

**Vollzug des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG);
Vorläufige Untersagung des Inverkehrbringens einer Aufzugsanlage****Allgemeinverfügung der
Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik
vom 26. November 2015, Az.: ZLS-Z1915-2015/1-2**

Aufgrund von Artikel 2 Abs. 6 des *Abkommens über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik* vom 16. und 17. Dezember 1993 (GVBl. 1994 S. 875, 1996 S. 194), zuletzt geändert durch das Änderungsabkommen vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 186, 2013 S. 350), in Verbindung mit § 26 Abs. 2 ProdSG in Verbindung mit der zwölften Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz (12. ProdSV) in Verbindung mit der Richtlinie 95/16/EG erlässt die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) folgende

Allgemeinverfügung:**1. Die nachbezeichnete Aufzugsanlage**

Aufzugsanlage:	Aufzug zur Personen-/Güterbeförderung.
Typ:	M33V3.
Hersteller:	1. Orona Sociedad Cooperativa (S. Coop), Polígono Industrial (Pol. Ind.) Lastaola, s/n, 20120 Hernani, Spanien. 2. Electra Vitoria Sociedad Cooperativa (S. Coop), Zurupitieta Nr. 30, Polígono Industrial Jundiz, 01015 Vitoria-Gasteiz, Spanien.
EG-Baumusterprüfung	EG-Baumusterprüfbescheinigung Nr. NL 12-400-1002-035-30 (Originalbescheinigung vom 17. Juli 2012, Revision der Bescheinigung Nr. 2 vom 15. März 2013). In der Variante der optionalen Konfiguration mit einer Abweichung des Deckenraums im Vergleich zur Norm EN 81-1:1998 + A3:2009 (statt „1 m“ lediglich „0,5 m“).

darf in der Variante der optionalen Konfiguration mit einer Abweichung des Deckenraums im Vergleich zur Norm EN 81-1:1998 + A3:2009 Nr. 5.7.1.1 (statt „1 m“ lediglich „0,5 m“) durch Montagebetriebe innerhalb Deutschlands ab sofort nicht mehr in Verkehr gebracht werden, sofern nicht durch zusätzliche Maßnahmen sichergestellt ist, dass trotz der hier vorgenommenen Abweichung von der harmonisierten Norm eine mindestens gleichwertig sichere Lösung erreicht wird und die Anforderungen der Richtlinie 95/16/EG Anhang I Nr. 2.2. erfüllt sind.

2. Die Anordnung nach Nr. 1 wird im öffentlichen Interesse nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt.
3. Diese Allgemeinverfügung einschließlich der Anordnung ihrer sofortigen Vollziehung gilt am Tag nach ihrer Bekanntmachung im Bundesanzeiger als bekannt gegeben.
4. Diese Allgemeinverfügung kann einschließlich ihrer vollständigen Begründung bei der Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik im Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Rosenkavalierplatz 2, 82925 München, nach vorheriger Vereinbarung (Telefon 089-9214-3305) eingesehen werden und ist auf dem Internetauftritt der ZLS unter www.zls-muenchen.de/aktuelles/allgemeinverfuegung_2015_1.pdf hinterlegt.

GRÜNDE

I.

Mit Schreiben vom 15.12.2014 haben sämtliche Länder die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) schriftlich damit beauftragt die hier betroffene Aufzugsanlage produktsicherheitsrechtlich zu prüfen und die ggf. erforderlichen produktsicherheitsrechtlichen Marktüberwachungsmaßnahmen für die Länder zu ergreifen. Der Beirat der ZLS stimmte der Beauftragung zu.

Die Beauftragung gilt ab dem Tag des Eingangs der Übernahmemitteilung der ZLS bei der Geschäftsstelle des Arbeitsausschusses Marktüberwachung (AAMÜ). Diese Übernahmemitteilung durch die ZLS erfolgte mit E-Mail vom 12.01.2015. Die Beauftragung ist befristet bis zum Tag des Eingangs der Mitteilung bzgl. der abschließenden Klärung durch die ZLS bei der Geschäftsstelle des AAMÜ.

Bei einer Dokumentenprüfung im Januar und Februar 2015 sowie der Überprüfung einer Aufzugsanlage in München am 23.03.2015 durch die ZLS wurde festgestellt, dass bei dem vorliegenden Aufzugstyp weder die Anforderungen der harmonisierten Norm EN 81-1:1998 + A3:2009 noch der EN 81-21:2009 eingehalten werden. Ob die vom Hersteller vorgestellten Ersatzmaßnahmen adäquat und ausreichend sind, um die Anforderungen nach Richtlinie 95/16/EG Anhang I Nr. 2.2 zu erfüllen, konnte vor Ort mit dem Hersteller und der eingebundenen notifizierten Stelle nicht abschließend geklärt werden.

Die Anhörung des Herstellers hat ergeben, dass er zwar Ersatzmaßnahmen getroffen hat, um die Wahrscheinlichkeit von den bei seiner technischen Lösung möglichen, schweren Quetschverletzungen gering zu halten. Die Aufzugsrichtlinie fordert jedoch, dass Quetschgefahren in den Endstellungen des Fahrkorbs nicht nur minimiert, sondern ausgeschaltet werden müssen. Der erforderliche Nachweis, dass diese Forderung mit den getroffenen Ersatzmaßnahmen zuverlässig erfüllt wird, konnte bisher jedoch seitens des Herstellers nicht erbracht werden.

Die Aufzugsanlage wird durch eine unbekannt Anzahl von Montagebetrieben bundesweit in Verkehr gebracht.

II.

1. Zuständigkeit

Die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik ist gem. § 24 Abs. 1 ProdSG in Verbindung mit dem *Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik* vom 16. und 17. Dezember 1993 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) 1994 S. 875, 1996 S. 194), zuletzt geändert durch das Änderungsabkommen vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 186, 2013 S. 350) zuständig für den Erlass dieser Allgemeinverfügung. Die Zuständigkeit folgt aus Art. 2 Abs. 6 des oben genannten Abkommens über die ZLS. Denn die ZLS ist von sämtlichen Bundesländern schriftlich mit dem Vollzug der Länderaufgaben nach § 26 Abs. 2 ProdSG (vormals § 8 Abs. 4 GPSG) beauftragt worden und der Beirat der ZLS hat der Beauftragung zugestimmt.

2. Untersagungsverfügung

Die Anordnung der Untersagung des Inverkehrbringens in Nummer 1 beruht auf § 26 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ProdSG i.V.m. der zwölften Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz (12. ProdSV) i.V.m. der Richtlinie 95/16/EG („Aufzugsrichtlinie“). Der Aufzug entspricht in der dargestellten Variante nicht den sicherheitstechnischen Anforderungen des ProdSG (§ 3 Abs. 1 ProdSG) in Verbindung mit der 12. ProdSV, so dass von ihm die hohe Wahrscheinlichkeit einer Schädigung des hochrangigen Rechtsguts von Leben und Gesundheit von Personen ausgeht.

Aufzüge dürfen nach § 3 Abs. 1 ProdSG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 der 12. ProdSV nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen des Anhangs I der Richtlinie 95/16/EG entsprechen und bei sachgemäßem Einbau, sachgemäßer Wartung und bestimmungsgemäßigem Betrieb die Sicherheit und Gesundheit von Personen und die Sicherheit von Gütern nicht gefährden.

Anhang I Nr. 2 der Richtlinie 95/16/EG definiert das Schutzniveau für Personen außerhalb des Fahrkorbs. Nach Anhang I Nr. 2.2 der Richtlinie 95/16/EG sind Aufzüge so auszulegen und zu bauen, dass Quetschgefahren in den Endstellungen des Fahrkorbs ausgeschaltet werden. Dieses Ziel ist erreicht, wenn sich jenseits der Endstellungen ein Freiraum oder eine Schutznische befindet. Wenn diese Lösung in Ausnahmefällen, insbesondere in bestehenden Gebäuden, nicht verwirklicht werden kann, können andere geeignete Mittel zur Vermeidung dieser Gefahr vorgesehen werden.

Die technischen Möglichkeiten des Ausschlusses dieser Quetschgefahren werden in zwei bzw. drei technischen Normen dargestellt, die auf europäischer Ebene gelistet sind: Norm EN 81-1:1998 + A3:2009 unter Nr. 5.7.1, Norm EN 81-20:2014 unter Nr. 5.2.5.7 sowie Norm EN 81-21:2009 unter Nr. 5.5, wenn es sich um Aufzüge in bestehenden Gebäuden handelt.

Zwar lösen diese Normen grds. nur eine Vermutung aus, dass – soweit die Normen inhaltlich reichen – ihre Einhaltung das Sicherheitsniveau der Aufzugsrichtlinie erreicht. Allerdings definieren diese technischen Normen zugleich das Sicherheitsniveau nach dem Stand der Technik, welches Aufzugsanlagen samt ihrer Sicherheit dienende Maßnahmen erreichen müssen, die sich nicht oder nicht vollständig an der Norm orientieren.

Der Stand der Technik umfasst hier demnach folgendes:

- EN 81-1:1998+A3:2009: neben einem Schutzraum (Nr. 5.7.1.1 d) sind zusätzliche Anforderungen an z.B. die Mindesthöhe vorgegeben, die hier $1\text{m} + 0,035v^2$ betragen (Nr. 5.7.1.1 b)).
- EN 81-21:2009: bei Aufzugsanlagen in bestehenden Gebäuden können temporäre Schutzräume ausreichen, die mechanisch und elektrisch gesichert sind und die nach Nr. 5.5.2.3 a) einen freien senkrechten Abstand von mindestens $1,2\text{m} + 0,035v^2$ betragen.
- EN 81-20:2104: in dieser neueren Nachfolgenorm ist der Schutzraum explizit nur hockend oder stehend erlaubt und mindestens 1m hoch (EN 81-20:2104 Nr. 5.2.5.7.1). Diese explizite Änderung in der neusten Norm hat sich aufgrund neuer Erkenntnisse der Expertengruppe CEN/TC10/WG1 sowie einer Studie der britischen Behörden ergeben (*Technical assessment of means of preventing crushing risks on lifts subject to directive 95/16/EC – Report Number ME/07/07 von den Health & Safety Laboratories*).

Dieses Niveau erreicht die Aufzugsanlage in der vorliegenden Variante aber nicht. Durch die vom Hersteller ergriffenen Ersatzmaßnahmen wird zwar die Wahrscheinlichkeit eines Unfallereignisses (Fahrkorb fährt ungewollt in die oberste Endposition) reduziert, durch den auf die Hälfte verkürzten minimalen vertikalen Abstand erhöht sich aber deutlich der Schweregrad möglicher Verletzungen. Eine Person auf dem Fahrkorbdach kann sich allenfalls liegend in dem verbleibenden Schutzraum in Sicherheit bringen. Dies erfordert deutlich mehr Zeit, als bei einem Aufzug, der den gelisteten, harmonisierten Normen entspricht. Bei letzterem genügt aufgrund des höheren Schutzraumes ein „in die Hocke gehen“ aus, um sich in Sicherheit zu bringen. Diesen zeitlichen Aspekt haben weder Hersteller noch die zuständige notifizierte Stelle im Rahmen der Konformitätsbewertung zur EG-Baumusterprüfung berücksichtigt. Dies ergab sich insbesondere auch aus deren dahingehenden Aussagen anlässlich der o.g. Besichtigung der Aufzugsanlage am 23.03.2015 in München.

Aus der Anhörung des Herstellers sowie des für die EG-Baumusterprüfbescheinigung verantwortlichen „notified bodies“ (notifizierte benannte Stelle) aus den Niederlanden ergaben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sich eine Person bei der gewählten technischen Lösung ebenso schnell in Sicherheit bringen kann wie bei einer normgerechten Lösung.

In diesem Zusammenhang kann auch insbesondere das Argument nicht überzeugen, dass ein Versagen der sonstigen Schutzmaßnahmen so unwahrscheinlich sei, dass für das Sicherheitsniveau aus den einschlägigen Normen überhaupt kein Bedarf bestünde. Die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen des Anhangs I der Richtlinie 95/16/EG werden deshalb aufgrund dieser Sicherheitslücke offensichtlich nicht erreicht. Montagebetriebe sind daher verpflichtet, nur eine sichere Variante der Aufzugsanlage in Verkehr zu bringen bzw. die Sicherheitslücke in der vorliegenden Variante durch geeignete Maßnahmen, die das Sicherheitsniveau aus der Norm erreichen, zu kompensieren. Eine Lösungsmöglichkeit wäre hier z.B. die Einrichtung eines temporären Schutzraumes nach harmonisierter Norm EN 81-21:2009 mit einer Kombination aus elektrischer und mechanischer Sicherheitseinrichtung.

Die ZLS hat nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden. Gründe von dieser Entscheidung abzusehen oder eine andere Entscheidung zu treffen, sind nicht gegeben.

Insbesondere kann sich die ZLS den Ausführungen des Herstellers, dass auch in der Aufzugsvariante mit verkürztem Schachtkopf der nach der 12. ProdSV erforderlichen Sicherheitsstand stets erreicht werde aus den oben genannten Gründen nicht anschließen: Denn ein „Weniger“ an Sicherheit gegenüber dem Stand der Technik erreicht auch bei der Annahme von nur wenigen Schadensfällen nicht das einzuhaltende Sicherheitsniveau.

Die Untersagungsverfügung ist ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel, um die von der Aufzugsanlage ausgehende, dargestellte Gefahr zu beseitigen. Insbesondere ist die Mittel-Zweck-Relation gewahrt. Die für die Montagebetriebe mit der Untersagung des Inverkehrbringens der Aufzugsanlage verbundenen wirtschaftlichen Belastungen treten gegenüber dem Schutz der hochrangigen Rechtsgüter von Leib und Leben von Personen zurück. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist insbesondere auch im Hinblick auf die sofortige Untersagung des Inverkehrbringens gewahrt. Es bestehen technische und wirtschaftliche Lösungen, das gesetzlich erforderliche Sicherheitsziel in einem zeitlich überschaubaren Rahmen zu erreichen.

3. Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit

Die Anordnung zu Nr. 1 ist nach pflichtgemäßem Ermessen im öffentlichen Interesse nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt worden. Durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung entfällt die aufschiebende Wirkung einer Klage. Ein Zuwarten bis zur Unanfechtbarkeit der Allgemeinverfügung hätte zur Folge, dass die Aufzugsanlage bis zu diesem Zeitpunkt in der vorliegenden gefährlichen Form weiter in Verkehr gebracht werden könnte und damit weiterhin eine Gefahrensituation für die außerhalb des Fahrkorbs tätigen Nutzer geschaffen werden würde. Das öffentliche Interesse am Schutz von deren Leben und Gesundheit überwiegt die Interessen an der aufschiebenden Wirkung einer Klage.

4. Geltungsbeginn der Allgemeinverfügung

Da eine einzelne Bekanntgabe an die vielen und derzeit zumeist unbekannteten Montagebetriebe unmöglich bzw. äußerst schwierig und daher untunlich ist, wird diese Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben, § 41 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 4 Satz 4 Bay. VwVfG.

RECHTSBEHELFSBELEHRUNG

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben und die angefochtene Allgemeinverfügung bezeichnet werden.

München, den 26. November 2015

Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik – ZLS –



Dipl. Ing. Hans-Georg Niedermeyer