

Normungspolitische Forderungen der Investitionsgüterindustrie

1. Einleitung

Der VDMA (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau) ist der größte Verband der Investitionsgüterindustrie in Europa. Er ist Interessenvertreter, Dienstleister und Ansprechpartner für mehr als 3.100 deutsche und europäische Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus. Mit rund 986.000 Beschäftigten in Deutschland und einem Umsatz von 206 Milliarden Euro im Jahr 2013 bildet die Branche den größten industriellen Arbeitgeber. Die deutsche Investitionsgüterindustrie ist stark mittelständisch geprägt. Etwa 87 % aller VDMA-Mitglieder sind kleine und mittelständische Unternehmen (KMU).

Der deutsche Maschinenbau ist mit einem Exportanteil von mehr als 75 % und einem Welt-handelsanteil von ca. 16 % einer der führenden Anbieter von Investitionsgütern weltweit. In 16 von 31 vergleichbaren Fachzweigen ist der deutsche Maschinen- und Anlagenbau Weltmarktführer. Diese „Erfolgsstory“ beruht nicht zuletzt auch auf ca. 3.000 nationalen, europäischen und internationalen Normen. Dieses praxistaugliche technische Normenwerk hat die Harmonisierung von Marktzugangsbedingungen in der Europäischen Union ermöglicht sowie weltweit die Reduzierung von Handelsbarrieren bewirkt und damit wesentlich zu der internationalen Führungsposition der Branche beigetragen.

Um diese für den internationalen Markt wichtige Funktion der Normung zu erhalten und weiter auszubauen, engagiert sich der VDMA seit mehr als sechs Jahrzehnten aktiv in der Normungspolitik, im Hinblick auf die Beteiligung von KMU in der Normung und in der Erarbeitung sachgerechter Normen. Der VDMA ist finanzieller, personeller und organisatorischer Träger der Normenausschüsse Maschinenbau (NAM) und Werkzeugmaschinen (NWM) im Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN). Zentrale Aufgabe von NAM und NWM ist die Einbeziehung des industriellen Mittelstandes in die Normungsarbeit. Der VDMA investiert jährlich mehr als vier Millionen Euro, um mit ca. 45 Vollzeitbeschäftigten die Normungsaktivitäten des NAM und NWM auf nationaler (DIN), europäischer (CEN) und internationaler Ebene (ISO) zu betreuen. Mehr als 2.000 Experten sorgen in 27 Fachbereichen des NAM mit ca. 210 Arbeitsgremien sowie in 67 Arbeitsgremien des NWM für den fachlichen Input. Der NAM ist Träger von ca. 1.300 nationalen Normen (DIN, DIN EN, DIN EN ISO und DIN ISO) und ist verantwortlich für die Spiegelung weiterer 1.600 internationaler Normen (ISO). Der NWM ist Träger von ca. 304 nationalen Normen (DIN, DIN EN, DIN EN ISO und DIN ISO) und ist verantwortlich für die Spiegelung weiterer 210 internationaler Normen (ISO).

Weitere finanzielle Beiträge für die Normung erbringen Unternehmen des deutschen Maschinen- und Anlagenbaus für die Mitarbeit in anderen Normenausschüssen in Form von Förder- bzw. Kostenbeiträgen direkt gegenüber dem DIN. Darüber hinaus stellt der Maschinen- und Anlagenbau 25 % der Mitglieder im DIN e. V., die durch ihre Mitgliedsbeiträge ebenfalls zur Finanzierung der Normung beitragen.

2. Forderungen der Investitionsgüterbranche

Die aktuelle Diskussion erfasst mehrere Bereiche der Normungspolitik, die einerseits im Zusammenhang gesehen werden müssen. Andererseits sind die einzelnen Aspekte auch einer individuellen Betrachtung zuzuführen, um jeweils eine sachgerechte Lösung zu finden. Der Fokus ist auf die folgenden normungspolitischen Aspekte gerichtet:

- Keine Eile für eine Überarbeitung der Normungsverordnung
- Beachtung der Marktrelevanz von Normen
- Kategorisierung von Interessengruppen in der Normung
- Beteiligung der interessierten Kreise an der Normung
- KMU-Vertretung auf europäischer Ebene
- Geschwindigkeit: Belastbarer Konsens hat Vorrang
- Keine Überbewertung der Normung im Zusammenhang mit Innovationen
- Kohärentes Normenwerk in der Europäischen Union

Keine Eile für eine Überarbeitung der Normungsverordnung

Die Kommission hatte bereits vor dem Anwendungsbeginn am 1. Januar 2013 die Überprüfung und Überarbeitung der Normungsverordnung (EU) Nr. 1025/2012 angekündigt. Als eine der Grundlagen wird die Mitteilung der Kommission (COM)2011/311 genannt, um strategische Ziele bei einer möglichen Überarbeitung zu erreichen. Bei diesen Zielen wird der Fokus auf eine bessere Funktion des Binnenmarktes, Wachstum, Innovation und Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU, insbesondere der klein- und mittelständischen Unternehmen, gerichtet.

Die neue Normungsverordnung (EU) Nr. 1025/2012 hat eine Konsolidierung und Zusammenführung der bisherigen Regelungen zur Normung realisiert. Die europäischen und nationalen Normungsorganisationen unter anderem DIN haben der EU Kommission Erfolgsberichte zum neuen europäischen Normungssystem überreicht.

Da die Normung einen erheblichen Teil zur Funktion des Binnenmarktes beiträgt, sind klare, verständliche und gebündelte Bestimmungen ein wichtiger Beitrag. Die neue Normungsverordnung ist erst seit dem 1. Januar 2013 anzuwenden. Für eine übereilte Überprüfung oder gar Überarbeitung besteht sachlich keinerlei Anlass. Damit eine Überprüfung und ggf. eine anschließende Überarbeitung sinnvoll und sachgerecht durchgeführt werden können, müssen zuerst Erfahrungen bei der praktischen Anwendung der aktuellen Normungsverordnung gewonnen werden.

In der Mitteilung der Kommission (COM)2011/311 werden auch die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum genannt, zu der die Normung einen wichtigen Beitrag leisten kann. Das wird am besten durch ein stabiles Regelwerk unterstützt, das einen verlässlichen rechtlichen Rahmen für die Europäische Normung bietet. Unternehmen brauchen Planungssicherheit für ihre Projekte und ihr Engagement. Das gilt auch für deren freiwillige Beteiligung in der Normung. Die Unternehmen investieren erhebliche Mittel und Ressourcen, um sich in der Normung zu engagieren und ihr Wissen in die Normung einzubringen. Eine voreilige Überprüfung bzw. Überarbeitung der Normungsverordnung, die dann offensichtlich weitgehend ohne Einbeziehung von Erfahrungen in der Anwendung der aktuellen Verordnung einhergehen würde, wäre daher in keiner Weise förderlich.

Marktrelevanz von Normen

Nur marktrelevante Normung erfüllt ihren Bestimmungszweck. Da der bisher für eine markt-relevante und damit erfolgreiche Normung maßgeblich ausschlaggebende "Bottom-up Approach" zunehmend durch einen "Top-down Approach" ersetzt wird, kommt der Bewertung der Marktrelevanz von neuen Normungsprojekten vor deren Annahme eine entscheidende Bedeutung zu. Beim „Bottom-up Approach“ werden Normungsthemen durch die interessierten Kreise, insbesondere die Wirtschaft, initiiert, die die im Ergebnis erarbeiteten Normen dann auch auf freiwilliger Basis praktisch anwenden. Die Normung würde ihren selbst formulierten Ansprüchen (siehe z. B. CEN and CENELEC's Ambitions to 2020) nicht gerecht werden, wenn bei der Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung eines neuen Normungsprojektes potentielle Vermarktungschancen resultierender Normen oder damit in Zusammenhang stehende Geschäftsmodelle im Hinblick auf Zertifizierung oder Beratung eine maßgebliche Rolle spielen.

In den Expertenkreisen besteht Einigkeit über die Notwendigkeit eines verbesserten und strukturierten Ansatzes zur Beurteilung der Marktrelevanz von Normen. Marktrelevanz wird zwar mehrfach in der bestehenden Normungsverordnung angesprochen, sie wird aber eher in pauschaler Form adressiert. Die Verordnung beschreibt nicht, wie Marktrelevanz beurteilt oder gar gewährleistet werden kann. Von zentraler Bedeutung für die Marktrelevanz sind Überlegungen und Bewertungen, die bei der Entscheidung über die Annahme eines neuen Normungsprojektes (New work item proposal) in Betracht zu ziehen sind. Zunächst sollte derjenige, der einen Vorschlag für ein neues Normungsprojekt unterbreitet, die interessierten Kreise definieren, an die dieses Projekt adressiert ist und die demzufolge aktiv mitwirken sollten. Insbesondere eine Aussage zu den interessierten Kreisen, die unmittelbar betroffen sind (Kreise, die die angestrebte Norm nach der Fertigstellung praktisch implementieren sollen), ist von entscheidender Bedeutung. Auf dieser Basis können im Rahmen der öffentlichen Konsultation durch die nationalen Normungsorganisationen diese Kreise zielgerichtet angesprochen werden. Für das Votum der nationalen Normungsorganisationen bzgl. der Annahme/Ablehnung eines neuen Normungsprojektes sollten dann die Einschätzungen dieser unmittelbar betroffenen Kreise maßgeblich Berücksichtigung finden. Bei Vorliegen eines eindeutigen Nein-Votums dieser besonders betroffenen Stakeholdergruppe auf nationaler Ebene muss die nationale Normungsorganisation mit Nein stimmen.

Kategorisierung von Interessengruppen in der Normung

Der VDMA befürwortet eine kompakte Kategorisierung der Interessengruppen, die sich an den praktischen Gegebenheiten der Normung orientiert. Daher beteiligt der VDMA sich auch an den aktuellen Diskussionen in den Normungsorganisationen. Aus den Erfahrungen in der Praxis wurde die Einteilung in folgende Kategorien für Interessengruppen in der Normung erstellt, die der VDMA mit entwickelt hat und ausdrücklich unterstützt:

Kategorie	Category	Erläuterungen
Industrie und Handel; wenn erforderlich, sollte wie folgt unterschieden werden: <ul style="list-style-type: none">• Großunternehmen• Klein- und mittelständische Unternehmen	Industry and commerce; where appropriate, to be identified separately as <ul style="list-style-type: none">• Large enterprises• Small and medium sized enterprises (SME)	Mehr als 250 Beschäftigte 250 und weniger Beschäftigte
Öffentliche Hand	Government	
Verbraucher	Consumers	

Gewerkschaften	Labour	
Wissenschaft und Forschung	Academic and research bodies	
Nicht-Regierungsorganisationen	Non-governmental organisations (NGO)	Umwelt- und Arbeitsschutz
Normenanwendungs-Geschäft	Standards application business	Prüforganisationen, Zertifizierer, Berater

Die vorgeschlagenen Kategorien der Interessengruppen sind für eine sachgerechte Zuordnung der am Normungsprozess beteiligten Kreise von zentraler Bedeutung, da alle gesellschaftlichen Gruppen erfasst und gemäß ihrer Interessenlage zugeordnet werden können.

Für eine Unterteilung in weitere Kategorien wird aufgrund der praktischen Erfahrungen kein Bedarf gesehen. Weitere Kategorien würden auch keinen zusätzlichen Nutzen bieten, der für die Normungsarbeit oder für die Berücksichtigung der Interessen einen Vorteil brächte.

Beteiligung der interessierten Kreise an der Normung

Die Beteiligung der interessierten Kreise erfolgt auf Basis des bewährten nationalen Delegationsprinzips über die nationalen Normungsorganisationen. Die nationalen Normenorganisationen haben die Aufgabe, allen interessierten Kreisen die Mitarbeit in den Normungsgremien zu ermöglichen. Das wird durch Informationen an die entsprechenden Kreise, insbesondere zu neuen Normungsprojekten oder zu Projekten, die der Änderung bzw. Aktualisierung einer Norm dienen, realisiert. Das erfolgt auch durch Regelungen der Normungsorganisationen über die Vertretung der interessierten oder betroffenen Kreise.

Da die Mitarbeit von Experten in der Normung immer freiwillig ist und diese auch die Mittel für ihr Engagement in der Normung selbst aufbringen, können keinerlei gesetzliche Regelungen getroffen werden, die einzelne Experten zur Mitarbeit oder die Normenorganisation zur Sicherstellung der Beteiligung aller Kreise verpflichten würden.

Ziel etwaiger gesetzlicher Regelungen muss es sein, dass nationale Normenorganisationen Rahmenbedingungen schaffen, die eine aufwandsoptimierte Beteiligung der interessierten und betroffenen Kreise ermöglichen. Darüber hinaus muss durch sie gewährleistet werden, dass Informationen über Normungsprojekte, insbesondere zum Inhalt und den Terminen, zur Verfügung gestellt werden. Die Nutzung moderner IT-Technologien, die den freien Zugang zu den Informationen sowie eine Subskription zu den jeweiligen Informationsportalen ermöglichen, sollte dabei zügig vorangetrieben werden. Da Normung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert, sind darüber hinausgehende Bestimmungen, z. B. eine verpflichtende Beteiligung bestimmter Kreise am Normungsprozess kontraproduktiv. Gesetzgeber und Normenorganisationen sollten daher eher über Anreize darauf Einfluss nehmen, dass sich die interessierten Kreise möglichst komplett an den für sie relevanten Normungsprojekten beteiligen. Der VDMA fordert, dass es einheitliche Rahmenbedingungen für die Mitarbeit der interessierten Kreise in die Normung und zu deren Information geben sollte. Darüber hinaus sollten keine Verpflichtungen geschaffen werden, die die Beteiligung bestimmter Kreise am Normungsprozess erzwingt, da dies dem Prinzip der Freiwilligkeit widerspräche.

KMU-Vertretung auf europäischer Ebene

Die Vertretung der klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) kann am besten über das nationale Delegationsprinzip (Gremien der nationalen Normenorganisationen) realisiert werden. Oft verhindern die begrenzten Ressourcen die Beteiligung von KMU auf europäischer oder gar auf internationaler Ebene. In der Normung werden häufig komplexe technische Sachverhalte behandelt, zu denen sich die Experten effizient in ihrer Muttersprache einbringen können. Das ist einer der Vorteile des nationalen Delegationsprinzips.

Weiterhin gehören KMU in Bezug auf den Wertschöpfungsprozess unterschiedlichen Interessengruppen an (z. B. Hersteller, Betreiber, Serviceanbieter). Daraus resultieren bei einem konkreten Normungsprojekt auch sehr unterschiedliche Interessen. Die Vertretung von KMU als homogene Interessengruppe auf europäischer Ebene ist daher nicht sachgerecht. Oft benötigen KMU für eine effiziente Beteiligung an der Normung auch die Unterstützung von Verbänden der Wirtschaft oder Industrie, die Informationen praxisgerecht aufbereiten, über das notwendige Netzwerk verfügen oder eine normungstechnische Infrastruktur bieten. Über diese fachorientierten Verbände der Wirtschaft oder Industrie können die spezifischen Interessen von KMU in effektiver Weise auch auf europäischer Ebene vertreten werden.

Geschwindigkeit: Belastbarer Konsens hat Vorrang

Die bis jetzt erreichten Fortschritte in der Geschwindigkeit der Normungsprozesse sind beachtlich. Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses kann über die Nutzung weiterer Potenziale nachgedacht werden. Ein Punkt von zentraler Bedeutung ist allerdings die inhaltliche Qualität der Normen, die sich nicht zuletzt im belastbaren Konsens bezüglich des Inhalts der Normen ausdrückt. Die zeitgerechte Fertigstellung von qualitativ hochwertigen Normen ist daher das anzustrebende Ziel; weniger die Steigerung der Geschwindigkeit um der Geschwindigkeit Willen.

Alle beteiligten Kreise müssen den in den Verhandlungen des Normungsprozesses erreichten Konsens mittragen können. Daher müssen die unterschiedlichen Interessen beim Normungsprozess hinreichend berücksichtigt werden. Auf Seite zwei der „Note to the Members and Observers of the Committee on Standards“ vom 13. November 2013 ist folgendes Zitat zu lesen:

“Standards are the result of the consensus between those participating in its development. In order to make sure that the developed standards are well accepted by industry and by the users or consumers, it is essential that there is a sufficiently wide range of participants to the development process.”

Genau für diese Diskussionen und Verhandlungen ist Zeit notwendig. Denn die unterschiedlichen Positionen einzelner interessierter Kreise variieren oftmals stark. Zusätzlich können Normungsinhalte einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen. Ähnlich der Verhandlungen zur Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften, bei denen auch die Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigt werden müssen, sind auch die Normungsgremien gehalten, einen belastbaren Konsens zu erzielen. Die Forderung nach einer weiteren Beschleunigung der Normungsprozesse würde in der Umsetzung unweigerlich zu Mängeln beim Konsensprozess und zu einer verminderten inhaltlichen Qualität führen. Damit würde auch das ultimative Ziel eines jeden Normungsprojektes, die Generierung des angestrebten Nutzens durch die breite freiwillige Anwendung der Norm in der Praxis, ernsthaft in Frage gestellt. Daher spricht der VDMA sich dafür aus, keine weiteren Forderungen für eine grundsätzliche Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Normen zu erheben.

Keine Überbewertung der Normung im Zusammenhang mit Innovationen

Normung ist im Regelfall dem Innovationsprozess nachgeordnet und dient nach der Markteinführung von Innovationen als Mittel zur Beschreibung des Standes der Technik.

Auch wenn die unterstützende Rolle der Normung und Standardisierung im Innovationsprozess insbesondere bei konvergenten Technologien und komplexen Systemen mit einer Vielzahl von Schnittstellen durchaus anzuerkennen ist, müssen deren Potenziale zur Innovationsförderung realistisch analysiert werden und dürfen nicht überbewertet werden.

Bei neuen konvergierenden Technologien und komplexen Systemen kann es zur Erzielung von Skaleneffekten, die als Voraussetzung für eine erfolgreiche Marktdurchdringung erforderlich sind, wichtig sein, bereits zu einem frühen Zeitpunkt proaktiv in der Normung und Standardisierung tätig zu werden. Beispiel aus dem Maschinenbau: Marktpotenziale im Zusammenhang mit der Standardisierung von Modulen für Lithium-Ionen Batterien für die Elektromobilität (Studie VDMA/Roland Berger). Darüber hinaus kann die Festlegung einer einheitlichen Terminologie sowie von Mess- und Prüfverfahren mittels Normen als Grundlage für weitere Entwicklungen hilfreich sein.

Voraussetzung für den Erfolg solcher Aktivitäten ist jedoch, dass neben der Wissenschaft alle maßgeblichen Akteure aus der Industrie beteiligt sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass marktrelevante Normen und Standards entstehen, die in der Folge eine breite praktische Anwendung erfahren und damit die beabsichtigten Potenziale am Markt entwickeln.

Die Praxis im Maschinenbau zeigt jedoch auch an einer Vielzahl von Beispielen, dass die Durchsetzung von Innovationen am Markt oftmals keiner Normung bedarf. In diesen firmen- bzw. branchenspezifischen Fällen würde eine top down "verordnete" Normung und Standardisierung eher negative Effekte mit sich bringen und das Innovationspotenzial der Branche schwächen.

Ein wichtiger Aspekt für die Unternehmen ist der Innovationsschutz. Die Unternehmen müssen große finanzielle Mittel investieren und Ressourcen bereitstellen, um Innovationen zu realisieren. Wenn der Schutz dieser Investitionen für Innovationen nicht gewährleistet werden kann, sehen die Unternehmen keine Möglichkeit für eine sinnvolle Teilnahme an der Normung in diesem Bereich. Oft muss der Markt für neue Technologien oder Innovationen nicht mehr erschlossen werden, weil der Markt bereits erschlossen ist oder gesetzliche Anforderungen die zusätzliche Erschließung durch Normung nicht erfordern.

Wenn ein Hersteller eine Innovation z.B. zur Steigerung der Energieeffizienz von Antriebssystemen umgesetzt hat, muss die Stimulation der Innovation durch Normung im Einzelfall diskutiert werden, um je nach Marktbedarf reagieren zu können. Es darf keinerlei Verpflichtung für den Hersteller zur Normung bestehen, die die Innovation oder den Prozess begleiten soll. Daher wären gesetzliche Regelungen zur Stimulierung von Innovationen durch die Normung nicht sachgerecht.

Aus Sicht des VDMA stellen innovationsbezogene Themen nur einen Teilaspekt der Normung dar. Bezogen auf die Gesamtzahl der Normungsprojekte bewegt sich deren Anteil im einstelligen Prozentbereich (ohne IKT-Normung). Die dafür relevanten besonderen Kriterien (z. B. Schnelligkeit) dürfen nicht auf das gesamte Normungsspektrum ausgeweitet werden. Diese Tatsache muss auch von den Normungsorganisationen national wie europäisch gegenüber der Politik (EU-Kommission) verdeutlicht werden. Die Normung zu innovations

bezogenen Themen muss unter Wettbewerbsgesichtspunkten im Interesse der Wirtschaft betrachtet werden (bspw. muss ein zu früher Know How Abfluss über Normen und Standards vermieden werden).

Kohärentes Normenwerk in der Europäischen Union

Normen und insbesondere harmonisierte Normen werden zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung als Stand der Technik betrachtet. Daher ist die Kohärenz des Normenwerks (wie bei CEN/CENELEC und ISO/IEC verankert) von entscheidender Bedeutung, insbesondere für die Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung. Das bedeutet auch, dass Standards (Spezifikationen) zum Normenwerk kohärent sein sollten. Inhalte von Standards (Spezifikationen), insbesondere solche von CEN/CENELEC und nationalen Normenorganisationen, sollten den Inhalten von Normen nicht widersprechen.

Für den Fall einer Überarbeitung der Normungsverordnung sollte diesem Aspekt Beachtung geschenkt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu erhalten. Sie wenden Normen und Standards (Spezifikationen) an und müssen darauf vertrauen können, dass keine widersprüchlichen Anforderungen existieren. Deshalb sollte beim Vorschlag zur Erarbeitung eines neuen Standards (Spezifikationen) ermittelt werden, ob es bereits Normen oder gar gesetzliche Regelungen in dem Bereich des geplanten Standards gibt. Ist das der Fall, müssen die Inhalte und ggf. sogar der Anwendungsbereich des Standards angepasst werden. Vorhaben, bei denen Belange der Sicherheit von Organisationen, Produkten oder Konstruktionen, Belange des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes, des Arbeitsschutzes oder von Managementsystem-Standards tangiert sind, dürfen nicht in einer Spezifikation behandelt werden.

Kontakte:

VDMA Abteilung Technik und Umwelt
Naemi Denz
naemi.denz@vdma.org

VDMA Abteilung Technik und Umwelt
Thomas Kraus
thomas.kraus@vdma.org

29. Juli 2014