

11/2014

Technische Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren in TTIP: Problematik der gegenseitigen Anerkennung

A. Normung

Produktnormen müssen eine verlässliche technische Grundlage für alle Kreise bleiben. Ansonsten können sie die Gesetzgebung nicht auf einheitliche Weise und frei von Widersprüchen dabei unterstützen, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und zu dem hohen Sicherheitsniveau beizutragen, das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gefordert wird.

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), das polnische Central Institute for Labour Protection – National Research Institute (CIOP-PIB) und die Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN) in Deutschland engagieren sich aktiv und intensiv an der Erarbeitung europäischer und internationaler Normen, da diese die Grundlage für sichere und gesundheitsgerechte Arbeitsmittel und Schutzausrüstungen bilden. Normen tragen als wichtiges Instrument der Prävention maßgeblich zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufserkrankungen bei. Aufgrund der Erfahrungen in den Betrieben und in der Normungsarbeit für sichere und gesundheitsgerechte Produkte ist den beteiligten Institutionen sehr bewusst, wie herausfordernd es ist, globale Standards für Produkte zu schaffen und damit den internationalen Handel bei einem gleichzeitig hohem Schutzniveau für die Beschäftigten zu fördern.

Sollte durch die TTIP eine gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Produkthanforderungen mit den USA eingeführt werden, könnte aus Sicht von DGUV, CIOP-PIB und KAN das bestehende hohe europäische Schutzniveau bei Arbeitsmitteln (z.B. Maschinen) und Schutzausrüstungen gefährdet werden. Dies liegt nicht etwa daran, dass es in den USA einen geringeren Anspruch an Sicherheit und Gesundheitsschutz gäbe, sondern an den unterschiedlichen Rechts-, Sicherheits- und Normungsphilosophien sowie an der unterschiedlichen Rolle, die die Produktnormen darin spielen. Die Ansätze unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht grundlegend, z. B.:

a) Hierarchie der Schutzmaßnahmen

In der EU gilt eine klare Hierarchie der Schutzmaßnahmen. Eine nach dem Stand der Technik machbare technische Lösung eines Sicherheitsproblems hat stets Vorrang vor organisatorischen Lösungen wie etwa Schulungen oder Informationsmaßnahmen. Daraus folgt, dass in der EU die produktinhärente Sicherheit einen äußerst hohen Stellenwert für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hat.

Ein US-amerikanischer Arbeitgeber hat größere Spielräume, veraltete und ggf. unsichere Arbeitsmittel einsetzen zu lassen und dem Risiko stattdessen über Schulungs- oder andere organisatorische Maßnahmen zu begegnen. Damit sinkt der Druck auf US-Seite, die nach dem Stand der Technik an sich möglichen Lösungen in für Produkthersteller maßgeblichen Normen niederzulegen.

Beispiel: Konkrete Beispiele hierfür sind z. B. große Bau- und Landmaschinen wie Bagger oder Mähdrescher. Nach der Richtlinie 2006/42/EG sind in Europa technische Schutzmaßnahmen, wie etwa ein größeres Sichtfeld oder effektivere Abdeckungen gefährlicher Teile der Kraftübertragungen notwendig. Eine Übertragung dieser erforderlichen technischen Schutzmaßnahmen in die ISO-Normung ist allerdings nicht zuletzt aufgrund der massiven nationalen Interessenvertretung US-amerikanischer Hersteller äußerst schwierig.

b) Widerspruchsfreiheit im Normenwerk

Die europäischen Normungsregeln verlangen, dass es für einen genormten Gegenstand nur eine Norm gibt. In der EU müssen zudem alle Europäischen Normen unverändert in die nationalen Normenwerke übernommen und entgegenstehende nationale Normen zurückgezogen werden. Die daraus resultierende Widerspruchsfreiheit des europäischen Normenwerks ist damit grundlegend für den freien Warenverkehr in Europa.

Das US-amerikanische System weist demgegenüber eine ausgesprochen große Diversität auf. Es existieren hunderte anerkannter Normungsinstitute, die parallel zum gleichen Sachverhalt, z.B. einer Maschine, einander sogar widersprechende Normanforderungen festlegen können. Während in Europa der Grundsatz „ein Normungsgegenstand – eine Norm“ gilt, stehen in den USA auch die Normen miteinander im Wettbewerb. ProduktHersteller und Produkthanwender, wie etwa Arbeitgeber, müssen (oder können, je nach Sichtweise) letztlich aufgrund der individuell, spezifischen Situation die jeweils geeignete Kombination aus einem bestimmten Produktsicherheitsniveau und organisatorischen Anforderungen am Arbeitsplatz zusammenstellen. Die größere Freiheit für Hersteller bringt somit einen höheren Auswahlaufwand (höhere Transaktionskosten) für Anwender, insbesondere KMU, mit sich.

In der EU dürfen demgegenüber Arbeitsmittel und andere Produkte nur nach dem aktuellen Stand der Technik, der sich in der Regel in den Europäischen Normen spiegelt, auf dem Markt bereitgestellt werden. Anwender brauchen sich nur noch um das verbleibende Restrisiko zu kümmern.

c) Nachweis der Gleichwertigkeit von Schutzniveaus als Voraussetzung für eine gegenseitige Anerkennung

Der Nachweis der Gleichwertigkeit von Schutzniveaus, die auf unterschiedlichen Ansätzen beruhen, kann äußerst schwierig zu erbringen sein. Selbst aufgrund der Hypothese, dass sich zwei Schutzniveaus, die sich innerhalb zwar unterschiedlicher, aber hoch entwickelter Systeme entwickelt haben, doch in etwa gleich sein sollten, kann sich keineswegs zwangsläufig eine gegenseitige Anerkennung von Standards ableiten. Dies lässt sich an folgenden Beispielen erläutern:

→ Feuerwehrschtutzkleidung

Angehörige von US-Feuerwehren werden oft einem bestimmten Fahrzeug und damit einer bestimmten Aufgabe fest zugeordnet, wie etwa Brandbekämpfung oder Menschenrettung. Dementsprechend gibt es nach NFPA-Standard sieben einsatzspezifische Varianten der Feuerwehrschtutzkleidung.

Europäische Feuerwehrangehörige sollen möglichst universell eingesetzt werden können. Daher werden hier in der Regel nur zwei verschiedene Schutzkleidungen verwendet, die in allen üblichen Einsatzfällen Schutz bieten.

Die sehr spezialisierten Schutzkleidungen nach dem NFPA-Standard können für einzelne Gefährdungen zwar durchaus höhere Anforderungen haben, als die nach den CEN-Normen. Letztere weisen aber für alle üblichen Gefährdungen beim Einsatz eine insgesamt gute Schutzwirkung auf. Da sich Schutzwirkungen zum Teil gegenseitig negativ beeinflussen können, wird für die Feuerwehrleute ein guter Kompromiss zwischen den verschiedenen Schutzwirkungen gesucht. Dies schützt sie aus europäischer Sicht besser, da sich die verschiedenen Einsatzfälle oft überlappen und Spezialeinsatzkleidung nach US-Muster zwar für die eine Gefährdung eine bessere Schutzwirkung hätte, für eine zweite Gefährdung aber eine schlechtere.

Während also die Feuerwehrkleidung nach NFPA-Standard aus europäischer Sicht zumeist ungeeignet ist, wäre aus Sicht der US-Feuerwehren die Schutzkleidung nach CEN-Normen nicht geeignet, da sie nicht die strengen, auf spezifische Situationen optimierten US-Anforderungen erreicht.

Die in den USA am häufigsten genutzten NFPA Normen sind somit mit dem in den CEN-Normen beschriebenen System der Feuerweherschutzkleidung aufgrund der anderen Organisation der Feuerwehreinsätze nicht kompatibel. Müssten beide Anforderungen gegenseitig akzeptiert werden, könnte auf beiden Seiten des Atlantiks die jeweils weniger geeignete Schutzkleidung zum Einsatz kommen.

→ **Sicherheitskennzeichnung**

Aus haftungsrechtlichen Gründen soll in den USA immer jede mögliche Situation so gekennzeichnet werden wie sie sich vor Ort zeigt. Da eine Pflicht zur Unterweisung in den USA nicht existiert, müssen die Zeichen oft auch ein Ersatz dafür sein. Dadurch gibt es eine Flut von unterschiedlichen auf die jeweilige Situation zugeschnittenen Zeichen. Dabei werden auch Gebots- und Verbotsschilder auf einem Zeichen miteinander kombiniert.

Die EU vertritt dagegen die Ansicht, dass ein allgemeineres Zeichen die Erkennbarkeit und damit die Sicherheit erhöht. Striktes Prinzip ist auch die Trennung von Gebots- und Verbotsschilder. Blau werden Gebote, rot Verbote gekennzeichnet. Nach Auffassung der Europäer wird damit erreicht, dass Zeichen auch unbewusst als Gebot bzw. Verbot erkannt werden können. Damit wird auch eine unübersichtliche und uneinheitliche Flut von Zeichen verhindert.

Es gibt also auf beiden Seiten des Atlantiks berechnete Gründe für eine bestimmte Philosophie der Sicherheitskennzeichnung. Sie muss jedoch konsequent angewandt werden. Die gegenseitige Anerkennung der beiden Sicherheitskennzeichnungen ist nicht möglich, da die mit den Zeichen jeweils verfolgten Ziele unterschiedlich sind.

→ **Persönliche Schutzausrüstungen zum Schutz gegen Störlichtbögen**

Elektriker sind Gefährdungen durch Störlichtbögen ausgesetzt, die z.B. bei der Trennung stromführender Teile (z. B. Einsetzen/Entfernen von Sicherungen unter

Last) entstehen können. Dabei tritt in Sekundenbruchteilen eine extreme Hitzeentwicklung auf, die verheerende Wirkungen auf den Arbeitnehmer haben kann.

Schutzkleidung gegen die Wirkungen eines Störlichtbogens muss sicher und reproduzierbar geprüft und bewertet werden können. Historisch haben sich in Europa und Nordamerika zwei unterschiedliche Herangehensweisen entwickelt. Grob gesagt: aus der Methode der europäischen Norm ergeben sich zwei Schutzklassen, die jeweils einen definierten Mindestschutz bieten. Das US-amerikanische Verfahren führt zu einem feiner aufgeteilten, sehr breiten Spektrum an Kennwerten, bis zu denen mit fünfzigprozentiger Wahrscheinlichkeit keine Hautverbrennungen zweiten Grades eintreten (zwar starke Schmerzen, aber vollständige Heilung, evtl. mit Narbenbildung).

Anwender müssen in der Lage sein, auf der Basis dieser Prüfergebnisse die für die konkrete Anwendung geeignete Schutzkleidung auszuwählen. Prüfmethode und Auswahlmethode müssen also aufeinander aufbauen und sind nicht unabhängig voneinander. Für die Schutzkleidung wurden neben den komplexen Prüfverfahren entsprechend unterschiedliche (und komplexe) Auswahlverfahren entwickelt.

Die gegenseitige Anerkennung der Produktstandards würde – unabhängig von der Frage nach der Vereinbarkeit mit dem europäischen Rechtsrahmen – dazu führen, dass sich die Anwender auf beiden Seiten des Atlantiks mit Auswahlverfahren befassen müssten, für die es jeweils praktisch keine Expertise gibt.

B. Konformitätsbewertung

Für das Inverkehrbringen von Produkten mit hohem Risiko ist aus Sicht der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit die Einbeziehung externer Konformitätsbewertungsstellen in der Entwurfs- und ggf. in der Herstellungsphase unverzichtbar. Welche Bedeutung diese Einbeziehung unabhängiger Prüf- und Zertifizierungsstellen hat, zeigt sich in der Praxis: ein beträchtlicher Teil der geprüften Produkte erfüllt bei der erstmaligen Prüfung nicht die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen der europäischen Rechtsvorschriften. Konformitätsbewertung durch unabhängige Konformitätsbewertungsstellen hilft, nicht-konforme Produkte zu identifizieren und vom Marktzugang abzuhalten. Damit wird der faire Wettbewerb gestärkt, das Vertrauen von Käufern in die Produkte verbessert und eine Entlastung der Marktüberwachung erreicht.

Den Konformitätsbewertungsverfahren liegen insbesondere Anforderungen an Produkte und an Prüfverfahren zugrunde, die in Normen enthalten sind. Die technische Harmonisierung stellt somit einen wichtigen Schritt auch für die Annäherung in der Konformitätsbewertung dar. Ohne eine technische Harmonisierung führen Konformitätsbewertungsverfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen, die die Funktionsfähigkeit des Marktes verringern oder aber zu höheren Informations- und Auswahlkosten bei den Anwendern führen.

→ Beispiel Atemschutzmasken

Atemschutzmasken als lebensrettende persönliche Schutzausrüstungen müssen in der EU vor ihrem Inverkehrbringen durch eine notifizierte Stelle geprüft werden. Bestandteil der Prüfung ist auch, ob die Maske dicht ist. Anwender verlassen sich darauf, dass diese Drittprüfung erfolgreich durchgeführt wurde.

In den USA ist keine entsprechende Drittprüfung erforderlich. Stattdessen sind die Betriebe durch Arbeitsschutzvorschriften verpflichtet, Atemschutzmasken vor dem Einsatz auf Dichtheit zu überprüfen.

Beide Ansätze können jeweils zu einer sicheren Verwendung der Atemschutzmasken führen. Würden jedoch US-amerikanische Masken ohne Drittprüfung in der EU in Verkehr gebracht und Verwender die fehlende Drittprüfung auf Dichtheit nicht erkennen können, kann dies tödliche Folgen nach sich ziehen.

Für die Annäherung im Bereich Konformitätsbewertung müssen außerdem gemeinsame Grundlagen für die Arbeit der Konformitätsbewertungsstellen geschaffen werden (u.a. zu Anforderungen an die Stellen, Konformitätsbewertungsverfahren, gemeinsame Anwendung und Weiterentwicklung von Prüfverfahren und Verfahren der Auslegungen von Produkthanforderungen, Koordinierung und Erfahrungsaustausch). Die bestehenden internationalen Normen der ISO/IEC 17000er-Reihe sind für sich alleine nicht ausreichend zur Abdeckung der regulatorischen Anforderungen und bedürfen einer Ergänzung, wie sie in Europa in dem Beschluss 768/2008/EG enthalten ist.

Die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungsergebnissen und von Konformitätsbewertungsstellen ist dagegen kein zielführender Weg.

C. Grundlage: Rechtsvorschriften

Produktsicherheit wird durch Europäische Rechtsvorschriften geregelt. Zwischen der Europäischen Rechtsetzung und der Normung besteht ein enger Zusammenhang, da Europäische Binnenmarktrichtlinien nach Artikel 114 AEUV nur, mehr oder weniger abstrakte, grundlegende Sicherheitsanforderungen für Verbraucherprodukte und Arbeitsmittel festlegen. Zur Ausfüllung dieser grundlegenden Sicherheitsanforderungen werden harmonisierte Europäische Normen herangezogen, in denen die an die Produkte gerichteten Beschaffenheitsanforderungen konkretisiert werden. Sobald die Titel dieser nach dem Stand der Technik erarbeiteten harmonisierten Normen im europäischen Amtsblatt veröffentlicht worden sind, können die Anwender der Norm die Vermutung in Anspruch nehmen, dass damit auch die von ihr abgedeckten grundlegenden Anforderungen der Binnenmarktrichtlinien erfüllt werden (Beweislastumkehr). Durch ihre freiwillige Anwendung wird die Erfüllung und Überprüfung der in den Binnenmarktrichtlinien geforderten grundlegenden Sicherheitsanforderungen ganz wesentlich erleichtert. Die weiter oben erläuterten Zusammenhänge verdeutlichen, dass die **Fundamente des New Approach bzw. New Legislative Framework durch die Einführung einer gegenseitigen Anerkennung von Normen und Standards gefährdet** wären.

Eine reine gegenseitige Anerkennung europäischer und amerikanischer Rechtsvorschriften, Normen/Spezifikationen und Konformitätsbewertungsverfahren lehnen DGUV, CIOP-PIB und KAN daher als nicht zielführend ab. Das von den Europäischen Verträgen geforderte hohe Schutzniveau beim Handel mit Produkten darf nicht in Frage gestellt werden. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass Normen und Spezifikationen weiterhin nach den Regeln des Neuen Rechtsrahmens die grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen der EU-Binnenmarktrichtlinien konkretisieren.

Kontakt

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.

Glinkastraße 40
10117 Berlin
Deutschland
Tel.: +49 (0)30 288763768
E-Mail: presse@dguv.de

Central Institute for Labour Protection – National Research Institute (CIOP-PIB)

Czerniakowska 16
00-701 Warsaw
Polen
Phone: +48 (22) 623 46 02
E-Mail: dapod@ciop.pl

Kommission Arbeitsschutz und Normung (KAN)

Alte Heerstraße 111
53757 Sankt Augustin
Deutschland
Tel.: +49 2241 231-3471
E-Mail: info@kan.de

Kontakt in Brüssel

Deutsche Sozialversicherung

Europavertretung
Maison Européenne de la Protection Sociale
Ilka Wölfle LL.M.
Rue d'Arlon 50
1000 Bruxelles
Belgien
Tel.: +32 2 2820591
E-Mail: ilka.woelfle@esip.eu