorität innerhalb des Projekts hatte, wurden keine zusätzlichen Interviews geführt.

	BAV	Betreiber
Verfahren insgesamt		
Sicht auf Marktüberwachung	Eigensicht als «Begleiterin» der Branche (weniger «Überwacherin»)	Aufsicht liegt beim BAV Alle Akteure haben Teilverantwortung, keine Zentralisierung gewünscht
Reifegrad der Umsetzung resp. Erfahrungen mit dem Verfahren	Hoch und etabliert; keine wesentlichen Probleme	Ausreichend und gut umgesetzt
Vorteile (New Approach)	Keine wesentlichen Veränderungen für BAV Für Hersteller: klar eine Vereinfachung, Eigenverantwortung gestärkt	Marktöffnung und Wettbewerb im neuen System deutlich besser
Nachteile (New Approach)	Anforderungen an Umgang mit Dokumentation resp. Zertifikaten höher	Grade für Hersteller hoher Aufwand für Dokumentation – ggf. für kleine Hersteller nicht leistbar
Sicherheitsniveau	Hoch – keine Hinweise auf Veränderungen durch Systemwechsel	Hoch – auch NOBOs auf hohem Niveau, weshalb sinnvollerweise inhaltlich keine weitere Prüfung durch BAV
Bewertung der Kosten		Sicherheitssystem insgesamt sehr teuer und restriktiv – gerade im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern Kosten aber auch reduzierbar durch Wiedertzulassung in der Schweiz
Rollen und Aufgaben		
Rolle BAV	Eigene Aufgabe im Rahmen der «Marktüberwachung»	BAV könne nur wenig beeinflussen, da man sich in einem europäischen System bewegt Konstruktive & pragmatische Handhabung durch BAV geschätzt
Relevanz reaktive Marktüberwachung	Sehr hoch – Fokus auf reaktive Marktüberwachung. Information	Sehr hoch – Fokussierung auf reaktive Marktüberwachung

	resultiert teilweise aus Sicherheitsüberwachung, allerdings nur wenig gemeldete Fälle	sinnvoll, da nicht per se unsichere Bereiche, die angegangen werden müssen
Relevanz proaktive Marktüberwachung	Gering Falls bei Zulassung Probleme auffallen, erfolgt Meldung an BAV Zulassung ist komplizierter und langwieriger Prozess, BAV will keine weiteren Hemmnisse setzen	Gering
Qualität des Informationsaustausches	Noch nicht optimal – Betreiber gehen häufig erst zum Hersteller, BAV ist erst später im Boot Gemeinsamer Erfahrungsaustausch wie bei Seilbahnen noch nicht etabliert	Vorhandene Unsicherheiten über den Informationsfluss zwischen Betreibern, Herstellern, Behörden (wer informiert wen?) liegen nicht am neuen System – ist aber optimierbar
Veränderungen und Verbesserungen		
Erwartete Systemveränderungen	Keine grossen Veränderungen zu erwarten	Nationale Strukturen noch stärker auflösen; geringere Bedeutung nationaler «BAV»
Verbesserungsvorschläge	(keine spezifischen Nennungen)	Optimierung Informationsaustausch (siehe oben)

Tabelle 5: Perspektive auf die Marktüberwachung von Eisenbahnen

Insgesamt blickt das System «Eisenbahn» auf eine **lange sicherheitsorientierte Erfahrung** zurück, wodurch möglicherweise das Innovations- und Veränderungstempo eher klein ist. Die Sicherheit wird auch im Kontext der Marktüberwachung und Konformitätsbewertung von **keinem der Interviewpartner in Frage gestellt**, zumal auch noch eine Vielzahl anderer Verfahren für die Zulassung und den Betrieb gelten. Die Qualität der NOBOs wird als gut erachtet und stellt auch bei möglicherweise vorhandenen internationalen Unterschieden keine Gefährdung der Sicherheit dar.

Die geteilte und gelebte Verantwortung zwischen Herstellern, Betreibern und staatlicher Aufsicht ganz im Sinne der Marktüberwachung, wird von den Befragten begrüsst. Die **Beteiligten nehmen ihre Verantwortung** wahr und es besteht gegenseitiges Vertrauen. Zentralisierungstendenzen der Verantwortung, wie sie offenbar in einzelnen Ländern beobachtet werden, werden nicht begrüsst, sondern als Verantwortungsabschiebung beurteilt.

Insgesamt besteht eine **hohe Zufriedenheit** mit dem Verfahren. Mehrfach wurde die **gute Zusammenarbeit** und der pragmatische Ansatz des BAV hervorgehoben, dass – ganz im Sinne der Marktüberwachung – nicht noch weitere nationale Kontrollen eingebaut werden, sondern konforme Produkte zugelassen sind. Demnach macht die **Fokussierung auf die reaktive Marktüberwachung** für die Beteiligten auch Sinn.

Übergeordnet wurde mehrfach die sehr hohe Regulierungsdichte im System Eisenbahn thematisiert, wobei dem BAV hier eine Offenheit für neue Lösungen und unkomplizierte Verfahren – wo möglich – attestiert wurden.

3.4 Sportboote

3.4.1 Hintergründe und Ziele des Systemwechsels

Die Richtlinie der EU über Sportboote wurde 2001 ins Schweizer Recht übernommen. Dies allerdings nur teilweise, da die Anforderungen an den Umweltschutz nicht dem schweizerischen Niveau entsprachen. Unterdessen wurde die EU-Richtlinie erweitert und total revidiert.²² Die Übernahme bedeutete für die Schweiz eine komplette Neuausrichtung; ein Wechsel von der Einzelzulassung zur Konformitätsprüfung. Gemäss Aussagen erfolgte diese Übernahme durch die Schweiz zu einem relativ frühen Zeitpunkt und eher schnell, weshalb einige Konsequenzen nicht antizipiert wurden (Kompetenzen, Aufgaben, Verantwortungen). Die Zulassung von Sportbooten sollte hauptsächlich auf der Konformitätsprüfung basieren. Tatsächlich scheint die Richtlinie von den Kantonen bis heute nicht so umgesetzt. Zurzeit wird ein Zwischenweg realisiert, der aber nicht als Marktüberwachung im engeren Sinne gelten kann, denn die Boote werden nach wie vor einzeln geprüft. Ein Grund könnte sein, dass die Kantone den Konformitätsbewertungen nicht trauen. Diese Skepsis könnte gemäss Interviewaussagen nicht ganz unbegründet sein, denn die Branche der Sportboote ist den Inhalten des «New Approach» nicht gewachsen, was insbesondere bei der möglichen Selbstdeklaration relevant ist. Denn es gäbe auch viele Kleinhersteller von Sportbooten, welche wenig Wissen über die formalen Anforderungen oder beispielweise zur Qualität von Zertifikaten bei Importprodukten hätten. Die Kantone befinden sich dazwischen; zwischen den Kunden, die ein Boot zulassen wollen und der Bundesgesetzgebung, welche vorschreibt wie diese Zulassung vonstattengehen soll.

3.4.2 Einschätzung zur Umsetzung der Marktüberwachung

Die Sportboote stellten kein Schwerpunkt dieses Projekts dar. Die Um das System zu ändern, brauche es einen politischen Beschluss inkl. entsprechender Ressourcen (Fachwissen, Finanzen etc.).

fasst die wichtigsten Aussagen aus den Interviews zusammen und gibt eine Übersicht über den Bereich Sportboote aus Perspektive des BAV, der Schifffahrtsämter und der Bootsbauer wieder.

	BAV	VKS (Vereinigung der Schifffahrtsämter)	Schweizerischer Bootsbauer Verband
Verfahren insgesamt			
Sicht auf Marktüberwachung	Marktüberwachung wäre ein Instrument, um NO-BOs & Hersteller zu kontrollieren, gerade wenn wenig Vertrauen besteht	Kantonale Umsetzung anspruchsvoll, da bspw. bei festgestellten Mängeln Rückgriffe auf ausländische Hersteller nicht in eigener Kompetenz liegen	Grundidee war, dass der Staat dank den Konformitätsbewertungen nicht mehr jedes einzelne Produkt prüfen sollte, dies ist nicht gegeben Zulassende Behörde hätte auch die Verantwortung, nicht konforme Produkte vom Markt zu nehmen, was nicht funktioniert

²² BSV (2019): *Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (SR 747.201.1)*

Reifegrad der Umsetzung und Erfahrungen	Marktüberwachung findet nicht statt – sondern Einzelprüfungen	Kompromisslösung im Rahmen des Machbaren – Kantone sind sich der Aufgaben bewusst, z.T. fehlen auch Erfahrungen und v.a. Ressourcen	Marktüberwachung seit 1995 in Kraft, aber wenig gelebt, Verständnis was Marktüberwachung ist, nicht ausreichend verbreitet
Sicherheitsniveau Schweiz	Hoch	Hoch	Hoch – Sicherheit ist gewährleistet, allerdings nicht durch Verfahren, sondern durch hohe Qualität der Produkte
Aufgaben und Rollen			
Rolle BAV	Eigene Rolle: Koordinationsfunktion von Meldungen zwischen Kantonen Übernimmt Kommunikation mit anderen Marktüberwachungsstellen im Ausland	BAV stellt Kontakt zu ausländischen Stellen her Konkret aber wenig Fälle durchgespielt und z.T. langwieriger Austausch	BAV wird in der Praxis nicht wahrgenommen, Zulassung erfolgt ausschliesslich durch Kantone
Relevanz reaktive Marktüberwachung	Ist Aufgabe der Kantone Sehr wenig Fälle – schwierige und langjährige Verfahren	Viele Schwierigkeiten und Hürden, wenn mangelhaftes Produkt gefunden wird – Ressourcen für Kontakt mit ausländischen Behörden begrenzt und wahrgenommene Aufgabe beim Bund	Wunsch, dass diejenige Stelle, welche ein Sportboot zulässt, auch Expertise hat, dieses wieder vom Markt zu nehmen.
Relevanz proaktive Marktüberwachung	Keine spezifischen Aussagen	Keine spezifischen Aussagen	Keine spezifischen Aussagen
Qualität des Informationsaustausches	Insgesamt zu wenig Austausch	Zugang der Kantone zu Informationssystemen offen	Austausch als sehr positiv und gut bewertet
Veränderungen und Verbesserungen			
Erwartete Systemveränderungen	Keine spezifischen Aussagen	Keine wesentlichen Änderungen erwartet	Keine Systemänderungen erwartet, ausser es folgt ein politischer Vorstoss
Verbesserungsvorschläge	Prüfen, ob Kantone Typenprüfungen reduzieren könnten, um Res-	Um Situation weiter zu entwickeln, müssten die formalen Grundlagen angepasst werden.	Kongruenz zwischen Verantwortung, Aufgaben und Kompetenzen bei

	sources für Marktüberwachung zu nutzen		den Kantonen herstellen
--	--	--	-------------------------

Tabelle 6: Perspektive auf die Marktüberwachung von Sportbooten

Folgend werden einige zentralen Punkte aus der Um das System zu ändern, brauche es einen politischen Beschluss inkl. entsprechender Ressourcen (Fachwissen, Finanzen etc.).

zusammengefasst und detaillierter diskutiert.

Das aktuell gelebte Verfahren ähnelt eher der Motorfahrzeugkontrolle als der Marktüberwachung – so die Aussagen der Interviewpartner. Neben den formalen Grundlagen werden die Boote auch inspiziert. Zusätzlich seien periodische Nachkontrollen etabliert. Danach gilt die Zulassung für alle Schweizer Gewässer. In Deutschland und Frankreich finde nur eine formale Prüfung statt. In anderen Ländern existiert keine.

Gemäss Aussagen scheinen **Hersteller und Betreiber/Besitzer mit den gelebten Verfahren der Marktüberwachung und Konformitätsprüfung per se keine Probleme** zu haben. Vielmehr dreht es sich um Fragen der **Zuständigkeiten und der Umsetzung** zwischen Bund und Kantonen und ob eine reine Marktüberwachung überhaupt etabliert werden soll. Aus Sicht **BAV und Kantone bleibt damit die Situation unbefriedigend**. Über Zuständigkeiten herrscht nur teilweise Konsens. Es wurde die Frage gestellt, ob ein Kanton die Konformität eines Sportboots beurteilen kann oder nicht. Dies sei keine technische, sondern eine politische Frage. Gemäss einer Interviewaussage wäre zu prüfen – wenn die Kantone oder der Bund die notwendigen, fachlichen Kompetenzen für die Zulassung nicht haben – ob ein **Gremium geschaffen werden soll, welches über die entsprechenden Kompetenzen** verfügt. Dieses Gremium muss nicht zwingend eine staatliche Institution sein. Um das System zu ändern, brauche es einen politischen Beschluss inkl. entsprechender Ressourcen (Fachwissen, Finanzen etc.).

3.5 Vergleichender Überblick

Die Prozesslogik der Marktüberwachung ist in den vier betrachteten Bereichen gleich, aber die Rahmenbedingungen unterscheiden sich deutlich (Marktgrösse, Internationalisierung, Hersteller- und Produktvielfalt). Zudem unterscheidet sich der Reifegrad der Marktüberwachung stark und auch die Rolle des BAV ist unterschiedlich. Die folgende Tabelle 7 vergleicht zusammenfassend die Sicht der Fachbereiche in Bezug auf die Marktüberwachung.

	GGU	Seilbahn	Eisenbahn	Sportboote
Sicherheitsniveau	Hoch	Hoch, bei kleinen Betreibern ggf. erhöht	Hoch, unverändert	Hoch, kaum Fremdgefährdung
Reifegrad, Umsetzung	Eher tief, in Entwicklung	Hoch	Hoch	De facto keine Marktüberwachung etabliert
Charakterisierung und Spezifika	Viele Detailvarianten innerhalb GGU	Kleiner Markt mit engen Beziehungen	Sehr international geprägt	Keine Marktüberwachung, Kantone vs. Bund
Rolle BAV	Kernaufgaben	Rollenteilung mit IKSS nach Anla-	Fokus reaktive Marktüberwachung	Sekundär, da kantonale Zuständigkeit

		gentyp; Fokus reaktive Marktüberwachung		
Vorteile	Neue Wahlfreiheiten in Bezug auf KBS	Etabliertes und einheitliches Verfahren, erhöhte Sicherheit bei Kleinanlagen, Konkordat als effiziente Lösung	Sehr hohe Sicherheit, umfangreiche Regulierung	Einfacher Prozess Endkunde
Nachteile	Internationale Qualitätsunterschiede	Aufwand für Dokumentationspflicht, möglicher Nachteil für kleine Hersteller	Effizienz Infoaustausch	Fach-Know-how Kantone und wahrgenommen Aufgabenteilung unklar
Entwicklungsvorschläge	Marktüberwachung weiter optimieren und Markt beobachten	Internationale Zusammenarbeit informell weiterführen	Info-Austauschsystem punktuell stärken	Systemänderung politisch motivierbar

Tabelle 7: Vergleich der Fachbereiche in Bezug auf die Marktüberwachung

Als Zwischenfazit lässt sich die Sicht der Interviewpartner/-innen wie folgt zusammenfassen:

- In drei der vier Fachbereichen (GGU, Seilbahnen, Eisenbahnen) ist das Verfahren der Marktüberwachung eingeführt und etabliert. Auf einer generellen Systemebene gibt es kaum Kritik oder wesentliche Verbesserungsvorschläge. Einzig im Bereich der Sportboote wurde das Verfahren der Marktüberwachung de facto noch nicht umgesetzt.
- Der Reifegrad lässt sich in drei Gruppen aufteilen: A) Die Bereiche Seilbahnen und Eisenbahnen sind seit Jahren eingespielt. Es herrscht Vertrauen zwischen den Akteuren, sodass der Informationsfluss funktioniert. B) Dies ist grundsätzlich auch für den Bereich GGU gegeben, nur ist das Verfahren noch nicht lange etabliert, woraus sich punktueller Klärungsbedarf bspw. zur Gestaltung der proaktiven Marktüberwachung ergibt. C) Zu dem Bereich Sportboote siehe oben.
- Erfreulicherweise wird in allen Bereichen das Sicherheitsniveau als hoch beurteilt. Hier besteht aktuell kein Handlungsbedarf. Vor allem im Bereich GGU und Seilbahnen wurde darauf hingewiesen, dass sich durch Marktveränderungen (z.B. Eintritt von neuen Herstellern ausserhalb Europas, Qualität resp. Marktdruck von/auf KBS) die Situation sich verändern könnte. Es wird eine periodische Neubeurteilung vorgeschlagen.
- Das BAV erfüllt aus Sicht der Interviewpartner/-innen seine Aufgaben gut und die Kooperation wird als wertvoll bezeichnet. Es gibt nur wenig Wünsche an das BAV – bspw. zum Informationsaustausch im Bereich der Eisenbahnen.

4 Effektivität und Effizienz der Marktüberwachung von GGU und Seilbahnen

In diesem Abschnitt steht die vertiefte Bewertung der Marktüberwachung hinsichtlich Effizienz und Effektivität bei GGU und Seilbahnen im Fokus. Hierbei wird anhand des definierten Soll-Systems aus der «Good Practice»²³ (vergl. auch Kapitel 2) der aktuelle Stand der Marktüberwachung (Ist-System) bewertet. Die vier wesentlichen Grundsätze der «Good Practice» an denen das Ist-System gemessen wird, sind 1. Marktüberwachungsstrategie, 2. Verhältnismässigkeit, 3. grenzüberschreitende Zusammenarbeit und 4. Auswahl der relevanten Wirtschaftsakteure. Die Beurteilung erfolgt aufgrund der erhobenen Daten und aufgrund der Interviews mit den Aufsichtsbehörden, wobei die Perspektiven weiterer Interviewpartner/-innen das Bild ergänzen. Zudem wird in einem internationalen Vergleich der Vollzug in unterschiedlichen Ländern aus Sicht der ausländischen Behörden erhoben.

4.1 Gefahrgutumschliessung

4.1.1 Evaluation gemäss den Grundsätzen der «Good Practice»

Im Folgenden wird jeweils kurz der Grundsatz erläutert und anschliessend die konkrete Praxis (Ist-System) darauf aufbauend beurteilt.

Erster Grundsatz «Vorgehen»: *Es wird ein effizientes und intelligentes Vorgehen entsprechend der verfügbaren Ressourcen gefordert.*

Dieser Grundsatz fordert von den Marktüberwachungsbehörden ein effizientes und intelligentes Vorgehen. Um dies zu erreichen, sind reaktive und/oder proaktive Marktüberwachungstätigkeiten durchzuführen.

Die reaktive Marktüberwachung wird in der Regel durch ein Ereignis ausgelöst. Hierzu zählen gemäss Good Practice beispielsweise Vorfälle wie Unfälle, Meldungen von anderen Marktüberwachungsbehörden über RAPEX²⁴ bzw. ICSMS²⁵ sowie Mitteilungen oder Hinweise aus anderen externen Quellen.

Tabelle 8 zeigt die Anzahl reaktiv eröffneter Fälle sowie die Anzahl tatsächlich nicht konformer Fälle. Zusätzlich gibt sie Auskunft, woher die Meldungen stammen.

GGU (inkl. ortsbewegliche Druckgeräte)					
	2014	2015	2016	2017	2018
Reaktive eröffnete Fälle	1	5	5	9	9
Reaktive nicht konforme Fälle	1	1	3	6	9

²³ AdCo (2017): *Bewährte Verfahren für die Marktüberwachung*

²⁴ Das RAPEX (Rapid Exchange of Information System) ist das Schnellwarnsystem der Europäischen Union für gefährliche Konsumgüter, ausgenommen Nahrungs- und Arzneimittel sowie medizinische Geräte. Allerdings werden RAPEX-Meldungen nicht an die Schweiz zugestellt, da kein entsprechendes Abkommen besteht.

²⁵ Das ICSMS ist das internetgestützte Informations- und Kommunikationssystem für Behörden, Wirtschaft und Verbraucher für die europaweite Marktüberwachung.

Meldung durch					
Wirtschaftsakteure	0	3	2	1	1
KBS & Prüfstellen	1	2	1	2	0
Zoll	0	0	0	0	0
Andere Mitgliedstaaten	0	0	0	0	0
Dritte/nat. Marktüberwachungsbehörden	0	0	2	6	8

Tabelle 8: reaktive eröffnete und reaktive nicht konforme Fälle von GGU

Gemäss Tabelle 8 gab es 2014 nach der Einführung des neuen Systems im Bereich GGU nur eine einzige reaktive Meldung. Zwischen 2014 und 2017 haben sich die Meldungen erhöht, wobei diese derzeit vor allem durch kantonale Behörden (Polizei), Marktüberwachungsbehörde oder Dritte erfolgen. Vereinzelt Meldungen erfolgen durch KBS und Prüfstellen sowie durch Wirtschaftsakteure. Da im Gegensatz zu den anderen Bereichen (bspw. Seilbahnen) bei GGU keine Meldepflicht besteht, sind die Meldung durch die Wirtschaftsakteure besonders interessant. Laut Auskünften der deutschen und niederländischen Behörden gibt es in diesen Ländern jedoch kaum Meldungen durch Wirtschaftsakteure. In Abschnitt 4.1.2 «Ausblick: Internationale Erfahrungen» wird daher vertieft auf die Rolle der Wirtschaftsakteure aus Sicht der befragten Marktüberwachungsbehörden eingegangen.

Die **reaktive Marktüberwachung** wird gemäss der vorliegenden Zusammenstellung **entsprechend der Good Practice** durchgeführt, deren Stellenwert ist bei GGU allerdings **insgesamt eher von gering Bedeutung**. Diese Beurteilung stützt sich sowohl auf die geringe Anzahl reaktiver Fälle, als auch auf Aussagen der Interviewpartner/-innen (Kapitel 3.1.2). Demgemäss sei die Marktüberwachung für Wirtschaftsakteure kaum wahrnehmbar und von geringer Relevanz. Entsprechend scheint es angezeigt, die Wirksamkeit der reaktiven Marktüberwachung zu steigern und einen effizienteren Ressourceneinsatz zu erreichen.

Vorbeugende **proaktive Marktüberwachungstätigkeiten** sollen gemäss der Good Practice helfen, Verstössen entgegenzuwirken. Dabei gilt es gemäss Good Practice drei Aspekte zu beachten: a) Festsetzung der Schwerpunkte anhand von Marktkenntnissen, b) spezifische Planung, Organisation und Durchführung der Überwachungsprogramme – wobei neben den eigentlichen Prüfungsaktivitäten bspw. auch Massnahmen zur Sensibilisierung als proaktive Tätigkeiten gelten, c) Anforderungen und Vorgehen bei der Durchführung von Marktüberwachungskampagnen. Bei der Evaluation der proaktiven Marktüberwachung wurden die Schwerpunkte bei (a) und (b) gesetzt, womit auch ein guter Einblick zum effizienten und intelligenten Vorgehen ermöglicht wird.

Beim Planen und Festsetzen der Schwerpunkte der Marktüberwachung (a) bezog sich das BAV zunächst auf die grosse Markterfahrung der früheren EGI-Mitarbeitenden. Aufgrund der durchgeführten wiederkehrenden Prüfungen (Meldungen KBS) kennt das BAV über die Grössenordnungen bestimmter Produkttypen (siehe Tabelle 11). Diese Grundlage steht dem BAV auch künftig zur Verfügung. Allerdings wird es kaum möglich sein, exakte Kennzahlen zu allen Produkten zu ermitteln. Für die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen und die Konformitätsbeurteilung ist der Hersteller verantwortlich. Vor Inverkehrbringen eines Produktes findet keine weitere Kontrolle und damit keine Erfassung der Produkte mehr statt. Der freie Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt erschwert die Bestimmung der Marktgrösse erheblich. Entsprechend dem Vorschlag COM(2017).795²⁶ für eine EU-Verordnung zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die

²⁶ Europäische Kommission (2017): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Bestimmungen und Verfahren für die Konformität mit und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union für Produkte [...]. Verfügbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-795-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>

Konformität und die Durchsetzung von Harmonisierungsrechtsvorschriften wird ausserdem eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Zoll gefordert. Beim internationalen Vergleich (Abschnitt 4.1.2) hebt ein Interviewpartner diese Zusammenarbeit mit dem Zoll als zentrale und relevante Kooperation für die Marktüberwachungstätigkeiten hervor. Auch in der Schweiz führt der Zoll im Rahmen seines Auftrags verschiedene Kontrollen durch. Gemäss Auskunft BAV ist eine Zusammenarbeit im Kontext der Marktüberwachung angedacht, findet jedoch noch nicht statt. Solche Informationen dürften die Marktkenntnisse innerhalb des BAV weiter verbessern.

Für die b) Planung und anschliessende c) Durchführung der ersten proaktiven Marktüberwachungstätigkeiten führte das BAV eine ausführliche Risikoanalyse durch. Das Vorgehen erfolgte gemäss anerkannter Praxis der Störfallverordnung. Zudem wurde das Risiko nicht konformer Produkte für Mensch und Umwelt berücksichtigt. Aufgrund der Analysen wurden erste proaktive Überwachungstätigkeiten durchgeführt. Die Überwachungen 2017 erfolgten bspw. unter anderem bei Baustellentanks auf Baustellen und bei Unterhaltsbetreibern.

Die Planung und Durchführung der Marktüberwachung bei Baustellentanks hat zu Kontroversen geführt – auch zur Frage, was zur Marktüberwachung oder eher zum Vollzug der SDR gehört. Unterschiedliche Wirtschaftsakteure kritisieren die punktuelle Prüfung einzelner Baustellentanks auf Baustellen. Solche Einzelprüfungen seien ineffizient und es könnten keine Rückschlüsse auf den Markt der Baustellentanks gezogen werden. Sie sind zudem der Ansicht, dass die Aufgabenteilung zwischen kantonalen und nationalen Behörden vermischt würden. Die Überprüfung der korrekten und sachgerechten Anwendung eines Baustellentanks sei eine kantonale, polizeiliche Aufgabe und die Marktüberwachungsbehörde müsse überwachen, ob konforme, bzw. zugelassene Baustellentanks auf dem Markt sind. Im Hinblick auf die Maximierung der Effizienz wird in der Good Practice festgehalten, dass sich die Marktüberwachungsbehörden nach Möglichkeit nicht auf Einzelprodukte konzentrieren sollen, sondern auf Waren, die mit grossen Stückzahlen hergestellt werden, oder auf solche die Gesundheit und Sicherheit von Verbraucher/-innen, Nutzer/-innen gefährden oder Schäden für die Umwelt verursachen können (Good Practice, S. 8). Die Baustellentanks erfüllen entsprechend der Risikoanalyse zwar das Kriterium zur Sicherheit der Umwelt, jedoch ist die Prüfung auf Baustellen oft auch mit der Prüfung der sachgerechten Anwendung von Einzelprodukten verbunden. Selbst wenn in der Marktüberwachung auf der Baustelle einzig geprüft würde, ob ein im Verkehr befindliches Produkt korrekt zugelassen und konform mit den einschlägigen Produktnormen ist, sind Einzelprüfungen auf einer Baustelle vor dem Hintergrund, dass die «grösste Wirkung auf den Markt» erzielt werden soll (GP, S. 6), kritisch zu hinterfragen.

Bei der Planung und Durchführung proaktiver Marktüberwachungstätigkeiten hat das BAV gemäss einem Interview vom Februar 2019 deshalb die Schwerpunkte gegenüber 2016/2017 verändert. Derzeit werden Erfahrungen, insbesondere auch aus der reaktiven Marktüberwachung in die Planung der proaktiven Marktüberwachung verstärkt einbezogen. Zudem betont das BAV, dass es die Kenntnisse und Erfahrungen der Wirtschaftsakteure besser für eine effektive Marktüberwachung nutze. Diese Herangehensweise wird auch in der Good Practice sehr empfohlen. Die **Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteuren optimiert anscheinend deshalb die Schwerpunktsetzung, um proaktive Marktüberwachungsaktivitäten noch gezielter einzusetzen.**

Als die Marktüberwachung eingeführt wurde, berücksichtigte das BAV auch das Risiko, jedoch überarbeitete es später seine Annahmen bzgl. Eintrittswahrscheinlichkeit. Grosse GGU bergen zwar ein potentiell hohes Risiko, doch machte das BAV die Erfahrung, dass mit wiederkehrenden Prüfungen bereits eine hohe Qualität der Produkte sichergestellt werden kann. Das BAV erkannte zudem, dass bei der industriellen Anwendung von Produkten, oft vertiefte Produktkenntnisse bestehen, mögliche Mängel erkannt werden und das tatsächliche Risiko nicht konformer Produkte eigenverantwortlich reduziert wird. Deshalb legte das BAV 2018 (sowie 2019) einen stärkeren Fokus auf Konsumgüter mit den Konsument/-innen als Nutzer (Betreiber). Im Gegensatz zur industriellen Verwendung verfügen Konsument/-innen kaum über spezifisches Wissen im Umgang mit den GGU-Produkten und möglichen Mängeln, weshalb – so auch die Erfahrungen des BAV sowie anderer Länder (siehe Abschnitt 4.1.2 «Ausblick: Internationale Erfahrungen») – durch diese Produkte ein erhöhtes Risiko besteht.

Die Verlagerung der Prüffaktivität hin zu Konsumgütern mit grösserer Stückzahl – verbunden mit den strengeren Prüfungen – dürfte dem Grundsatz des «effizienten und intelligenten Vorgehens» genügen und vermag den Grundsatz besser zu erfüllen als die anfängliche rein proaktive Marktüberwachung im industriellen Umfeld.

Im Rahmen der proaktiven Marktüberwachung führt das BAV Kontrollen (fokussierend auf bestimmte Produkttypen) bei allen relevanten Wirtschaftsakteuren durch. Hierzu gehören für das BAV auch die Logistikunternehmen, da hier möglichst breit und eine grössere Anzahl von Produkttypen kontrolliert werden können. Proaktive Marktüberwachungstätigkeiten dienen dabei nicht nur der Prüfungen von Produkten, sondern auch der Sensibilisierung der Wirtschaftsakteure und Bekanntmachung der Marktüberwachung. Diese Zielsetzung wird auch in der Good Practice im Rahmen der Planungstätigkeit proaktiver Aktivitäten als gewünschtes Vorgehen betont.

Das BAV hat bei der proaktiven Marktüberwachung bisher ausschliesslich visuelle Inspektionen der Produkte durchgeführt. Hierbei konnten bereits wichtige, bzw. sicherheitsrelevante Mängel identifiziert werden. Die visuellen Inspektionen bedeuten, dass die «inhaltliche» Konformität der Produkte und damit der Kern der Arbeit der KBS übergeprüft werden (d.h. die Produkte werden nicht erneut im Labor eingehend geprüft). Basierend auf den Interviewaussagen wurde einheitlich angemerkt, dass die Qualität der Schweizer KBS sehr hoch ist und diese die Produkte sehr genau prüfen, was diese Form der Prüfung rechtfertigt. Die zusätzliche Produkteprüfung im Labor ist oft mit hohen Laborkosten verbunden. Aus wirtschaftlicher Sicht scheint es gerechtfertigt, die Ressourcen für breite visuelle Inspektionen zu nutzen. Wichtig ist hierbei die Entwicklung des Konformitätsbewertungssystems zu beobachten und auf bspw. mögliche Änderungen zu reagieren:

- Veränderung der Anzahl an KBS in der Schweiz
- Vermehrt Hinweise von Wirtschaftsakteuren, dass sich die Qualität der KBS in der Schweiz verändert hat
- Veränderung der Anzahl der im Ausland durchgeführten Konformitätsbewertungen (inkl. wiederkehrende Prüfungen)

Zeichnen sich bezüglich dieser Aspekte starke Veränderungen auf dem Markt ab, könnte es in Zukunft notwendig werden zusätzlich zu visuellen Kontrollen auch vereinzelt Prüfungen im Labor durchzuführen.

Zweiter Grundsatz «Verhältnismässigkeit»: *Für Korrekturmassnahmen muss die Verhältnismässigkeit zwischen Schaden und Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden.*

Reaktive und proaktive Marktüberwachung	2014	2015	2016	2017	2018
Nicht konforme Fälle (aus reaktiver & proaktiver Marktüberwachung)	1	1	6	15	14
freiwillige Massnahmen Wirtschaftsakteure bei nichtkonformen Fällen	0	0	2	3	10

Tabelle 9: nicht konforme Fälle und freiwillige Massnahmen für GGU bei Marktüberwachung

Bei Anordnung von Korrekturmassnahmen muss gemäss Good Practice das Verhältnis zwischen Schadenpotential und Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden. Werden von den Wirtschaftsakteuren freiwillig Massnahmen eingeleitet, erfolgt keine Anordnung durch die Marktüberwachungsbehörde, womit die Verhältnismässigkeit gegeben sein dürfte. Die Tabelle 9 zeigt, dass über die Jahre die Zahl der freiwilligen Massnahmen stieg, sodass 2018 bei 10 von 14 Fällen auf diese Weise die Konformität des Produktes wieder sichergestellt wurde.

Bei den anderen nicht konformen Fällen ordnete das BAV an, dass die betroffenen Wirtschaftsakteure die erforderlichen Massnahmen ergreifen. Dies erfolgte in den Jahren 2014 und 2015 in je einem Fall, 2016 und 2018 in 4 Fällen und 2017 in 12 Fällen. Bei diesen Fällen kann die Verhältnismässigkeit grundsätzlich hinterfragt werden. Die Anforderungen an die Korrekturmassnahmen legt das BAV gemäss dem effektiv vorhandenen Risiko anhand des ICSMS Katalogs fest. Bei hohen Risiken sieht das BAV keinen Verhandlungsspielraum, bei mittleren Risiken behält es sich in Abhängigkeit der Kooperationsbereitschaft vor auch harte Korrekturmassnahmen zu verfügen. Ob bei der mittleren Risikokategorie das Verhältnismässigkeitsprinzip eingehalten wird, kann mit dieser Evaluation nicht abschliessend beantwortet werden. Das **BAV geht in der Eigeneinschätzung davon aus, dass die Verhältnismässigkeit jeweils ausreichend berücksichtigt wurde**. Die klar geregelten Prozesse des BAV sowie die geringe Anzahl nicht konformer Fälle, lässt vermuten, dass die Verhältnismässigkeit von Korrekturmassnahmen gegeben ist.

Dritter Grundsatz «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit»: *Die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten ist hinsichtlich einer wirksamen Marktüberwachung unverzichtbar. Zeitnaher Informationsaustausch über die Marktüberwachung und deren Ergebnisse sind effizient zu koordinieren.*

Entsprechend dieses Grundsatzes erfordert eine wirkungsvolle Marktüberwachung eine gut funktionierende internationale Zusammenarbeit. Da im Bereich der GGU mit Ausnahme der ortsbeweglichen Druckgeräte (TPE) und im Unterschied zu Seilbahnen kein Meldesystem von Vorfällen existiert, wäre bei den reaktiven Fällen der internationale Informationsaustausch zu nicht konformen Produkten wichtig. Derzeit gibt es allerdings erst sehr wenig ICSMS Meldungen. Das ICSMS Meldesystem ist unvollständig und auch die Schweiz hat, wie verschiedene andere Länder nicht konforme Produkte nicht erfasst. Die Unvollständigkeit wird auch im Abschnitt 4.1.2 zur internationalen Zusammenarbeit von ausländischen Interviewpartnern bestätigt. Die nicht optimale internationale Zusammenarbeit wird teilweise mit der Ressourcenknappheit, teilweise aufgrund unklarer Zuständigkeitsregelungen aber teilweise auch mit dem Datenschutz begründet. So sollen künftig die Fälle im ICSMS zwar erfasst werden, jedoch gemäss MRA-Regelungen²⁷ darin keine vertieften Berichte dargestellt werden. Die in der Good Practice beschriebene «unverzichtbare Zusammenarbeit» ist anscheinend in der Praxis momentan nur begrenzt umgesetzt.

Die Publikation der Schwerpunkte von proaktiven Marktüberwachungsprogrammen würde die internationale Zusammenarbeit erleichtern und helfen die unterschiedlichen nationalen Bemühungen zu koordinieren. Tatsächlich haben von den 31 Ländern des Binnenmarktes nur 22 Länder im Jahr 2018 und nur 10 Länder im Jahr 2019 die vorgeschriebenen Informationen zu Marktüberwachungsprogrammen auf der Webseite²⁸ publiziert. Bei den publizierten Inhalten und Berichten variiert der Tiefgang und die Aussagekraft zwischen den Ländern stark. So sind beispielsweise beim Deutschen Marktüberwachungsprogramm zu ortsbeweglichen Druckgeräten sehr spezifische Informationen zu finden.

Die eingeschränkte Bereitschaft von Marktüberwachungsbehörden anderer Länder für einen Austausch im Rahmen dieses Projekts stellte eine Herausforderung für die vorliegende Evaluation dar. In Bezug auf die ortsbeweglichen Druckgeräte erklärten sich die lediglich zwei der vier angefragten Länder (resp. ihre Behördenvertreter) bereit, ein Interview zu Marktüberwachungsaktivitäten zu führen. Nichtsdestotrotz will das BAV Anzeichen erkannt haben, dass sich die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene langsam verbessert und der New Approach in immer mehr Ländern umgesetzt

²⁷ Das MRA ist das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen.

²⁸ Europäische Kommission (2019): Market Surveillance. Verfügbar unter http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en

wird. Das BAV betont, dass derzeit bereits ein guter informeller Austausch mit vielen Ländern existiere. Auf informeller Ebene seien weniger Hürden vorhanden, was eine effektive und zielführende grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermögliche.

Auch wenn die, gemäss **Good Practice angestrebte formale Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern noch nicht erreicht ist, zeichnet sich auf informeller Ebene ein positiver Trend für eine verbesserte Zusammenarbeit ab**. Allerdings müsse auch jedes einzelne Land prüfen, ob es seinen Verpflichtungen gerecht wird, wobei das ICSMS hierbei eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit darstellt. Die Schweiz sollte diesbezüglich prüfen, in welchem Ausmass Wissen und Erfahrungen künftig mit den internationalen Partnern geteilt werden sollten. Die Absicht des BAV künftig Meldungen (mit begrenztem Informationsgehalt) im ICSMS vorzunehmen, dürfte ein erster wichtiger Schritt sein.

Vierter Grundsatz «Auswahl der relevanten Wirtschaftsakteure»: Klare und, entsprechend ihrer Rolle in der Lieferkette, verhältnismässige Verpflichtungen für Wirtschaftsakteure. Um die bestmögliche Wirksamkeit der Marktüberwachung in Europa²⁹ sicherzustellen, sollten die Marktüberwachungsbehörden Korrekturmassnahmen stets von dem Wirtschaftsakteur (Hersteller oder Importeur) verlangen, der die Verantwortung für das Inverkehrbringen des Produkts innerhalb der EU/ dem EWR trägt.

Bei nicht konformen Produkten sind gemäss Good Practice stets Korrekturmassnahmen von den verantwortlichen Wirtschaftsakteuren zu fordern, um die höchstmögliche Wirksamkeit auf dem gesamten Markt der EU/dem EWR zu erzielen. Die Beteiligten und die Prozesse der Marktüberwachungsaktivitäten wurden bereits oben diskutiert. In diesem Abschnitt wird zudem der direkte formelle und informelle Austausch des BAV mit Wirtschaftsakteuren diskutiert werden. Das BAV pflegt gemäss eigenen Aussagen einen regen Austausch mit den Wirtschaftsakteuren, primär auf informeller, individueller Ebene. Dies trage zu einer effektiven Marktüberwachung bei und wurde an folgendem Beispiel dargestellt: Die Prüfungen von Gasflaschen haben gezeigt, dass bei Produkten unterschiedlicher Hersteller ähnliche Mängel auftreten. Statt weitere kostspielige Kontrollen durchzuführen, habe das BAV den Austausch mit allen betroffenen Wirtschaftsakteuren gesucht. Hierbei seien die Produktmängel aufgezeigt und die Möglichkeit gegeben worden, proaktiv Massnahmen zur Mängelbehebung zu ergreifen. Die bisherigen Erfahrungen des BAV hätten eine effektive und zeitnahe Behebung der Mängel gewährleistet. Allerdings kann erst in Zukunft (ggf. durch stichprobenartige Kontrolle) abschliessend festgestellt werden, ob alle Wirtschaftsakteure die erforderlichen Korrekturmassnahmen tatsächlich freiwillig umgesetzt haben.

Die Zusammenarbeit der Behörden mit den Wirtschaftsakteuren kann dazu beitragen, die relevanten Wirtschaftsakteure zu erkennen. Auch aus Sicht der Wirtschaftsakteure funktioniere der Austausch insgesamt gut. Sie betonen, ihre hohe Bereitschaft ihr Wissen über den Markt und potentielle Gefahren oder Konformitätsmängel mit dem BAV zu teilen. Einige Wirtschaftsakteure wünschen sich allerdings ein verstärkter Austausch mit dem BAV, bei dem u.a. auch Informationen über andere nicht konforme Fälle ausgetauscht werden. Wie und in welcher Form zu laufenden Verfahren informiert werden kann, ist zu prüfen.

Die **Herangehensweise des BAV ist auf Basis der vorliegenden Aussagen insgesamt effizient und proaktiv**. Die von der Good Practice geforderte bestmögliche Wirksamkeit der Marktüberwachung wird damit anscheinend sichergestellt. Die Bereitschaft für einen Austausch zwischen Wirtschaftsakteuren und Behörden ist in der Schweiz vorhanden. Es gibt viele Anzeichen dafür, dass dieser Austausch als Chance für die Marktüberwachung wahrgenommen werden kann.

²⁹ Sinngemäss auch für ADR/RID-Mitgliedstaaten

4.1.2 Ausblick: Ausländische Erfahrungen

Eine Idee der vorliegenden Evaluation war, die gängige Praxis der Marktüberwachungsbehörde in der Schweiz mit jener der Niederlande, Deutschlands, Frankreichs und Grossbritanniens zu vergleichen. Ziel dieses internationalen Vergleichs war es ggf. Abweichungen oder Verbesserungspotentiale zu identifizieren. Von den angefragten Behörden erklärten sich lediglich die von den **Niederlanden und Deutschland** bereit, im Rahmen eines Telefoninterviews die Evaluation zu unterstützen. Wie bereits oben erwähnt, ist der formal und vorgeschriebene Austausch nicht von allen Ländern umgesetzt. Dies wurde am Beispiel der öffentlich zugänglichen Marktüberwachungsprogramme für 2018 und 2019 erläutert³⁰ und wird deshalb in diesem Abschnitt nicht weiter thematisiert.

Die Telefoninterviews zeigten, dass das **Verfahren** nicht in allen Ländern etabliert ist. In den Niederlanden wurde bspw. das Verfahren erst 2017 so umstrukturiert, dass Aktionen im Rahmen der Marktüberwachung durchgeführt werden können. Diese relativ späte Einführung erfolgte aufgrund langer Diskussionen über Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten innerhalb der Regierung. Alle Interviewpartner betonen, dass der Tiefgang ihrer Marktüberwachungsaktivitäten von den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmt wird. Diese seien sehr begrenzt und sie könnten ihre Marktüberwachungsaktivitäten nicht im vollen Umfang durchführen. Ein Interviewpartner merkte an, dass kleine Länder derart grosse Ressourcenprobleme hätten, dass sie faktisch keine Trennung zwischen KBS und Aufsichtsbehörde ziehen können.

In den Interviews wurde bemerkt, dass die zur Verfügung stehenden Zahlen und Daten nicht ausreichen, um die Veränderung des **Sicherheitsniveaus** quantitativ zu beurteilen. Das Sicherheitsniveau habe sich gemäss Einschätzung des Interviewpartners Deutschland nicht verändert und es könne auch künftig von einem gleichbleibenden Sicherheitsniveau ausgegangen werden. Ein Interviewpartner beurteilte diese Stagnation eher negativ, da Sicherheit ein dynamischer Prozess sei, der sich kontinuierlich leicht verbessern sollte. Mit dem neuen Verfahren seien die Verantwortlichkeiten weniger klar geregelt, da sich bspw. marktwirtschaftlich organisierte KBS mehr an der Kundenzufriedenheit und attraktiven Preisen orientieren müssten, als die Umsetzung der Vorschriften streng zu prüfen. Angesprochen auf die Erfahrung in Deutschland berichtet ein Interviewpartner, dass dieses Spannungsfeld zwischen dem unternehmerischen Aspekt (Einnahmen generieren) und dem zu erfüllenden Auftrag (Prüftätigkeit) der KBS, teilweise eine Herausforderung werden könnte. Aus der Perspektive des niederländischen Interviewpartners habe sich mit der Umsetzung der Marktüberwachung das Sicherheitsniveau etwas verbessert. Hierbei beurteilte er jedoch nicht die Veränderung durch den Systemwechsel per se, sondern die Einführung der Marktüberwachung in den Niederlanden. Mit dem Marktüberwachungsverfahren würden Unternehmen aufgefordert, Regeln zu befolgen. Da das Verfahren erst seit 2017 in den Niederlanden eingeführt sei, benötige es noch etwas Zeit bis die Prozesse vollständig eingeführt und umgesetzt seien. Das Level der Compliance werde deshalb noch etwas ansteigen und danach könne von einer gleichbleibenden Sicherheit ausgegangen werden.

Die **reaktive Marktüberwachung** wird gemäss deutschem und dem niederländischen Interviewpartner umgesetzt. Hierbei stelle das Meldesystem ICSMS und RAPEX die wichtigste Informationsquelle dar. Neben dem Meldesystem führen die Länder zusätzlich Internetrecherchen durch und analysieren Pressemitteilungen. Beide Interviewpartner geben an, dass durch Wirtschaftsakteure bei ihnen keine Meldungen erfolgten, ausser die Wirtschaftsvertreter versprechen sich in einem spezifischen Fall einen Wettbewerbsvorteil gegenüber einem Konkurrenten. Generell wurde in den Interviews betont, dass wenig Zusammenarbeit und Kooperation mit Wirtschaftsakteuren möglich ist. Während in Deutschland jährlich i.d.R. 4-5 reaktive Meldungen eingehen, waren es in den Niederlanden im Jahr 2017 6 reaktive Meldungen, wobei deren Ursache bei genauerer Betrachtung auf menschliches Versagen in der Anwendung zurückzuführen gewesen sei (kein Thema der Marktüberwachung). Der niederländische Interviewpartner betonte, dass sie aufgrund der begrenzten

³⁰ Europäische Kommission (2019): *Market Surveillance*. Verfügbar unter http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en

Ressourcen keine **proaktive Marktüberwachung** durchführen können. In den Niederlanden prüft offenbar die Aufsichtsbehörde Dokumente in Unternehmen, um u.a. für die Marktüberwachung zu sensibilisieren. Ob diese Aktivitäten nicht doch als proaktive Marktüberwachungstätigkeit eingestuft werden können, konnte im Rahmen des Interviews nicht geklärt werden.

Einzig der deutsche Interviewpartner gab an, dass eine nationale proaktive Marktüberwachung erfolgt. Diese wird im Folgenden grob beschrieben. Die Schwerpunkte der proaktiven Marktüberwachung werden mit einer systematischen Risikoanalyse festgesetzt, die auch auf den reaktiven Meldungen und Erfahrungen der KBS aufbaue. Der freie Warenverkehr lasse es allerdings nicht mehr zu, exakte Zahlen über die Produkte, die sich im Land befinden, zu erhalten. Die Marktüberwachung liegt in Deutschland in der Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer. Auf Basis eines zweimal jährlich stattfindenden Erfahrungsaustausches erfolge die nationale Planung und Koordination von Marktüberwachungsaktivitäten in den einzelnen Bundesländern. Hierbei würden Erfahrungen, künftige Herausforderungen sowie die spezifischen Schwerpunkte diskutiert. In den einzelnen Bundesländern werden die Schwerpunkte auf unterschiedliche Produkttypen gelegt, womit national eine breite Marktüberwachung gewährleistet sei. Aufgrund der Risikoabschätzung seien Konsumgüter mehr im Fokus der Marktüberwachung, da hier auch weniger Wissen und Erfahrung im Umgang mit nicht konformen Produkten bestehe. Um mit den Stichproben möglichst alle Bereiche abzudecken, schliessen diese die gesamte Lieferkette mit ein, d.h. den Vertrieb über das Internet, den Import (Kontrollen beim Zoll) aber auch die Inverkehrbringer (z.B. Baumarkt). Bei der Festlegung, der Kontrollen gilt es Stellen zu finden, bei denen möglichst viele Produkte geprüft werden können z.B. Abfüllanlagen von Gasflaschen. Ein etwas geringerer Fokus legt die Aufsichtsbehörde auf Produkte mit geringer Stückzahl, z.B. grosse ortsbewegliche Druckgeräte wie Tankcontainer. Produkte mit grossem potentiellen Schadenausmass, jedoch kleiner Anzahl würden jedoch auch geprüft. Diese seien für die Aufsichtsbehörde eine besondere Herausforderung, da sie aufgrund ihrer Ortsbeweglichkeit nur schwer für eine gezielte Prüfung ausfindig gemacht werden können.

Der Ländervergleich der Schweiz mit den Niederlanden und Deutschland wird wie folgt durch die Interviewpartner/-innen beschrieben. Ähnlich wie Deutschland geben auch die Aufsichtsbehörden der Schweiz an, über gute Marktkenntnisse zu verfügen, jedoch betonen die deutschen Behörden die intensive und wertvolle Kooperation mit dem Zoll. Diese existiert in der Schweiz im Bereich der GGU noch kaum. Im Vergleich zu den Niederlanden ist es anscheinend so, dass die Marktüberwachung in der Schweiz bereits besser etabliert. Denn aufgrund der späten Umstellung auf das neue Verfahren verfügen die niederländischen Behörden bisher noch über wenig Erfahrung mit der Marktüberwachung. Deutschland verfügt hingegen über eine längere Erfahrung mit proaktiver Marktüberwachung. Wie oben beschrieben, hat sich die Schwerpunktsetzung in der Schweiz in 2018/2019 etwas verschoben. Dies deutet darauf hin, dass diese Entwicklung den Grundsätzen in der Good Practice entspricht und dem Vorgehen Deutschlands ähnlich ist. Die Länder unterscheiden sich aktuell aber noch dahingehend, dass in Deutschland stichprobenartig auch proaktive Prüfungen im Labor erfolgen, die Schweiz sich bisher auf visuelle Inspektionen beschränkt. Entsprechend der aktuellen Bewertung der Marktsituation scheint dieses Vorgehen für die Schweiz angemessen zu sein. Dies ist allerdings periodisch zu hinterfragen und ggf. künftig auch durch Laborprüfungen zu ergänzen (siehe Abschnitt 4.1.1 zum Grundsatz Marktüberwachungsstrategien).

Anscheinend variiert die Zusammenarbeit zwischen den Wirtschaftsakteuren und der Marktüberwachungsbehörde zwischen den Ländern stark. In der Schweiz signalisieren die Wirtschaftsakteure eine hohe Bereitschaft, ihr Wissen über den Markt mit der Marktüberwachungsbehörde zu teilen. Die Wirtschaftsakteure sind in der Schweiz vielmehr verwundert, warum sie durch die Aufsichtsbehörde (BAV) nicht stärker in den Prozess eingebunden werden. In den Niederlanden und in Deutschland ist diese Bereitschaft anscheinend seitens der Wirtschaftsakteure nicht gegeben.

Aufgrund der Rückmeldungen aus den verschiedenen Interviews sehen wir zwei mögliche Erklärungsansätze für die hohe Kooperationsbereitschaft der Wirtschaftsakteure in der Schweiz.

1. Die Konsensorientierung ist in der Schweiz u.a. durch das politische System stark verankert. Diese ausgeprägte Konsensorientierung dürfte die gute Kooperation zwischen Wirtschaftsakteuren und Behörden unterstützen (Kulturmerkmal).
2. In der Schweiz betonten die Wirtschaftsakteure, dass sie sich am Markt hauptsächlich durch die Qualität differenzieren möchten. Hierzu benötigt es einen hohen Sicherheitsstandard der Produkte. Die hohe Qualität kann auch durch eine strenge nationale Marktüberwachung sichergestellt werden. Damit streben in der Schweiz die Wirtschaftsakteure und die Aufsichtsbehörden gemeinsam hohe Qualitätsstandards an. Aus den Interviews mit den deutschen und niederländischen Aufsichtsbehörden streben die Wirtschaftsakteure in diesen Ländern Wettbewerbsvorteile eher mit einem einfachen Marktzugang an und die schweizerische Kooperationsbereitschaft sei dort nicht denkbar.

Wie bereits erwähnt könnte dieses Alleinstellungsmerkmal der Schweiz zur Verbesserung der Marktüberwachungsaktivitäten genutzt und weiter gestärkt werden. Weiter wurde in den Interviews erwähnt, dass anscheinend bei den ortsbeweglichen Druckgeräten (nach TPED) die Marktüberwachung in allen Ländern schlecht durchsetzbar sei. Sie sind mit der existierenden TPED-Richtlinie schwer kontrollierbar. Änderungen in der TPED-Richtlinie würden auch die Schweiz betreffen. Einige Male wurde zudem angemerkt, dass die Schweiz aufgrund eines politischen Entscheides die Marktüberwachung auf alle GGU erweitert habe und damit eine Vorreiterrolle einnehme.

4.2 Seilbahnen

4.2.1 Evaluation gemäss den Grundsätzen der «Good Practice»

Analog dem Vorgehen bei GGU werden hier die vier Grundsätze der Good Practice für den Bereich der Seilbahnen diskutiert.

Erster Grundsatz «Vorgehen»: *Es wird ein effizientes und intelligentes Vorgehen entsprechend der verfügbaren Ressourcen gefordert.*

Der Markt für Seilbahnen ist recht klein und überschaubar. BAV und IKSS besitzen gute Kenntnis über die Produkte und Hersteller. Aktuell gibt es nur Hersteller aus dem europäischen Raum. In Kombination mit der Überschaubarkeit des Marktes gibt es deshalb kaum Unsicherheit über unbekannte Produkte oder potentielle Gefährdungen. Im Rahmen des Bewilligungsprozesses erfolgt eine Einzelabnahme der Seilbahn. Dabei werden die Dokumente und die Schnittstellen geprüft. Im Prozess gilt die Konformitätsbewertungsvermutung, es findet keine fachliche Prüfung der Sicherheitsbauteile und Teilsysteme statt. Somit erfolgt keine proaktive Marktüberwachung, um den Bewilligungsprozess nicht zu verzögern. Da aktuell keine Gefährdungen bekannt sind, werden keine weiteren proaktiven Marktüberwachungstätigkeiten verfolgt. Das praktische Vorgehen des BAV sieht demnach folgend aus: Marktentwicklungen werden u.a. auf Ausstellungen und Messen durch die Behörde beobachtet um frühzeitig auf mögliche Veränderungen reagieren zu können. Zudem wird das BAV durch den Zoll über Änderungen z.B. den Eintritt nicht-europäischer Hersteller auf dem Markt informiert. Zeichnen sich relevante Änderungen ab, wird z.B. mit der Einführung proaktiver Marktüberwachungsmassnahmen reagiert. Die entsprechenden Massnahmen sind bereits jetzt angedacht und können bei Bedarf rasch eingeleitet und an die konkrete Situation angepasst werden. Bei den Seilbahnen hat die reaktive Marktüberwachung derzeit Priorität und wird entsprechend der Vorfälle (Meldungen von sicherheitsrelevanten Mängeln) durchgeführt. Es besteht eine Meldepflicht, dass sicherheitsrelevante Mängel den Behörden gemeldet werden müssen. Die Behörden sollten damit über jegliche sicherheitsrelevanten Vorfälle in Kenntnis gesetzt werden.

In unserer Evaluation wurden **keine Hinweise gefunden, dass die Marktüberwachungsstrategie des BAV vom Grundsatz der «Good Practice» abweicht.** Gemäss unseren Abklärungen herrscht derzeit in der Schweiz im Bereich Seilbahnen ein sehr hoher Sicherheitsstandard und wir konnten

keine konkrete Gefährdung erkennen. Das BAV verfügt gemäss unserer Beobachtung über gute Marktkenntnisse. Die Entscheidung derzeit auf proaktive Marktüberwachung zu **verzichten und die verfügbaren Ressourcen auf reaktive Marktüberwachungstätigkeiten zu konzentrieren, dürfte dem Grundsatz des effizienten und intelligenten Vorgehens entsprechen.**

Zweiter Grundsatz «Verhältnismässigkeit»: *Für Korrekturmassnahmen muss die Verhältnismässigkeit zwischen Schaden und Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden.*

	2013	2014	2015	2016	2017
Nicht konforme Fälle	4	4	5	5	6
freiwillige Massnahmen Wirtschaftsakteure bei nichtkonformen Fällen	4	4	5	5	6

Tabelle 10: nicht konforme Fälle und freiwillige Massnahmen für Seilbahnen

Das BAV pflegt eine gute Zusammenarbeit mit den Herstellern, dies zeigt sich insbesondere bei der Bewertung der Verhältnismässigkeit von den Korrekturmassnahmen in nicht konformen Fällen. In der Praxis werden allfällige Massnahmen durch Seilbahnhersteller im Eigeninteresse vorgeschlagen. Das BAV prüft die Herstellervorschläge und gibt sie i.d.R. frei. Dieses Vorgehen wurde in Interviews auch von Seite der Hersteller bestätigt. Die Daten (vgl. Tabelle 9) belegen, dass bisher alle reaktiven Meldungen durch freiwillige Massnahmen von den Wirtschaftsakteuren behoben werden konnten. Dementsprechend musste das BAV bei den Seilbahnen bisher keine Verfügungen ausstellen und Massnahmen anordnen.

In unserer Evaluation haben wir keine **Hinweise gefunden, dass die Marktüberwachungsprozesse des BAV nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und eine härtere Gangart angezeigt wäre.**

Dritter Grundsatz «Grenzüberschreitende Zusammenarbeit»: *Die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten ist hinsichtlich einer wirksamen Marktüberwachung unverzichtbar. Zeitnaher Informationsaustausch über die Marktüberwachung und deren Ergebnisse sind effizient zu koordinieren.*

Die Zusammenarbeit zwischen den Marktüberwachungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten ist im Hinblick auf eine wirksame Marktüberwachung unverzichtbar. Im Bereich der Seilbahnen existieren bereits formale Austauschtreffen auf europäischer Ebene und gemäss internationalem Vergleich ist das Meldesystem (Meldepflicht bei Seilbahnen) etabliert. Gemäss der Good Practice sollte zudem idealerweise ein Austausch zu geplanten proaktiven Marktüberwachungsprogrammen stattfinden. Zum Zeitpunkt dieser Evaluation verfügte das BAV über keine Kenntnisse zu proaktiven Marktüberwachungsprogrammen anderer Länder. Auf der offiziellen Website der EU sind hierzu folgenden Aspekte publiziert:

- Deutschland: ausführliche Beschreibung inkl. Schwerpunkte der proaktiven Marktüberwachung
- Frankreich: Dokument ist verfügbar, jedoch beinhaltet es wenig Informationen und es werden keine Schwerpunkte für proaktive Marktüberwachung beschrieben
- Österreich: Informationen mit Fokus auf die reaktive Marktüberwachung
- Italien: Das letzte Marktüberwachungsprogramm das publiziert ist, betrifft das Jahr 2016

Unsere Evaluation zeigt auf, dass die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit grundsätzlich besser institutionalisiert resp. verbessert werden könnte. Sie hat derzeit jedoch keine grosse Priorität**, da es sich bei den Seilbahnen über einen überschaubaren Markt handelt und wir zum Zeitpunkt unserer Evaluation keine kritischen Risiken erkannt haben, die in diesem Bereich ein sofortiges Handeln erfordern. Sollte sich die Marktsituation verändern, ist auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit neu zu prüfen und ggf. zu optimieren.

Vierter Grundsatz «Auswahl der relevanten Wirtschaftsakteure»: *Klare und, entsprechend ihrer Rolle in der Lieferkette, verhältnismässige Verpflichtungen für Wirtschaftsakteure. Um die bestmögliche Wirksamkeit der Marktüberwachung in der EU sicherzustellen, sollten die Marktüberwachungsbehörden Korrekturmassnahmen stets von dem Wirtschaftsakteur (Hersteller oder Importeur) verlangen, der die Verantwortung für das Inverkehrbringen des Produkts innerhalb der EU/ dem EWR trägt.*

In unserer Evaluation haben wir keine Hinweise gefunden, **dass die gängige Praxis des BAV im Bereich der Marktüberwachung bei Seilbahnen nicht diesem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.**

4.2.2 Ausblick: Ausländische Erfahrungen

Um die gängige Praxis der Marktüberwachungsbehörde im Bereich Seilbahnen der Schweiz mit vier Nachbarländern in Vergleich zu setzen, wurden die zuständigen Behörden im Südtirol (Italien), Österreich, Frankreich und Deutschland angefragt. Von Südtirol und Österreich erklärten sich die angefragten Behördenvertreter bereit, das Evaluationsprojekt im Rahmen eines Telefoninterviews zu unterstützen.

Aus Sicht der befragten Behörden ist das **Verfahren** anscheinend insgesamt **etabliert** und stösst allen Beteiligten auf eine **hohe Akzeptanz**. Dieses Gesamtbild wurde von allen befragten Interviewpartner/-innen bestätigt. Die befragten Behördenmitglieder gehen mehrheitlich davon aus, dass der Aufwand für die Hersteller und Inverkehrbringer mit Blick auf das gesamte Verfahren gesunken sei. Hiervon sollen insbesondere grosse Hersteller profitieren, weil durch den Abbau technischer Handelshemmnisse nicht mehr für jedes Land separate Normen oder Vorschriften berücksichtigt werden müssten. Für die Betreiber soll sich der Aufwand jedoch durch das neue System kaum verändert haben.

Das – bereits vor der Einführung des «New Approach» – sehr hohe **Sicherheitsniveau** soll sich gemäss den befragten Behörden durch das Konformitätsbewertungsverfahren und die Marktüberwachung nicht relevant verändert haben. Die kontinuierliche Verbesserung des Sicherheitsniveaus über die Zeit sei hingegen auf technische Veränderungen zurückzuführen. Die befragten Behördenmitglieder der beteiligten Länder unterstrichen, dass die hohen Sicherheitsstandards auch in Zukunft beizubehalten seien.

Die **Marktüberwachungsstrategien** der unterschiedlichen Länder werden insgesamt als sehr ähnlich dargestellt, wobei es Unterschiede in der Bezeichnung der einzelnen Marktüberwachungsaktivitäten gibt. Die Interviews zeigen hier insbesondere abweichende Definition dazu, was unter proaktiver Marktüberwachung zu verstehen sei. In allen Ländern gilt die Konformitätsvermutung. Jedoch betrachtet das Südtirol die Überprüfung von Schnittstellen und der Dokumente bei der technischen Abnahme vor Ort (während der Inbetriebsetzung) als proaktive Marktüberwachungstätigkeit. Gleichzeitig spricht Österreich – analog zur Schweiz – in dieser Phase nicht von Marktüberwachung. Dementsprechend wird in Österreich und der Schweiz keine proaktive Marktüberwachung durchgeführt. Sieht man von dieser semantischen Abweichung ab, konnten wir keine nennenswerten Unterschiede im Vorgehen der Länder identifizieren.

In Bezug auf die **Marktüberwachungstätigkeiten** sind sich alle befragten Behördenmitglieder der unterschiedlichen Länder darüber einig, dass aufgrund der Überschaubarkeit des Marktes (aktuell

gibt es keine Hersteller ausserhalb der Europäische Union) keine spezifischen Risiken durch nicht konforme Komponenten existieren. Sollte sich der Markt durch einen Eintritt von nicht-europäischen Herstellern verändern und z.B. Seilbahnen aus dem asiatischen Raum auf den europäischen Markt importiert werden, so sinkt die Überschaubarkeit und mögliche Gefährdungen müssten genauer evaluiert werden. Alle Befragten gehen in einem solchen Fall von der Notwendigkeit einer intensiveren Marktüberwachung aus, da hiervon auch sicherheitsrelevante Ersatzteile betroffen sein könnten. Gegebenenfalls seien dann auch zusätzliche proaktive Marktüberwachungsmassnahmen angezeigt. Die Behörden Österreichs planen als einzige im nächsten Jahr auf Messen und Ausstellungen proaktive Marktüberwachungsmassnahmen mit stichprobenartiger Prüfung sicherheitsrelevanter Bauteile und Teilsysteme vor Inbetriebsetzung von Seilbahnen (basierend auf den Erfahrungen aus Deutschland).

Die befragten Behördenmitglieder aller Länder betonen die **Meldepflicht** der Betreiber bei sicherheitsrelevanten Vorfällen. Diese werde grundsätzlich durch die Betreiber erfüllt und habe sich etabliert. Wie schnell die Meldung der Betreiber bei den Behörden eintreffe wird unterschiedlich bewertet. Leichte Verzögerungen werden jedoch mehrheitlich als unproblematisch bewertet. Die unterschiedlichen Behörden stellen fest, dass die Betreiber sich in der Regel zunächst an die Hersteller wenden, da diese für die Massnahmen zur Behebung des Problems verantwortlich seien. Zeitgleich oder auch nachgelagert melden die Betreiber den sicherheitsrelevanten Vorfall den Behörden. Generell wird keine grosse Notwendigkeit wahrgenommen, den Austausch zwischen Behörden und Betreiber massgeblich zu verbessern. Vereinzelt hätten sich Betreiber auch an die Behörden gewandt, um ihre Position gegenüber dem Hersteller zu stärken. Diese Zusammenarbeit könne zwar effektiv sein, führe allerdings auch zur Frage wer die dadurch entstehenden Kosten der Zusammenarbeit trage. Der Austausch zwischen Behörden und KBS sei kaum formalisiert und finde meist eher informell statt. Sehr gute informelle Kontakte zu den KBS sollen beispielsweise im Südtirol und in Österreich bestehen.

In den betrachteten Ländern gibt es anscheinend beim Vorgehen eine **sehr grosse Übereinstimmung im Vergleich zur Schweiz** bzw. zur Schweizer Marktüberwachungsbehörde. Die Abweichungen bei der proaktiven Marktüberwachung dürfte vorwiegend semantischer Natur sein und vor allem auf einer unterschiedlichen Definition beruhen. Zu den spezifischen Marktüberwachungsstrategien der Länder existiert noch wenig internationaler Austausch. Dieser Austausch könnte in Zukunft optimiert werden. Die Evaluation hat gezeigt, dass ein entsprechender Austausch vor allem bei Marktveränderungen (z.B. durch den Eintritt von nicht-europäischen Herstellern) relevant und dringend sein wird.

5 Bewertung Konformitätsbewertungsverfahren im Bereich Gefahrgutumschliessung

5.1 Bewertungen aus unterschiedlichen Perspektiven

Im folgenden Kapitel werden die **Effektivität und die Effizienz des Konformitätsbewertungsverfahrens ausschliesslich im Bereich der GGU** thematisiert. Die Fragestellungen werden wie folgt beschrieben und gruppiert.

- **Umsetzung des Verfahrens:** Inwieweit wurden die Ziele des von der Politik ausgelösten Wechsels erreicht und führt das Zusammenspiel zwischen den Wirtschaftsakteuren und der Marktüberwachungsbehörde zum gewünschten Ergebnis?
- **Aktueller Stand:** Bewährt sich das Aufsichtskonzept in der Praxis? Wie steht es um die Qualität und den Ressourcenbedarf? Wie ist die Kundenwahrnehmung gerade zu den KBS?
- **Blick ins Ausland:** Wie stehen die Schweizerischen im Vergleich zu den ausländischen KBS da? Was sind die Erfahrungen?

Die Evaluation erfolgt vor allem anhand der Interviews mit dem BAV, den KBS und von Marktteilnehmenden (siehe Einleitungskapitel), um verschiedene Perspektiven aufzuzeigen. Wo möglich werden die Aussagen zusätzlich durch Daten gestützt, um das System zu Zeiten des EGI mit dem neuen System zu vergleichen. Für spezifische Aspekte der Marktüberwachung GGU wird auf Kapitel 4.1 verwiesen.

5.2 Umsetzung des Verfahrens

Der **Systemwechsel mit der Einführung eines Konformitätsbewertungsverfahrens wird von allen Gesprächspartnern begrüsst und die grundsätzlichen Ziele als erfüllt betrachtet:** Es besteht **Wahlfreiheit** bei den KBS. Der Staat konzentriert sich auf die **Marktüberwachung**. Die befragten Interviewpartner/-innen sind mit dem aktuellen System zufrieden und keiner der Akteure will zurück in das alte System.

Auf den Systemwechsel angesprochen äussern sich praktisch alle Interviewpartner/-innen dahingehend, dass die **Ablösung des EGI** ein wichtiger Schritt war. Die damals gelebte EGI-Kultur wird als schwierig beschrieben. Für die Wirtschaftsakteure bestand keine Möglichkeit, auf andere Institutionen auszuweichen. Die hohe ausgewiesene **fachliche Kompetenz der EGI-Inspektoren wurde nicht in Frage** gestellt.

Das neue System stellt für viele Beteiligte eine grosse Verbesserung dar. Dies nicht aufgrund der Einführung neuer Prozesse, sondern aufgrund der **Abschaffung des EGI** und des damit erfolgten Kulturwechsels. Der **Transformationsprozess auf das** neue System sei etwas «holprig» verlaufen und nicht vollumfänglich **durchdacht gewesen. Einige Interviewpartner/-innen meinten, dass** die neuen KBS zu Beginn nicht die gleichlangen Startvoraussetzungen wie die Nachfolgeorganisation des Monopolisten EGI gehabt hätten. So seien teilweise Dokumente, Stempel etc. des EGI durch die Nachfolgeorganisation verwendet worden, was bei einigen KBS für Unmut sorgte.

5.3 Aktueller Stand

Die KBS übernehmen eine wichtige Funktion im System. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Wirtschaftsakteure **nun eine Wahl haben** und als „Kunden“ nicht mehr als Bittsteller behandelt werden. Nicht alle KBS bieten alle Prüfungen an. Sie differenzieren sich untereinander hauptsächlich

über den **Service und die Flexibilität**, die Preise seien weitgehend ähnlich. Dabei dürften bzw. sollten keine Qualitätsunterschiede vorhanden sein.

Als ein Indikator für Kundenorientierung wurde bei zwei KBS nach **Erfahrungswerten für die typische Prüfdauer** gefragt. Bei Tankfahrzeug, Kesselwagen, ortsbeweglichen Tanks ist als Prüfdauer in diesem Zusammenhang die Zeit zu verstehen, in welcher das Prüfobjekt nicht einsetzbar war. Zu «EGI-Zeiten» seien zweiteilige Prüfungen (typisch bei wiederkehrenden Prüfungen an Tankfahrzeugen) in 2 Tagen durchgeführt worden, d.h. Innenkontrolle am ersten, Druckprüfung am zweiten Tag, so dass die Prüfdauer insgesamt mindestens 2 Tage betrug. Seit Einführung des KBS-Systems würden solche Prüfungen bei den meisten Unterhaltsbetrieben an einem Tag durchgeführt, so dass die (maximale) Prüfdauer weniger als 1 Tag beträgt. Als Wartezeit wird bei Tanks die Zeit zwischen Auftragseingang und Auftragsausführung verstanden – in der Regel kann ein Auftrag spätestens eine Woche (bzw. 5 Arbeitstage) nach der Anmeldung erledigt werden. Zu EGI-Zeiten war diese eher ein bis zwei Wochen. Diese Daten bestätigen die Wahrnehmung der Wirtschaftsakteure, dass eine rasche und flexiblere Prüfung ermöglicht wurde.

Ein **direkter Preisvergleich zwischen EGI und den KBS ist schwierig**, da die «Marktpreise» der KBS nicht fix sind, sondern oftmals kundenspezifisch offeriert werden und somit nicht generisch vorliegen. Hierbei ist der Preis abhängig von der Prüffart, dem Volumen, Standort (u.a. Anfahrtsweg für Prüfung), ob die Prüfung mit Terminen bei anderen Kunden verbunden werden kann (Reduktion Anfahrtskosten) sowie die Anzahl der zu prüfenden Objekte. Die qualitativen Aussagen aller Interviewpartner waren aber eindeutig: Es sei zu keinen wesentlichen Preisänderungen für Prüfungen gekommen. Der Vollständigkeit halber zeigt die Tabelle 11 die Preise EGI von 2012 – gemäss Angaben BAV.

Case	Typischer Preis (CHF)	
	EGI	KBS
Tankfahrzeug	435.- (bis 6'000 l) 598.- (bis 15'000 l) 730.- (über 15'000 l)	abhängig von Prüffart, Volumen, Standort, andere Kunden, Anzahl Prüfobjekte (variiert)
Kesselwagen	527.- für flüssige/feste Stoffe 796.- für Gase	
Ortsbewegliche Tanks	k.a.	
Grosspackmittel (IBC) aus Metall	118.-	
Flaschen (Gase Gruppen A, F, O)	65.- (bis 4 l) 75.- (bis 16 l) 80.- (16 bis 60 l)	

Tabelle 11: Typische Preise für Prüfungen in Bezug auf unterschiedliche Cases (Daten BAV 2019)

Aufgrund seines noch jungen Alters ist das Konformitätsbewertungsverfahren weiterhin in einer Entwicklung, die laut Interviewpartner noch nicht abgeschlossen sei. So wurde einige Male die Frage gestellt, ob auf Dauer, die zurzeit **sechs KBS im Markt bestehen** können. Welche Auswirkung eine Konsolidierung auf ein bis zwei KBS hätte, wird von den Interviewpartnern kontrovers bewertet. Auf der einen Seite wird dies als Zeichen gewertet, dass der Markt funktioniert, indem er Nachfrage und Angebot in eine Balance setzt, auf der anderen Seite wurden Befürchtungen bzgl. einer neuen Mono- oder Oligopolisierung des Marktes geäußert, die sich ggf. negativ auf den Preis sowie die Kundenzufriedenheit auswirken könnte.

Nach Aussagen einiger KBS und Hersteller sei dieser **Markt** für die Zahl der Marktteilnehmer eigentlich **zu klein**. Es wurde angemerkt, dass teilweise auch Quersubventionierungen innerhalb der KBS-Anbieter nötig seien. Der Markt ist teils schweizweit, teils bereits europaweit oder international ausgelegt, dies ist zwischen den Produkten sehr unterschiedlich. Nicht alle KBS sind für alle Prüfungen akkreditiert.³¹ So gibt es bspw. für Stahlverpackungen nur eine KBS (Swiss Safety Center) welche Prüfungen dafür vornimmt, für Stahlfässer gibt es allerdings Konkurrenz, denn für diese kann auch im Ausland, und somit nach internationalen Richtlinien, eine Prüfung erfolgen.

Entsprechend des New Approach sollte es keine **Qualitätsunterschiede** zwischen den KBS geben, weder national noch international. Innerhalb der Schweiz wurden durch die Interviewpartner – auch durch die Kunden der KBS – keine markanten Qualitätsunterschiede angemerkt, was auch seitens SAS bestätigt wurde. Jedoch wurden dies als mögliches Zukunftsszenario bei zu hohem Preisdruck genannt und scheinen im Ausland aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks bereit zu existieren. KBS sind Marktteilnehmer, ihre Situation am Markt hängt von den Bewertungen ihrer Kunden und dem Preis ab. Sie hätten somit potenziell ein Interesse daran ihre Kunden nicht allzu streng zu prüfen, um diese als Kunden nicht zu verlieren sowie möglichst schnell und viel zu „prüfen“. Auch eine immer grössere Prüfmenge in immer kürzerer Zeit kann zu abnehmender Qualität der Prüfung führen.

Die Akkreditierung der KBS funktioniere gemäss SAS zu 80% über die Prüfung des Fachwissens und 20% über die „Papiere“. Die Konsequenz dieser strengen Akkreditierung ist, dass nicht mehr alles in der Schweiz akkreditiert werden kann, da die Fachkompetenz fehlt. Ein wichtiger, zu thematisierender Aspekt ist, dass das Fachwissen über die Praxis, mit einer Person verschwindet. Alle Akteure sind sich einig, dass aktuell ein noch gutes Level von Know-how der involvierten Personen besteht. Zukünftig wird gemäss SAS und einigen KBS allerdings die **Fachkompetenz für die Akteure des Verfahrens eine grosse Herausforderung** darstellen. Diese Fachkompetenz bedingt auch die Qualität der KBS, da diese oft personengebunden ist, sowohl in der Schweiz als auch der EU. Gemäss einer KBS ist die Konsequenz von **niedrigen Prüfkosten** der **Know-how Verlust von Mitarbeitenden**, da diese für unterschiedliche Themen und nicht nur für einen spezifischen Bereich eingesetzt werden. Weiter sei der Konformitätsbewertungsprozess nicht sehr innovationsfreundlich, das BAV müsste Mut für Sonderlösungen zeigen. Dies wurde jedoch nicht weiter spezifiziert.

Was wären aus Sicht der Interviewpartner **mögliche Folgen eines geringen Fach-Know-how?** Gemäss Andeutungen aus den Interviews würden während die technischen Prozesskenntnisse zurückgehen, die Regeldichte und Prozesse ansteigen, was mit der Verantwortung zu tun hat, denn jeder versucht sich durch die Compliance abzusichern. Nach der SAS ist insbesondere für das Ausland die Compliance gegenüber der Fachkompetenz ein Thema. In der Schweiz könnte dies gemäss einigen Interviewpartner/-innen mit einem Fachkräftemangel evtl. ebenfalls zum Thema werden. Die Konsequenz davon ist, die Empfehlung, sich lieber auf dem Stand der Technik abzusichern, als diesen mit Innovationen weiterzuentwickeln. Für die Beurteilung von Innovationen wären Fachleute gefragt, denn aktuelle Prüfer könnten «nur» Checklisten durchgehen.

5.4 Schweiz und Europa

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wieweit der **Systemwechsel zu einer Verlagerung der Prüfung** ins Ausland geführt hat. Dies wurde teilweise als Befürchtung in den Interviews formuliert. Da innerhalb der GGU grosse Unterschiede an Produkten bzw. der Art von Produkten bestehen (Stückzahl, Konsumenten versus Produkte für Wirtschaftsakteure, Lebensdauer der Produkte, Konformitätsbewertungsverfahren nur Schweiz oder TPED etc.) wurden gemeinsam mit dem BAV fünf spezifische Fälle definiert, die in der Tabelle 12 dargestellt sind.

³¹ Eine Übersicht zu den akkreditierten KBS und deren zugelassenen Prüftätigkeiten befindet sich unter <https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/themen/umwelt/geltungsbereichederbezeichnetenkonformitaetsbewertungsstellenkbs.pdf.download.pdf/geltungsbereichederbezeichnetenkonformitaetsbewertungsstellenkbs.pdf>

Angaben durch		Case 1: Tankfahr- zeug	Case 2: Kessel- wagen	Case 3: Ortsbe. Tanks	Case 4: Gross- packmittel (IBC) au Metall	Case 5: Flaschen (Gase Gruppe A, F, O)
BAV	Geltungsbereich	je nach transportiertem Stoff TPED/ nur GGVV			nur GGVV	TPED
	Lebensdauer in Jahren	30-35	40	30	20	30
	Intervall wiederkeh- rende Prüfung ³²	6	8	5	5	10
	Anzahl CH-Markt: vorher (2010-2013)	1'900	2'400	k.a.	4'700	2'331'000
	Anzahl CH-Markt: nachher (2017)	1'800	2'600*	k.a.	5'100	1'501'000
	Differenz: vor/nach Systemwechsel	-100	200		400	-830'000
	Anzahl Importe (erste KB im Aus- land): vorher (2012)	99%	99%	100%	90%	1-10%
	Anzahl Importe (erste KB im Aus- land): nachher (2017)	100%	100%	100%	80%	80-90%
	Differenz: vor/nach Systemwechsel	1%	1%	0%	-10%	~80%
	Anteil wiederkehr. Prüfung im Ausland (2012)	0%	35%	80%	0%	k.a.
	Anteil wiederkehr. Prüfung im Ausland (2017)	0-5%	75%	80%	0%	k.a.
	Differenz: vor/nach Systemwechsel	0-5%	40%	0%	0%	k.a.
KBS	Verlagerung Prüftä- tigkeit ins Ausland	≤ 5%	≤ 5%	Nicht tangiert durch TPED		25-35%

Tabelle 12: Kennzahlen zu Volumina und deren Veränderungen für fünf Cases im Bereich GGU

³² Dies sind Normalfallzahlen. Viele Stoffe und Umschliessungen haben allerdings andere Intervalle.

Da in diesem Abschnitt das Konformitätsbewertungsverfahren im Vordergrund steht, wurden nur Produkte berücksichtigt, die eine lange Lebensdauer aufweisen und bei denen somit die wiederkehrende Prüfung eine Rolle spielt. Dies ist relevant für den Vergleich zwischen EGI und KBS. **Insgesamt sind in den fünf Cases durch den Systemwechsel wenig Veränderungen zu beobachten.** Auch die Diskussion in der Begleitgruppe zeigte, dass die meisten grösseren **Veränderungen in der Tabelle 12 (rot markiert) durch Veränderungen auf dem Markt** und nicht durch den Systemwechsel zu erklären sind. Ein Beispiel ist der Unterscheid von 40% bei den **Kesselwagen**. Hier habe der letzte Schweizer Hersteller in diesem Zeitraum mit der Herstellung von Gefahrgut-Kesselwagen gestoppt. Deshalb wurde eine weniger hohe Anzahl in der Schweiz geprüft. Bei **Gasflaschen** gibt es keine Schweizer Hersteller. Dort wurden vor dem Systemwechsel Flaschen im Ausland hergestellt und in der Schweiz zugelassen (galten nicht als Import). Nach dem Systemwechsel, wurden die Flaschen immer noch im Ausland hergestellt, aber ca. 10-20% davon wurden durch Schweizer KBS bewertet (gelten nicht als Import). Eine relevante Verlagerung der Prüftätigkeit findet nur bei Case 5 (Flaschen, Gase Gruppen A, F, O) statt. Da die Anzahl der Flaschen auf dem Schweizer Markt auf der Anzahl der durchgeführten wiederkehrenden Prüfungen basiert, kann die Differenz von 830'000 Flaschen vor/nach dem Systemwechsel auf eine Verlagerung hindeuten. Auch nach Angaben der KBS wurden 25-35% oder weniger der Prüftätigkeiten ins Ausland verlagert.

Das Konformitätsbewertungsverfahren und die Marktüberwachung in Bezug auf die ortsbeweglichen Druckgeräte wurde aufgrund eines politischen Entscheids **auf alle GGU erweitert, daher wird von der Schweiz mehr gemacht als von der EU gefordert.** Die Qualität der Prüfungen unterscheidet sich im Vergleich zum Ausland, wobei die Schweiz hier gemäss Interviewaussagen als Musterschülerin mit höherem Niveau vorausgeht. Gemäss den Aussagen einiger KBS sind zurzeit auch Produkte aus der EU auf dem Markt, die keine Konformität gemäss Schweizer Vollzugspraxis haben sollten. Zudem sei im Ausland, wie z.B. in Deutschland der Interessensfokus stärker an der Industrie ausgerichtet. In der Schweiz könne man sich nur über die Qualität absetzen. Die Prüfungen im Ausland werden von einzelnen Interviewpartner/-innen stark hinterfragt und es wird teilweise angezweifelt, ob diese angemessen durchgeführt werden. Die Liberalisierung und der Abbau technischer Handelshemmnisse sei gemäss einigen Interviewpartner/-innen tendenziell etwas aus dem Ruder gelaufen. Dennoch bestehe kein Sicherheitsproblem in Bezug auf die GGU. Ein weiteres angesprochenes Thema ist, dass Schweizer KBS möglicherweise bei der Anerkennung als NOBOs durch die EU benachteiligt würden.

Die Interviewpartner/-innen stellten teilweise fest, dass die Akkreditierung und die Konformitätsbewertung im **internationalen Vergleich auf sehr unterschiedliche Weise stattfinden.** Als sehr bzw. zu tolerant wird dabei England bezeichnet, dort finde lediglich eine Papierprüfung statt, ein Ausfüllen und Versenden der Anträge genüge. Gemäss einiger Interviewpartner/-innen besteht die Vermutung, dass in Frankreich die Prüfung sehr formell erfolge, wobei alle Dokumente vorschriftsgemäss ausgefüllt sein müssten und keine Fehler erlaubt seien. Ebenfalls sollen osteuropäische Länder zu den eher formell-orientierten Ländern gehören. Es wird teilweise vermutet, dass die Einhaltung von Formalien mit der Kompensation fachlicher Kompetenz einhergeht. Ein weiterer Aspekt sind die Verantwortlichkeiten, welche im Ausland unter den jeweiligen Ansprechpartnern teilweise klarer geregelt seien. Im Gegensatz dazu, gebe es in der Schweiz Überschneidungen und Vermischungen zwischen den Verantwortlichkeiten.

6 Fazit und Empfehlungen

6.1 Fazit

Im Rahmen der geführten Gespräche und Abklärungen ergab die vorliegende «Evaluation Marktüberwachung und Konformitätsbewertungsverfahren BAV» folgendes generelles Bild:

- In drei der vier Fachbereiche (GGU, Seilbahn, Eisenbahn) ist das Verfahren der Marktüberwachung eingeführt und etabliert. Aufgrund der unterschiedlichen Risikoprofile und Rahmenbedingungen ist das Verfahren in den einzelnen Bereichen in Details unterschiedlich ausgestaltet. Die Grundidee und die Kernprozesse sind jedoch sehr ähnlich.
- Auf der übergeordneten Systemebene wurde kaum Kritik geäussert oder wesentliche Verbesserungsvorschläge eingebracht. Einzig im Bereich der Sportboote wurde das Verfahren der Marktüberwachung de facto noch nicht umgesetzt, was sich in der entsprechenden Bewertung zeigte.
- Der jeweilige Reifegrad der Marktüberwachung lässt sich in drei Gruppen unterteilen: Die Bereiche Seilbahn und Eisenbahn sind seit Jahren eingespielt. Es herrscht Vertrauen zwischen den Akteuren, sodass der Informationsfluss funktioniert. Dies ist grundsätzlich auch für GGU gegeben. Allerdings ist das Verfahren bei GGU noch nicht lange etabliert, weshalb nach wie vor punktueller Klärungsbedarf besteht, bspw. bei der Gestaltung der proaktiven resp. der Stärkung der reaktiven Marktüberwachung. Zu den Sportbooten kann höchstens in Ansätzen von einer Marktüberwachung gesprochen werden.
- Erfreulicherweise wird in allen Bereichen das Sicherheitsniveau als hoch beurteilt. Aus Sicherheitsüberlegungen besteht derzeit kein Handlungsbedarf. Vor allem im Bereich GGU und Seilbahnen wurde darauf hingewiesen, dass sich durch Marktveränderungen (z.B. Eintritt neuer Hersteller von anderen globaler Wirtschaftsregionen oder Qualität resp. Marktdruck von/auf KBS) sich die Situation verändern könnte.
- Aus Sicht der Interviewpartner erfüllt das BAV seine Aufgaben insgesamt gut und pragmatisch. Es gibt nur wenige Wünsche an das BAV – bspw. zum Informationsaustausch.
- Dort wo die Marktüberwachung gelebt wird, wird die Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsbehörden, KBS und Wirtschaftsakteuren als sinnvoll und funktionierend beurteilt. Die Kooperationsbereitschaft wird als wertvoll bezeichnet und ist im Gesamtbild offenbar von Vertrauen geprägt. Der pragmatische Vollzug wird als typisch schweizerischer Ansatz der Aufsichtskultur verstanden, generell als positiv dargestellt und kaum hinterfragt.
- Das im Bereich GGU betrachtete Verfahren der Konformitätsbewertung wurde gemäss Aussagen in den Interviews mittels der KBS erfolgreich implementiert und funktioniert. Der Systemwechsel hat zu besserer Kundenzufriedenheit (Umgang mit Kunden, Servicezeiten etc.) bei stabilen Preisen geführt. Ausserdem hat er bei der Bundesverwaltung eine Erhöhung des Aufwandes um etwa 440'000 Franken pro Jahr verursacht.
- Bei Gefahrgut existieren neben der Marktüberwachung von GGU unterschiedliche gesetzliche Vorgaben bspw. aus der Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse und der Störfallverordnung, deren Vollzug durch andere Behörden oft auf kantonaler Ebene erfolgen. Die Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Vollzugsstellen scheinen nicht immer klar geregelt resp. bekannt zu sein.
- Ein punktueller internationaler Vergleich zeigt, dass kaum allgemein akzeptierte Benchmarks bspw. zur Ausgestaltung der Marktüberwachung existieren. Aufgrund der in der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse bewegt sich die Schweiz in der praktischen Umsetzung auf einem

hohen bis sehr hohen Niveau. Dies wird seitens einiger Marktteilnehmer oft auch als Chance zur Differenzierung positiv wahrgenommen.

- Die klare prozessuale Trennung von Bewilligungen, Sicherheitsüberwachung und Marktüberwachung im BAV wird geschätzt, als klarer Vorteil gesehen und soll weitergeführt werden. Punktuelle Rückmeldungen ausländischer Behördenvertreter zeigen, dass dies nicht überall so gemacht wird.

In der Evaluation konnten aufgrund der Interviewaussagen und der verfügbaren Daten auf **dieser allgemeinen Systemebene keine Hinweise für einen wesentlichen Handlungsbedarf** identifiziert werden. Es wird **empfohlen, die Arbeiten im Grundsatz wie bisher weiterzuführen und weiter zu entwickeln.**

6.2 Spezifische Erkenntnisse und Empfehlungen

Für folgende spezifische Erkenntnisse können konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Auf detaillierte Einzelempfehlungen im Hauptteil des Berichts wie bspw. zum operativen Informationsaustausch bei Seilbahn und Eisenbahn wird hier nicht eingegangen.

1. Informationsaustausch Behörden und Wirtschaftsakteure: Schweizerischen Kooperationsansatz weiter pflegen

Spezifisches Fazit: Die Aufsichtskultur der Schweiz ist generell von einem Kooperationsansatz geprägt, der allen hilft, Systemprobleme rechtzeitig zu entdecken und pragmatische Lösungen zu entwickeln. Dies trifft insbesondere dort zu, wo ein Vertrauensverhältnis besteht und gepflegt wird, was hier im Gegensatz zur Marktüberwachung bei Konsumgütern möglich ist. Für die Marktüberwachung zeigt sich, dass die Wirtschaftsakteure gerade für GGU grundsätzlich an einem intensiven Informationsaustausch mit dem BAV interessiert sind (Rückmeldung nach einer Meldung von Mängeln, Gebührenerhebung, Erfahrungsaustausch, Einbindung für die Richtlinien etc.). Dies führt zu einer Vertrauenskultur, die ein Standortvorteil gegenüber anderen europäischen Ländern ist, in denen eine Kontroll-Kultur mit gegenseitiger Abschottung beobachtet werden kann. Punktuell wurde im Bereich GGU erwähnt, dass eine zunehmende Dokumentationspflicht resp. Vereinheitlichungstendenz bei den Rahmenbedingungen für die KBS beobachtet wird. Dies ist gut gemeint, könnte aber als falsches Signal – gegenläufig zur offenen und vertrauensvollen Aufgabenteilung – empfunden werden.

Empfehlung: Der kooperative Ansatz soll durch einen kontinuierlich weiterentwickelten Informationsaustausch zwischen Behörden und Wirtschaftsakteuren weiter gestärkt werden. Dies gilt primär für GGU. Derzeit erkannten wir keine Hinweise, dass die Sicherheit durch diesen kooperativen Ansatz gefährdet sein könnte. Es ist jedoch künftig auch kritisch zu beobachten, ob kein Vertrauensmissbrauch erfolgt, gerade wenn sich die Akteure und oder der Markt verändert (siehe folgender Punkt). Behördliche Massnahmen in Kooperation mit KBS oder anderen Wirtschaftsakteuren sind neben den inhaltlichen Aspekten auch in der wahrgenommenen Wirkung zu überprüfen.

2. Marktentwicklung primär im Bereich GGU und Seilbahnen beobachten und bei Bedarf Marktüberwachung ändern

Spezifisches Fazit: Der zu überwachende Markt für Seilbahnen ist klein und es gibt zurzeit keine Nicht-EU-Hersteller oder KBS. Der Austausch zwischen den Akteuren funktioniert. Die Qualität ist gegeben, weshalb auf eine reaktive Marktüberwachung fokussiert werden kann. Dies könnte sich jedoch in Zukunft ändern bspw. durch Eintritt von aussereuropäischen Herstellern. Analog gilt für GGU, dass hier gerade auch der Markt der KBS im Auge zu behalten ist (Qualität, Anzahl KBS etc.), weil sich hier Veränderungen aufgrund der Wirtschaftlichkeit ergeben können. Im letzten Bereich

spielt eine sorgfältige Akkreditierung wie sie bereits gelebt wird, eine zentrale Rolle. Im Rahmen der Marktüberwachung sind auch Entwicklungen bspw. politischer Natur in Europa (z.B. Anerkennung von Schweizer KBS) oder ein angedeuteter Verlust von Fach-Know-how und eine damit verbundene nur noch formale Prüfung kritisch zu beobachten. Eine punktuelle Frage war auch, ob kleine Hersteller oder Betreiber durch das Gesamtsystem des New Approach systematisch benachteiligt werden.

Empfehlung: Der Markt ist per se in seinen Strukturen periodisch zu analysieren. Bei Eintritt von neuen Akteuren oder dem Wegfall bspw. von KBS ist zu prüfen, ob die proaktive Marktüberwachung aufgebaut (Seilbahn) oder gestärkt (GGU) werden muss.

3. Marktüberwachung im Bereich GGU weiter optimieren

Spezifisches Fazit: Das Verfahren der Marktüberwachung im Bereich der GGU ist noch jung und wird kontinuierlich weiterentwickelt und optimiert. Im breiten Markt wird die proaktive Marktüberwachung des BAV offenbar noch wenig wahrgenommen. Bei der reaktiven Marktüberwachung ist die Zahl der Meldungen klein und das EU-Meldesystem für ortsbewegliche Druckgeräte wird nur mit Restriktionen genutzt.

Empfehlungen: Die Weiterentwicklung ist im Gange, was auch schon im Bearbeitungszeitraum dieses Projekts festgestellt werden konnte (Ausrichtung der proaktiven Marktüberwachung). Insbesondere sind Lösungen zu entwickeln, wie die reaktive Marktüberwachung gestärkt und die Meldepflicht systematisiert und optimiert werden könnte.

4. Zusammenarbeit Ausland stärken

Spezifisches Fazit: Die Verfahren der Konformitätsbewertung und der Marktüberwachung wurde zum Abbau technischer Handelshemmnisse eingeführt und für die Förderung des Exports und Imports von Waren eingeführt. Das Gesamtsystem lebt somit nicht alleine vom nationalen, sondern auch vom internationalen Austausch. In einzelnen Bereichen existieren elektronische Austauschplattformen, zudem findet ein fachlicher Austausch teilweise in AdCo-Gruppen (Gruppen für die Administrative Kooperation) statt. Kontakte existieren – der Austausch ist allerdings noch wenig institutionalisiert. Transparenz wäre auch wünschenswert, um bspw. eine Effizienzbeurteilung des gewählten Vorgehens des BAV durchzuführen. Im Rahmen der Evaluation zeigte sich zudem, dass der formelle Austausch mit anderen Ländern im Bereich GGU und Seilbahnen seitens der ausländischen Partner recht anspruchsvoll war. Der Ressourcenbedarf, die Vertraulichkeit resp. das verantwortliche Handeln der Partner war einer der Hindernisgründe.

Empfehlung: Aufgrund der erkannten Herausforderungen empfehlen wir dem BAV den Austausch und die Pflege persönlicher und informeller Kontakte zu intensivieren. Damit könnte eine Vertrauensbasis geschaffen werden, auf deren Basis auch am ehesten erkennbar sein wird, wo das eigene Vorgehen ggf. weiterzuentwickeln ist. Dabei ist zu beachten, dass verwendete Begriffe international einheitlich verwendet werden (Beispiel: Werden Zulassungen ggf. auch als Marktüberwachungen bezeichnet?)

5. Koordination des Vollzugs bei Gefahrgut

Spezifisches Fazit: Die Marktüberwachung von GGU hat zahlreiche Überschneidungen mit gesetzlichen Anwendungsvorschriften (bspw. RID/ADR, Gewässerschutzgesetz, Störfallverordnung usw.). Während das BAV auf Bundesebene die Marktüberwachung GGU und den Eisenbahntransport (RID) vollzieht, liegt die Zuständigkeit bspw. für den Strassentransport (ADR) meist auf kantonaler Ebene bei der Polizei.

Empfehlung: Während des kantonalen Vollzugs wird die gesetzeskonforme Anwendung der GGU kontrolliert. Würden die kantonalen Vollzugsstellen vom BAV besser über die Konformitätsanforderungen von GGU orientiert, könnte eine verstärkte reaktive Marktüberwachung stattfinden. Wir empfehlen dem BAV im Bereich GGU eine vertiefte Koordination, Klärung der Zuständigkeiten und eine Kommunikation mit den Vollzugsstellen der Anwendungsvorschriften. Damit sollen Transparenz und Effektivität des Vollzugs auf allen Seiten erhöht werden.

6. Vorgehen Sportboote klären

Spezifisches Fazit: Das Verfahren der Marktüberwachung ist im Bereich Sportboote de facto nicht umgesetzt. Die offenen Punkte zwischen Bund und Kantone werden zurzeit kaum weiterbearbeitet, da weder ein klarer Wille von irgendeinem Beteiligten noch die Ressourcen vorliegen.

Empfehlung: Es ist zu klären, ob ein politischer Entscheid zum weiteren Vorgehen provoziert werden soll.

7. Synergien zwischen den vier Fachbereichen im BAV weiter pflegen

Spezifisches Fazit: Die vier betrachteten Fachbereiche, welche im BAV Marktüberwachung betreiben, verfolgen eine ähnliche Prozesslogik, sind aber mit ganz unterschiedlichen Marktmerkmalen und Rahmenbedingungen konfrontiert. Trotzdem ergeben sich immer wieder gegenseitige Lernmöglichkeiten, die auch – im laufenden Projekt – bereits gepflegt werden (z.B. Zahlen des Zolls als weitere Datenquelle integrieren).

Empfehlung: Die Interaktion zwischen Fachbereichen weiter pflegen, um punktuelle Erkenntnisse zu teilen, Ideen zu entwickeln und Synergien zu nutzen. Dabei könnte u.a. gemeinsam geklärt werden, in welchen Bereichen ggf. noch weitere Indikatoren benötigt werden, um bspw. Kenntnisse über den Markt zu stärken und die eigene Tätigkeit präziser auszurichten (z.B. proaktive Marktüberwachung).

Anhang 1: Interviewpartner/-innen Schweiz

Die Interviews zur Evaluation wurden mit Personen aus unterschiedlichen Organisationen durchgeführt. Die Liste der Interviewpartner/-innen ist nach Datum der Durchführung des jeweiligen Interviews gegliedert.

Interviewpartner/-innen Schweiz	Organisation	Datum
Colin Bonnet, Valérie Blanchard Bakx, Claude Despont	Bundesamt für Verkehr BAV (GGU)	04.06.2018
Hanspeter Egli, Henrik Lippmann	Bundesamt für Verkehr BAV (Eisenbahnen, Seilbahnen)	04.06.2018
Rudolf Sperlich	Bundesamt für Verkehr BAV (Vizedirektor)	04.06.2018
Gerhard Kratzenberger	Bundesamt für Verkehr BAV (Schifffahrt)	18.06.2018
Ernst Winkler	GEFAG Gefahrgutausbildung und -Beratung AG	21.06.2018
Silke Holzinger, Samuel Aeppli	Swiss Safety Center (SSC)	21.06.2018
Ulrich Blessing	Kontrollstelle IKSS	22.06.2018
Jerome Schaller, Yann Bettex	VITOGAZ als Mitglied FVF Schweizerischer Fachverband Flüssiggas	22.06.2018 04.10.2018
Niklaus Bichsel, François Le Fort	BAKO AG Baumaschinen und Transportsysteme	27.06.2018
Stéphane Huber	Vereinigung der Schifffahrtsämter (VKS)	27.06.2018
David Clavadetscher	Schweizerischer Bootbauer Verband	28.06.2018
Torsten Häntzka, Erdem Tas	Qualitech	28.06.2018
Dietmar Gilliam, Mario Stanganello	VTG Rail Europe GmbH	28.06.2018
Heinz Kielinger	Garaventa AG	04.07.2018
Rolf Bürgin	KASAG	05.07.2018
Markus Vaerst	VAP-Cargorail	06.07.2018
Fabian Bilger	Erdöl-Vereinigung	11.07.2018
Roland Tanner	Müller Ltd. Packaging	08.08.2018
Paolo Pesenti	Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS)	21.08.2018
Hansheinrich Volkart	Volkart Nutzfahrzeuge AG	17.09.2018
Ulrich Giezendanner	Nationalrat	17.09.2018
Jacques Widmer	Huntsman Advanced Materials	19.09.2018

Tabelle 13: Übersicht zu den durchgeführten Interviews in der Schweiz

Anhang 2: Interviewleitfaden «Evaluation Marktüberwachung und Konformitätsbewertungsverfahren BAV» – Gesprächspartner Schweiz

Hinweise:

- *Der vorliegende Interviewleitfaden zeigt Fragen und Themen auf, die in den Gesprächen mit den Interviewpartner/-innen aufgenommen werden. Ergänzende Fragen (im Folgenden eingerückt dargestellt) dienen der Nachfrage, falls nötig. Primär wird aber der Erzählstrang des Interviewpartners nicht unterbrochen.*
- *Spezielle Vertiefungsfragen für die Marktüberwachung in Kombination mit dem Konformitätsbewertungsverfahren im Bereich Gefahrgutumschliessung sind mit dem Label (GGU) gekennzeichnet.*

1. Begrüssung und Einführung

- Vorstellung des Projekts und Interviewer/-in
- Ziele, Ablauf und Dauer des Gesprächs
- Auswertung: anonymisiert
- Anfrage, das Gespräch aufzuzeichnen (vertraulich)
- Ggf. Zustellung eines Kurzprotokolls, um weitere Ergänzungen vorzunehmen

2. Marktüberwachung im Allgemeinen und Einordnung des Interviews

- Können Sie sich und Ihre Funktion resp. Organisation kurz vorstellen?
 - Was ist Ihre Rolle im Rahmen der Marktüberwachung?
 - Was waren ggf. Ihre früheren Aufgaben / Ihr Bezug in diesem Bereich?
- Was ist für Sie Marktüberwachung (in Ihrem Bereich)?
 - Was gehört dazu / Was gehört nicht dazu (Abgrenzung, angrenzende Gebiete)?
 - Welche Themen werden aktuell wie diskutiert (spontane Assoziationen)?
 - Welche Fragen/Themen beschäftigen Sie schon seit längerem?
- Welches sind für Sie die relevanten Akteure in der Marktüberwachung (z.B. seitens Staat, KBS, Industrie etc.)?
 - Welche Interessen verfolgen diese?
 - Welche Rolle haben diese?
 - Wie bewerten Sie deren Tätigkeiten?

3. Die Marktüberwachung per se (Systembetrachtung)

- Einführung: Die Marktüberwachung wurde – politisch gewünscht – aus volkswirtschaftlichen Gründen im Sinne der europäischen Liberalisierung zum Abbau technischer Handelshemmnisse und als wichtige Grundlage für den freien Warenverkehr eingeführt. Gleichzeitig soll damit keine Einbusse beim Sicherheitsniveau erfolgen.
- Wo stehen wir heute mit der Marktüberwachung in Ihrem Bereich? Wie werden die unterschiedlichen Teilziele durch den Wechsel zu diesem System (ggf. in Kombination mit dem Konformitätsbewertungssystem bei Gefahrgutumschliessungen) erreicht?
 - Wie würden andere Akteure (Politik, Behörden, Kontrollorgane, Industrie etc.) diese Fragen beantworten (Ihre Vermutung)?
 - (GGU) Wie vollständig und effektiv ist diese umgesetzt?

- (GGU) Wie effizient ist der Vollzug?
- (GGU) Wird das Richtige getan?
- Welches sind die spezifischen Merkmale der Marktüberwachung (ggf. in Kombination mit dem Konformitätsbewertungsverfahren) in Ihrem Bereich?
 - Was sind die wesentlichen formalen und praxisbezogenen Arbeitsgrundlagen?
 - Welche Kernelemente der Marktüberwachung sind von besonderer Bedeutung?
 - Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich (in Ihrem Bereich)?
 - Was ist der wichtigste Nutzen?
 - Wo sehen Sie / wo sehen andere Veränderungenbedarf?
 - Welchen Stellenwert hat die Marktüberwachung des BAV im europäischen Kontext? Wie erfolgen Kooperationen?
- (GGU) Was hat sich verändert?
 - Kosten resp. Mehr-/Minderaufwand (auch organisatorisch) für den Einzelnen (Staat, Industrie etc.) und volkswirtschaftlich für das Gesamtsystem?
 - Qualität / Sicherheit?
 - Weitere positive oder negative Nebeneffekte (Gewinner / Verlierer)?
- (GGU): Führt das Zusammenspiel zwischen den Wirtschaftsakteuren und der Marktüberwachungsbehörde zum gewünschten Ergebnis?
 - Wie trägt es zur Wirtschaftlichkeit bei (Sicht Unternehmen, BAV und Gesamtsystem)?
 - Was braucht es/bräuchte es ggf., dass es funktioniert?
 - Funktionieren Marktmechanismen, z.B. bei/mit den KBS?

4. Umsetzung und Praxis (Prozesse, Anwendung)

- Wie beurteilen Sie die Anwendung in der Praxis? Welche Erfahrungen machen Sie?
 - Wie bewähren sich das Aufsichtskonzept und die Prozesse der Marktüberwachung in der Praxis (Beispiele)?
 - Was gelingt gut?
 - Was «stört»/ gelingt weniger gut?
 - Gibt es Profiteure / Verlierer?
 - (GGU) Wo steht die Schweiz im europäischen Vergleich betreffend die Konformitätsbewertungssysteme für ortsbewegliche Druckgeräte?
 - Wo steht die Schweiz bezüglich der Regulierungsdichte?
 - Wo steht die Schweiz im Vollzug?
 - (GGU) Wird das Konformitätsbewertungssystem so umgesetzt, dass die effektiven Ziele mit optimalem Ressourceneinsatz erreicht werden?
 - (GGU) Stehen dem Staat/Behörden, den Kontrollstellen und den KBS die geeigneten Grundlagen für eine effiziente Marktüberwachung zur Verfügung (Fachwissen, Personal, Strukturen/Prozesse etc.)?
 - Ist das BAV und die anderen Akteure geeignet aufgestellt hinsichtlich einer zu erwartenden, zunehmend globalisierten Herstellung der überwachten Produkte?
- Wo besteht Verbesserungspotential und wie könnte es realisiert werden?
 - Welches Potential zur Harmonisierung, Kooperation, Optimierung etc. gibt es?
 - Was wären Prioritäten und Verantwortlichkeiten?
 - Welche Erkenntnisse können aus der bisherigen Anwendungserfahrung für zukünftige (neue) Anwendungsgebiete gewonnen werden?

5. Abschluss

- Was bringt die Zukunft?
- Welche Aspekte haben wir noch nicht diskutiert?
- Was sind Ihre Anliegen (ans BAV, ans Projekt etc.)?
- Wer wäre noch zu befragen?
- Weiteres Vorgehen im Projekt

Anhang 3: Interviewpartner/-innen für internationalen Vergleich

Die Liste der Interviewpartner/-innen ist nach Bereich und sekundär nach Datum der Durchführung gegliedert.

Interviewpartner	Land	Behörde	Bereich	Datum
Markus Pitscheider	IT (spezi- fisch Südti- rol)	Landesamt für Seilbahnen, Provinz Bozen	Seilbahnen	18.01.2019
Jörg Schröttner, Paul Kompek	AT	Bundesministerium für Ver- kehr, Innovation und Techno- logie	Seilbahnen	25.01.2019
Henrik Lippmann	CH	Bundesamt für Verkehr BAV	Seilbahnen	30.01.2019
Herman Soellaart	NL	Human Environment & Transport Inspectorate (ILT), Dangerous Goods and Organ- isms, Team Dangerous Goods	Ortsbew. Druckgeräte	10.12.2018
Christian Balke	DE	Bundesanstalt für Materialfor- schung und -prüfung (BAM)	Ortsbew. Druckgeräte	08.02.2019
Valérie Blanchard Bakx	CH	Bundesamt für Verkehr BAV	GGU bzw. ortsbew. Druckgeräte	12.02.2019

Tabelle 14: Übersicht zu den durchgeführten Interviews für den internationalen Vergleich.

Anhang 4: Interviewleitfaden ausländische Marktüberwachungsbehörden im Bereich Seilbahnen

Hinweise:

- *Wie im Anschreiben erklärt, soll im Rahmen der Evaluation der Marktüberwachung ein internationaler Vergleich für den Bereich Seilbahnen durchgeführt werden.*
- *Neben der Abfrage einiger Kennzahlen dienen die folgenden Leitfragen, um ein vertieftes Verständnis der länderspezifischen Situation.*
- *Um einen länderübergreifenden Vergleich zu ermöglichen, werden die Daten im Rahmen des öffentlichen Schlussberichts der Evaluation verwendet. Falls es Angaben gibt, die vertraulich behandelt werden sollen, bitte wir Sie, uns dies mitzuteilen.*
- *Die Stiftung Risiko-Dialog und das BAV bedankt sich herzlich für Ihre Bereitschaft das Projekt zu unterstützen und Informationen auszutauschen.*

A) Charakterisierung der Marktüberwachung generell

1. Wie hat sich das Sicherheitsniveau mit den New Approach in der Marktüberwachung entwickelt?
 - a. Welche Erklärung haben Sie dafür?
 - b. Was erwarten Sie für die Zukunft?

B) Stellenwert Marktüberwachung und Aktivitäten

2. Welchen konkreten Stellenwert nimmt die präventive (auch proaktiv oder aktiv genannte) Marktüberwachung gegenüber der reaktiven Marktüberwachung ein?
3. Wie erfolgt die Schwerpunktsetzung bei präventiver Marktüberwachung?
 - a. Welche Rolle spielen dabei reaktive Meldungen, Risikoanalysen, Statistiken zu Sicherheitsmängeln oder Erfahrungen aus der Industrie?
 - b. Welche Schwerpunkte sind in der präventiven Marktüberwachung konkret gesetzt bezüglich Fokus auf...
 - spezielle Sicherheitsbauteile?
 - Orte der Inverkehrbringung d.h. in welcher Region innerhalb des Landes wird die Seilbahn betrieben, z.B. exponierter Standort?
 - Herkunftsländer («made in...»)?
 - Hersteller?
 - c. Welche Schwerpunkte zeichnen sich für die Zukunft ab? Warum?
4. Gibt es Tendenzen bezüglich Fokussierung oder Verschiebung hin zu präventiven oder reaktiven Marktüberwachung?
 - b. Welche Entwicklungen oder Verlagerungen bezogen auf die eben diskutierten Schwerpunkte der Marktüberwachung sind zu beobachten?
5. Welche Aktivitäten gibt es bezüglich präventiver Marktüberwachung der Aufsichtsbehörde auf Messen und Ausstellungen?

C) Austausch mit Betreibern, Industrie und KBS

6. Wie ist der Informationsaustausch zwischen Inverkehrbringenden, Betreibern und Aufsichtsbehörden zu Themen der Marktüberwachung institutionalisiert?
 - a. Wie funktioniert es in der Praxis?

- b. Welche informellen Elemente existieren?
7. Wieweit werden proaktiv erkannte oder vermutete Mängel an die Aufsichtsbehörde gemeldet?
 - a. Durch Inverkehrbringer?
 - b. Durch Betreiber?
 - c. Durch Konformitätsbewertungsstellen (notified bodies)?
8. Wie werden die Chancen der Marktüberwachung von den Betreibern eingeschätzt (z.B. Unterstützung gegenüber Herstellern, Informationsaustausch zu bekannten Mängeln etc.)?
 - a. Eine Aufsichtsbehörde kann sich u.a. als Partner der Seilbahnbetreiber positionieren, um den Austausch und Informationsfluss zu verbessern. In welchem Verhältnis steht die Marktüberwachung bei Ihnen zu den Betreibern und warum?
9. Wie findet der formale Informationsaustausch zwischen Konformitätsbewertungsstellen (notified bodies) und Aufsichtsbehörde zu Themen der Marktüberwachung statt?

D) Ausblick

10. Welche Risiken sind erkannt bei einer zunehmenden Globalisierung der Herstellung?
 - a. Wie soll damit umgegangen werden?

Ergänzende Fragen, die je nach zeitlicher Verfügbarkeit gestellt werden.

- Gibt es eine Trennung zwischen Bewilligungsprozess und Marktüberwachung?
- Werden im Bewilligungsprozess sicherheitsrelevante Bauteile geprüft oder gilt die Konformitätsvermutung?
- Welche Auswirkungen hat der New Approach im Bereich Marktüberwachung auf den Aufwand (Zeit, Kosten, Dokumentation, etc.) bei den Inverkehrbringenden?
- Welche Erfahrungen gibt es mit der Marktüberwachung im Internet durch die Aufsichtsbehörde? Wird Marktüberwachung im Internet bereits durchgeführt oder gibt es konkrete Pläne für die Zukunft dies zu tun?
- Wie hoch ist die Akzeptanz der Inverkehrbringer (Hersteller, Importeure etc.) bezüglich Marktüberwachung?
- Welches sind die aktuell grössten Herausforderungen für die Aufsichtsbehörde? Wie gehen Sie damit um?
- Was ist Ihnen sonst noch wichtig zu erwähnen?

Anhang 5: Interviewleitfaden ausländische Marktüberwachungsbehörden im Bereich Gefahrgutumschliessung

Hinweise:

- *Wie im Anschreiben erklärt, soll im Rahmen der Evaluation der Marktüberwachung ein internationaler Vergleich für den Bereich ortsbewegliche Druckgeräte durchgeführt werden.*
- *Neben der Abfrage einiger Kennzahlen dienen die folgenden Leitfragen, um ein vertieftes Verständnis der länderspezifischen Situation.*
- *Um einen länderübergreifenden Vergleich zu ermöglichen, werden die Daten im Rahmen des öffentlichen Schlussberichts der Evaluation verwendet. Falls es Angaben gibt, die vertraulich behandelt werden sollen, bitte wir Sie, uns dies mitzuteilen.*
- *Die Stiftung Risiko-Dialog und das BAV bedankt sich herzlich für Ihre Bereitschaft das Projekt zu unterstützen und Informationen auszutauschen.*

A) Charakterisierung der generellen Marktüberwachung in Ihrem Bereich

1. Wie hat sich das Sicherheitsniveau mit den New Approach in der Marktüberwachung entwickelt?
 - c. Welche Erklärung haben Sie dafür?
 - d. Was erwarten Sie für die Zukunft?

B) Stellenwert der Marktüberwachung und Aktivitäten

2. Welchen konkreten Stellenwert nimmt die präventive (auch proaktiv oder aktiv genannte) Marktüberwachung gegenüber der reaktiven Marktüberwachung ein?
3. Wie erfolgt die Schwerpunktsetzung bei präventiver Marktüberwachung?
 - a. Welche Rolle spielen dabei reaktive Meldungen, Risikoanalysen, Statistiken zu Sicherheitsmängeln oder Erfahrungen der Wirtschaftsakteure?
 - b. Welche Schwerpunkte sind in der präventiven Marktüberwachung konkret gesetzt bezüglich Fokus auf...
 - den Typ der ortsbeweglichen Druckgeräte (z.B. ortsbewegliche Druckgefäße und Tanks)?
 - Herkunftsländer («made in...»)?
 - Hersteller?
 - c. Welche Schwerpunkte zeichnen sich für die Zukunft ab? Warum?
4. Gibt es Tendenzen bezüglich Fokussierung oder Verschiebung hin zu präventiven oder reaktiven Marktüberwachung?
 - a. Welche Entwicklungen oder Verlagerungen bezogen auf die eben diskutierten Schwerpunkte der Marktüberwachung sind zu beobachten?
5. Welche Aktivitäten gibt es bezüglich präventiver Marktüberwachung der Aufsichtsbehörde auf Messen und Ausstellungen?

C) Austausch mit Betreibern, Industrie und KBS

6. Wie ist der Informationsaustausch zwischen Wirtschaftsakteuren und Aufsichtsbehörden zu Themen der Marktüberwachung institutionalisiert?
 - a. Wie funktioniert es in der Praxis?
 - b. Welche informellen Elemente existieren?

7. Wieweit werden proaktiv erkannte oder vermutete Mängel an die Aufsichtsbehörde gemeldet?
 - a. Durch diejenigen, die das Produkt auf den Markt (d.h. in Verkehr) bringen?
 - b. Durch Betreiber?
 - c. Durch Konformitätsbewertungsstellen (KBS)?
8. Wie findet der formale Informationsaustausch zwischen KBS und Aufsichtsbehörde zu Themen der Marktüberwachung statt?

D) Ausblick

9. Welche Risiken sind erkannt bei einer zunehmenden Globalisierung der Herstellung?
 - e. Wie soll damit umgegangen werden?

Ergänzende Fragen, die je nach zeitlicher Verfügbarkeit gestellt werden.

- Welche Auswirkungen hat der New Approach auf den Aufwand (Zeit, Kosten, Dokumentation, etc.) bei den Wirtschaftsakteure?
- Welche Erfahrungen gibt es mit der Marktüberwachung im Internet durch die Aufsichtsbehörde? Wird Marktüberwachung im Internet bereits durchgeführt oder gibt es konkrete Pläne für die Zukunft dies zu tun?
- Wie hoch ist die Akzeptanz der Wirtschaftsakteure (Hersteller, Importeure etc.) bezüglich Marktüberwachung?
- Wie werden die Chancen der Marktüberwachung von den Betreibern eingeschätzt (Unterstützung und Informationsaustausch zu bekannten Mängeln etc.)? Eine Aufsichtsbehörde kann sich u.a. als Partner für ortsbeweglichen Druckgeräte positionieren, um den Austausch und Informationsfluss zu verbessern. In welchem Verhältnis steht die Marktüberwachung bei Ihnen zu den Betreibern und warum?
- Welches sind die aktuell grössten Herausforderungen für die Aufsichtsbehörde? Wie gehen Sie damit um?
- Was ist Ihnen sonst noch wichtig zu erwähnen?