

Krämer, Hans R.

Working Paper — Digitized Version

Technische Hemmnisse bei Einfuhren in die Bundesrepublik
Deutschland: Gesundheitsschutzbestimmungen,
Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der
Umwelt

Kiel Working Paper, No. 8

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Krämer, Hans R. (1973) : Technische Hemmnisse bei Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland: Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, Kiel Working Paper, No. 8, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46717>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr.8

"Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die
Bundesrepublik Deutschland

Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheits-
vorschriften, Normen und Maßnahmen zum
Schutz der Umwelt

von

Hans R. Krämer

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Abteilung I

2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 8

"Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die
Bundesrepublik Deutschland

Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheits-
vorschriften, Normen und Maßnahmen zum
Schutz der Umwelt

von

Hans R. Krämer

Dezember 1973

Ag 1108 74 
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

Standards als technische Handelshemmnisse

1. Unter der Bezeichnung technische Handelshemmnisse werden eine Reihe verschiedener Vorschriften, Regeln oder Vereinbarungen über Eigenschaften, Abmessungen und die Kennzeichnung von Waren verstanden, die den internationalen Handel behindern ("hemmen"). Sie können sowohl von staatlichen Behörden vorgeschrieben, von staatlich ermächtigten halböffentlichen oder privaten Stellen erlassen, als auch von privaten Verbänden vereinbart werden.

+ im Gesetz
+ im Gesetz

2. In der Bundesrepublik Deutschland sind beispielsweise für den Import von Fleisch die Vorschriften zum Schutz der menschlichen Gesundheit zu beachten, die im Fleischbeschaugesetz enthalten sind¹. Da der Handelsverkehr mit frischem Fleisch innerhalb der Gemeinschaft durch eine EWG-Richtlinie erfaßt wurde, ist auch das Gesetz zur Durchführung der Richtlinie des Rates der EWG zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch² anzuwenden. Während es sich hier um Gesetze (also staatliche Vorschriften) bzw. um EWG-Richtlinien (also Gemeinschaftsrecht) handelt, werden die meisten sicherheitstechnischen Standards vom Deutschen Normenausschuß erarbeitet und bekanntgemacht. Der Normenausschuß aber ist ein eingetragener Verein, dem private Firmen und Industrieverbände, aber auch Körperschaften öffentlichen Rechts angehören können³. Daraus ergibt sich, daß obligatorische Standards, die in staatlichen Rechtsvorschriften niedergelegt sind, von freiwillig vereinbarten zu unterscheiden sind. Zur zweiten Gruppe gehören die DIN-Normen - die vom Deutschen Normenausschuß aufgestellten und herausgegebenen Normen.

¹ RGB1. 1940 I S. 1463, BGB1. 1960 I S. 186, 1964 I S. 560, 1965 I S. 547, 1968 I S. 305, 503.

² Vom 28. Juni 1965. BGB1. 1965 I S. 547, 1967 I S. 903, 1968 I S. 305, 503.

³ Vgl. den Abschnitt 3 : Organisation der Normung in: Normungsarbeit. Grundbegriffe, Grundsätze, Geschäftsgang. Berlin und Köln 1960, S. 4.

3. Versucht man die Standards nach dem jeweiligen Geltungsbereich zu gliedern, kommt man zu folgenden großen Gruppen :

- a) Vorschriften zum Schutze der Gesundheit und Hygiene,
- b) Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt,
- c) technische Sicherheitsvorschriften,
- d) die eigentlichen "Normen", deren Ziel eine Vereinheitlichung (Standardisierung) auf bestimmten Gebieten ist,
- e) Umweltschutzvorschriften. Ihre Eigenart rechtfertigt eine besondere Behandlung, selbst wenn man die einzelnen Bestimmungen jeweils auch in eine der Gruppen a) - d) einordnen könnte.

4. Die hier erfaßten "Standards" sind aber nicht etwa mit technischen Handelshemmnissen gleichzusetzen. Sie wirken sich nur dann handelshemmend aus, wenn sie von Land zu Land verschieden sind und Erzeugnisse betreffen, die international gehandelt werden. Örtliche Sicherheitsvorschriften über den Bau von Straßen oder die Errichtung von Gebäuden können beispielsweise nicht handelshemmend sein, da sie nur Vorgänge innerhalb der Grenzen eines Staates zum Gegenstand haben. Ebensowenig behindern etwa Vorschriften über die Spurweite von Eisenbahnwaggonen in Westeuropa den Handel innerhalb dieser Region, weil (von einigen Schmalspurbahnen abgesehen) hier überall gleiche Spurweiten festgelegt worden sind. Deshalb geht es in dem Allgemeinen Programm der EWG vom 28. Mai 1969¹ nur um technische Hemmnisse im Warenverkehr, "die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben"²

5. Da hier die Behinderungen der Einfuhren in die Bundesrepublik allgemein untersucht werden sollen, muß die Begrenzung auf die Mitgliedstaaten fallengelassen werden. Auch wenn zwischen den EWG-Ländern keine Hemmnisse bestehen oder sie durch Maßnahmen der Gemeinschaft beseitigt wurden, können Einfuhren in die BRD

¹ Amtsblatt 1969, Nr. C 76, S. 1.

² Überschrift des Allgemeinen Programms zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse.

von technischen Handelshemmnissen betroffen werden, nämlich die Einfuhren aus Staaten, die nicht der EWG angehören, also Importe aus sog. Drittländern. Ebenso wie bei den "tarifären Handelshemmnissen" - den Zöllen - und anderen nichttarifären Handelschranken wird auch bei den technischen Hemmnissen der Abbau innerhalb der Gemeinschaft nach anderen Gesetzen durchgeführt als gegenüber den Handelspartnern in der übrigen Welt.

6. In dem Programm der Gemeinschaft ist nur von Hemmnissen die Rede, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben. Das reicht aber nicht. Wenn man an den Deutschen Normenausschuß denkt, ist zu erkennen, daß auch Unterschiede in den Standards, die von privaten Organisationen festgelegt werden, Handelshemmnisse mit sich bringen können. Die Norm "Zweipoliger Stecker für schutzisolierte Geräte"¹ ist weder eine Rechts- noch eine Verwaltungsvorschrift. Dennoch wird sie aus Zweckmäßigkeitsgründen angewandt, weil Stecker, die dieser Norm entsprechen, zu den ebenfalls normierten und deshalb in der BRD üblichen Steckdosen passen. Ausländische Steckdosen, die von der Norm abweichen, würden keine Verwendung finden und deshalb auch nicht importiert werden.

7. An diesem Beispiel zeigt sich deutlich, worin die Eigenart der technischen Handelshemmnisse besteht: Das in Staat A erzeugte Gut X ist in Staat B nicht verwendbar, weil es den Normen des Staates B nicht entspricht. Dabei wird natürlich vorausgesetzt, daß im Land A andere Normen für das Gut X bestehen oder daß es in A keine entsprechenden Normen gibt, das Gut X aber in der dort üblichen Ausgabe von den Normen in B abweicht.

Soll das Gut X trotzdem nach B exportiert werden, dann muß es den in B geltenden Normen angepaßt werden. Das wäre dann unwichtig, wenn die Anpassung entweder mit geringem Aufwand möglich ist oder die Exporte so umfangreich sind, daß ohne große zusätzliche Kosten ganze Serien, die für das Land B bestimmt sind, aufgelegt werden können. Ein wirkliches Handelshindernis bilden die in A und B verschiedenen Normen erst, wenn die Anpassung der in A erzeugten Güter X für den Markt B verhältnismäßig aufwendig ist.

¹ DIN 49 406 (VDE) vom März 1959.

8. Entsprechendes gilt im Falle von unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Die Exporte von A nach B müssen den in B geltenden Vorschriften angepaßt werden, wenn sie dort verkäuflich sein sollen. Das ist dann ebenfalls von geringer Bedeutung, wenn die Anpassung leicht durchzuführen ist oder mit geringen zusätzlichen Kosten für den Markt B bestimmte Serien produziert werden können. Ist beides nicht möglich, dann bilden die Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften Handelshindernisse, weil sie die Exporteure im Land A mit zusätzlichen Umrüstkosten belasten, welche die konkurrierenden Produzenten in B nicht zu tragen haben, sofern sie nur für den Markt B unter Beachtung der dort gültigen Vorschriften produzieren.

9. Allgemein gesprochen, stellen Standards dann technische Handelshemmnisse dar, wenn sie dazu führen, daß ausländische Erzeugnisse zur Verwendung auf dem Exportmarkt verändert werden müssen, und die Veränderung ins Gewicht fallende Kosten verursacht. Als extreme Handelshemmnisse sind solche nationalen Vorschriften anzusehen, welche die Einfuhr ausländischer Erzeugnisse wegen unverhältnismäßig großer Umstellungskosten praktisch unmöglich machen oder überhaupt verbieten.

In der Bundesrepublik geltende Vorschriften und Standards
zum Schutz der menschlichen Gesundheit und Hygiene, der
Tier- und Pflanzenwelt, der Wirtschaft, der öffentlichen
Ordnung und der staatlichen Monopole

10. In der Bundesrepublik Deutschland gehören zu den Vorschriften, die den internationalen Handel beeinträchtigen, die Einfuhrverbote. Behindernd wirken auch Bestimmungen, welche die Einfuhr von einer Genehmigung abhängig machen. Derartige Beschränkungen gibt es in der BRD zum Schutz der menschlichen Gesundheit, zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, zum Schutz der Wirtschaft, zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der staatlichen Monopole.

11. Dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen Einfuhrverbote insbesondere für Absinth¹, für zubereitetes Opium und Haschisch², für Nahrungsmittel, Genußmittel, Heilmittel und Reinigungsmittel, die Methylalkohol enthalten³, für verschiedene Arten von Fleisch⁴ und für Zündwaren, die unter Verwendung giftigen Phosphors hergestellt wurden⁵. Hinsichtlich der Einfuhren von Fleisch und Fleischwaren ist neben dem Einfuhrverbot für einzelne Arten die Kontrolle aller übrigen Fleischimporte daraufhin angeordnet, ob sie den deutschen Gesundheits- und Hygienestandards genügen. Da diese Kontrollen nicht nur eine besondere Qualität der importierten Fleischwaren verlangen, sondern auch notwendigerweise Zeitverluste, Abfertigungskosten und Unsicherheiten für den Importeur mit sich bringen, sind sie von einigen Exportländern bereits als nichttarifäre Handelshemmnisse angesehen worden.

¹ Gesetz über den Verkehr mit Absinth. RGBI 1923 I S. 257, BGBI 1968 I S. 503.

² Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln. RGBI 1929 I S. 215, BGBI 1968 I S. 503.

³ Gesetz über das Branntweinmonopol. RGBI 1922 I S. 405.

⁴ Z.B. Fleisch von Hunden, Katzen, Füchsen und Dachsen, Fleisch tub- oder finnenkranker Tiere. Fleischbeschaugesetz. RGBI. 1940 I S. 1463, BGBI 1960 I S. 186, 1964 I S. 560, 1965 I S. 547, 1968 I S. 305, 503. Verordnung über die Untersuchung des in das Zollinland eingehenden Fleisches. BGBI 1961 I S. 143, 1965 I S. 642, 1968 I S. 393.

⁵ Gesetz über Phosphorzündwaren. RGBI 1903 I S. 214, BGBI 1968 S. 503.

12. Die deutschen Bestimmungen über die Einfuhr von Fleisch, gesalzen, getrocknet oder geräuchert¹ wurden beanstandet von Argentinien, Brasilien, Chile, Jugoslawien, Madagaskar, Paraguay, Tschad und Uruguay². Zur Tarifposition Fleischextrakte, Fleischsäfte und Fischextrakte³ brachten Äthiopien, Argentinien, Brasilien, Madagaskar, Nigeria, Paraguay und Uruguay Bedenken vor⁴. Weitere Beschwerden wurden registriert in Bezug auf die deutschen Einfuhrbestimmungen für Würste und dergleichen⁵, Fleisch und Fleischabfall⁶, zubereitet oder haltbar gemacht sowie für Gemüse, Küchenkräuter und Früchte, mit Essig zubereitet oder haltbar gemacht⁷. Neben den deutschen Vorschriften wurden auch die Gesundheits-, Hygiene- und Qualitätsstandards der EWG für eine Reihe von anderen landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten⁸ von verschiedenen Entwicklungsländern⁹ kritisiert.

¹ BZN Nr. 02.06.

² UNCTAD-Dokument TD/B/C.2/R.3 vom 30. Dezember 1970: Products and product groups of export interest to developing countries subject to non-tariff barriers in developed market economy countries, Annex, S.4.

³ BZN Nr. 1303.

⁴ UNCTAD-Dokument TD/B/C.2/R.3, a.a.O.

⁵ BZN Nr. 1601. Beanstandet wurden die deutschen Bestimmungen von Äthiopien, Argentinien, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Madagaskar, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, El Salvador, Thailand, Tschad und Uruguay. UNCTAD-Dokument TD/B/C.2/R.3 ebenda.

⁶ BZN Nr. 16.02. Hier kommen zu den in der vorigen Anmerkung genannten Länder noch hinzu: Columbien, Indonesien, Iran, Korea und Singapur. UNCTAD-Dokument TD/B/C.2/R.3, S.5.

⁷ BZN Nr. 20.01. Beanstandet von Afghanistan, Bolivien, Brasilien, Chile, Marokko, Mexiko, Uruguay und Jugoslawien. UNCTAD-Dokument TD/B/C.2/R.3, S.10.

⁸ Getrocknete tropische Früchte, Feigen und Trauben (BZN Nr. 08.01, 08.03, 08.04, 08.12), gekochte und gefrorene Früchte (BZN Nr. 08.10), haltbar gemachte Schalen von Zitrusfrüchten (BZN Nr. 08.13), alkoholische Getränke (BZN Nr. 22.09), Vitamine, Alkaloide, Antibiotika, (BZN Nr. 29.38, 29.42, 29.44) Hormone (29.39), Glykoside (29.41), Drüsen u.a. zu organotherapeutischen Zwecken (30.01), Sera (30.02), Antibiotica (30.03), Verbandszeug (30.04) und andere pharmazeutische Zubereitungen und Waren (30.05).

⁹ Vgl. dazu UNCTAD-Dokument RD/B/C.2/R.3, jeweils bei den genannten BZN-Nummern.

13. Die Tierwelt soll geschützt werden durch das deutsche Verbot der Einfuhr von seuchenkranken oder -verdächtigen Tieren, von unverarbeiteten Federn und Federteilen, von lebenden Hasen, Kaninchen, Haus- und Wildgeflügel¹. Zum Schutz der Pflanzenwelt ist die Einfuhr von Schadorganismen und von Pflanzen, die von ihnen befallen sind, verboten². Zum gleichen Zweck und zur Verhinderung des Einschleppens von Schädlingen werden bestimmte Pflanzen bei der Einfuhr untersucht³. Einfuhruntersuchungen bzw. die Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen sind auch für bestimmte Tiere vorgeschrieben⁴.

14. Beispiele für Verbote und Kontrollen zum Schutz der Wirtschaft sind die Ermächtigungen zur Beschlagnahme von Einfuhrgütern, die widerrechtlich eine geschützte Warenbezeichnung tragen⁵ oder mit einer irreführenden Herkunftsbezeichnung versehen sind⁶. Abkommen über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen

¹ Viehseuchengesetz BGBI 1969 I S. 158.

² Pflanzenschutzgesetz. BGBI 1968 I S. 352, 503.

³ Verordnung zur Verhütung der Einschleppung von gefährlichen Krankheitserregern und Schädlingen der Kulturpflanzen. BGBI 1957 I S. 1258.

⁴ Bei Einhufern, BGBI 1969 I S.693, Hunden und Hauskatzen, BGBI 1967 I S.1242, 1968 I S.767, Klauentieren, Teilen, Erzeugnissen und Rohstoffen von Klauentieren, tierischem Dünger, Rauhfutter und Stroh. BGBI 1965 I S.692, 1966 I S.197, 419, 1967 I S.684, 1969, I S.260.

⁵ Warenzeichengesetz, BGBI 1968 I S. 29, 429.

⁶ Gesetz über den Beitritt des Reichs zu dem Madrider Abkommen betr. die Unterdrückung falscher Herkunftsangaben auf Waren. RGBI 1925 II S. 115, BGBI 1967 I S. 953.

hat die Bundesrepublik darüber hinaus mit Frankreich¹, Griechenland², Italien³ und der Schweiz⁴ abgeschlossen. Danach werden Waren, die solche Bezeichnungen tragen, auf Verlangen der beteiligten Regierungen nur dann zur Einfuhr in die BRD zugelassen, wenn die Berechtigung zum Benutzen der Bezeichnungen durch eine Bescheinigung nachgewiesen wird.

15. Einfuhrverbote oder scharfe Kontrollen zum Schutz der öffentlichen Ordnung betreffen insbesondere Kernbrennstoffe⁵, Kriegswaffen⁶, andere Waffen und Munition⁷, Sprengstoffe⁸ und verfassungsfeindliche Schriften⁹. Im Interesse der staatlichen Monopole wird die Einfuhr von Branntwein und Zündwaren kontrolliert. Branntwein darf nur die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein einführen¹⁰. Sie kann aber Ausnahmen zulassen und hat entsprechende Genehmigungen allgemein und in Einzelfällen erteilt. Im Rahmen des Zündwarenmonopols bedarf die Einfuhr von Zündwaren der Genehmigung durch die Deutsche Zündwarenmonopolgesellschaft¹¹.

¹ BGBI 1961 II S. 23, 482, 1969 II S. 856, 2064.

² BGBI 1965 II S.176, 1967 II S.1944, 1969 II S.854.

³ BGBI 1965 II S.156, 1967 II S.1815.

⁴ BGBI 1969 II S.139, 1463.

⁵ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) BGBI 1959 I S.814, 1963 I S.210, 1964 I S.377, 1968 I S.503, 1969 II S.1309, 1969 I S.1429. Erste Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Strahlen radioaktiver Stoffe. (1.Strahlenschutzverordnung).BGBI 1965 I S. 1654.

⁶ Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen. DGBI 1961 I S. 244, 1968 I S.503. Kriegswaffenliste DGBI 1963 I S.488, 1969 I S. 842. Erste und zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen. BGBI 1961 I S.649, 1969 I S. 842.

⁷ Bundeswaffengesetz. BGBI 1968 I S.633, 1969 I S.1358.Durchführungsverordnung zum Bundeswaffengesetz. BGBI 1968 I S. 1199.

⁸ Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz). BGBI 1969 I S. 1358.

⁹ §§ 80a, 86, 86a, 87, 90a, 906, 109d, 131 StGB. Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote.BGBI 1961 I S.607, 1968 I S. 503.

¹⁰ Gesetz über das Branntweinmonopol. RGBI 1922 I S.405,

¹¹ Zündwarenmonopolgesetz. RGBI 1930 I S.11, BGBI 1965 I S.1477.

In der Bundesrepublik geltende technische Sicherheits-
vorschriften und Normen

16. Die Ausarbeitung von Normen (Standards) ist in der Bundesrepublik Deutschland und war im Deutschen Reich die Aufgabe des Deutschen Normenausschusses und seiner Fachnormenausschüsse. Durch die Rechtsform des Ausschusses - er ist ein eingetragener Verein¹ - wird es erleichtert, daß die jeweils fachlich betroffenen Firmen, Verbände, Behörden Mitglieder sowohl des Deutschen Normenausschusses selbst als auch der Fachnormenausschüsse werden können. So gehören beispielsweise dem wichtigen Ausschuß für Lieferbedingungen und Gütesicherung (RAL²) folgende Verbände und Behörden an³ :

Bundesverband der deutschen Industrie,
Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels,
Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels,
Zentralverband des deutschen Handwerks,
Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft,
Deutscher Industrie- und Handelstag,
Deutscher Handwerkskammertag,
Verband der Landwirtschaftskammern,
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände,
Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher,
Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft,
Bundesminister für Wirtschaft,
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
Bundesminister der Justiz
Präsident des Deutschen Patentamts,
Präsident des Instituts für Bautechnik,
Direktor des Deutschen Normenausschusses,

Diese Zusammensetzung der Träger des Ausschusses für Lieferbedingungen (RAL) ist durch sein Arbeitsgebiet begründet: Es sind an der Ausarbeitung von Lieferbedingungen und an der Gütesicherung besonders interessierte Verbände und Behörden.

¹ Vgl. die DIN-Norm 820, Blatt 1 : Normungsarbeit. Grundbegriffe Grundsätze, Geschäftsgang. Berlin und Köln 1960, Abschnitt 3.1.

² Die Abkürzung RAL geht auf die frühere Bezeichnung des Ausschusses als "Reichs-Ausschuß für Lieferbedingungen e.V." zurück. Sie ist - da sie weithin auch international bekannt ist - trotz der Änderung des Namens des Ausschusses beibehalten worden.

³ RAL: Arbeitsbereiche. Druckschriften-Verzeichnis, Stand Mai 1972, S. 5.

Entsprechend sind die anderen Ausschüsse je nach Arbeitsgebiet zusammengesetzt. Auf diese Weise soll erreicht werden, daß die "Normung, wie sie vom Deutschen Normenausschuß betrieben wird, ... planmäßige, unter Beteiligung aller jeweils interessierter Kreise gemeinschaftlich durchgeführte Vereinheitlichungsarbeit auf gemeinnütziger Grundlage"¹ ist.

17. Die Normen selbst lassen sich in folgende Gruppen aufteilen²:

Verständigungsnormen. Sie betreffen geistige oder materielle Verständigungsmittel, wie etwa Bezeichnungen oder Symbole.

Sortierungsnormen. Sie betreffen die Einteilung in Größen, Gruppen, Klassen oder Qualitäten.

Typnormen. Sie betreffen die Typisierung oder Typenbeschränkung bestimmter Erzeugnisse nach Art, Form, Größe usw.

Planungsnormen. Sie betreffen Baugrundsätze und Grundlagen für Entwurf, Berechnung usw.

Konstruktionsnormen. Sie betreffen neben der Konstruktion auch Einzelheiten über technische Gegenstände.

Abmessungsnormen.

Stoffnormen. Sie betreffen die physikalischen, chemischen oder technologischen Eigenschaften von Stoffen.

Gütenormen. Sie betreffen die Qualität von Rohstoffen oder Verarbeitungsprodukten.

Verfahrensnormen. Sie betreffen Arbeitsverfahren zur Herstellung und Behandlung von Erzeugnissen.

Prüfnormen. Sie betreffen die bei der Prüfung anzuwendenden Untersuchungs- und Meßverfahren.

Liefernormen und Dienstleistungsnormen. Sie betreffen die (technischen) Grundlagen für Vereinbarungen über Lieferungen und Leistungen.

Sicherheitsnormen. Sie betreffen den Schutz von Leben, Gesundheit und Sachwerten.

¹ DIN-Norm 820, Blatt 1, a.a.O., Abschnitt 1.

² DIN-Norm 820, Blatt 1, a.a.O., Abschnitt 2.1.

18. Diese Aufzählung gibt einen Einblick in die zahlreichen Begriffe, Eigenschaften und Verfahren, die der Normung unterworfen werden können und in der Bundesrepublik genormt sind. Einen Hinweis auf die Intensität, mit der die Normung in den Wirtschaftszweigen der BRD betrieben wird, kann die Aufteilung der 11300 DIN-Normen¹ auf die verschiedenen Industrien geben :

Grundnormen und Verschiedenes	1800 Normen
Bauwesen	500 Normen
Bergbau	200 Normen
Chemische Industrie	150 Normen
Elektroindustrie	1300 Normen
Schrauben, Bolzen, Muttern	750 Normen
Gesundheitswesen, Unfallschutz, Feuerschutz	250 Normen
Druckerei, Papierindustrie, Büroausstattung	150 Normen
Hauswirtschaft	150 Normen
Heizung, Brennstoffe	150 Normen
Metallurgie	400 Normen
Gummi, Kunststoffe	210 Normen
Landwirtschaft	140 Normen
Maschinenbau	1900 Normen
Materialprüfung	530 Normen
Schiffbau	160 Normen
Textilindustrie	380 Normen
Transport und Verkehr	1220 Normen
Verpackung	160 Normen
Wasserwirtschaft	120 Normen
Werkzeuge, Werkzeugmaschinen	680 Normen.

19. In diesem Rahmen werden durch die Normen des Deutschen Normenausschusses sehr verschiedene Dinge erfaßt, von den bekannten DIN-Formaten für Schreibpapier über die Norm-Stimmtonhöhe (DIN 1317), Druckluftbremsen für Kraftfahrzeuge (DIN 74310), Doppelmaulschlüssel mit ungleichen Schlüsselweiten (DIN 895), Kugelschreiber-Minen (DIN 16554), Prüfverfahren für feuerfeste Baustoffe (DIN 1069), nahtlose Präzisionsstahlrohre, kaltge-

¹ Stand 1971. Die Zahl ist genannt in Deutscher Normenausschuß: English Translation of German Standards 1971. Berlin, Köln, Frankfurt 1971, S. 186.

zogen oder kaltgewalzt (DIN 2391) bis hin zu den Abnahmebedingungen für Werkzeugmaschinen - Waagrecht-Fräsmaschinen (DIN 8615), dem Maßsystem für Brillenfassungen (DIN 58 200) und den Anschlußwerten für elektrische Heißwasserspeicher (DIN 44 902).

20. Selbst an dieser rein zufälligen Auswahl von Normen ist auch für den Laien erkennbar, daß die Beachtung der Normen nützlich ist, sei es weil sie der Vereinheitlichung und damit der Auswechselbarkeit von Teilen oder der Vergleichbarkeit von Prüfungen dienen, sei es weil sie als sicherheitstechnische Regeln Leib und Leben schützen helfen oder dazu beitragen, Sachwerte zu erhalten. Die Nützlichkeit der Normen gestattet es auch, auf Zwang zu verzichten. Sie "sollen sich aufgrund ihrer Zweckmäßigkeit einführen"¹. Das bedeutet freilich weder, daß die DIN-Normen unverbindlich sind, noch daß sie keine Hindernisse für den internationalen Handel sein können. Ihre Anwendung kann durchaus vorgeschrieben werden, und zwar²

- durch zivilrechtliche Vereinbarungen, etwa zwischen Herstellern und Verbrauchern,
- durch Vorschriften und Verordnungen staatlicher Dienststellen. Das geschieht beispielsweise³
 - durch Einbeziehen von DIN-Normen in solche Vorschriften,
 - durch behördliche Verbindlichkeitserklärungen,
 - durch Einführen von DIN-Normen als Richtlinien der Baupolizei.

21. Im Rahmen der Vereinbarungen zwischen Herstellern und Verbrauchern ist besonders wichtig, daß DIN-Normen meist bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zugrunde gelegt werden.

¹ DIN-Norm 820, Blatt 1, a.a.O., Abschnitt 7.1.

² Vgl. DIN-Norm 820, Blatt 1, ebenda.

³ So wörtlich DIN-Norm 820, Blatt 1, Abschnitt 7.1.

Darin liegt zwar keine Verbindlichkeitserklärung. Bei dem großen Volumen der öffentlichen Aufträge ist dieses Verfahren aber eine "besonders wertvolle Unterstützung für das Einführen der DIN-Normen"¹.

22. Verbindlichkeitserklärungen durch oder aufgrund von rechtlichen Vorschriften sind gleichfalls sehr häufig. Hierfür ist die folgende Liste von Gesetzen, Verordnungen, Vorschriften und Richtlinien, die für einzelne oder mehrere DIN-Normen "von unmittelbarer Bedeutung sind"² recht aufschlußreich :

1. Gesetze

Gesetz über technische Arbeitsmittel
Energiewirtschaftsgesetz
Wasser-Haushaltsgesetz
Atomgesetz, Strahlenschutz-Verordnung
Gesetz über Sicherheits-Kinefilm und Verordnung über
Sicherheits-Kinefilm
Gesetz über gefährliche Arbeitsstoffe

2. Verordnungen

Bauordnungen der Länder
Dampfkesselverordnung
Verordnungen nach § 16 der Gewerbeordnung
(genehmigungspflichtige Anlagen)
Verordnungen nach § 24 der Gewerbeordnung
(überwachungsbedürftige Anlagen)
Verordnung über brennbare Flüssigkeiten
einschl. der Technischen Vorschriften
Aufzugsverordnung einschl. der Technischen Vorschriften
für Aufzüge
Druckgasverordnung
Acetylenverordnung
Lösemittel-Verordnung
Verordnung über elektrische Anlagen in explosionsge-
fährdeten Räumen
Straßenverkehrsordnung

¹ Ebenda.

² DIN-Normenverzeichnis mit sicherheitstechnischen Festlegungen 1971 - Herausgegeben vom Deutschen Normenausschuß. Berlin, Köln, Frankfurt 1971. S.3. Von dort ist auch die Liste der Gesetze usw. entnommen - mit einigen Änderungen.

Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
Eisenbahnverkehrsordnung
Seefrachtordnung
Bergbehördliche Verordnung

3. Vorschriften . Richtlinien

Unfallverhütungsvorschriften der Träger der gesetzlichen
Unfallversicherung, der Binnenschifffahrts- Berufsgenossen-
schaft und der See- Berufsgenossenschaft
Bestimmungen des Verbandes Deutscher Elektro-Techniker (VDE)
Vorschriften des Germanischen Lloyd
Richtlinien für Fernleitungen
Technische Vorschriften und Richtlinien für die Einrichtung
und Unterhaltung von Niederdruckgasanlagen in Gebäuden und
Grundstücken
Richtlinien des Vereins von Gas- und Wasserfachmännern
Richtlinien über Werkstoffe, Herstellung, Berechnung und
Ausrüstung von Druckbehältern
Technische Regeln für Dampfkessel
Sicherheitstechnische Richtlinien für Kraftstoff-Fernleitungen
Technische Grundsätze des Ausschusses für Blitzableiterbau
Richtlinien des Amtes für Arbeitsschutz- Hafenaufsicht/
Seeschifffahrt, Hamburg
Richtlinien der European Maritime Pilot's Association
Vorschriften der International Conference for the Safety
of Life at Sea 1960
Richtlinien der International Labour Organization
Betriebsordnung für Straßenbahnen

23. Welche Bedeutung den Verbindlichkeitserklärungen von DIN-Normen und den Verweisungen auf DIN-Normen in Rechtsvorschriften zukommt, zeigte sich in einer Auseinandersetzung des französischen Abgeordneten im Europäischen Parlament Armengaud¹ mit der Kommission der EWG² über den deutschen Gesetzentwurf über technische Arbeitsmittel³. Darin äußerte Armengaud Bedenken, der deutsche Gesetzentwurf könne "leicht neue Handelshindernisse schaffen"⁴, weil danach die Hersteller oder Importeure von technischen Arbeitsmitteln diese nur in Verkehr bringen dürfen

¹ Schriftliche Anfragen Nr.112 vom 2.Dezember 1966, Nr. 162/66 vom 8.März 1967 und Nr.90 vom 7.Juni 1967.

² Antworten vom 12.Januar 1967, vom 24.April 1967 und vom 7.Juli 1967.

³ Die Anfragen mit den jeweiligen Antworten sind veröffentlicht im Amtsblatt 1967 Nr. 18.87 und 178.

⁴ Amtsblatt 1967 Nr. 18.

"wenn sie nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik konstruiert sind, wobei diese in Normen ihren Niederschlag finden, die in den Verwaltungsvorschriften bezeichnet werden"¹. Der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs sei dabei außerordentlich umfassend, denn er betreffe "die gesamte Produktion der Maschinenbau- und der Elektroindustrie einschließlich der Haushaltsgeräte, der Sportgeräte, des Bastelwerkzeugs und des Spielzeugs"².

24. Die Antworten der Kommission bringen wenig mehr als die Mitteilung, sie habe "die deutsche Regierung gebeten, klarzustellen, daß sie im Rahmen ihrer ... Ermächtigung nicht nur auf Normen von deutschen Vereinigungen verweisen kann und wird, sondern auch auf in anderen Mitgliedstaaten anerkannte Normen"³. "Im übrigen erkennt die Kommission die Berechtigung der deutschen Initiative angesichts von jährlich etwa 8000 tödlichen Unfällen mit dem Hinweis auf "das Bemühen um den Schutz von Leib und Leben"⁴ an.

25. In den Argumenten des Abgeordneten Armengaud einerseits und der Kommission andererseits wird die Problematik des Gegenstandes sehr deutlich. Die Kommission erscheint hier in der Rolle dessen, der den Schutz so wichtiger Güter wie Leben und Gesundheit den Vorrang einräumt, sollte auch (wie man hinzufügen muß, obwohl die Kommission es nicht sagt) der internationale Handelsverkehr dabei behindert werden. Daß solche Behinderungen wahrscheinlich sind, selbst wenn der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung nicht nur auf deutsche, sondern auch auf andere Normen verweist, ist kaum zu bestreiten, denn deutschen Auftraggebern sind die deutschen Normen in aller Regel vertrauter. Darin ist Armengaud, der hier als Befürworter eines Vorranges des freien Warenverkehrs auftritt, durchaus recht zu geben.

26. Tatsächlich fehlt in dem am 24. Juni 1968 erlassenen Gesetz über technische Arbeitsmittel⁵ eine ausdrückliche Bezugnahme auf

¹ Ebenda.

² Amtsblatt 1967 Nr. 178. In dem vom Bundestag beschlossenen Gesetzestext wurde dieser umfassende Geltungsbereich beibehalten. § 2 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel. BGBl 1968 I S. 717.

³ Amtsblatt 1967 Nr. 87.

⁴ Amtsblatt 1967 Nr. 178.

⁵ BGBl 1968 I S. 717.

deutsche Normen. Vielmehr sind die von Herstellern und Importeuren zu beachtenden "allgemein anerkannten Regeln der Technik" dadurch festzulegen, daß in den Durchführungsbestimmungen zu dem Gesetz die Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften sowie die technischen Normen zu bezeichnen sind, in denen sie ihren Niederschlag gefunden haben¹. Aber dabei werden andere als die DIN-Normen in nennenswertem Umfange nur in Betracht kommen, wenn entweder das betreffende Sachgebiet nicht schon durch deutsche Normen abgedeckt ist oder wenn es internationale Normen gibt, die auch in der BRD bekannt und anerkannt sind.

27. Solche internationalen Normen gibt es durchaus. Der Deutsche Normenausschuß arbeitet an ihrer Ausarbeitung mit, denn er vertritt die Bundesrepublik in der International Organization for Standardization (ISO)². Eine besonders wichtige Rolle spielen aber im überstaatlichen Bereich die Bemühungen um die Erarbeitung von Normen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Im Gemeinsamen Markt ist wegen der engeren Verflechtung das Bedürfnis nach der Beseitigung der Handelshindernisse, die durch unterschiedliche nationale Vorschriften über Gesundheitsschutz, unterschiedliche Sicherheitsbestimmungen und Normen entstehen, besonders groß.

¹ So fast wörtlich § 11 des Gesetzes.

² Deutscher Normenausschuß: English Translation of German Standards, a.a.O., S. 183.

Die Bemühungen der EWG um die Beseitigung der technischen
Handelshemmnisse

28. Die Erkenntnis, daß zur Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in der EWG die Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen nicht ausreicht, setzte sich in der Gemeinschaft mit fortschreitendem Abbau dieser Handelshindernisse immer stärker durch. Als mit dem zweiten Beschleunigungsbeschluß des Rates vom 26. Juli 1966¹ die endgültige Abschaffung der Binnenzölle auf den 1. Juli 1968 festgesetzt worden war, nahm die Kommission dies zum Anlaß², zwei Programme³ "zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben"⁴ auszuarbeiten. Sie wurden dem Rat unterbreitet⁵ und dem Europäischen Parlament zur Stellungnahme vorgelegt.⁶

Die Stellungnahme erfolgte aufgrund eines Berichts⁷, dem als Anlage IV eine Reihe von Beispielen für "technische Hemmnisse bei der Einfuhr bestimmter Erzeugnisse der französischen mechanischen und Verarbeitungsindustrien" beigelegt sind⁸. Davon seien einige wiedergegeben, die einen guten Eindruck von der ver-

¹ Amtsblatt 1966 S. 2971.

² Sie berief sich in der Präambel zu dem Programm darauf, daß die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen beseitigt worden seien.

³ Ein Programm (Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S.1) bezieht sich auf den "Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen", das zweite (Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S.5) auf den "Warenverkehr mit Lebensmitteln".

⁴ So die Bezeichnung des Allgemeinen Programms.

⁵ Am 7. März 1968. Amtsblatt 1968 Nr. C 48 S.24.

⁶ Stellungnahme vom 3. Oktober 1968. Amtsblatt 1968 Nr. C 108 S.39.

⁷ Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1968-1969. Dokument 114 vom 25. September 1968. Berichterstatter : Herr Armengaud.

⁸ S. 40 des Berichts.

schiedenartigen Wirkung der technischen Handelshemmnisse auf Importe in die Bundesrepublik Deutschland vermitteln¹.

29. Haushaltsgroßgeräte aus dem Sektor Kühlanlagen unterliegen in der BRD abweichenden Betriebs- und Sicherheitsnormen. Für den Export ist deshalb eine andere Gestaltung der Anlagen erforderlich und "dadurch, d.h. durch Berücksichtigung der Normenunterschiede, höhere Selbstkostenpreise."

Bei Bodenbearbeitungsgeräten, insbesondere bei Pflügen legt die deutsche Kundschaft "aufgrund von Verbrauchergewohnheiten und eines beharrlichen Partikularismus" Wert auf Einzelheiten, die durch deutsche Patente geschützt sind. Da der Patentinhaber nur ausnahmsweise und "nur zu untragbaren Bedingungen" eine Lizenz erteilt, ist die Einfuhr ausländischer Geräte erheblich erschwert.

Turnkrane und straßennutzende Geräte (Bagger, Straßenwalzen, Planiergeräte) müssen bei der Zulassung in der BRD besonderen Vorschriften (z.B. der Straßenverkehrsordnung über Scheinwerfer, Rückspiegel, Trennungsscheiben für Kabinen) genügen. "Durch langwierige und schwierige Formalitäten entstehen zusätzlich Kosten für nebensächliches Zubehör."

Bei Druckbehältern im Kesselbau müssen die Schweißarbeiten durch Schweißer ausgeführt werden, die vom TÜV zugelassen sind. Deshalb müssen die französischen Exportfirmen entweder deutsche Schweißer verwenden oder die französischen Facharbeiter müssen in einem Praktikum in Deutschland die Zulassung des TÜV erwerben.

Die Gitterpalettenboxen für Hebezeug und Fördergeräte unterliegen einer DIN-Norm. Die Hersteller - auch die ausländischen - "müssen einen besonderen Befähigungsnachweis für Schweißtechnik bzw. eine Sondergenehmigung besitzen". Auch die Schweißnähte und das verwendete Schweißmaterial müssen bestimmten Vorschriften entsprechen.

¹ Die folgenden Zitate stammen von den Seiten 41 und 42 des Berichts.

Der Verkauf von Trittleitern in der Bundesrepublik ist von der Genehmigung durch eine private Kontrollstelle abhängig. Dabei muß nachgewiesen werden, daß die Leiter "in jeder Hinsicht den vielerlei Vorschriften der Normen DIN 4556 und 68705 entspricht".

Wäschereimaschinen (Wäschebehandlungsgeräte) unterliegen in Deutschland strengeren Vorschriften über Abnahme und Prüfung als in Frankreich. Es entstehen "lange Fristen für Kontroll- und Prüfverfahren".

Für elektronische Schweißgeräte gibt es in Frankreich kein allgemeines Zulassungsverfahren und auch keine Einzelkontrolle der Anlagen, "die den Empfang von Funksendungen stören können." Dagegen ist es nach den Bestimmungen der Deutschen Bundespost "Vorschrift, daß die Hochfrequenzgeneratoren (die das Kernstück der elektronischen Schweißmaschinen bilden) vom VDE Frankfurt zugelassen oder vom örtlichen Dienst der Bundespost unmittelbar nach dem Einbau einzeln kontrolliert werden".

30. Diese Beispiele zeigen deutlich einige der Schwierigkeiten, die sich für den Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft - aber auch allgemein für den internationalen Handel - aus den regelmäßig strengeren Zulassung- und Kontrollvorschriften der Bundesrepublik ergeben. Das braucht aber nicht zu bedeuten, daß die deutschen Bestimmungen immer auf ein Niveau mit geringeren Anforderungen gebracht werden müßten. Der um eine Stellungnahme gebotene Ausschuß des Europäischen Parlaments für Sozial- und Gesundheitsfragen zitiert hierzu durchaus mit Berechtigung aus dem ersten Bericht der Kommission über die Entwicklung der sozialen Lage der Gemeinschaften¹: "Im Bereich der Arbeitshygiene und vor allem der Betriebssicherheit müßte über den reinen wettbewerbsorientierten Begriff der Beseitigung der technischen Hindernisse für den Warenverkehr hinausgegangen werden, damit diese Probleme unter dem wirklich maßgeblichen Gesichtspunkt betrachtet werden, d.h. aus der sozialen Perspektive, denn schließlich

¹ Europäisches Parlament, Sitzungsdokument Nr. 114 vom 25. September 1968, a.a.O., S. 43.

handelt es sich um Menschenleben, und alle noch so technischen Vorschriften haben ausschließlich das Ziel, Gesundheit und Leben des arbeitenden Menschen zu schützen".

Womit freilich in die entgegengesetzte Richtung übertrieben wird, denn das Ziel, ausländischen Konkurrenten Schwierigkeiten zu bereiten, wird nach der Lebenserfahrung bei Normen, die von Industrieverbänden maßgeblich beeinflusst werden, doch wohl da und dort eine Rolle gespielt haben.

31. Gleichwohl ist die Mahnung, beide Perspektiven zu beachten, notwendig. Daß sie beherzigt wird, ist wahrscheinlich durch das Verfahren, das in der Gemeinschaft zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse verwendet wird, hinreichend gesichert. Es besteht darin, daß aufgrund der Programme, denen der Rat in seiner Entschloßung vom 28. Mai 1969 zugestimmt hatte, die Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorschlägt, "die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken"¹.

32. Da es sich um eine sehr große Zahl von Rechts- und Verwaltungsvorschriften handelte, und fast immer Vorschriften aller oder der meisten Mitgliedstaaten betroffen waren, mußte die Kommission einen Zeitplan aufstellen, durch den die erfaßten Sachbereiche nach Prioritäten geordnet werden. Nach dem ursprünglichen Plan der Kommission sollten die ersten - für besonders dringlich angesehenen - Richtlinienvorschläge dem Rat vor dem 1. Juli vorgelegt werden, damit er vor dem 31. Dezember 1968 entscheide. Diese Termine wurden gegenstandslos, weil der Rat das Programm erst am 28. Mai 1969 annahm.

¹ Art. 100 Abs. 1 EWG-Vertrag. Das ist die Bestimmung des Vertrages, auf die sich die Kommission bei ihrem Bemühen um Beseitigung der technischen Handelshemmnisse vorwiegend stützt.

33. Der neue Termin für die sog. Erste Phase sah deshalb eine Beschlußfassung durch den Rat vor dem 1. Januar 1970 vor¹. Zu behandeln war eine große Zahl von Richtlinien in den Bereichen Kraftfahrzeuge, Kristallglas, Elektrische Apparate und Maschinen, Messgeräte, Ölfornleitungen und Textilerzeugnisse.

34. In der Zweiten Phase sollten die Richtlinienvorschläge dem Rat vor dem 1. Januar 1970 vorgelegt werden, die Beschlußfassung des Rates sollte vor dem 1. Juli 1970 erfolgen. Die betroffenen Bereiche waren wiederum Kraftfahrzeuge und Meßgeräte. Neu hinzu kamen landwirtschaftliche Zugmaschinen und Maschinen sowie Edelmetalle².

35. Für die Dritte Phase war die Vorlage der Richtlinienvorschläge vor dem 1. Juli 1970, die Beschlußfassung durch den Rat vor dem 1. Januar 1971 vorgesehen³. Erfasst wurden die Bereiche : Kraftfahrzeuge, landwirtschaftliche Zugmaschinen und Maschinen, Metallgerüste, Meßgeräte, Druckbehälter, Elektrische Apparate und Maschinen, Nichtelektrische Heiz-, Koch- und Warmwasserbereitungsgeräte, Düngemittel, gefährliche Zubereitungen, Gas-Fernleitungen, Schweißgeräte und Metallschneidegeräte, Hobezeug und Aufzüge, Verschiedenes.

36. Das Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit Lebensmitteln enthielt fünf Phasen⁴. Die Beschlüsse des Rates sollten jeweils vor dem 1. Juli 1969, dem 1. Oktober 1969, dem 1. Januar 1970, dem 1. Juli 1970 und dem 1. Januar 1971 erfolgen. Betroffen waren insgesamt 43 Gruppen von Lebensmitteln - von Antioxydantien über Teigwaren, Diätetische Lebensmitteln, Gewöhnliche Backwaren, Bier bis Käse, Tapioka und Hefen.

37. Zu dem gesamten Allgemeinen Programm gehörte noch eine EntschlieÙung des Rates (ebenfalls vom 28. Mai 1969) über die gegen-

¹ Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S. 2.

² Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S. 2 und 3.

³ Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S. 4 und 5.

⁴ Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S. 6 und 7.

seitige Anerkennung von Kontrollen mit der zutreffenden Begründung: "Das Fehlen einer gegenseitigen Anerkennung der Kontrollen behindert den freien Warenverkehr auch dann, wenn diese Vorschriften bereits gleichwertig sind"¹.

38. Eine weitere EntschlieÙung des Rates² betraf "die Anpassung der Richtlinien zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr an den technischen Fortschritt"³. Sie eröffnete zu diesem Zweck ein "Ad-hoc-Verfahren" mit Hilfe von "Ausschüssen, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen und in denen ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt"⁴.

39. Schließlich vereinbarten im Rahmen des Allgemeinen Programms die "in Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten"⁵ eine "Stillhalteregelung und die Unterrichtung der Kommission"⁶, mit der verhindert werden sollte, "daß die Durchführung dieses Allgemeinen Programms durch neue Initiativen der Regierungen der Mitgliedstaaten gefährdet wird"⁷.

40. Diese EntschlieÙungen des Rates lösten eine umfangreiche Tätigkeit der Kommission aus, in der versucht wurde, nicht nur die erforderlichen Richtlinienvorschläge zu erarbeiten, sondern

¹ Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S.7.

² Wiederum vom 28.Mai 1969.

³ So die Überschrift der EntschlieÙung. Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S.8.

⁴ Buchstabe A der EntschlieÙung.

⁵ Die Wahl einer Vereinbarung der in Rat vereinigten Vertreter statt eine EntschlieÙung des Rates macht deutlich, daß man hier Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und nicht der Gemeinschaft sah.

⁶ Amtsblatt 1969 Nr. C 76 S.9. Das Datum der Vereinbarung ist wieder der 28. Mai 1969.

⁷ Abs. 1 der Vereinbarung.

auch die erforderlichen Beschlüsse des Rates herbeizuführen. Der Erfolg war begrenzt, wie sich aus der folgenden Aufstellung ergibt. Sie erfaßt nur die vom Rat erlassenen Richtlinien, nicht aber die (zahlreichen) Richtlinienvorschläge der Kommission, die bisher nicht vom Rat angenommen wurden:¹

¹ Diese Vorschläge, soweit sie bis 1971 dem Rat vorgelegt wurden sind aufgezählt in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Gemeinschaftliche Maßnahmen zur Rechtsangleichung (1958-1971). Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 9/72, S.24 ff. Richtlinienvorschläge aus den Jahr 1972 enthält: Commission des Communautés Européennes, Direction Générale des Affaires Industrielles, Technologiques, et Scientifiques, Direction de la Circulation des Marchandises, Division "Elimination des entraves techniques aux échanges à caractère industriel III/A/1 : Etat d'arrangement des travaux relatifs au programme général pour l' élimination des entraves techniques aux échanges dans le domaine industriel. 2^{ème} semestre 1972.

Gegenstand	Richtlinie Nummer	Fundstelle
Gesundheitliche Fragen beim Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen	64/432 m.Ände- rungen	AB1 1964 S. 1977
Gesundheitliche Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Fleisch	64/433 mit Ände- rungen	AB1 1964 S.2012
Gesundheitliche Fragen im Handel mit frischem Geflü- gelfleisch	71/118	AB1 1971 Nr. L 55 S.23
Verkehr mit Betarübensaatgut	66/400 m.Ände- rungen	AB1 1966 S. 2290
Verkehr mit Futterpflan- zensaatgut	66/401 m.Ände- rungen	AB1 1966 S. 2298
Verkehr mit Getreidesaat- gut	66/402 m.Ände- rungen	AB1 1966 S. 2309
Verkehr mit Pflanzkartof- feln	66/403 m.Ände- rungen	AB1 1966 S. 2320
Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut	66/404 m.Ände- rungen	AB1 1966 S.2326
Verkehr mit Rebenpflanz- gut	68/193 m.Ände- rungen	AB1 1968 Nr.L 93 S.15
Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen	69/208	AB1 1969 Nr.L 169 S. 3
Verkehr mit Gemüsesaatgut	70/458	AB1 1970 Nr.L 225 S. 7
Normen für die äußere Be- schaffenheit von forst- lichem Vermehrungsgut	71/161	AB1 1971 Nr.L 87 S.14
Messen und Sortieren von Rohholz	68/89	AB1 1968 Nr.L 32 S.12
Farbstoffe	nicht numeriert m.Ände- rungen	AB1 1962 S. 2645
Konservierende Stoffe	64/54 m.Ände- rungen	AB1 1964 S. 161

Gegenstand	Richtlinie Nummer	Funstelle
Antioxydantien	70/357	AB1 1970 Nr.L 157 S.31
Gemeinschaftliche Probe- nahmeverfahren und Ana- lysemethoden für die amt- liche Untersuchung von Futter- mitteln	70/373	AB1 1970 Nr.L 170 S.2
Zusatzstoffe in der Tier- ernährung	70/524	AB1 1970 Nr.L 270 S.1
Gefährliche Stoffe	67/548 m.Änd.	AB1 1967 Nr.L 196 S.1
Arzneispezialitäten	65/65 m.Änd.	AB1 1965 S. 369
Bezeichnung von Textil- erzeugnissen	71/307	AB1 1971 Nr.L 185 S.16
- Analyse von Textil- fasergemischen	72/276	AB1 1972 Nr.L 173 S.1
Kristallglas	69/493	AB1 1969 Nr. L326 S.36
Kraftfahrzeuge		
- Vorrichtungen für Schall- zeichen	70/388	AB1 1970 Nr.L 176 S.12
- Betriebserlaubnis	70/156	AB1 1970 Nr.L 42 S.1
- Geräuschpegel und Aus- puffvorrichtung	70/157	AB1 1970 Nr.L 42 S.16
- Türen	70/387	AB1 1970 Nr.L 176 S.5
- Kontrollgerät im Straßenverkehr	70/1463	AB1 1970 Nr.L 164 S.1
- Lenkanlagen	70/311	AB1 1970 Nr.L 133 S.10
- Maßnahmen gegen Verun- reinigung der Luft durch Abgase	70/220	AB1 1970 Nr.L 76 S.1
- Verunreinigung der Luft durch Dieselmotoren	72/306	AB1 1972 Nr.L 190 S.1
- Amtliche Kennzeichen an der Rückseite	70/222	AB1 1970 Nr.L 76 S.25
- Behälter für flüssi- gen Kraftstoff und Unterfahrschutz	70/221	AB1 1970 Nr.L 76 S.23
- Rückspiegel	71/127	AB1 1971 Nr.L 68 S.1
- Bremsanlagen	71/320	AB1 1971 Nr.L 202 S.37
- Funkentstörung von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung	72/245	AB1 1972 Nr.L 152 S.15

Gegenstand	Richtlinien Nummer	Fundstelle
Vorschriften für Meßgeräte sowie Meß-u. Prüfverfahren	71/316	AB1 1971 Nr.L 202 S.1
Einheiten im Meßwesen	71/354	AB1 1971 Nr.L 243 S.29
Blockgewichte von 5 bis 10 kg u.Zylindrische Gewichtsstücke von 1 g bis 10 kg	71/317	AB1 1971 Nr.L 202 S.14
Volumengaszähler	71/318	AB1 1971 Nr.L 202 S.21
Zähler für Flüssigkei- ten (außer Wasser)	71/319	AB1 1971 Nr.L 202 S.32
Zusatzeinrichtungen zu Zählern für Flüssigkei- ten (außer Wasser)	71/348	AB1 1971 Nr. L 239 S.9
Messung der Schüttdichte von Getreide	71/347	AB1 1971 Nr.L 239 S.1
Vermessung von Schiffs- behältern	71/349	AB1 1971 Nr.L 239 S.15

Das Sonderproblem des Umweltschutzes

41. Als die technischen Handelshemmnisse Mitte der sechziger Jahre zum ersten Mal größere Aufmerksamkeit fanden, war von Umweltschutz noch kaum die Rede. Die ersten Maßnahmen der EWG zur Überwindung der technischen Behinderungen setzten ein und waren sogar erfolgreich - wie aus der vorstehenden Tabelle zu ersehen ist - als man in der Bundesrepublik noch eher von environment als von Umwelt sprach, weil die Beschäftigung mit der Umwelt damals erst in den USA intensiv begonnen wurde.

Inzwischen hat sich die Einstellung zu dem Umweltproblem sehr schnell geändert, und heute ist die Frage nach der Bedeutung des Umweltschutzes für den Außenhandel ein wichtiger Teilaspekt im Rahmen des Phänomens "technische Handelshemmnisse" geworden. Ein Versuch, diesen Aspekt einzubeziehen, muß deshalb gemacht werden. Weil es hier auf die technischen Handelshemmnisse im Außenhandel der Bundesrepublik ankommt und weil eine möglichst umfassende Betrachtung des Problems erreicht werden soll, wird ein Dokument zugrunde gelegt, das einen allgemeinen Überblick über die (geplanten) deutschen Maßnahmen gibt, nämlich das Umweltprogramm der Bundesregierung.

42. Die Bundesregierung hat ihr Umweltprogramm dem Deutschen Bundestag am 14. Oktober 1971 vorgelegt¹. Ungefähr gleichzeitig hat das Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages durch die Veröffentlichung von Aussagen zahlreicher Sachverständiger sehr eindringlich auf einige brennende Fragen des Umweltschutzes hingewiesen.² Und seit dem 22. Juli 1971 liegt die "Erste Mitteilung der Kommission über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes" vor³.

¹ Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14. Oktober 1971. Bundestags-Drucksache VI/2710. Dem Bundesrat wurde das Umweltprogramm als Drucksache 553/71 vorgelegt.

² "Zur Sache" Nr. 3/71: Umweltschutz (I), Wasserhaushalt, Binnengewässer, hohe See und Küstengewässer. Aus den öffentlichen Anhörungen des Innenausschusses und des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Bundestages. Bonn 1971.

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Dokument SEK (71) 2616 endg.

In dieser Mitteilung wird betont, daß einzelstaatliche Maßnahmen zur Verhinderung von Schädigungen der Umwelt "handelspolitische Konsequenzen" haben¹. So bemerkt die Kommission: "Durch die von einem Land beschlossenen Maßnahmen können ... bestimmte Wirtschaftszweige dieses Landes benachteiligt werden, falls die Konkurrenz die Umweltbelastung weniger ernst nimmt oder bei der Verteilung der durch den Umweltschutz entstehenden Lasten anders verfährt"². An anderer Stelle heißt es: Ebenso schaffen Unterschiede zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Produkte, die an sich oder durch ihre Verwendung bestimmte Umweltbelastungen verursachen können, technische Handelshemmnisse ..."²

43. Das Umweltprogramm der Bundesregierung bekennt sich zum sog. Verursacherprinzip. "Nach diesem Prinzip muß derjenige die Kosten einer Umweltbelastung tragen, der für ihre Entstehung verantwortlich ist."³

Damit wendet sich die Regierung von der gegenwärtigen Praxis ab, die weitgehend dazu führt, daß Verunreinigungen der Umwelt der Allgemeinheit zur Last fallen. Da diese Praxis bisher nicht nur in der Bundesrepublik üblich ist, würde ein isolierter Übergang zum Verursacherprinzip zu erheblichen Folgen für den Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland führen. Werden in Anwendung des Prinzips nämlich Abgaben erhoben, "die nach Art und Menge der Umweltbelastungen gestaffelt sein können"⁴, dann erhöhen sich naturgemäß die Kosten für die Herstellung des betreffenden Gutes um die erforderlichen Abgaben. Das wird sich in der Regel in einer entsprechenden Preiserhöhung niederschlagen: Je größer die Belastung der Umwelt durch die Produktion des betreffenden Gutes ist, um so mehr wird sich das Gut gegenüber dem jetzt geltenden Preis verteuern. Ist das aber der Fall, während vergleichbare ausländische Erzeugnisse von einer solchen Abgabe verschont bleiben, dann wird ein Preisgefälle gegenüber dem Ausland eintreten, und die Ausfuhren dieser Güter werden zurückgehen, die Einfuhren dagegen ansteigen.

¹ Ebenda, S. 4.

² Ebenda.

³ Umweltprogramm, S.11. Dort finden sich auch Ausführungen darüber, wer als Verursacher anzusehen ist.

⁴ Ebenda.

44. Es könnte nun daran gedacht werden, diesen Wettbewerbsnachteil durch Grenzabgaben wieder auszugleichen - etwa in Anlehnung an die schon jetzt praktizierten Ausgleichszölle. Die Alternative dazu wäre, den Unterschied in der Belastung sich voll auswirken zu lassen.

45. Die Begründung für ein passives Verhalten gegenüber dem Wettbewerbsnachteil der deutschen Produzenten könnte etwa so aussehen: Ob die ausländischen Behörden die Verschmutzung der Umwelt nach dem Verursacherprinzip dem Produzenten zur Last legen wollen, muß ihnen überlassen bleiben. Ebenso wie die Staaten den Betrieben unterschiedliche Infrastrukturen zur Verfügung stellen, können sie ihnen auch die Belastung der Umwelt in unterschiedlicher Weise gestatten. Und ebenso wie niemand verlangt, daß die Gestellung besonders guter Verkehrswege oder besonders fortschrittlicher kultureller und sozialer Einrichtungen durch Grenzabgaben ausgeglichen werden sollte, könne ein solcher Ausgleich auch nicht gefordert werden, wenn es sich um Umweltbelastungen handelt.

Man könnte sich außerdem auch auf den Standpunkt stellen, daß die Ausländer, die ihre Umwelt ruinieren, ohne die Preise entsprechend zu erhöhen, den Verbrauchern ein Geschenk machen, das man dankbar entgegennehmen sollte. Diesem Argument wären aber die Einwendungen entgegenzuhalten, die auch in Fällen von Exportsubventionen üblich sind: Der Verbraucher habe zwar zunächst einen Nutzen, die inländischen Produzenten müßten aber dagegen geschützt werden, daß ihnen (nicht infolge natürlicher Vorteile, sondern mit Hilfe staatlicher Beihilfen) Marktanteile verloren gingen. Auch der Nutzen für den Verbraucher könne u.U. nur kurzfristig sein, dann nämlich, wenn der ausländische Konkurrent nach erfolgter Verdrängung der inländischen Anbieter seine Preise erhöhe¹.

46. Zieht man die bisherige Staatenpraxis und das Auftreten heimischer Interessentengruppen beim Vorliegen von Dumping oder

¹ Obwohl dieses Argument in der Regel bei Dumpingmaßnahmen Verwendung findet, kann es doch auch hier Gültigkeit haben.

von Exportsubventionen in Betracht, dann ist kaum damit zu rechnen, daß die Einführung von Umweltschutz-Abgaben auf die Dauer zu einer einseitigen Belastung der inländischen Produzenten führen wird. Jedenfalls auf längere Sicht ist wohl zu erwarten, daß eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen gefunden werden wird.¹ Bei der Unsicherheit hinsichtlich der Bewertung von Umweltbelastungen wäre die Einführung einer Ausgleichsabgabe an der Grenze zwar keine sehr erfreuliche Perspektive für den Welthandel. Immerhin kann diese Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden.

47. Unangenehme Folgen für den Außenhandel wären wahrscheinlich zu vermeiden, wenn alle oder die wichtigsten Industrienationen zum Schutz der Umwelt und dabei zum Verursacherprinzip übergängen. Zwar nähme bei einer generellen Verteuerung der fraglichen Güter durch Umweltschutz-Abgaben die Gesamtnachfrage überhaupt und infolgedessen auch die Ausfuhr ab. Gleichzeitig gingen aber aus demselben Grunde auch die Einfuhren zurück. Deutsche Erzeugnisse würden also nicht schon wegen der (einseitigen) Anwendung des Verursacherprinzips vom Markt verdrängt. Vielmehr würden - in allen Ländern - nur solche Produzenten ausgeschaltet, die wegen überdurchschnittlicher Inanspruchnahme der Umwelt mit unverhältnismäßig hohen Abgaben belastet werden.

48. Umweltfreundliche Verfahren werden dann begünstigt, denn sie verursachen geringe Kosten. Das trifft erstens dann zu, wenn das gewählte Produktionsverfahren tatsächlich keine oder nur geringfügige Verschmutzungen der Umwelt mit sich bringt. Als in diesem Sinne "umweltfreundlich" wäre aber auch der Fall zu bewerten, in dem zwar bei der Produktion beträchtliche Verschmutzungen eintreten, der Standort aber so gewählt ist, daß die Belastungen von der Umwelt leicht zu tragen sind, etwa dann, wenn die sog. Selbstreinigungskraft des Wassers noch nicht bis an die Grenze strapaziert ist.

Aus der Gegenüberstellung dieser beiden Fälle "umweltfreundlicher"

¹ Vgl. hierzu die Bemerkung im Umweltprogramm der Bundesregierung: "Internationale Umweltschutzanforderungen dürfen andererseits nicht einseitig zu Lasten eines Landes gehen". (S.22)

Produktion - wenig belastendes Produktionsverfahren einerseits und für die Biosphäre risikoarmer Standorte - ergibt sich, daß die Bewertung der Umweltbelastung und die daraus resultierende Umrechnung in Kosten zumindest die bei der Produktion eintretende Verschmutzung und die örtliche Belastbarkeit der Umweltfaktoren einbeziehen muß. Geschieht das nicht, und werden in einzelnen Ländern niedrigere Umweltschutz-Abgaben dazu benutzt, den einheimischen Produzenten Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, dann ist zu versuchen, international akzeptierte Maßstäbe für die Bewertung der Umweltbelastungen in allen ihren Aspekten zu finden. So erstrebt die Bundesregierung die "Harmonisierung von Kriterien und Standards, um international einen gleichmäßig strengen Umweltschutz zu erreichen"¹.

49. Im Zuge ihrer Politik zur Erhaltung der Umwelt wird die Bundesregierung "in verstärktem Maße die Vergabe von öffentlichen Mitteln davon abhängig machen, daß die Ziele dieses Programms beachtet und das Verursacherprinzip soweit wie möglich durchgesetzt wird"². Dementsprechend sind die eben angestellten Überlegungen zu ergänzen: Nach dem Programm soll Umweltschutzpolitik nicht nur durch Einführung und Differenzierung von Abgaben im Hinblick auf die Schonung der Biosphäre betrieben werden, sondern auch durch eine Ausrichtung der öffentlichen Beihilfen an dem gleichen Ziel. Da die Verweigerung oder Verringerung bisher üblicher Beihilfen die Kostensituation in gleicher Weise beeinflußt wie die Einführung und Erhöhung einer Abgabe, ist auch ihre Wirkung auf den internationalen Handel entsprechend zu beurteilen.

50. Als weiteres Instrument zum Schutze der Umwelt sieht das Programm - wiederum allgemein - einerseits Förderungsmaßnahmen und andererseits Gebote oder Verbote vor. Daran ist jedoch nur in Ausnahmefällen gedacht, nämlich "dort, wo der Marktmechanismus

¹ Umweltprogramm, S.22.

² Ebenda, S.11.

³ Umweltprogramm S.11.

nicht ausreicht". Für den Regelfall wird erwartet, daß "sich ein umweltfreundliches Verhalten der Wirtschaft ... über den Marktmechanismus" einstellt, wenn der "Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft um umweltpolitische Ziele ergänzt und erweitert" wird¹.

51. Dieses Vertrauen in den Marktmechanismus mag gerechtfertigt sein, soweit es sich um die innerstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen handelt. Dann hängt der Erfolg eigentlich "nur" davon ab, ob es gelingt, die Belastungen der Umwelt richtig zu bewerten und in Kosten für den Produzenten zu verwandeln. Aber nur dann, wenn es international einheitliche Regeln für den Umweltschutz, für die kostenmäßige Bewertung einer Belastung der Umwelt an jedem beliebigen Ort gibt und wenn diese Regeln auch überall angewandt werden, ist die Situation gegeben, in der der Marktmechanismus dafür sorgen kann, daß sich ein "umweltfreundliches Verhalten der Wirtschaft im Regelfall"² auch international einstellt. Anderenfalls werden nationale Interessengruppen versuchen, Ausnahmen zu ihren Gunsten zu erreichen.

Nur starre (wenn auch auf viele Sonderfälle abgestimmte) Völkerrechtsregeln können also sichern, daß der Marktmechanismus den Wünschen der Bundesregierung entsprechend funktioniert. Gelingt die Vereinbarung solcher Regeln, dann erübrigen sich Eingriffe an den Grenzen, welche die einheimischen Produzenten gegen dumping- oder exportsubventionsähnliche Machenschaften sichern sollen. Mit anderen Worten : Der freie Welthandel kann im Zeitalter des Umweltschutzes nur dann erhalten bleiben, wenn Vorkehrungen gegen einen Mißbrauch von umweltschutzpolitischen Erleichterungen getroffen werden, wenn also das Spielen des Marktmechanismus unter den neuen Bedingungen institutionell abgesichert wird.

52. Die Bemerkung im Regierungsprogramm, daß mit Förderungsmaßnahmen oder mit Geboten bzw. Verboten zu arbeiten ist, wo der Marktmechanismus nicht ausreicht³, gilt auf internationaler

¹ Ebenda.

² Ebenda, S.11.

³ Umweltprogramm, S.11.

genauso wie auf nationaler Ebene. Verbote bestimmter Produktionsverfahren, die sich für die Biosphäre als besonders schädlich erwiesen haben, müssen genauso international beschlossen werden wie das Verbot überirdischer Atombombenversuche. Nur wenn das geschieht und gesichert wird, läßt sich vermeiden, daß skrupellose Regierungen ihren Industriellen einen Wettbewerbsvorteil durch kostenlose oder kostengünstige übermäßige Beanspruchung der Biosphäre verschaffen. Was die Gebote betrifft, so kann im Rahmen der Marktwirtschaft nur erzwungen werden, daß bei Vorliegen der Voraussetzungen bestimmte Verfahren angewandt werden. Nicht erzwungen werden kann eine Produktion, die nur mit Hilfe bestimmter Verfahren möglich ist. Ist das vorgeschriebene Verfahren aber besonders aufwendig, dann müßte der Produzent gegen Konkurrenten gesichert werden, die zur Herstellung vergleichbarer Güter dieses Verfahren nicht anwenden müssen. Solche Konkurrenten kann es voraussetzungsgemäß (im Inland müssen sich alle Produzenten des vorgeschriebenen Verfahrens bedienen) nur im Ausland geben. Auch hier müßte aber mit Eingriffen in den internationalen Handel gearbeitet werden, wenn das gebotene Verfahren nicht zum Ruin der nationalen Erzeuger führen soll.

Die Alternative zu entsprechenden Grenzabgaben wäre einmal mehr die internationale Vereinbarung. Wird das umweltfreundliche Verfahren für eine bestimmte Produktion völkerrechtlich festgelegt, dann treffen die damit verbundenen Kosten alle Produzenten. Dann erübrigen sich auch Eingriffe in den grenzüberschreitenden Warenverkehr.

53. Ähnlich den Verboten bestimmter Produktionsverfahren ist der im Regierungsprogramm vorgesehene Fall, "daß in bestimmten Gebieten, in denen unzumutbare Umweltbedingungen nicht durch technische Maßnahmen verbessert werden können, Nutzungsbeschränkungen durchgesetzt werden müssen"¹. Die hier angesprochene örtliche Nutzungsbeschränkung ist aber bereits innerstaatlich nur in bestimmten Regionen wirksam. In anderen Regionen der Bundesrepublik Deutschland sind die Produzenten nicht gehindert,

¹ Umweltprogramm, S.13.

die Umwelt in der angegebenen Weise zu nutzen. Damit besteht aber auch keine Veranlassung, Importgüter daraufhin zu überprüfen, ob sie unter Anwendung des nur örtlich nicht zulässigen Verfahrens erzeugt worden sind. Die hier vorgesehene umweltpolitische Maßnahme ist mithin handelspolitisch neutral.

54. Wenn das Umweltprogramm vorsieht, "Fahrzeuge mit abgasfreien Antrieb sollen deutlich begünstigt werden"¹, dann ist damit keine Einschränkung zugunsten von Fahrzeugen ausgesprochen, die in der Bundesrepublik Deutschland erzeugt worden sind. Sie gilt auch für importierte Fahrzeuge mit abgasfreiem Antrieb. Es geht darum, die beim Betrieb von Kraftfahrzeugen entstehenden giftigen Abgase zu bekämpfen, unabhängig von der Herkunft der Fahrzeuge. Dieser Programmpunkt ist mithin ebenfalls handelspolitisch neutral.

55. Steuerliche Anreize für Investitionen, die der Abwasserbeseitigung, der Reinhaltung der Luft, der Minderung von Lärm und Erschütterungen dienen sowie für Investitionen, die den Anfall von Abwässern und die Wärmeableitung in Gewässer verhindern oder der Abfallbeseitigung dienen, dürften auch handelspolitisch neutral sein. Sie schaffen allenfalls die Voraussetzungen für eine spätere günstige Platzierung im Hinblick auf die Belastungen der Umwelt. Das ist aber durchaus beabsichtigt.

56. Bei den neuen technischen "Anforderungen an bestehende Anlagen und andere Wirtschaftsgüter, wie z.B. im Verkehr befindliche Kraftfahrzeuge"² könnten ausländische Erzeugnisse benachteiligt werden. Weil in der Regel das Servicenetz der einheimischen Produzenten dichter ist als das von ausländischen Konkurrenten, sind diese eher in der Lage, erforderlich werdende Änderungen vorzunehmen. Außerdem lohnt sich für die deutschen Produzenten die Entwicklung neuer Vorrichtungen für den deutschen

¹ Umweltprogramm, S. 14.

² Ebenda, S. 15.

Markt mehr als für die Produzenten konkurrierender ausländischer Güter. Das liegt daran, daß für die deutschen Hersteller der Anteil der Gesamtproduktion, der in der Bundesrepublik abgesetzt wird, in der Regel größer ist als für ihre ausländischen Konkurrenten.

57. Der "Entwurf eines Bundesberggesetzes, der gegenwärtig vorbereitet wird, sieht vor, daß der Abbau der Bodenschätze einschließlich der Steine und Erden nur unter der Bedingung erlaubt wird, daß die Landschaft geschont wird und eingetretene Umweltbeeinträchtigungen behoben werden."¹ Dieser Passus im Umweltprogramm wird wahrscheinlich zu Mehrkosten für den Bergbau in der Bundesrepublik führen und damit zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber ausländischen Konkurrenten, die keinen entsprechenden Vorschriften unterliegen.

Theoretisch könnte auch dies Veranlassung zu Überlegungen geben, ob diese durch unterschiedliche Gesetzgebung verursachten Wettbewerbsnachteile auszugleichen seien. Das ist in diesem Fall aber schwerlich zu begründen. Ging es bei den früher betrachteten Plänen um Umweltschutzmaßnahmen, deren Vernachlässigung im Ausland meist indirekte Schädigungen nach sich zieht, die (abgeschwächt) auch für die Bewohner der Bundesrepublik Deutschland spürbar sind, so trifft das hier nicht zu. Hier geht es eindeutig um Schonung der Landschaft in der Bundesrepublik. Soweit das zu Erschwerungen des Abbaus führt, wird das in Kauf genommen. Es deutet aber nichts in dem Programm darauf hin, daß solche Erschwerungen, soweit sie ausländische Konkurrenten nicht treffen, durch handelspolitische Maßnahmen ausgeglichen werden sollen.

58. Erhebliche Auswirkungen auf den internationalen Handel

¹ Umweltprogramm, S. 28.

könnten auch die vorgesehenen Vorschriften hinsichtlich der Einwegverpackungen¹ mit sich bringen. Dabei wird freilich nicht unterschieden zwischen Bestimmungen, die vorwiegend die deutschen Produzenten treffen werden und solchen, die sich gegen die Einfuhr richten. Vielmehr regt das Programm allgemein an, die Bundesregierung zu ermächtigen, "das Inverkehrbringen solcher Einwegverpackungen und -behältnisse einzuschränken oder zu verbieten, die nicht oder nur unter unverhältnismäßig großem Aufwand schadlos beseitigt werden können."²

Das richtet sich zwar gegen alle schwer vernichtbaren Verpackungstoffe, unabhängig von ihrer Herkunft. Praktisch wird aber häufig eine Benachteiligung ausländischer Lieferanten die Folge sein, wenn sie nämlich nur zur Belieferung des deutschen Marktes auf bestimmte Verpackungen verzichten müssen. Sie sind dann gezwungen, ein in Bezug auf die Verpackung von der allgemeinen Serie abweichendes Gut zur Lieferung in die Bundesrepublik Deutschland herzustellen. Solche Spezialanfertigungen verursachen auf jeden Fall Kosten, die je nach der Bedeutung der Verpackung recht unterschiedlich sein werden.

59. Falls nicht international einheitliche Regeln erlassen werden, werden auch folgende von der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen sich nachteilig auf den internationalen Handel auswirken, weil dann von ausländischen Produzenten bei Lieferung für den deutschen Markt besondere Bestimmungen einzuhalten sind, die auf den anderen Märkten nicht gelten :

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll "für tierische Lebensmittel ... durch Verordnung festgesetzt werden, welche Höchstmengen an gesundheitlich bedenklichen Stoffen sie enthalten dürfen".

Außerdem sind "Lebensmittel ... regelmäßig durch Stichproben

¹ Umweltprogramm, S. 30 f.

² Umweltprogramm, S. 30.

auf Rückstände an Umweltchemikalien, Bioziden und anderen Stoffen zu untersuchen"¹.

Ferner sollen "weitere gefährliche Pflanzenschutzmittel ... von der Anwendung ausgeschlossen werden,"² "Höchstmengen an Schadstoffen in Futtermitteln festgesetzt werden"² und der "Verkehr mit DDT und DDT-Zubereitungen generell verboten"² werden.

60. Während bei den vorgesehenen Vorschriften über Verpackungen und Zusatzstoffe die einheimischen Produzenten wegen ihrer Marktnähe im Vorteil sein dürften, ist es bei den Plänen für die Gewässernutzung gerade umgekehrt. Der deutsche Gesetzgeber ist daran interessiert, die Gewässer der Bundesrepublik möglichst rein zu halten. Die Gewässer, an denen und mit deren Hilfe die ausländischen Konkurrenten ihre Erzeugnisse herstellen, sind ihm dagegen häufig gleichgültig³. So kann sich aus den Vorstellungen der Bundesregierung durchaus ergeben, daß den deutschen Produzenten durch die auferlegte Schonung der Gewässer höhere Kosten entstehen als ihren ausländischen Konkurrenten, falls diese keinen so strengen Vorschriften unterliegen.

61. Die Problematik, daß Länder am Oberlauf eines Flusses an der Gewässerreinigung weniger interessiert sein könnten als solche, die im weiteren Flußgebiet liegen, meint die Bundesregierung zu Recht nur durch internationale Vereinbarungen lösen zu können. Nur dann sind Produzenten am Oberlauf daran zu hindern, ohne Umweltafgaben-Belastung zum Nachteil der weiter flußabwärts gelegenen Gebiete Kostenvorteile zu erzielen. Nur dann wird auch das zu erwartende und den internationalen Handel belastende Streben nach einem entsprechenden Grenzausgleich abgewehrt werden können.

Der Bundesregierung schwebt vor :

¹ Ebenda, S. 34.

² Ebenda.

³ Ausnahmen von einer solchen Gleichgültigkeit stellen naturgemäß die Gewässer dar, welche das Gebiet der Bundesrepublik berühren.

- "eine europäische Gewässerschutzkonvention. Sie soll einheitliche Gütemerkmale für alle Gewässer einführen, an denen mehrere Staaten beteiligt sind ...
- internationale Vereinbarungen über die Wärmebelastung solcher Gewässer, an denen mehrere Länder beteiligt sind."¹

62. Die schockierenden Meldungen über die Einbringung von giftigen Abfallstoffen in die Nordsee haben die Bundesregierung zu entsprechenden Gesetzentwürfen veranlaßt². Danach soll die Bundesregierung ermächtigt werden zu bestimmen,

- "welche Stoffe überhaupt nicht ins Meer eingebracht werden dürfen,
- unter welchen Voraussetzungen schädliche Stoffe von deutschen oder in der Bundesrepublik Deutschland beladenen Schiffen oder von Anlagen oder Vorrichtungen im Bereich des deutschen Festlandsockels in die Hohe See eingebracht oder auf Hoher See beseitigt werden dürfen"³.

Sollten die anderen Hochseeanrainer keine entsprechenden Vorschriften erlassen, dann ergäbe sich auch hieraus eine zusätzliche Belastung der deutschen Produzenten, die sie im internationalen Wettbewerb benachteiligen könnte. Deshalb (aber auch im Interesse der Reinhaltung der Randmeere) ist es zu begrüßen, daß die Bundesregierung völkerrechtliche Abmachungen über diese Verwendung der Hohen See (als Abfalldeponie) anstrebt⁴.

63. Besonders weit sind die Bemühungen der Bundesregierung in Bezug auf Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft gediehen. Derartige im Umweltprogramm⁵ erwähnte Maßnahmen sollen sich auf das bereits von der Bundesregierung verabschiedete⁶ Immissionsschutzgesetz stützen.

¹ Umweltprogramm, S. 37.

² Bundesratsdrucksache 177/71.

³ Umweltprogramm, S. 41.

⁴ Ebenda, S. 40.

⁵ Ebenda, S. 41

⁶ Am 18. August 1971.

64. Den in der Bundesrepublik ansässigen Produzenten würden durch die meisten der geplanten Maßnahmen zusätzliche Kosten entstehen: Neue Kosten werden mit sich bringen die vorgesehenen "Mindestanforderungen an Bau und Betrieb ortsfester und beweglicher Anlagen zum Schutz der Nachbarschaft sowie zur Verminderung der allgemeinen Belastung durch Luftverunreinigung, Lärm und ähnliche Einwirkungen wie Licht, Wärme und Strahlen"¹.

Werden die notwendigen Reinigungsanlagen, Filter usw. nur von den deutschen Produzenten verlangt, während ihre ausländischen Konkurrenten keine derartigen Aufwendungen treiben müssen, dann ist es klar, daß sich infolge der einseitigen Belastung mit zusätzlichen Kosten die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmer entsprechend verschlechtert.

65. Das sollte indessen kein Anlaß sein, konkurrierende Importgüter, die ohne solche Auflagen (und Kosten) erzeugt worden sind, an der Grenze zu verteuern. Auch jetzt schon gibt es unterschiedliche Sicherheitsvorschriften und auch Bestimmungen über den Einbau von Filtern usw. Sie werden nicht als Rechtfertigung für Grenzabgaben benutzt, und das sollte auch anläßlich der Einführung strengerer Maßnahmen nicht geschehen. Im übrigen ist zu erwarten, daß das Fehlen entsprechender ausländischer Immissionschutz-Vorschriften nur vorübergehend ist. Auf die Dauer werden sich vermutlich überall - zumindest in den Industrieländern, auf die es in diesem Zusammenhang vorwiegend ankommt - die Bestrebungen durchsetzen, vermeidbare Verschmutzungen der Luft durch die Industrie zu verhindern. Und dann sind wiederum gleiche Wettbewerbsbedingungen hergestellt.

Auch hier kann wie in den schon genannten Fällen ein konzentriertes Vorgehen aller an Umweltschutz interessierten Regierungen dazu verhelfen, Übergangsschwierigkeiten für den internationalen Handel zu vermeiden. Die Hoffnung darauf sollte allerdings nicht dazu verleiten, mit den als erforderlichlich erkannten Schutzmaß-

¹ Umweltprogramm, S. 41.

nahmen noch lange zu warten. Es wäre kaum zu verantworten, nur wegen (vorübergehender) Verschlechterung der Wettbewerbssituation für deutsche Produzenten die lange Zeit verstreichen zu lassen, die internationale Verhandlungen nun einmal meist in Anspruch nehmen.

66. Das im Umweltprogramm an letzter Stelle angesprochene Problem ist das des Lärmschutzes. Es ist aber eines der ältesten Umweltprobleme, wobei der Lärm für die Fachleute das Gute hat, exakt in Phon meßbar zu sein.

Zieht man die Ausführungen über die sonstigen Emissionen zum Vergleich heran, dann verwundert es nicht, daß die Bundesregierung

- "Emissionsrichtwerte für lärmemittierende Maschinen" festlegen will,"
- "lärmstarke Betriebsvorgänge zeitlich beschränkt" sehen möchte,
- "Lärminderung in gewerblichen Anlagen durch steuerliche Vergünstigungen" unterstützen will,
- "lärmarme Maschinen und Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bevorzugt" behandeln will,¹
- "die Benutzung bestimmter Geräte mit starker Geräuscentwicklung (Beispiel: laute Rasenmäher) ... zeitlich und örtlich" begrenzen möchte,
- das Betreiben von Motorbooten "mit Verbrennungsmotoren ... auf bestimmten Seen und Flüssen, die der Erholung dienen", verbieten will,
- den "Schutz vor Lärm ... bei Haushaltsgegenständen durch gesetzliche Bestimmungen in Verbindung mit Normen und Regeln" sicherstellen will².

67. Die genannten Bestrebungen treffen Benutzer lärm erzeugender Anlagen, die in der Bundesrepublik arbeiten. Sie treffen aber auch die Hersteller solcher Anlagen und Geräte unabhängig davon,

¹ Umweltprogramm, S. 48.

² Ebenda. S.50.

ob sie im Inland oder im Ausland ihren Sitz haben. Gibt es im Ausland keine vergleichbaren Vorschriften, dann tritt für die Benutzer solcher Anlagen in der Bundesrepublik eine betriebskostenmäßige Mehrbelastung gegenüber Konkurrenten ein, die im Ausland produzieren, weil diese keine entsprechend strengen Vorschriften beachten müssen. Ausgleichende Grenzabgaben sollten aber auch hier nicht in Betracht kommen, sei es, weil Lärmschutzvorschriften ausschließlich dem Vorteil der einheimischen Bevölkerung dienen, sei es, weil der Zustand, in dem andere Länder von entsprechenden Bestimmungen zur Eindämmung des Lärms noch absehen, als vorübergehend betrachtet werden kann.

68. Den möglichen (und vermutlich vorübergehenden) Benachteiligungen inländischer Produzenten gegenüber ausländischen Konkurrenten, die keinen entsprechend strengen Lärmschutzvorschriften unterliegen, stehen auf der anderen Seite mögliche Belastungen gegenüber, welche die ausländischen Produzenten besonders stark treffen. Das ist dann der Fall, wenn sich Lieferanten von lärm erzeugenden Maschinen (Kraftfahrzeugen, Flugzeugen) an besonders strenge deutsche Vorschriften anpassen müssen. Dann müssen diese Lieferanten - wie schon im ähnlichen Fall der Luftverschmutzung angedeutet wurde - entweder für den vergleichsweise kleinen deutschen Markt geräuscharme Sonderanfertigungen herstellen oder die gesamte Produktion an den strengen deutschen Anforderungen ausrichten oder aber auf die Belieferung des deutschen Marktes ganz verzichten.

Die Lärmschutzvorschriften der Bundesrepublik Deutschland würden sich also als ein neues technisches Handelshemmnis erweisen, weil sie von denen anderer Länder abweichen. Somit zeigt sich einmal mehr, wie notwendig es im Interesse des Welthandels ist, wenn auf internationaler Ebene Vereinbarungen über einheitliche technische Vorschriften getroffen werden können.

69. Bei dieser Feststellung brauchte kein Unterschied gemacht zu werden zwischen allgemeinen technischen Vorschriften und solchen zum Zwecke des Umweltschutzes. Überprüft man die anderen im Umweltprogramm der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen daraufhin, inwieweit sie sich im Hinblick auf ihre Bedeutung für den Außenhandel von sonstigen technischen (Gesundheitsschutz-, Sicherheits-) Vorschriften unterscheiden, dann ist das Ergebnis: grundsätzlich gibt es - abgesehen von der möglichen "Umweltsteuer" - in der Wirkung auf den Außenhandel keine Unterschiede.

Das ist deutlich an dem als wichtige deutsche Umweltschutz-Vorschrift erlassenen "Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore (Benzinbleigesetz)"¹ vom 5. August 1971 zu erkennen.

Es ist in seiner Zielsetzung kaum zu unterscheiden von der langen Reihe anderer Vorschriften zum Schutze der Gesundheit. Im Gesetz selbst ist nicht einmal die Rede von Umweltschutz. Nach § 1 ist sein Zweck, "zum Schutze der Gesundheit den Gehalt an Bleiverbindungen und anderen an Stelle von Blei zugesetzten Metallverbindungen in Ottokraftstoffen zu beschränken."

70. Es ergibt sich also, daß Umweltschutzbestimmungen in die Reihe der bisher schon bestehenden Vorschriften eingeordnet werden können. Umgekehrt gibt es schon lange zahlreiche Vorschriften zum Schutze von Gesundheit, Sicherheit und Sachwerten, die auch als Umweltschutzbestimmungen anzusehen sind. Dazu seien einige "alte" Gesetze angeführt, die seinerzeit zwar anders motiviert wurden, aber auch dem Schutz der Umwelt dienen:

Gesetz gegen Waldverwüstung vom 18. Januar 1934 (RGBl I S. 37, BGBl 1968 I S. 503, 535)

¹ BGBl 1971 I S. 1234.

Tierkörperbeseitigungsgesetz vom 1. Februar 1939 (RGB1 I S.187)

Pflanzenschutzgesetz vom 10. Mai 1968 (BGB1 I S.352, BGB1 1971 I S.1161)

Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGB1 I S.821, jetzt Landesrecht in Schleswig-Holstein GVOB1 Schl.-H. 1970 S.66)

Gesetz zur Ausführung der internationalen Konvention vom 6. Mai 1882, betreffend die polizeiliche Regelung der Fischerei in der Nordsee außerhalb der Küstengewässer vom 30. April 1884 (RGB1 1884 S.48, BGB1 1968 I S. 503, 536, 1969 I S.645)

Verordnung über Schädlingsbekämpfung mit hochgiftigen Stoffen vom 29. Januar 1919 (RGB1 S.165, BGB1 1968 I S. 503, 1969 I S. 645)

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 27. Juli 1957 (BGB1 I S. 1110, BGB1 1959 I S.37, 1964 I S.611, 1967 I S.909)

Gesetz über das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl vom 21. März 1956 (BGB1 II S.379, 1961 II S. 1595, 1964 II S.749, 1967 I S.909)

Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechte am Festlandsockel vom 24. Juli 1964 (BGB1 I S.497, 1968 I S.503, 1969 I S.581)

Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung (Altölgesetz) vom 23. Dezember 1968 (BGB1 I S. 1419)

Gesetz über Detergentien in Wasch- und Reinigungsmitteln vom 5. September 1961 (BGB1 I S.1653, 1968 I S.503)

Verordnung über brennbare Flüssigkeiten (BGB1 1970 I S.689)

Wassergesetz (Landesrecht. In Schl.-H. :) des Landes Schleswig-Holstein vom 25. Februar 1960 (GVOB1 Schl.-H. 1960 S.39, 1970 S.327)

Landesverordnung über das Lagern wassergefährdender Stoffe (Lagerbehälterverordnung) vom 15. September 1970 (GVOB1 Schl.-H. 1970 S. 269)

Verordnung über das Abladen von Müll und den Betrieb von Müllplätzen (Müllplatz-Verordnung) vom 21. Januar 1967 (GVOB1 Schl.-H. 1967 S.47)

Gesetz über technische Arbeitsmittel vom 24. Juni 1968 (BGB1 I S.717)

Gesetz über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung vom 17.Mai 1965 (BGBI I S.413, 1968 I S.503)

Gesetz zum Schutz gegen Baulärm vom 9.September 1965 (BGBI I S.1214, 1968 I S. 503, 542)

Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959 (BGBI I S.814, 1970 I S.805)

Erste Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Strahlen radioaktiver Stoffe (Erste Strahlenschutzverordnung) i.d.F. vom 15.Oktober 1965 (BGBI I S.1654)

Verordnung zur Bekämpfung des Lärms (Lärmverordnung) vom 16.Dezember 1966 (GVOB1 Schl.-H. 1960 S.262)

Kieler Arbeitspapiere: (Kiel Working Papers):

1. M.Girgis, Labour Absorptive Capacity of Export Expansion and Import Substitution in Egypt. Kiel, November 1973, 34 p.
2. A.Neu, Adjustment in the Textile and Clothing Industry - The case of West Germany - .Kiel, November 1973, 30.p.
3. W.Koschorreck, Antidumpingrecht im Bereich der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, November 1973, 26 S.
4. H.-R.Krämer, The Changing Principles of International Trade Policy. Kiel, November 1973, 17 p.
5. S.Heldt, Exportförderung in Lateinamerika, insbesondere in den Andenländern. Eine Bestandsaufnahme. Kiel, November 1973, 31 S.
6. U.Hiemenz and K.v.Rabenau, Effective Protection of West German Industry. Kiel, Dezember 1973, 45 S.
7. W.Koschorreck, Die paratarifären Handelshemmnisse bei Einfuhr in die Bundesrepublik. Kiel, Dezember 1973, 24 S.
8. H.-R.Krämer, "Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland. Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Kiel, Dezember 1973, 44 S.