

Beitrag der KAN zur geplanten EU- Normungsstrategie

Reaktion auf die Veröffentlichung der Roadmap der
Europäischen Kommission vom 28.06.21

Die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) ist die Stimme des Arbeitsschutzes in der Normung. Die KAN setzt sich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, des Bundes und der Länder, der gesetzlichen Unfallversicherungsträger und des DIN (Deutsches Institut für Normung e. V.) zusammen. Als neutraler Mittler bündelt sie die öffentlichen Interessen im Arbeitsschutz und bringt sie in Normungs- und Gesetzesvorhaben ein. Sie zeigt Defizite aus Sicht des Arbeitsschutzes auf und macht Verbesserungsvorschläge.

Das Projekt „Kommission Arbeitsschutz und Normung“ wird finanziell durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gefördert.

Die EU-Transparenzregisternummer lautet 90520343621-73.

Herausgeber: Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit in Europa e.V.

Autoren: Dammann,A.; Janowitz,A.; Mattiuzzo,C.; Meier,F.; Wessels,A.

Redaktion: Angelika Wessels
Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN)
Leiterin Europavertretung
Telefon (02241) 231-3457
E-Mail: wessels@kan.de
Internet: <http://www.kan.de>

1 Einleitung

Anlässlich der Arbeiten zu einer europäischen Normungsstrategie, deren Veröffentlichung für das 3. Quartal 2021 angekündigt ist, ermöglicht die EU-Kommission es interessierten Interessenvertretern, zu ihren Plänen Stellung zu nehmen.

In ihrem Update der EU-Industriestrategie vom 5. Mai 2021, konkretisiert durch eine Roadmap vom 28.06.2021, benennt die EU-Kommission mehrere Bereiche, in denen sie Handlungsbedarf im Bereich der Normung sieht.

Die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und möchte der EU-Kommission nachfolgende Überlegungen der deutschen Arbeitsschutzkreise zur Kenntnis geben.

2 Die Zukunft des europäischen Normungssystems

2.1 Ansatz der EU-Kommission

Das europäische Normungssystem ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg des EU-Binnenmarkts und eine Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Um sicherzustellen, dass europäische und internationale Normen in Einklang mit den strategischen Interessen der EU stehen, bedarf es eines flexiblen und effizienten Normungssystems. Die Kommission sieht das europäische Normungssystem (ESS) aktuell nicht ausreichend auf die, aus dem grünen und digitalen Übergang resultierenden Herausforderungen der EU vorbereitet. Nach Ansicht der EU-Kommission sei die Entwicklung der Normen zu lang und viele Normen entsprächen nicht den qualitativen Voraussetzungen, was zu Verzögerungen bei der Listung im Amtsblatt der EU führe.

Aus diesem Grund hat die EU-Kommission eine Gemeinsame Task Force mit den Europäischen Normungsinstituten (ESOs) gebildet, um ein Verfahren zu erarbeiten, das Schnelligkeit und Qualität sicherstellen soll. Die EU-Kommission bittet nun insbesondere um Rückmeldung, ob das aktuelle europäische Normungssystem tatsächlich zweckmäßig und tauglich ist, die strategischen Interessen der EU zu unterstützen, bzw. ob Änderungen in der Regierungsführung ("governance") und den Arbeitsmethoden erforderlich sind, um die Leistung des europäischen Normungssystems zu verbessern.

2.2 Reaktion der KAN

Das bewährte Normungssystem des "New legislative Framework" (NLF) ist beizubehalten. Die KAN begrüßt die Feststellung der EU-Kommission, dass der aktuell vorhandene Normungsstau unbedingt abgebaut werden muss und künftig Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Normen im Amtsblatt der EU - auch in Überarbeitungsphasen europäischer Rechtsakte, wie aktuell zur Maschinensicherheit - unbedingt zu vermeiden sind. Nur so können Rechtssicherheit für Unternehmen und Verbraucher geschaffen und unnötige Kosten vermieden werden. Dazu ist es notwendig, das Gleichgewicht zwischen qualitativen Anforderungen durch EU-Gesetzgebung und Flexibilität der ESOs bei der Normensetzung zu stärken.

Die KAN unterstützt den Vorschlag der 17 Mitgliedstaaten im sogenannten non-paper zu harmonisierten Normen, die Mandate zur Normensetzung durch die Kommission flexibel genug zu gestalten, um den Anforderungen der Normungsaufträge entsprechen zu können. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, eindeutige Kriterien für die Evaluierung von harmonisierten Normen zu veröffentlichen, um diese zügig abschließen zu können.

Außerdem sollten angemessene Fristen für die Begutachtung der Normen bis zur Veröffentlichung im Amtsblatt der EU sichergestellt werden, um zukünftig Normungsstaus zu verhindern. Aus Sicht der KAN muss dabei aber differenziert werden zwischen dem oben adressierten Zeitbedarf, um Kandidaten für harmonisierte Normen durch die EU-Kommission formal als solche anzuerkennen, und dem Zeitbedarf, um in Normenausschüssen technische Inhalte zu erarbeiten. Letzterer ist nur in bestimmten Bereichen zu lang, in denen sich aufgrund einer sehr schnellen technologischen Entwicklung auch der Stand der Technik sehr rasch ändert wie etwa der Informations- und Kommunikationstechnik. Es wäre kontraproduktiv, weite Teile der Normung für herkömmliche Produkte ohne digitalisierte Sicherheitstechnik zeitlich unter Druck zu setzen, obwohl die dort übliche Zeit, um Normen zu erarbeiten, weder für die Industrie noch für andere Stakeholder ein Problem darstellt. In jedem Fall darf eine erhöhte Geschwindigkeit bei der Normenerstellung keinesfalls zu Einbußen bei der inhaltlichen Qualität führen.

3 Die Dienstleistungsnormung

3.1 Ansatz der EU-Kommission

Die EU-Kommission sieht die Notwendigkeit, die Harmonisierung des Binnenmarktes auch im Bereich der Dienstleistungen voranzutreiben. Dienstleistungen erwirtschafteten zwar 70% des EU-BIP, entsprächen aber nur 2% der Normungsaktivitäten auf EU-Ebene. Mögliche Hindernisse im Binnenmarkt, insbesondere im Bereich der Unternehmensdienstleistungen, könnten durch Normung abgebaut werden. Als Beispiele werden im Update der EU-Industriepolitik vom 5. Mai 2021 u. a. IT-, Rechts- oder Ingenieursdienstleistungen genannt. Aus diesen Überlegungen heraus plant die EU-Kommission eine Bewertung der "Vorzüge eines Legislativvorschlags für die Regulierung wichtiger Unternehmensdienstleistungen, die durch harmonisierte Normen unterstützt werden". Dabei ist angedacht, "zunächst die wichtigsten Bereiche von Unternehmensdienstleistungen zu bewerten, in denen harmonisierte Normen einen Mehrwert bringen könnten." In der Roadmap erwähnt die EU-Kommission zudem, dass die Kommission auch über die angekündigte Initiative zu "business services" hinaus die Normung im Dienstleistungsbereich voranbringen möchte.

3.2 Reaktion der KAN

Generell sind Dienstleistungsnormen ein Instrument zur Schaffung standardisierter Dienstleistungen. Sie ermöglichen einen Vergleich der zu erbringenden Leistungen sowie der erreichten Qualität. Sie können damit im besten Fall auch über Grenzen hinweg den Markt für Dienstleistungen unterstützen, vorausgesetzt, sie stehen im Einklang mit den jeweils bestehenden gesetzlichen Regeln und Vorschriften. Andererseits sind Dienstleistungen, stärker als Produkte, oftmals noch an ihren regionalen, kulturellen und sozioökonomischen Kontext gebunden und dementsprechend ausgeprägt. Dieser fällt im Mitgliedsraum höchst heterogen aus. Daher ist auch im Bereich der Dienstleistungsnormung eine Analyse der Marktrelevanz und der zu erwartenden Akzeptanz einer möglichen Vereinheitlichung auf Einzelfallbasis dringend erforderlich.

Die genaue Ausgestaltung einiger Rechtsbereiche liegt in der Verantwortung der Mitgliedsländer (z. B. Art. 153 AEUV zum betrieblichen Arbeitsschutz und Artikel 168 zum Gesundheitsbereich). Die EU-Kommission selbst weist in der Roadmap bereits explizit darauf hin. Insbesondere bei der Wahrung der nationalen Zuständigkeiten kam es in der Vergangenheit bei der Normung von

Dienstleistungen häufiger zu Konflikten. In Normen wird zunehmend versucht, alle Anforderungen abzudecken, die bei der Ausführung einer Dienstleistung zu berücksichtigen sind. Somit werden in Dienstleistungsnormen schnell Anforderungen, z. B. zum betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz, aber unter Umständen auch zur weiteren Gestaltung der Arbeitsbedingungen und -beziehungen, oder der Organisation (z. B. Anzahl der Mitarbeitergespräche im Jahr; Größe der Führungsspanne...) aufgestellt.

Darüber hinaus ist es insbesondere bei körpernahen Dienstleistungen, wie im Gesundheitsbereich, teilweise schwierig, die Sicherheit des Dienstleistungsempfängers und die Sicherheit des Dienstleistungserbringers (betrieblicher Arbeitsschutz, Art. 153 AEUV) zu trennen.

Sollte die EU-Kommission harmonisierte Normen zur Förderung des Binnenmarktes auch von Dienstleistungen nutzen wollen, muss der Fokus aus Sicht der KAN auf der Qualität der erbrachten Dienstleistung liegen, um sie gut vergleichen und bewerten zu können. Die Anforderungen an den Arbeitsschutz und die Arbeitsorganisation bzw. -bedingungen der Dienstleistungserbringer zu formulieren, obliegt hingegen der nationalen Zuständigkeit und kann daher nicht Bestandteil der Normen sein. Dies sollte sich in den Normungsaufträgen widerspiegeln. Es gilt, in den Normungsaufträgen den Anwendungsbereich von Dienstleistungsnormen so vorzugeben, dass sie nationalen Ausprägungen von Dienstleistungen Rechnung tragen, nicht mit nationalen Zuständigkeiten bzw. Vorschriften - und Regelwerken kollidieren und somit auch nicht die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten negativ beeinflussen. Denn nur so können Normen unverändert europäisch oder international angewendet werden. Wird dies nicht berücksichtigt, wird die Akzeptanz von Dienstleistungsnormen in einigen Bereichen weiter schwinden.

4 Die Internationalisierung der EU-Normung

4.1 Ansatz der EU-Kommission

Die EU-Kommission möchte außerdem die Entwicklung eines stärker strategisch ausgerichteten und koordinierten Konzepts für die globale Normsetzung in Bereichen von strategischem Interesse für die EU fördern. Die globale Führungsrolle bei Technologien gehe Hand in Hand mit der Führungsrolle bei der Festlegung von Normen und der Gewährleistung der Interoperabilität. Hierzu sucht die EU-Kommission nun ebenfalls Rückmeldung zu der Frage, wie die EU ihre globale Führungsrolle bei der Festlegung von Normen nutzen und fördern kann.

4.2 Reaktion der KAN

Internationale Normung als strategisches Werkzeug zu nutzen, um sich als globaler Technologieführer zu etablieren, ist ein verständlicher Wunsch. Normung ist ein wichtiger Faktor, der zum Funktionieren der Weltwirtschaft beiträgt. Es muss dabei aber aus Sicht der KAN sichergestellt werden, dass das hohe Sicherheitsniveau in Europa erhalten bleibt. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die traditionellen Werte einer konsensorientierten und nach demokratischen Prinzipien organisierten Normung auch weiterhin das weltweite Normungssystem bestimmen.

Die KAN begrüßt somit die Feststellung der EU-Kommission, dass die Prinzipien wie Transparenz, eine breite Beteiligung aller relevanten Kreise sowie die Erstellung der Normen im Konsens die unverzichtbare Basis des europäischen Normungssystems bilden. Aus KAN-Sicht ist hier also insbesondere die Sicherstellung der ausreichenden Beteiligung aller am Arbeitsschutz interessierten Kreise, einschließlich der Sozialpartner, entscheidend. Dies kann gelingen, wenn die EU-Kommission Strukturen und Verfahren schafft, die deren Beteiligung unterstützt. Allerdings sind die Bedingungen für die Entwicklung internationaler Normen anders als auf europäischer Ebene, insbesondere was die Erleichterung der effektiven Beteiligung aller relevanten Interessengruppen betrifft. Diesbezüglich mit Sorge beobachtet die KAN die ausufernde internationale Normung in wenigen Themenfeldern durch einzelne interessierte Kreise. Normungsanträge werden dort in einer Zahl und Geschwindigkeit hervorgebracht, dass andere Kreise, bei durchaus bestehendem Interesse, teilweise nicht mehr die Ressourcen aufbringen können, um das Normungsgeschehen adäquat zu begleiten. Dies gilt insbesondere für Normungsthemen, durch die auch Belange des Arbeitsschutzes betroffen sind, welche in den Mitgliedsstaaten der EU oftmals bereits durch Gesetze und staatliches Regelwerk festgelegt sind. Die gemäß Normung zulässige Unterschreitung von gesetzlich vorgegebenen Schutzniveaus ist unbedingt zu verhindern. Somit stellen die verstärkten Normungsbestrebungen auf internationaler Ebene eine Herausforderung dar.

Annex:

Im Rahmen der internen Konsultation in den Kreisen der KAN wurden von den Sozialpartnern weitere Aspekte eingebracht, welche über den Arbeitsschutz und damit den Aufgabenbereich der KAN hinausgehen. Diese Aspekte geben wir der EU-Kommission im Folgenden zur Kenntnis:

Die EU-Kommission hat sicherzustellen, dass die Subsidiarität und damit die bestehenden nationalen Regelungsspielräume erhalten bleiben. Das betrifft zum einen den Arbeitsschutz (siehe KAN-Reaktion oben), zum anderen auch die originären und gesetzlich privilegierten Handlungsfelder der Sozialpartner (monetäre und nicht-monetäre Entgelte und Vergütungen, Arbeits- und Schichtzeit, Arbeitsbedingungen und -beziehungen). Eine Überschneidung von Normung mit diesen Handlungsfeldern ist zwingend zu vermeiden.

Was die Internationalisierung betrifft, so beobachtet die KAN mit Sorge die ausufernde internationale Normung in wenigen Themenfeldern durch einzelne interessierte Kreise. Diese Problematik zeigt sich aus Sicht der Sozialpartner auch durch Normung, welche in unzulässiger Weise ihre originären und gesetzlich privilegierten Handlungsfelder berührt. Ein aktuelles Beispiel sind die erst seit wenigen Jahren aufkommenden zahlreichen Normen zu Human Resource Management. Ein Eingreifen von Normen in Regelungsbereiche der Sozialpartner ist unbedingt zu verhindern.