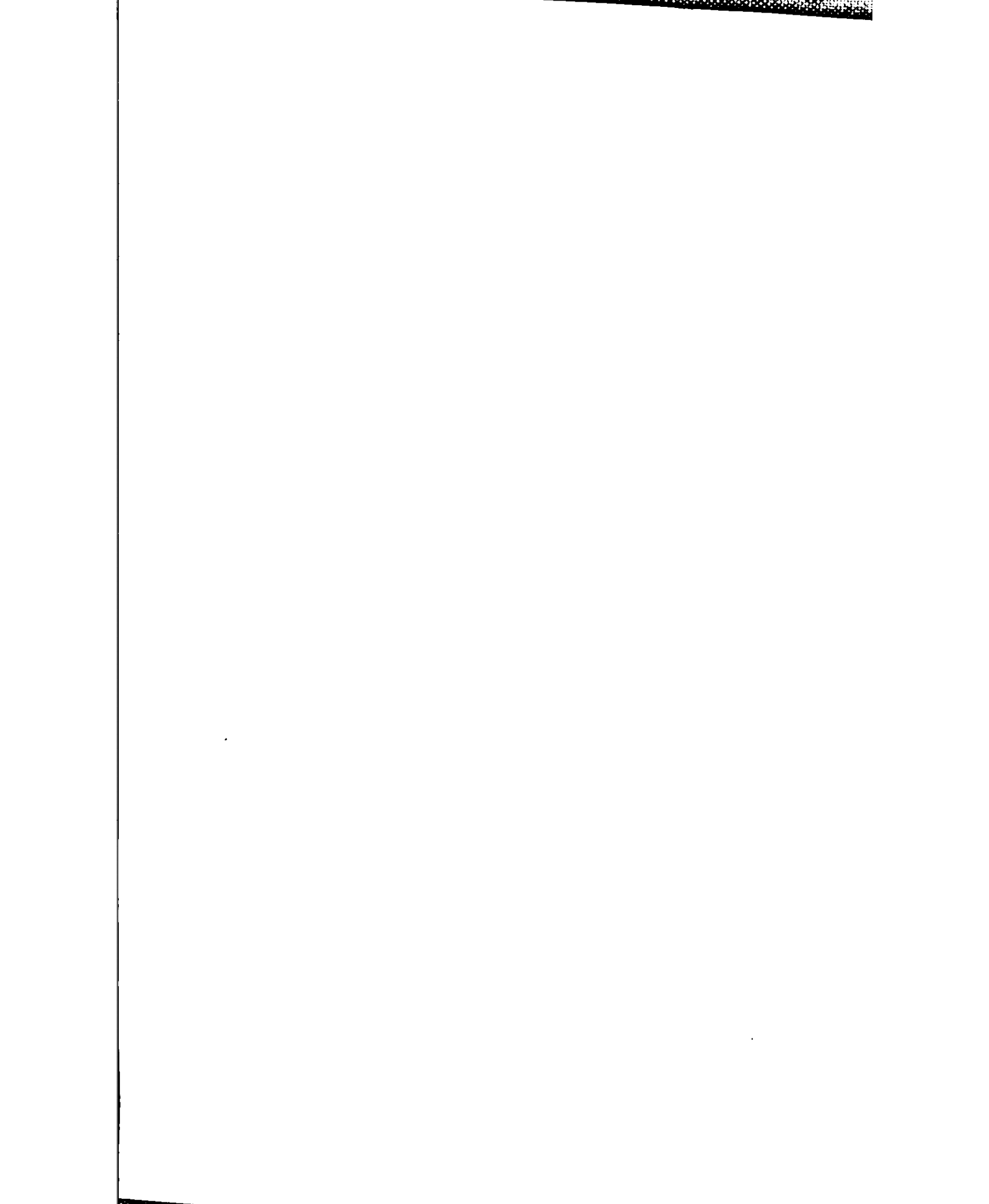


European University Library

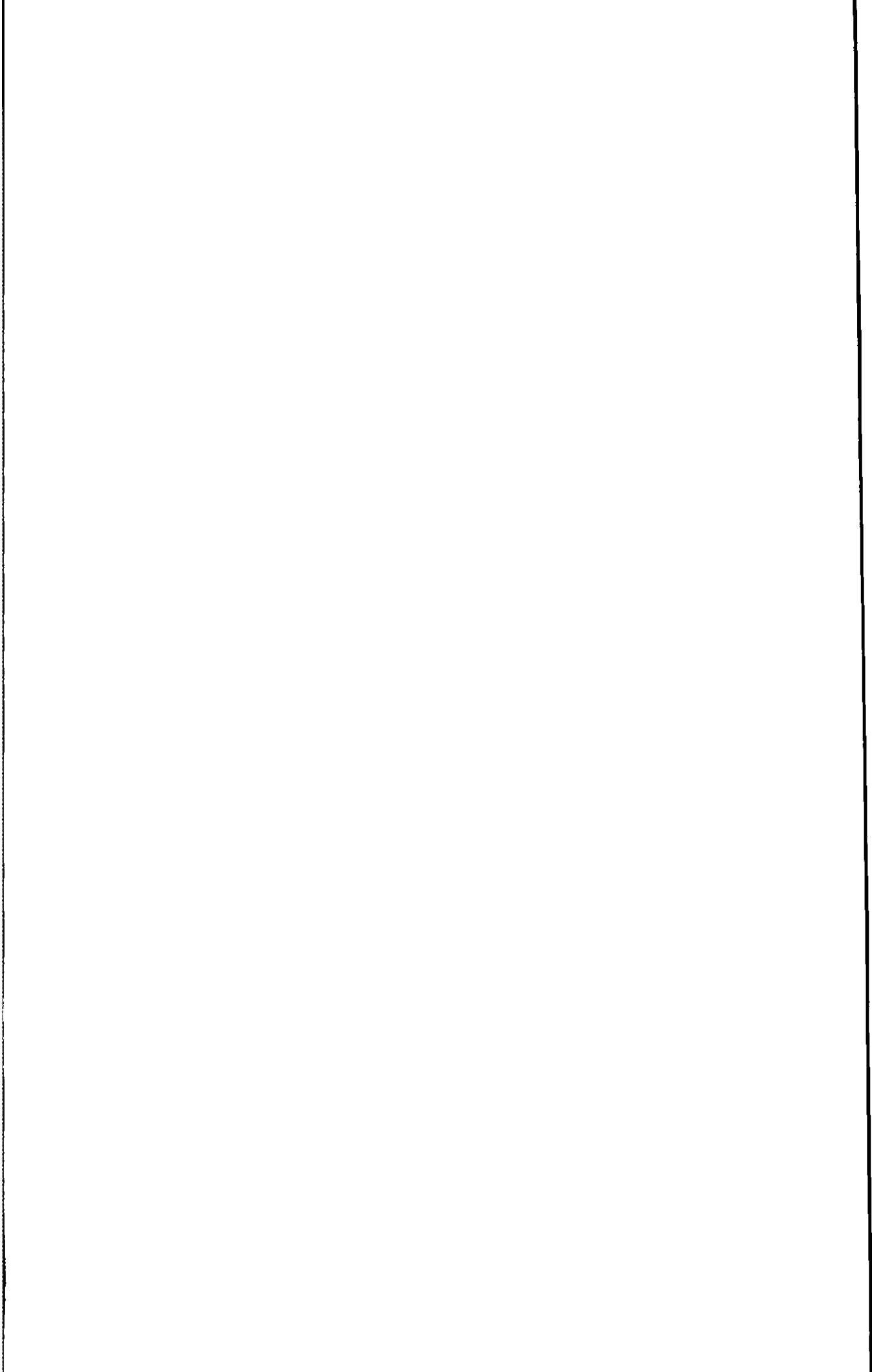


3 0001 0015 4357 0

ECTkg⁹



xox



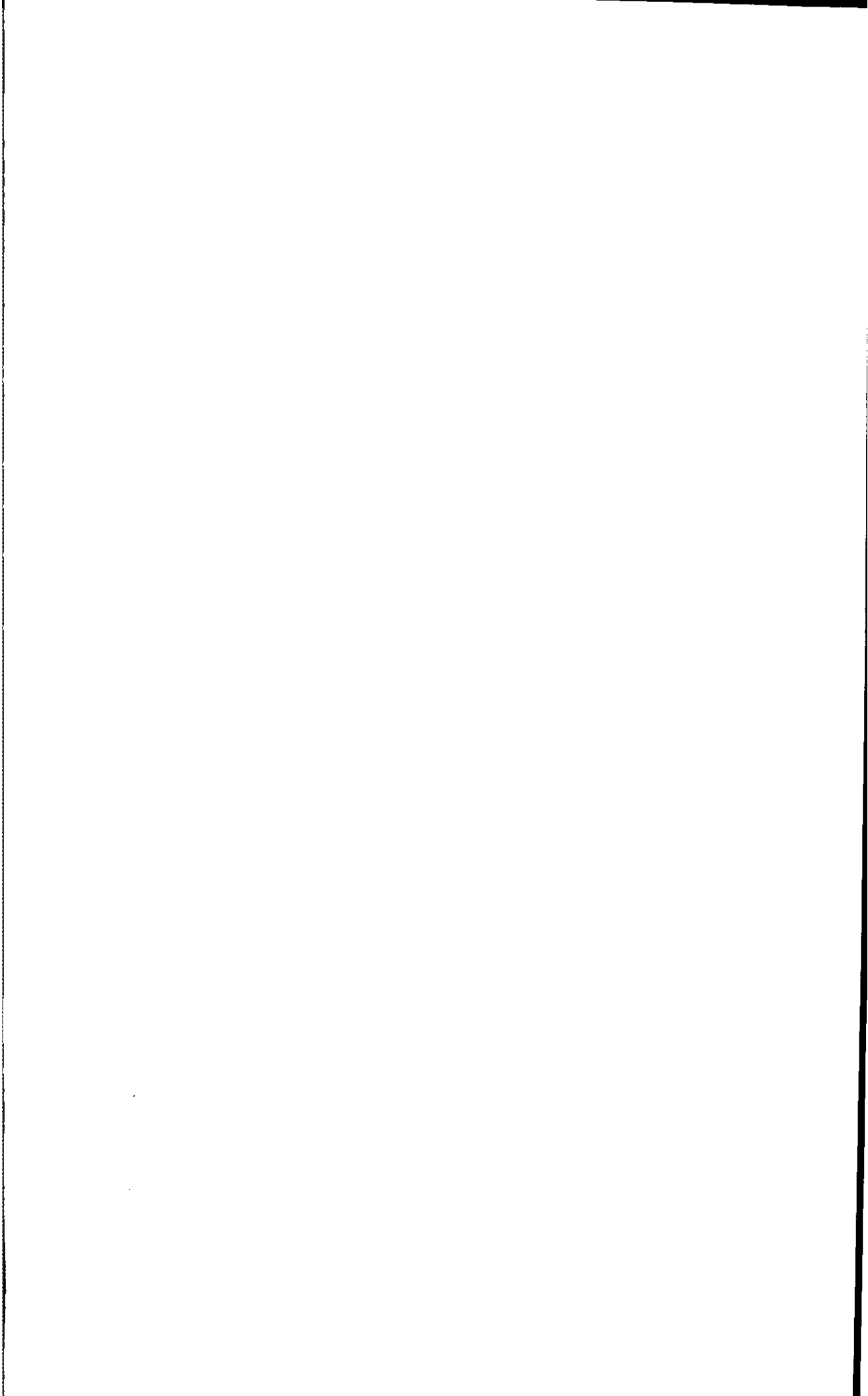
LAW
ECTkg9
HER

(11)
xox

Technische Normsetzung durch private Akteure als
Rechtsproblem

Schriftliche Arbeit zum Erwerb des LL.M-Grades
am
Europäischen Hochschulinstitut, Florenz
Badia Fiesolana
Via dei Roccettini, 5
I - 50016 San Domenico di Fiesole (Firenze)

vorgelegt von
Ursula Herbort
Zum Rehsiek 3
D-4514 Ostercappeln



Technische Normsetzung durch private Akteure als Rechtsproblem

Inhalt

Einleitung	S. 1
I. Private technische Normung in der Bundesrepublik Deutschland	S. 3
1. Organisation und Stellung der privaten technischen Normung	S. 3
1.1. Das Beispiel des DIN	S. 4
1.2. Der Vertrag mit der Bundesrepublik Deutsch- land	S. 13
1.3. Der Verbraucherrat	S. 16
2. Rechtliche Argumentationsmuster im bundesdeutschen Rechtssystem gegenüber privaten Normungsaktivitä- ten, die gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit erlangen	S. 19
II. Private Normungsorganisationen auf EG-Ebene	S. 31
1. Rechtssetzung auf EG-Ebene	S. 31
2. Die neue Rolle privater Normungsorganisationen	S. 40
2.1. Das "Neue Modell"	S. 40
2.2. Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der EG und den Normungsorganisationen	S. 45

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

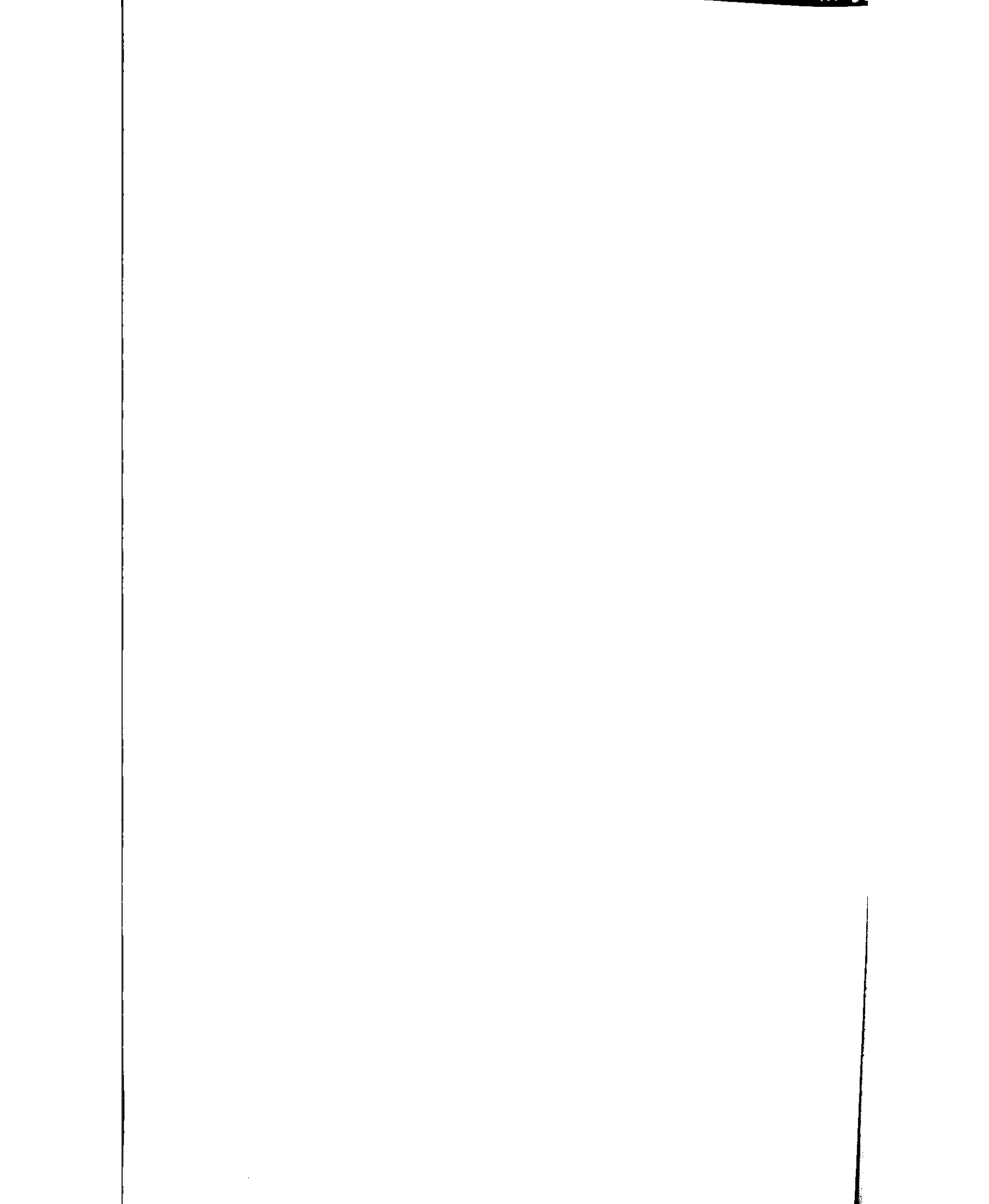
42

43

44

45

3. Gemeinschaftsrechtliche Argumentationsmuster gegenüber Normungsaktivitäten privater Organisationen auf EG-Ebene	S. 51
3.1. Formale und materiale Vorgaben für die Rechtssetzung auf EG-Ebene	S. 54
3.2. Die Rechtsprechung des EuGH in den Verfahren Cremonini und Meroni	S. 59
3.3. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	S. 62
3.4. Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts	S. 73
3.5. Der gemeinschaftsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz	S. 75
3.6. Das gemeinschaftsrechtliche Demokratieprinzip	S. 77
3.7. Ergebnis	S. 80
III. Recht als Argumentationsmuster und -ressource bei der rechtspolitischen Beeinflussung des Systems der privaten und staatlichen Technikregulierung	S. 83
Abkürzungen	S. 87
Literaturverzeichnis	S. 88

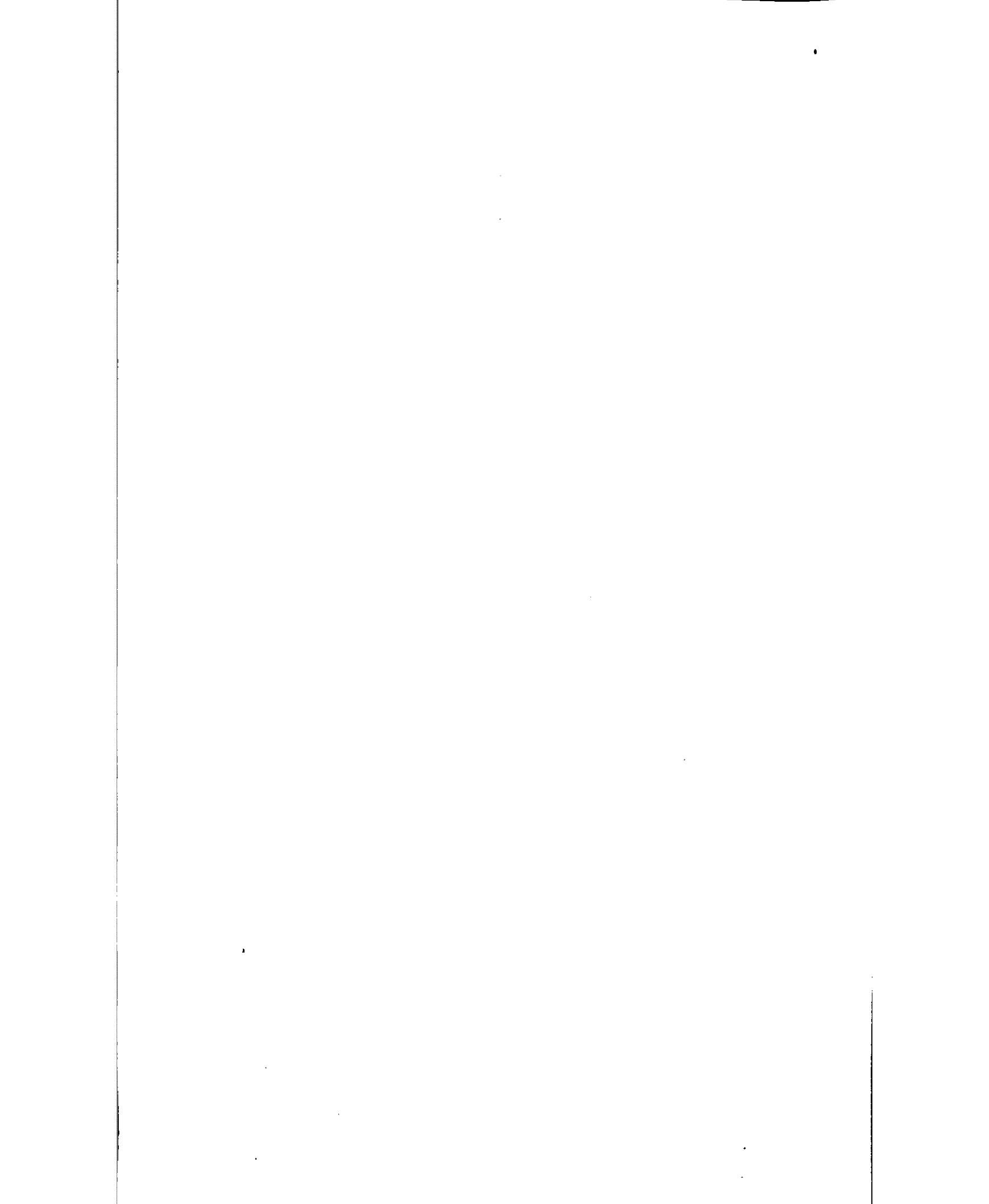


Einleitung

Von privaten Normungsverbänden entwickelte Standards gehen in verschiedener Form in die hoheitliche Rechtssetzung und Rechtsanwendung in der Bundesrepublik und neuerdings auch auf EG-Ebene ein. Diese Normen beziehen sich im weitesten Sinne auf die Regelung technischer Sachverhalte und werden in der Regel als "technische Normen" bezeichnet. Hoheitliche Technikregulierung findet vielfach unter Rückgriff auf diese privat entwickelten Normen statt. Daher ist die Steuerungskompetenz in einem gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Regulierungsbereich faktisch weitgehend in der Hand von privaten Verbänden.

Dieser privaten Herrschaft über die Akzeptanz von Technologien und Produkten und damit zwangsläufig auch über Umwelt,- Sicherheits- und Qualitätsstandards versucht man mit den Mitteln des Rechts selbst in einem bestimmten Rahmen zu begegnen. Unter Bezugnahme auf verfassungsrechtliche Postulate, die für die Allgemeinverbindlichkeit des Rechts einen demokratisch legitimierten Gesetzgeber voraussetzen, der sowohl formal als auch material gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidungen trifft und sich an bestimmten materialen Standards zu orientieren hat (materiale und prozedurale Elemente der Verfassung), werden rechtliche Bedenken gegen die private Normsetzung vorgebracht.

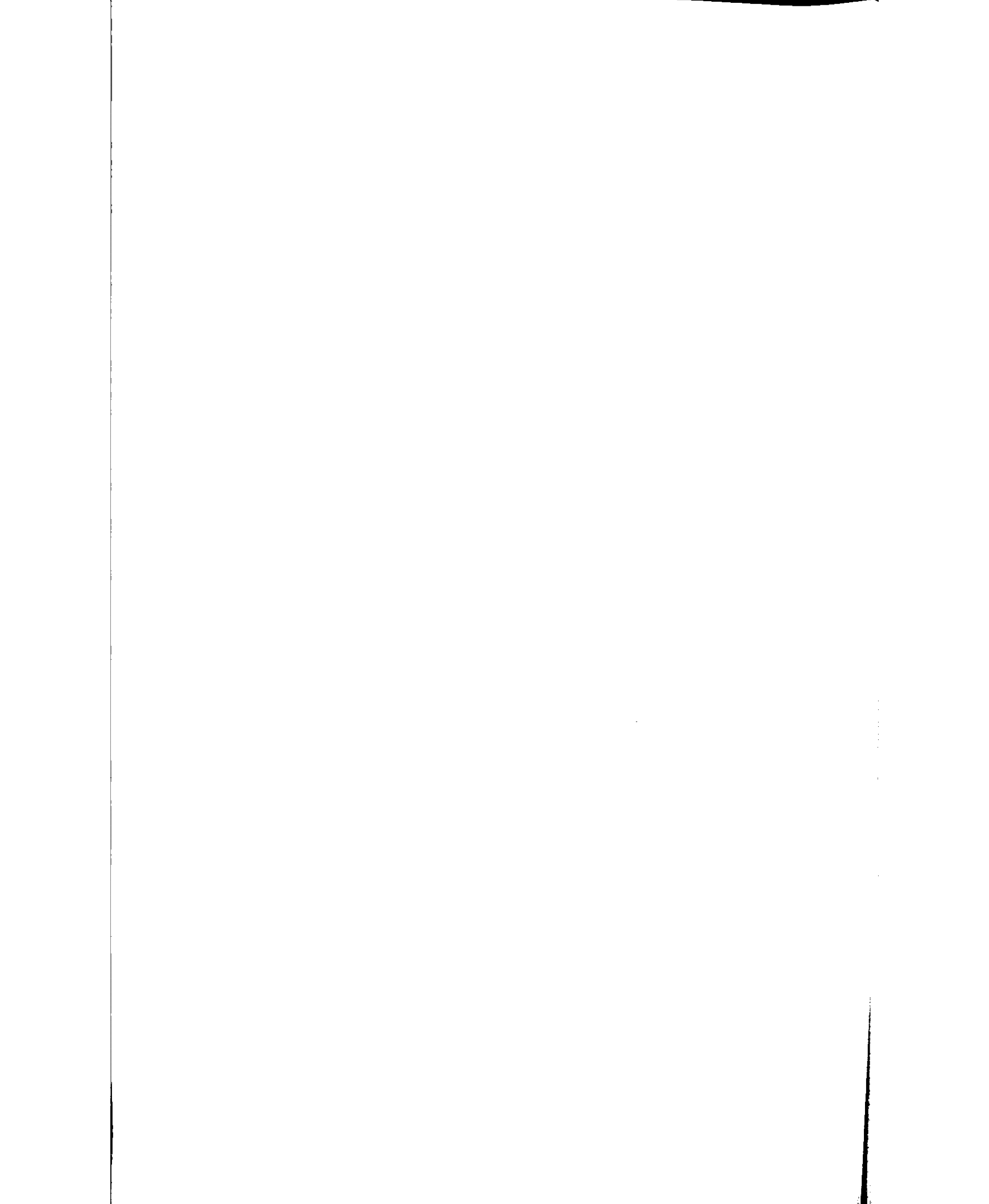
In der vorliegenden Arbeit soll gefragt werden, zu welchem Ergebnis diese Konfrontation des Rechts mit der Rechtswirklichkeit im Bereich der Rechtssetzung führt.



Hintergrund und Aktualität dieser Untersuchung liefern insbesondere neuere Entwicklungen auf EG-Ebene, die zu einer stärkeren Stellung der privaten Normungsgremien auf EG-Ebene geführt haben.

In Kapitel I soll zunächst die Einbindung der privaten technischen Normung dargestellt werden, wie sie bisher in der Bundesrepublik praktiziert wurde. Weiterhin wird erläutert, wie das bundesdeutsche Rechtssystem mit dieser Art von Rechtssetzung umgeht. Kapitel II zeigt dann das System der Normentwicklung und Rechtssetzung auf EG-Ebene auf. Insbesondere geht es um die Frage, welche Maßstäbe und Schranken EG-rechtlicher Art neueren Privatisierungstendenzen entgegengehalten werden. Im Ergebnis zeigt Kapitel II, daß eine rechtliche Bewertung, wonach das gewählte Deregulierungsmodell rechtswidrig ist, angesichts der relativ unscharfen Vorgaben des EWGV bezüglich der Rechtssetzungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane dem von den EG-Organen gewollten Modell kaum entgegengesetzt werden kann.

Im abschließenden Kapitel III soll gefragt werden, welche Bedeutung rechtliche Postulate dennoch für eine rechtspolitisch geforderte Begrenzung und Kontrolle privater Normungstätigkeit haben.

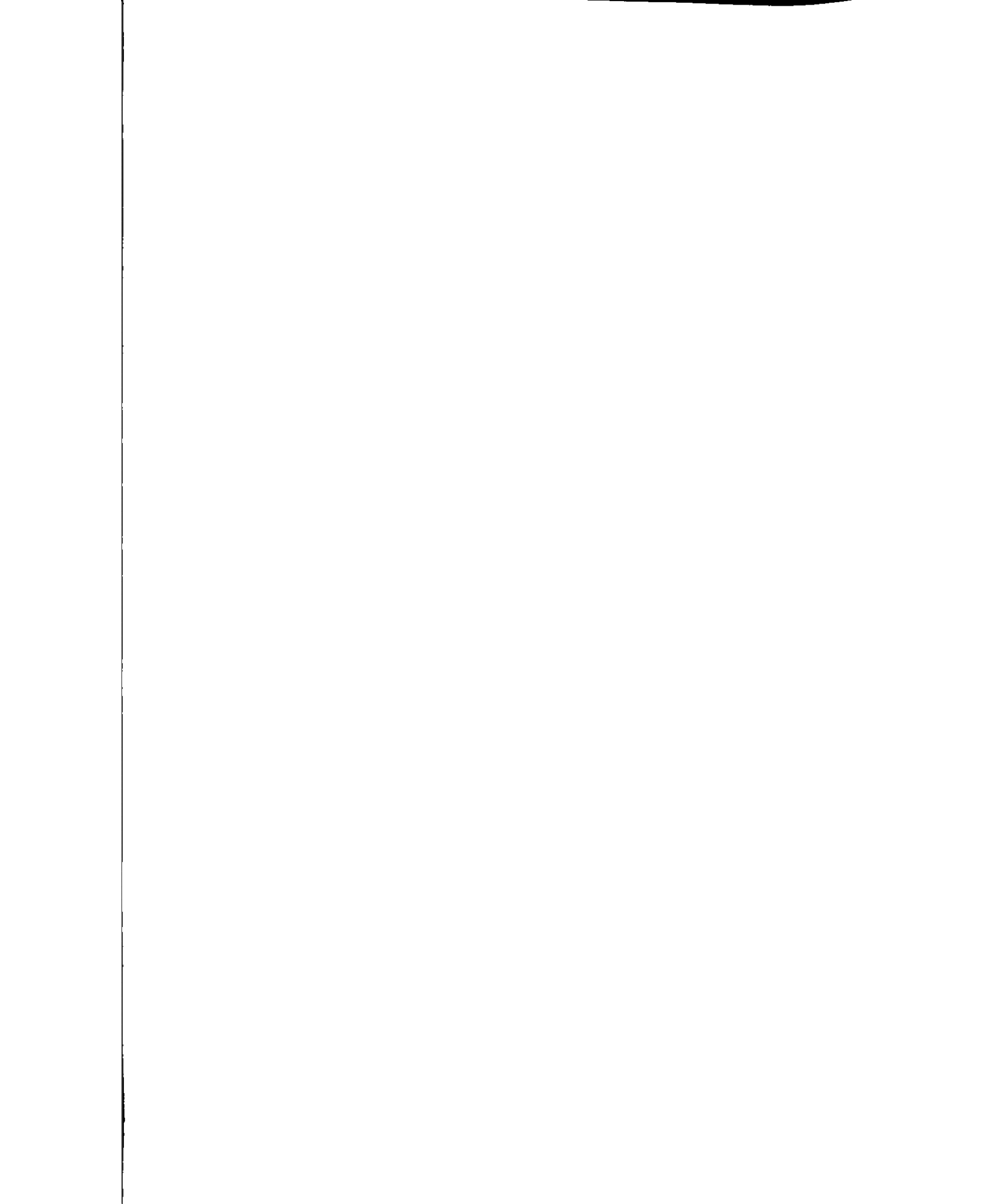


I. Private technische Normung in der Bundesrepublik Deutschland

Privaten wirtschaftlichen Akteuren stehen verschiedene Möglichkeiten offen, staatliche Regulierungspolitik, die sich auf das "Wohl der Gesamtgesellschaft" bezieht, zu beeinflussen. Als klassische Wege gelten der Lobbyismus sowie Drohszenarien mächtiger und finanzkräftiger Unternehmen. Weniger beachtet, wenn auch nicht weniger wirkungsvoll, ist die mehr oder weniger direkte Beteiligung der Wirtschaft - organisiert in Verbänden - an der staatlichen Rechtssetzung, und zwar gerade in den Rechtsbereichen, die auf die technisch-wirtschaftliche Entwicklung (einschließlich des Umweltschutzes) Einfluß nehmen ¹. In sogenannten Normungsverbänden, in denen sich Unternehmer zusammengeschlossen haben, werden Standards entwickelt, die zunächst nur den Charakter von Empfehlungen für den Produktionsprozeß haben.

1. Organisation und Stellung der privaten technischen Normung in der Bundesrepublik

1) Insofern übersehen Darstellungen des Verbandseinflusses, die nur "externen Lobbyismus" und Einflußnahme durch Mitgliedschaft in hoheitlichen Entscheidungsgremien unterscheiden (S. v. Arnim 1984, 291), daß daneben bereits ein wesentlicher Teil gesamtgesellschaftlich wichtiger Steuerungsaufgaben von privaten Wirtschaftsorganisationen selbst wahrgenommen wird.



1.1. Das Beispiel des DIN

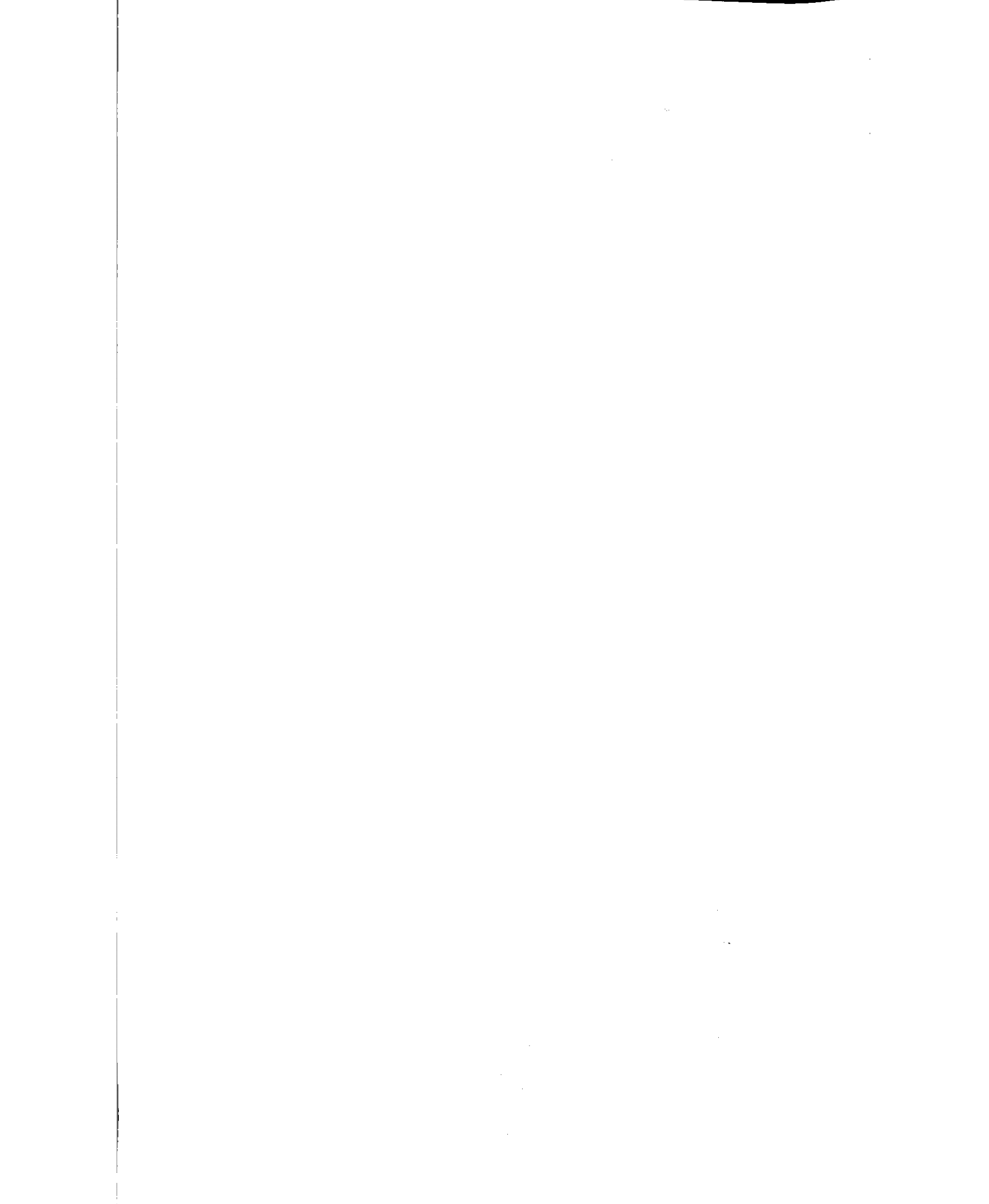
Es gibt in der Bundesrepublik eine ganze Reihe von privaten Normungsorganisationen. Die bekannteste und bedeutendste ist das Deutsche Institut für Normung (DIN). Am Beispiel dieser Organisation läßt sich das System der privaten Normung darstellen.

Das DIN ist ein eingetragener Verein mit Sitz in Berlin. Seine Mitglieder sind ausschließlich juristische Personen, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Behörden. Damit handelt es sich um die verbandsmäßige Organisation von bereits vorher organisierter wirtschaftlicher Macht, in diesem Sinne auch um einen "Verbändeverband". Echte Verbände unter den Mitgliedern sind z.B. der Verein Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA) und der Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V. (ZVEI) ². Die Finanzierung des DIN geschieht über Mitgliedsbeiträge und Förderbeiträge (ca. ein Fünftel des Etats), Einnahmen aus Verlags-erlösen (über 60%) sowie Zuschüssen der öffentlichen Hand ³. Selbst gesetzte Aufgabe des DIN ist es, die deutsche Normung im In- und Ausland zu vertreten (§ 1 Abs. 3 der Satzung).

Wie es für eine privatrechtliche Normungsorganisation typisch ist, begreift sich das DIN zunächst unabhängig von den die Technik regelnden hoheitlichen Rechtsnor-

2) Müller-Foell, 63f.

3) Müller-Foell, 63f.

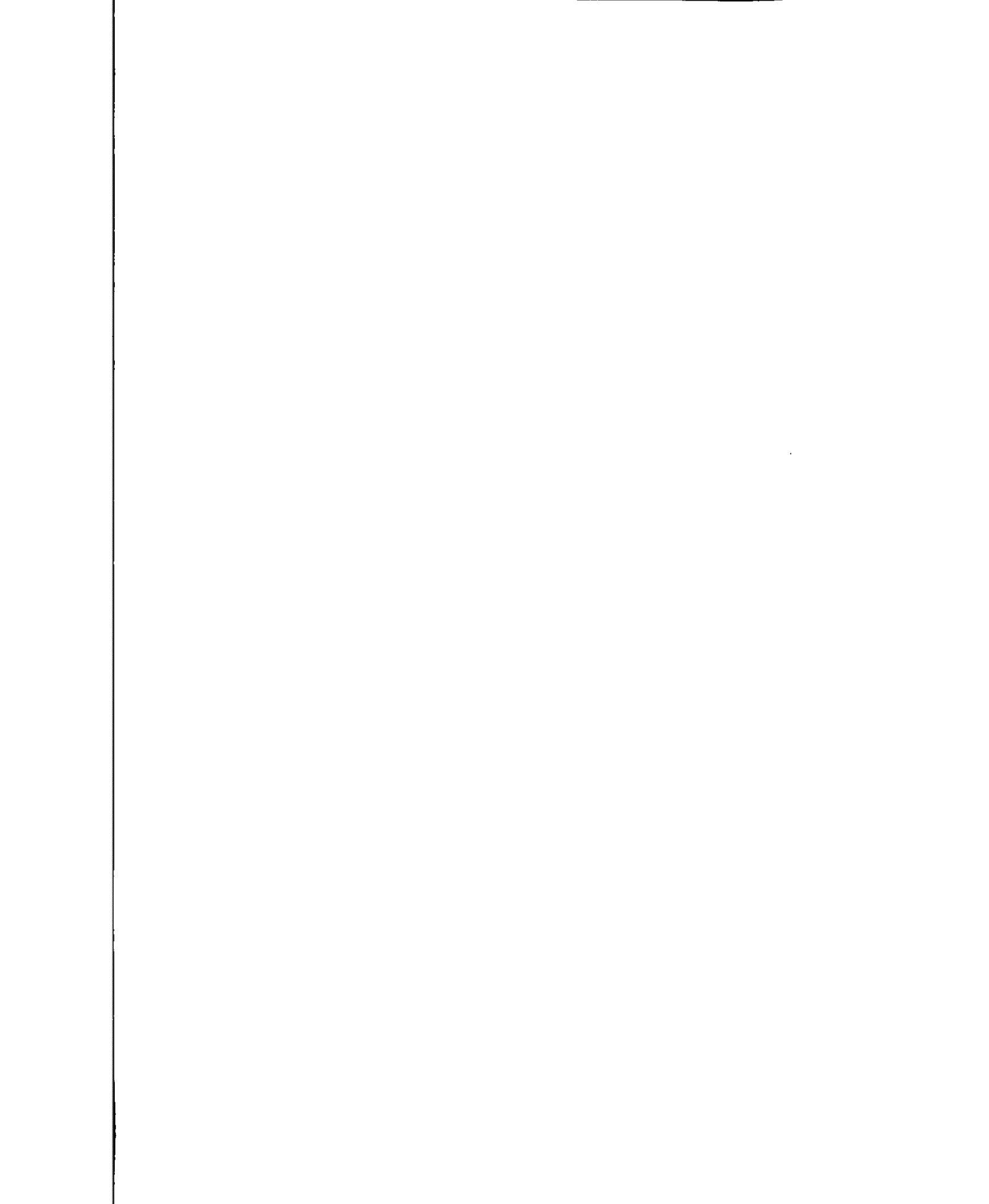


men. Dementsprechend beschreibt das DIN in der DIN 820⁴ (Bl. 1, Grundsätze) Normung als "die planmäßige, durch die interessierten Kreise gemeinschaftlich durchgeführte Vereinheitlichung von materiellen und immateriellen Gegenständen zum Nutzen der Allgemeinheit." Obwohl die Frage der Rechtsverbindlichkeit für das Selbstverständnis der Normungsverbände nicht entscheidend ist, erheben sie doch - insbesondere das DIN - einen umfassenden gesellschaftlichen Steuerungsanspruch. So heißt es in Nr. 2 der DIN 820, Bl.1: "Sie (die Normung U.H.) fördert die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft und Verwaltung. Sie dient der Sicherheit von Menschen und Sachen sowie der Qualitätsverbesserung in allen Lebensbereichen. Sie dient außerdem einer sinnvollen Ordnung und der Information auf dem jeweiligen Normungsgebiet."

Noch deutlicher wird dieser Bezug zur gesamtgesellschaftlichen Steuerung in Nr. 5.7 der DIN 820 (Blatt 1, Grundsätze): "Der Inhalt der Normen ist an den Erfordernissen der Allgemeinheit zu orientieren. Die Normen haben den jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen". Und weiter: "Sie enthalten Regeln, die für eine allgemeine Anwendung bestimmt sind. Normen sollen die Entwicklung und Humanisierung der Technik fördern".

Vorrangiger Anspruch der Normungsarbeit ist damit die

4) Abgedruckt in DIN (Hrsg.) 1982.



faktische Geltung der erarbeiteten Normen. Die rechtliche Absicherung durch die Einbeziehung in hoheitliche Regelwerke wird jedoch keinesfalls außer acht gelassen. Zunächst wird die geltende Ordnung berücksichtigt, indem festgelegt wird, daß beim Erarbeiten der Normen darauf zu achten ist, daß diese nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen (DIN 820, Blatt 1, S. 2, Nr. 5, 4). Weitergehend bestimmt die Nr. 6.1 dann jedoch, daß die Normen sich als "anerkannte Regeln der Technik" einführen sollen, sowie: "Die Normen bilden einen Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten; dieser Maßstab ist auch im Rahmen der Rechtsordnung von Bedeutung. Eine Anwendungspflicht kann sich aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie aufgrund von Verträgen oder aus sonstigen Rechtsgründen ergeben". Diese Festlegungen geben allerdings nur einen völlig unzureichenden Eindruck von der tatsächlichen Bedeutung der Normen auch in rechtlicher Hinsicht. Faktisch werden weite Bereiche der Technikregulierung durch Recht unter Rückgriff auf diese Verbandsnormen vorgenommen. Diese "Verrechtlichung" der privaten Normen hat verschiedene Formen angenommen.

Allgemein unterschieden werden:

- a) Der Rückgriff der Verwaltung auf die privaten Normen bei der Ausfüllung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Rechtsnormen (d.h. private Normen als Gegenstand von Verwaltungspraxis). Dieser Rückgriff wird vom Gesetzgeber quasi vorprogrammiert bzw. erzwungen, wenn Begriffe wie "Regeln der Technik",

2

1

1

1

1

1

1

1

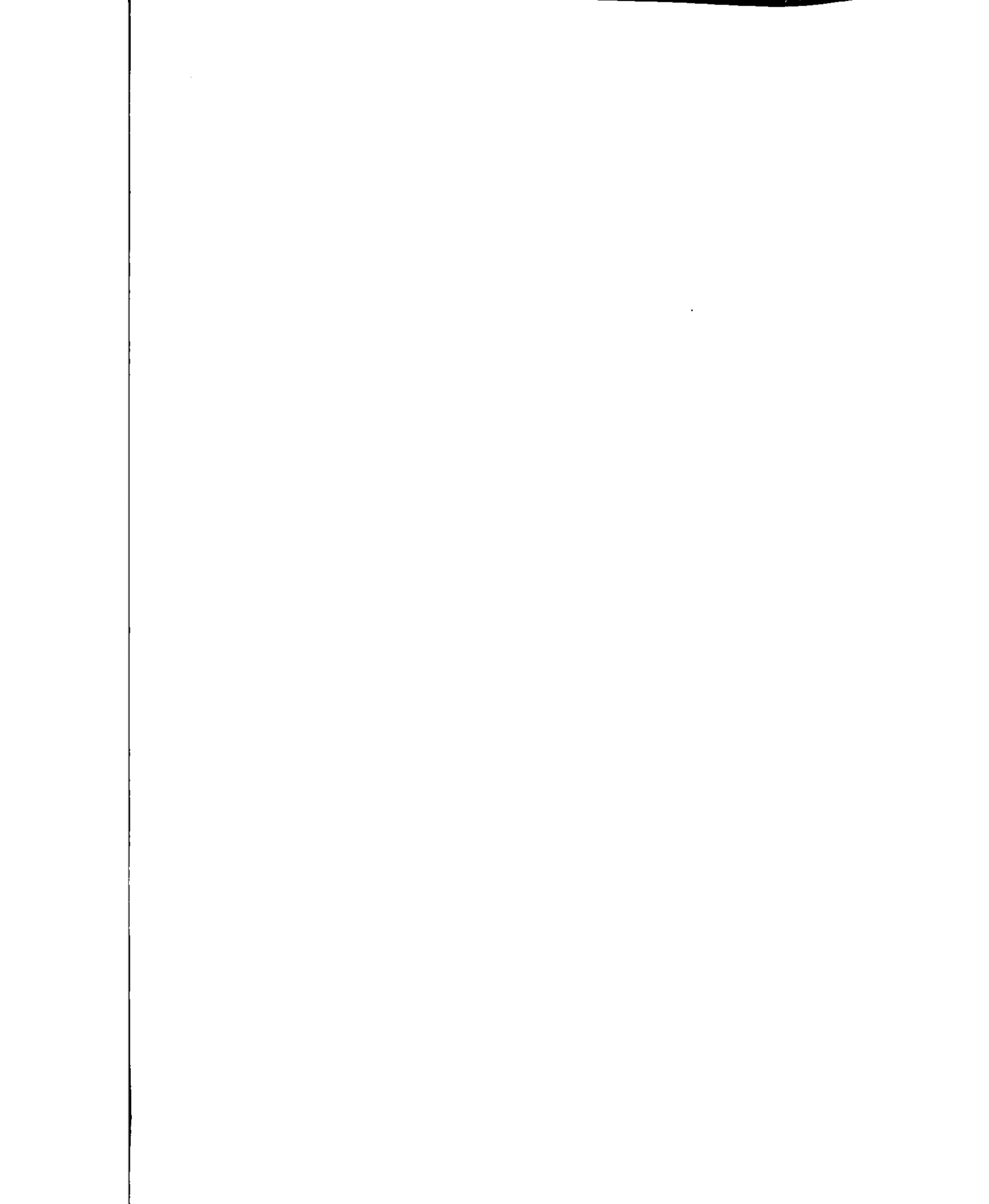
"Stand der Technik" etc. verwandt werden⁶. Nach einer "Drei-Stufen-Formel"⁶ wird davon ausgegangen, daß der Gesetzgeber bei der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe "allgemein anerkannte Regeln der Technik", "Stand der Technik" und "Stand von Wissenschaft und Technik" unterschiedliche Stufen von technischen Anforderungen meint, wobei die letztgenannte das höchste, die erstgenannte das niedrigste Niveau verwirklichen soll⁷.

- b) Die direkte Einbeziehung bzw. Umsetzung von privaten Normen in das Recht (echte Verrechtlichung). Damit wird vom Gesetzgeber eine material von privaten Verbänden getroffene Regelung in eine hoheitliche Rechtsform übernommen. "Äußerlich" ist diese Form nicht zu unterscheiden von einem erfolgreichen Lobbyismus, denn man sieht der späteren Rechtsnorm letztlich nicht an, aus wessen Feder sie stammt.
- c) Die Verweisung auf technische Normen in Rechtsnormen.
Hier wird unterschieden zwischen der sogenannten

6) Z. B. § 3 Abs. 1 BauO NW: "Allgemein anerkannte Regel der Technik". In § 5 BImSchG wird der Begriff der "Stand der Technik" verwandt. Weitere Beispiele für diese Regelungstechnik bei Schwierz 1986, 40f.

6) BVerfGE 49, 89, 135ff.

7) S. auch Gusy 1988, 77.



statischen Verweisung, in der der Gesetzgeber sich auf eine private Norm in der Fassung eines bestimmten Ausgabedatums bezieht, und der dynamischen Verweisung. Letztere erklärt den Regelungsgehalt der jeweils neuesten Fassung der privaten Norm für maßgeblich ⁸.

Insbesondere die erste Regelungsform (Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen) und die Form der statischen Verweisung sind ein Kernbestandteil hoheitlicher Technikregulierung, der fast alle wesentlichen Umwelt- und Sicherheitsbereiche berührt ⁹.

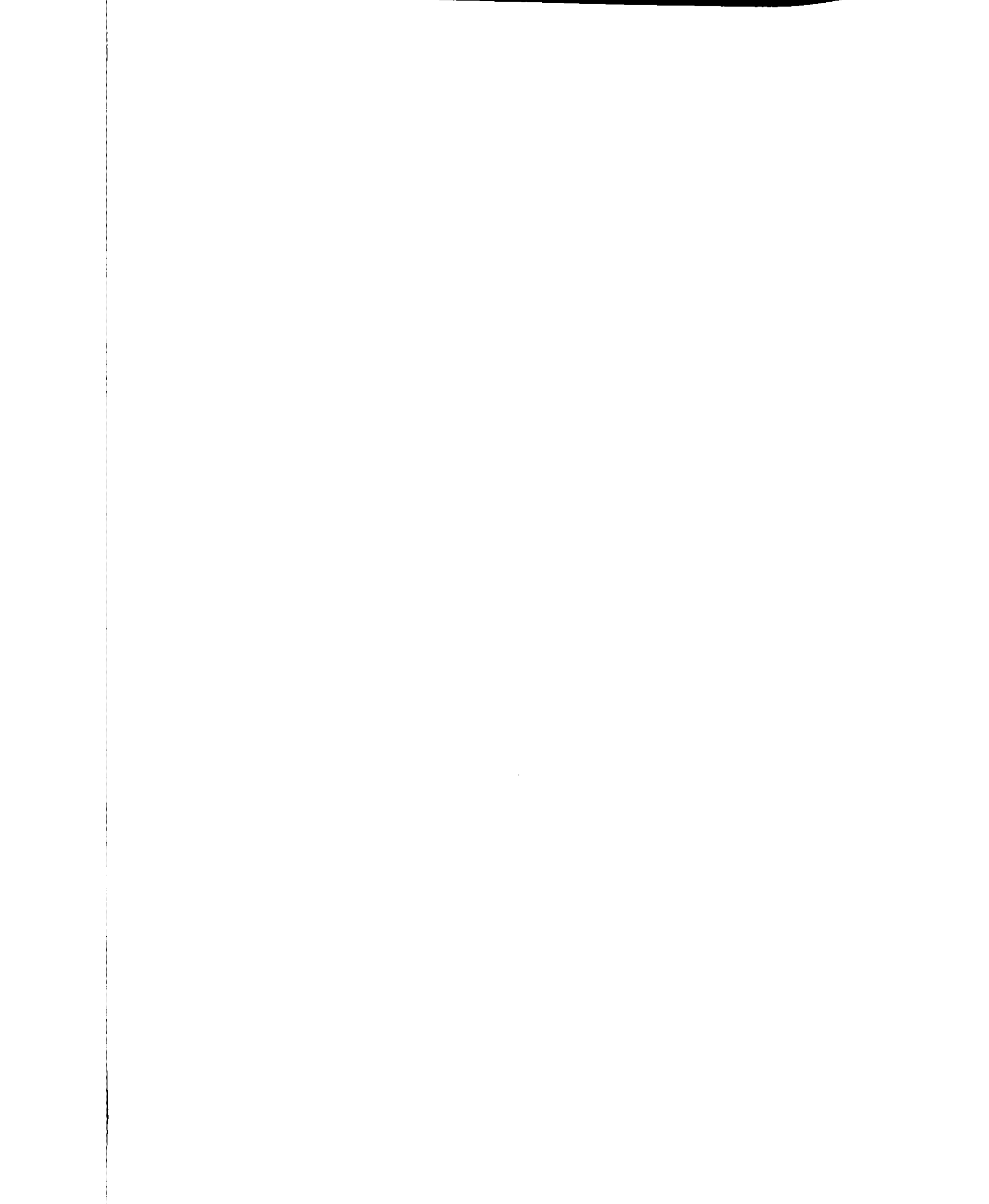
Die Form der dynamischen Verweisung wird in der Bundesrepublik gegenwärtig unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Bedenken abgelehnt ¹⁰. Allerdings muß man den Verweis auf "Regeln der Technik" aufgrund der Verwaltungspraxis ¹¹, die bei der Anwendung des entsprechenden Gesetzes in der Regel die neueste Fassung der technischen Normen heranzieht, von den Folgen mit der dynamischen Verweisung gleichsetzen. Hiergegen werden jedoch keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben,

8) Eine statische Verweisung auf DIN 13163/13164 findet sich z.B. in § 35h StVZO. Weitere Beispiele für die statische und dynamische Verweisung bei Schwierz 1986, 42f. und Marburger 1979.

9) S. dazu Herbort 1984.

10) S. Marburger 1979, 390.

11) S. dazu Rittsieg 1982, 93ff.; Wolf 1986, 257ff.



weil diese Verwaltungspraxis vom Gesetzgeber nicht verbindlich vorgeschrieben ist ¹². In vielen Bereichen wird Technikregulierung danach faktisch - selbst wenn sie sich der Rechtsform nach staatlich gibt - weitgehend von den Steuerungsadressaten selbst mit Hilfe ihrer Normungsverbände vorgenommen. Entscheidend für den determinierenden Einfluß der Verbände ist die Tatsache, daß sich die technischen Regeln keinesfalls nur auf die wertfreie Ausfüllung eines bereits präformierten Rahmens beschränken können ¹³. Aufgrund der den unbestimmten Rechtsbegriffen eigenen Struktur bleibt etwa unklar, inwieweit ökonomische Erwägungen oder das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Konkretisierung technischer Standards Berücksichtigung finden müssen ¹⁴.

Die Ursache für diesen privaten Einfluß auf die staatliche regulative Politik wird i.d.R. in der Unfähigkeit des staatlichen Apparates zur Entscheidung über hochkomplexe technische Materien gesehen (Einigungsprobleme, Informationsmangel, Expertenmangel, wahlkampfgesteuerte Thematisierungskonjunkturen etc.; siehe Debat-

12) S. Marburger 1979, 171.

13) S. Schuchardt 1979; Marburger 1982; Rittstieg 1982; Wagner 1982.

14) S. Rittstieg 1982, 147; v. Lersner 1983, 39.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

te zum sogenannten "Staatsversagen")¹⁵. Daher bleibt es den technischen Regeln überlassen, gerade dasjenige festzulegen, was das Recht nicht festlegen wollte¹⁶. Da die Gesetzmäßigkeiten im politischen Prozeß, die die relative Entscheidungsunfähigkeit verursachen, kaum veränderbar sind, können die Techniker - wie Gusy feststellt¹⁷ - auch in Zukunft von der Rechtsordnung nicht mehr als nur einen äußeren Rahmen erwarten.

Welche Folgen diese Art von Rechtssetzung für das Niveau der Normen hat, ist nicht mit letzter Sicherheit zu sagen. Jedoch läßt sich nach den Rahmenbedingungen und der Logik der Entscheidungsfindung vermuten, daß dort keinesfalls zwangsläufig interessenneutrale und im Interesse eines höchstmöglichen Schutzniveaus für Mensch und Umwelt liegende Normen erarbeitet werden. Dieser Eindruck muß sich angesichts des Normungsverfahrens aufdrängen.

In den Normungsausschüssen des DIN, in denen die einzelnen Normen erarbeitet werden, sitzen zwar nur "ehrenamtliche Mitglieder", die jedoch die für das je-

15) S. Offe 1972 und 1979; Teubner/Willke 1980; Willke 1983, 49ff.; Herbolt 1984; Gusy 1988.

16) Bopp-Schmehl u.a. 1984, 31 beschreiben die Funktion der privaten technischen Normung dementsprechend in der Staatsentlastung durch Entscheidungsauslagerung.

17) Gusy 1988, 76.



weilige Gebiet erforderliche hohe fachliche Eignung aufweisen müssen (siehe DIN 820, Blatt 1, S. 2, Nr. 3.4). Das DIN selbst hat in der DIN 820 (Blatt 2) eine Vielzahl von Fachleuten genannt, die für die Normungsarbeit in Frage kommen: Anwender, Behörden, Berufsgenossenschaften, Berufs-, Fach- und Hochschulen, der Handel, die Handwerkswirtschaft, industrielle Hersteller, Prüfinstitute, Sachversicherer, selbständige Sachverständige, Technischer Überwachungsverein, Verbraucher, Wissenschaft. Diese theoretische Vielfalt wird jedoch in der Praxis stark eingeschränkt ¹⁸⁾, denn

- den nichtorganisierten Betroffenen und den wirtschaftlich nicht sehr leistungsfähigen Betroffenen fehlen die finanziellen Ressourcen, um die Beteiligung von Mitarbeitern an der Normungsarbeit zu finanzieren. Das wirkt sich deshalb besonders beteiligungshemmend aus, weil das DIN die Mitarbeit in der Normung nicht bezahlt; die Kosten müssen von den entsendenden Organisationen selbst getragen werden;
- nicht alle von der Normung Betroffenen und deshalb an ihr Interessierten, verfügen über Fachleute, die die Normungsinteressen in den Ausschüssen sachkundig vertreten können.

In der Praxis führen diese Umstände dazu, daß die

18) Im einzelnen s. Schatz 1984, 234ff.; Marburger 1979, 202ff.; Bruha 1986, 26.



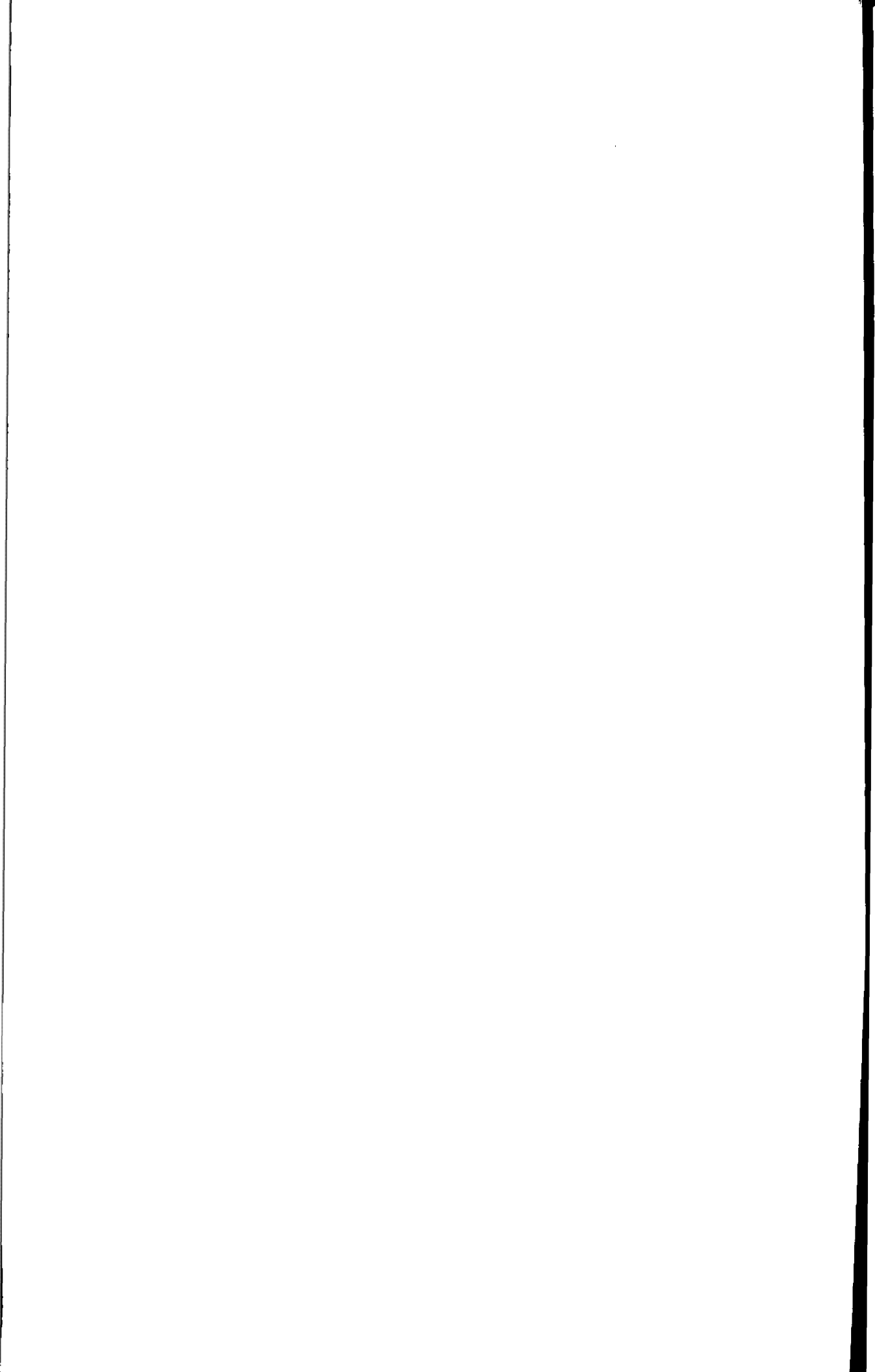
Normanwender (d.h. diejenigen, die als Produzenten später nach der Norm herstellen), insbesondere die großen industriellen Hersteller, ein starkes Übergewicht in den Normungsgremien haben ¹⁹. Unter diesen Herstellern findet sich auch leichter ein Konsens über den Inhalt der Norm. Somit kann der vom DIN aufgestellt "Grundsatz des Konsenses" weitgehend realisiert werden ²⁰. Nach der DIN 820 (Blatt 4, S. 5, Nr. 6) sollen Abstimmungen vermieden werden. Werden sie in seltenen Fällen dennoch durchgeführt, so entscheidet die einfache Mehrheit ²¹. Aus politikwissenschaftlichen Analysen wird zudem deutlich, daß das Auseinanderfallen von Beteiligten und Betroffenen in der Normung eine Funktionsvoraussetzung für die Arbeit der Normungsverbände ist. Die private Normung "funktioniert", weil sie den Beteiligten die Chance gibt, zu Lasten nichtbeteiligter, aber betroffener Akteure (kleine Unternehmer, Verbraucher, Arbeitnehmer, durch Umweltverschmutzungen Geschädigte etc.) eigene Interessen durchzusetzen ²². Weil nur größere Unternehmen über finanzielle und personelle Ressourcen zur Beteiligung an der Normung verfügen, wird damit

19) Brinkmann 1976, 94.

20) Günther 1979, 27.

21) Günther 1979, 27.

22) Dazu allgemein Offe 1972, 31; ders. 1975, 98ff.; ders. 1984, 242ff.



tendenziell das zur Norm, was im Interesse von finanzkräftigen Marktführern liegt ²³.

In der Bundesrepublik haben diese Überlegungen über den quasi zwangsläufigen Charakter der Interessengebundenheit der privaten technischen Normung zu einigen hoheitlichen Interventionen in den Normungsprozeß geführt. Betont werden muß jedoch, daß keinesfalls die hoheitliche Absegnung der Normen durch Quasi-Verrechtlichung aufgrund einer eigenen staatlichen Technikregulierung in Frage stand. Vielmehr wurde aus vielerlei Gründen die weitere Stärkung und Absicherung der privaten technischen Normung betrieben und nur ergänzend dazu ein offeneres Verfahren als Maßnahme der Demokratisierung eingeführt. Wesentlich sind hier der Vertrag zwischen dem DIN und der Bundesrepublik Deutschland sowie die Einführung eines Verbraucherrates im DIN.

1.2. Der Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland

Zur Diskussion stand, den Status des DIN gesetzlich zu regeln oder das DIN mit öffentlichen Aufgaben zu "belehnen". Als Alternative konnte aber auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen werden. Der vertraglichen Lösung wurde aus verschiedenen Gründen der

23) Offen ist allerdings, welche Gestalt Normen annehmen, wenn die Normsetzung formal hoheitlich erfolgt und "nur" über Lobbypolitik beeinflußt wird.

Vertical line on the left side of the page.

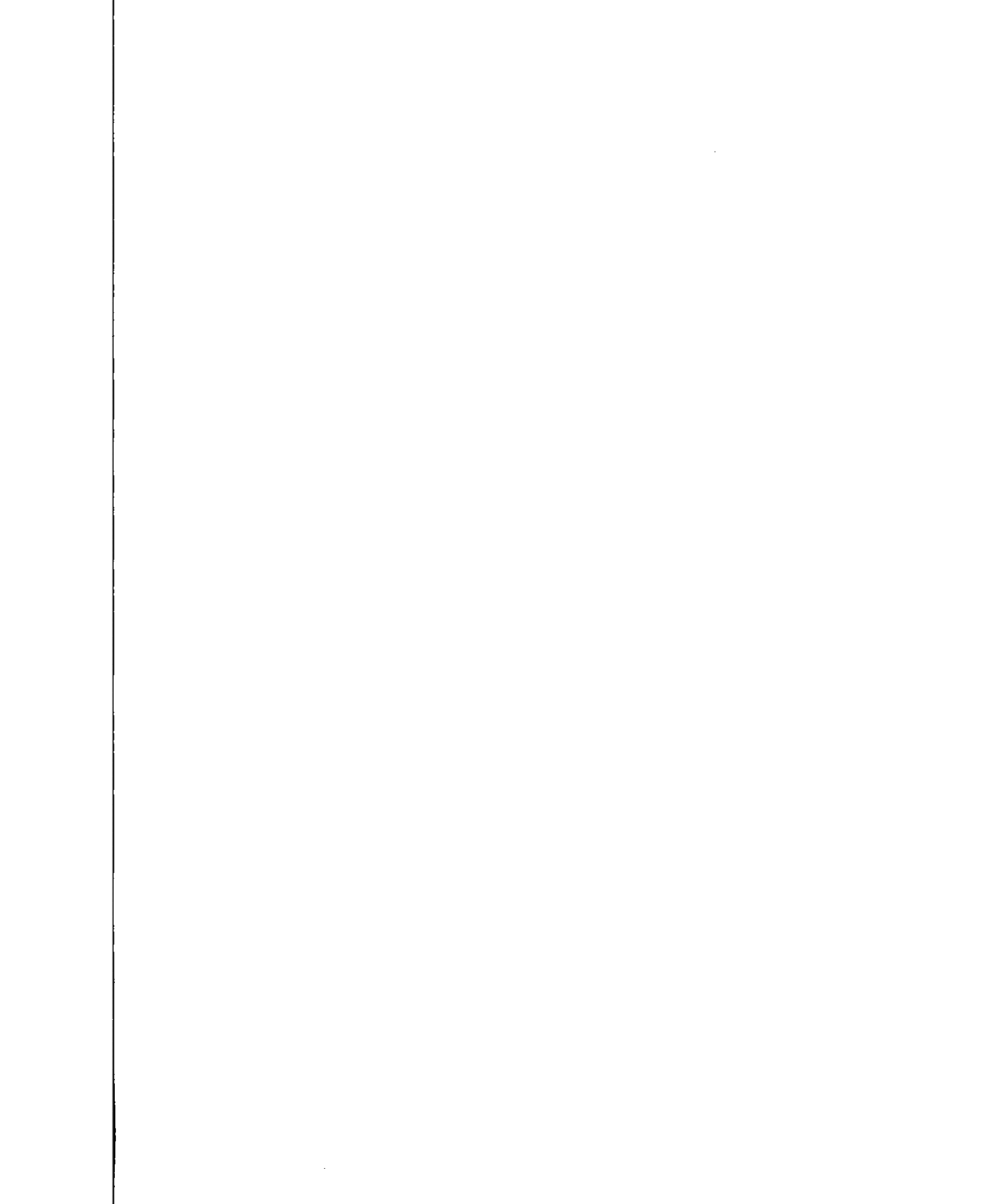
Vertical text on the right side of the page, possibly a page number or header.

Vorzug gegeben ²⁴. Am 5.6.1975 wurde deshalb zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN ein Vertrag geschlossen, in dem die Bundesrepublik das DIN als die zuständige Normungsorganisation für das Bundesgebiet und West-Berlin sowie als die nationale Normungsorganisation in nicht-staatlichen internationalen Normungsorganisationen anerkennt ²⁵. Die Anerkennung des DIN durch die Bundesregierung beinhaltet allerdings nicht die Übertragung von Hoheitsbefugnissen.

Als Gegenleistung für die Anerkennung verpflichtete sich das DIN in § 1 Abs. 2 des Vertrages, bei der Normungsarbeit das öffentliche Interesse zu berücksichtigen. Nach § 4 des Vertrages ist das DIN verpflichtet, einem staatlichen Normungsantrag, in dem der Staat ein öffentliches Interesse geltend macht, innerhalb einer bestimmten Frist nachzukommen. Sofern für eine sofortige Regelung kein besonderer gesetzgeberischer oder politischer Anlaß gegeben ist, werden die Behörden innerhalb dieser Frist selbst nicht tätig werden (§ 4 Abs. 2). Dieser zeitweilige staatliche Regelungsverzicht beruht auf Wünschen der Normungsorganisation, die allerdings ursprünglich sogar darauf abzielten, daß die Regierung während eines entsprechenden Ersuchens an das

24) Backherms 1978, 56ff.

25) Diese Regelung hatte das DIN von vornherein angestrebt, um durch eine gesetzliche Regelung nicht zu sehr "an die Kette gelegt" zu werden, vgl. Backherms 1978, 56.



DIN grundsätzlich auf eine eigene Rechtserarbeitung verzichtet. Ausschlaggebend für die getroffene Regelung sollen verfassungsrechtliche und politische Bedenken gegen einen zeitweiligen Verzicht der Bundesregierung auf die Erarbeitung technischer Normen gewesen sein, die sich insbesondere dann ergäben, wenn es um die Sicherheit und die Gesundheit der Bevölkerung gehe ²⁶. Die Erläuterungen zum Vertrag ergeben, daß dieser eine Regelung darstellen sollte, die es dem Staat ermöglicht, bei der Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen, insbesondere auf den Gebieten der Sicherheitstechnik, des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes auf DIN-Normen Bezug zu nehmen ²⁷. Die Normungsarbeit sollte also weiterhin in den Händen des DIN verbleiben, wobei es sich lediglich verpflichtete, Anträge der Bundesregierung, für die diese ein öffentliches Interesse geltend macht, bevorzugt zu bearbeiten.

In § 1 Abs. 3 des Vertrages wurde die Absicht des Staates, das DIN finanziell zu fördern, festgehalten. Die jährliche Zuwendung liegt seitdem zwischen 15% und 20% des Gesamthaushaltes des DIN ²⁸. Die Bundesregierung hat sich weiterhin verpflichtet, sicherzustellen, daß eine Liste der neu erschienenen DIN-Normen und

26) Rittstieg 1982, 55.

27) Rittstieg 1982, 54.

28) Rampelt 1983, 5f.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Normentwürfe sowie Hinweise auf geplante Normungsvorhaben und Änderungen des Deutschen Normenwerkes im Bundesanzeiger veröffentlicht werden (§ 9). Eine Kontrolle der Tätigkeit des DIN soll § 2 des Vertrages dadurch sicherstellen, daß der Bundesregierung auf ihren Antrag hin in den Lenkungsorganen der Normungsausschüsse Sitze eingeräumt und im übrigen bei jeder Normungsarbeit die in Betracht kommenden behördlichen Stellen beteiligt werden sollen ²⁹.

1.3. Der Verbraucherrat

Die Entstehung des Verbraucherrates steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Vertrag zwischen dem DIN und der Bundesrepublik Deutschland, obwohl der Verbraucherrat in der schließlich unterschriebenen Fassung des Vertrages nicht mehr erwähnt wurde ³⁰. Die Einrichtung des Verbraucherrates "ging so glatt und rasch über die Bühne, daß beim Vertragsvollzug keine diesbezügliche Regelung mehr getroffen werden mußte" ³¹. Die Gründung im Jahre 1974 erfolgte im wesentlichen auf Drängen des Bundesministeriums für Wirtschaft, welches sich besonders für die Interessen des nichtgewerblichen Letztver-

29) Günther 1979, 23.

30) Kypke 1982, 169.

31) Kypke 1982, 169f.

(
(
(

brauchers bei der Normung einsetzte ³². Offensichtlich lag dem DIN daran, ein von ihm unabhängiges Verbrauchernormenwerk des Staates nicht entstehen zu lassen. Um sich die eigene Handlungsfreiheit so weit wie möglich zu erhalten, wurde großen Wert darauf gelegt, die Umstrukturierung der Verbrauchervertretungsarbeit in der Normung vor Abschluß der Vertragsverhandlungen mit der Bundesregierung vorzunehmen ³³.

Der Verbraucherrat hatte anfangs fünf, jetzt vier ehrenamtlich tätige Mitglieder, z.Zt. je ein Vertreter der Stiftung Warentest, der Verbraucherzentrale Berlin, der Bundesanstalt für Materialprüfung und des Instituts für Landtechnik (Haushaltstechnik) der Universität Gießen, die vom Präsidenten des DIN in Absprache mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher und dem Bundesministerium für Wirtschaft berufen werden. Er verfügt über eine Geschäftsstelle am Sitz des DIN, die Mitarbeiter sind Angestellte des DIN ³⁴. Aufgabe des Verbraucherrates sollte es sein, die Lenkungs- und Arbeitsgremien des DIN in Fragen, die für die nichtgewerblichen Letztverbraucher von Interesse sind, zu beraten und zu unterstützen und die Verbraucherinteressen wahrzunehmen. Den Vorsitz im Verbraucherrat führt

32) Rampelt 1983, 11.

33) Kypke 1982, 193.

34) Rampelt 1983, 11.



der Vorstand der Stiftung Warentest. Die Finanzierung des Verbraucherrates wurde fast ausschließlich vom Staat (abgewickelt über das Wirtschaftsministerium) übernommen, so daß die interessierten Kreise, d.h. vor allem die Wirtschaft, von Zusatzleistungen befreit bleiben ³⁵. Ein wichtiger Bestandteil der bisherigen Arbeit war die Gewinnung und Schulung von Verbrauchervertretern für die Arbeitsausschüsse ³⁶. Zeitweilig war es für den Verbraucherrat sehr schwierig, ehrenamtliche Verbrauchervertreter für die Arbeit in den Normungsgremien zu gewinnen ³⁷. Ein Problem ist insbesondere das begrenzte Budget des Verbraucherrates für Reisekosten. Die meisten entsendenden Institutionen müssen die Reisekosten ihrer Mitarbeiter für Ausschusssitzungen selbst tragen. Große Schwierigkeiten gibt es deshalb bei der Gewinnung von Verbrauchermitarbeitern aus dem Kreis privater verbrauchernaher Institutionen und Verbände. Wenn deren Mitarbeit nicht schon an den mangelnden finanziellen Möglichkeiten scheitert, fehlt es hier auch häufig an ausreichender sachlicher Kompetenz ³⁸.

35) Kypke 1982, 93f.; Bopp-Schmehl u.a. 1984, 209.

36) Rampelt 1983, 11.

37) Kypke 1982, 203f.; Bopp-Schmehl u.a. 1984, 184ff.

38) Kypke 1982, 206.



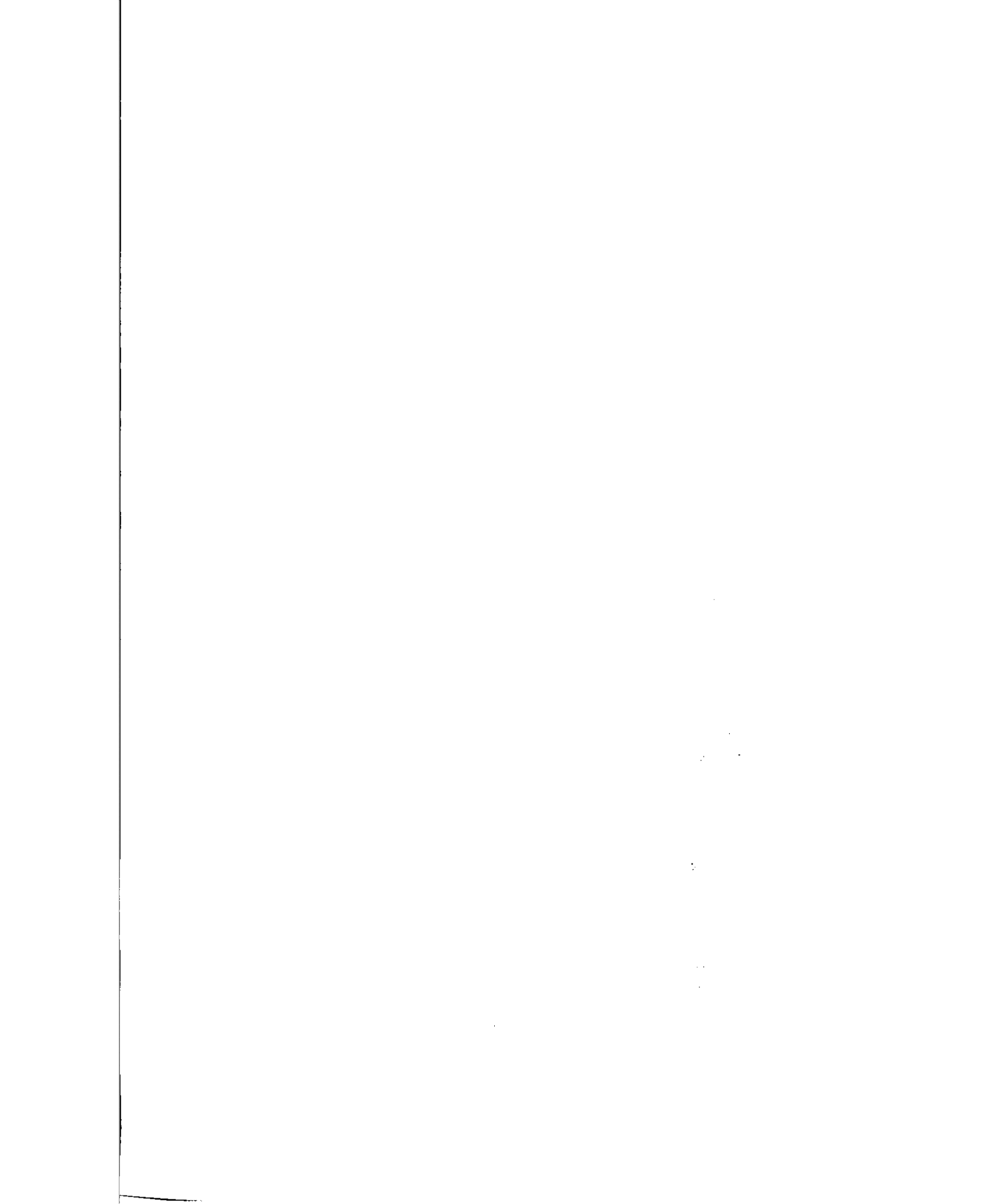
Dieser Überblick zu den Normungsvorgängen in der Bundesrepublik zeigt, wo die tatsächlichen Steuerungsinstanzen im Bereich der Technikregulierung zu suchen sind. Aus politikwissenschaftlicher und rechtspolitischer Sicht wird dieser Zustand oftmals beklagt, andererseits aber auch in seiner scheinbaren Alternativlosigkeit verbandstheoretisch erklärt³⁹.

2. Rechtliche Argumentationsmuster im bundesdeutschen Rechtssystem gegenüber privaten Normungsaktivitäten, die gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit erlangen

Im Mittelpunkt der juristischen Diskussion zum Thema Normung steht weniger die Qualität und Interessengebundenheit der privaten Standards. Hier wird angesichts des Mangels an Transparenz in der Entscheidungsfindung sowie fehlender Betroffenenbeteiligung von einem Thematisierungsdefizit in qualitativer und sicherheitstechnischer Hinsicht auszugehen sein, welches kaum folgenlos für das Normniveau sein kann.

Das zentrale Interesse aus rechtswissenschaftlicher Sicht richtet sich auf die Rolle des Rechts, insbesondere des Verfassungsrechts, bei der Regulierung von Privatisierungsprozessen in der Setzung und Anwendung

39) S. Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987; Herbort 1984.



eines am Ende allgemein verbindlichen Rechts.

Unter bundesdeutschen Verfassungsjuristen wird eine fast schon klassische Diskussion über die Zulässigkeit der verschiedenen Formen der Beteiligung privater Normungsverbände an der Rechtssetzung und Rechtsanwendung geführt. Hauptansatzpunkte der Diskussion sind die folgenden normativen Verfassungspostulate ⁴⁰:

- das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 und 28 GG) ⁴¹
- das Demokratieprinzip (Art. 20 GG) ⁴²
- das Bestimmtheitsgebot (Art. 20 GG) ⁴³
- Schutzpflicht des Staates gegenüber Mensch und Umwelt (abgeleitet aus Art. 2 und 1 GG, dem Sozialstaatsprinzip sowie dem Gesamtcharakter der Grundrechte als Leistungsnormen) ⁴⁴.

40) S. u.a. Breuer 1976; Marburger 1979, 170ff.; Bopp-Schmehl u.a. 1984, 35ff.; Schwierz 1986, 76ff.; Gusy 1987, 497ff.

41) Seine Verortung sowie sein Umfang sind äußerst umstritten. S. die umfassende Darstellung von Kunig 1986.

42) Nachgewiesen wird das Demokratieprinzip u.a. unter Hinweis auf Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG, Art. 21, 28, 33, 38 u. 79 Abs. 3 GG; vgl. Hesse 1988, § 5.

43) S. BVerfGE 56, 1ff. m.w. Nw.

44) Teilweise auch abgeleitet aus dem ebenfalls dem Rechtsstaatsprinzip entnommenen Prinzip der materiellen Gerechtigkeit; s. Denninger 1988, 3ff.; Kunig 1986, 104ff.; BVerfGE 39, 1, 42; 46, 160, 164; 53, 30, 57.



Trotz der jahrelang geführten juristischen Diskussion läßt sich die Palette der argumentativ herangezogenen Verfassungspostulate kaum begrenzen. Ein einheitlicher Bezug auf bestimmte Artikel des Grundgesetzes ist ebensowenig zu erkennen. Das Nachvollziehen der verschiedenen Aussagen durch eine klassisch-juristische "Prüfung", in der die verschiedenen Verfassungsartikel nacheinander mit der Verfassungsrealität konfrontiert werden, fällt daher schwer. Struktur gewinnt die Diskussion eher durch die Hauptstreitpunkte der bisherigen juristischen Analysen ⁴⁵. Es geht hier um zwei Fragen. Die erste lautet: Ergibt sich aus den herangezogenen Verfassungspostulaten und Artikeln eine Pflicht des Staates, die "wesentlichen" Entscheidungen eindeutig und bestimmt selbst zu treffen, so daß es sich verbietet, sowohl der Exekutive den Freiraum zur Normkonkretisierung (unter Rückgriff auf Private) zu überlassen als auch im Gesetz selbst (in statischer oder dynamischer Form) auf private Normen Bezug zu nehmen? Die zweite Frage lautet: Selbst wenn eine solche Pflicht nicht besteht, existiert dann eine Pflicht des Gesetzgebers, die Beteiligung der privaten Verbände in angemessener Weise zu demokratisieren bzw. ein stärkeres Maß an Transparenz und Verfahrensteilhabe von Dritten bei der Normung zu sichern?

Forts. von letzter Seite

45) So auch Kunert 1989.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

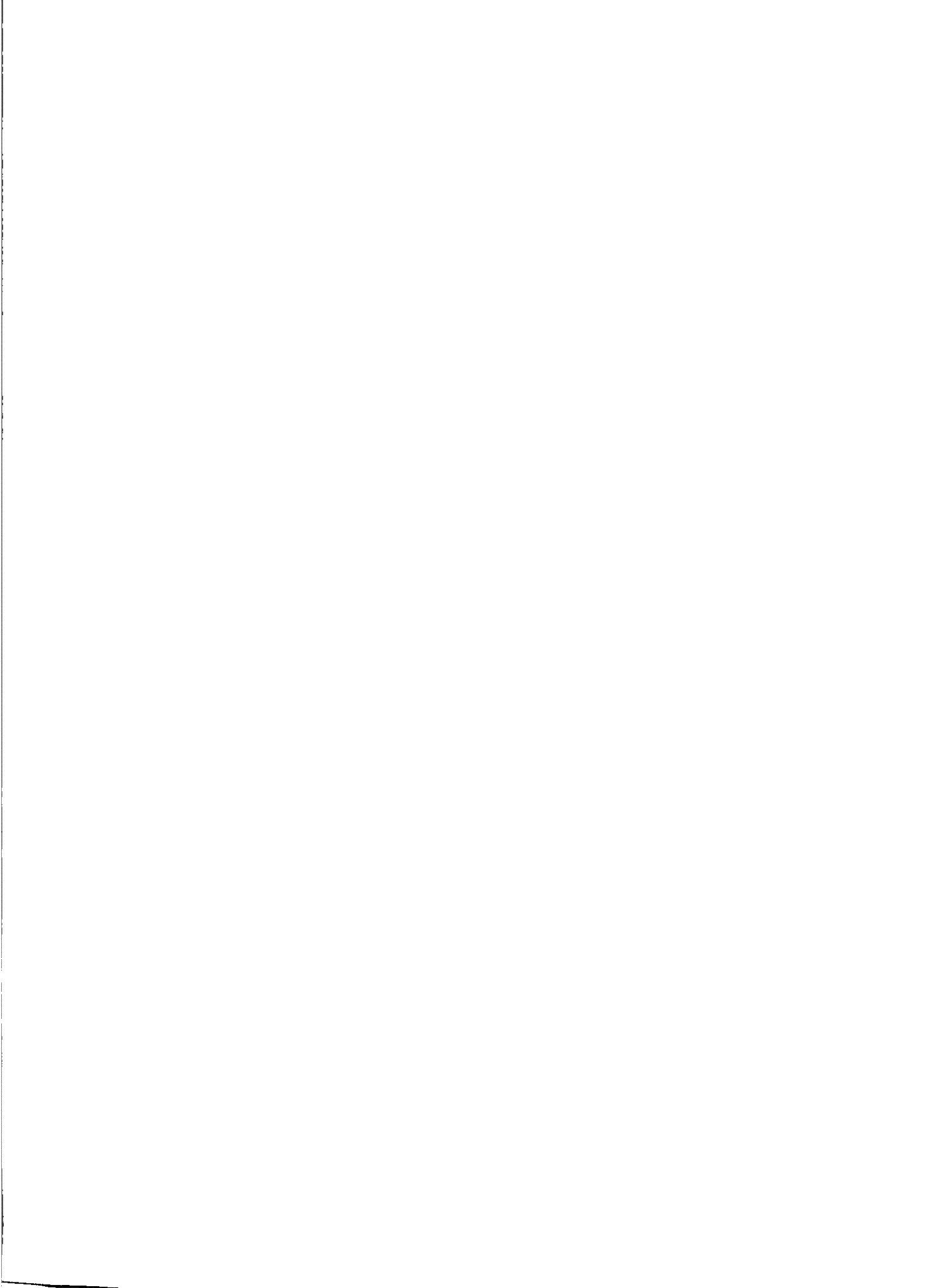
13

14

15

Einig sind sich die verschiedenen Untersuchungen nur in dem Ergebnis, daß die Antwort auf beide Fragen tatsächlich in der Verfassung zu suchen ist, daß es also keinesfalls um rein politisch zu entscheidende Fragen geht. Daher bemüht man sich auch auf Seiten des Gesetzgebers und im politischen Raum stets, für die eigene Ansicht auf verfassungsrechtliche Gesichtspunkte hinzuweisen. Diese Art von verfassungsrechtlich gesteuerter Argumentation kann als spezifisch deutsche Tradition angesehen werden, bei der davon ausgegangen wird, daß in der Verfassung umfassende Aussagen zu gesellschaftlichen Steuerungsvorgängen zu suchen sind. Politisch gewünschte Ergebnisse gewinnen daher an Durchsetzungschancen, wenn auch die Verfassung als Beleg für die Notwendigkeit dieses Vorgehens gelten kann. Umgekehrt bleiben erwünschte Positionen ständig in der Defensivposition, wenn sie nur als "verfassungsrechtlich unbedenklich", nicht jedoch verfassungsrechtlich gefordert angesehen werden. Jede neue Analyse kann diese Unbedenklichkeit wieder in Frage stellen. Von der ursprünglichen Funktion von Verfassungen, die mit einem Grundrechtsteil den hoheitlichen Eingriffen in Freiheit und Eigentum einen rechtlichen Riegel vorschieben sollten, hat man sich also bereits seit langem entfernt ⁴⁶. Als argumentative Ressource für alle gesellschaftlichen Entscheidungen ist die Verfassung mit ihren ihr zugeschriebenen generellen Postulaten und

46) S. Grimm 1980, Denninger 1988.



Prinzipien sowie mit konkreten Grundrechten daher nicht mehr wegzudenken. Aufgrund dieses hohen Stellenwertes einer verfassungsrechtlich abgestützten Argumentation steigt auch die Erfolgsaussicht einer Position mit der Konkretheit, in der das in Frage stehende Problem in der Verfassung thematisiert und in einem bestimmten Sinne entschieden wurde ⁴⁷.

Bezogen auf die nichtstaatliche Normung findet sich in der Verfassung keine ausdrückliche Aussage, die sich auf die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an legislativen und exekutivischen Aufgaben bezieht. Umso größere Bedeutung gewinnt also der Rekurs auf allgemeine Aussagen zum Charakter hoheitlicher Tätigkeit und zur Verfassung des Staates insgesamt. Bezogen auf die oben vorgestellten Hauptfragen, die an die Verfassung gerichtet werden, hat sich bis heute keine eindeutig "herrschende" Antwort gefunden ⁴⁸. Allenfalls eine Jahrzehnte währende Praxis des gegenwärtigen Normungsmodells, die trotz vielfältiger verfassungsrechtlicher Kritik Bestand hat, läßt darauf schließen, daß überwiegend davon ausgegangen wird, daß zwar eine Pflicht

47) S. Naucke 1986, 207, der aber auch gleichzeitig darstellt, wie die "Positivität des Rechts" geschwunden ist und Rechtsfindung selbst zum politischen Prozeß wird.

48) Zur Darstellung der unterschiedlichen Positionen s. Schwierz 1986 u. Marburger 1979.

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

des Gesetzgebers besteht, die "wesentlichen" Entscheidungen selbst zu treffen ⁴⁹, daß diese Pflicht jedoch nicht verletzt ist.

Unter diesem Gesichtspunkt als verfassungswidrig abgelehnt wird nur die dynamische Verweisung, in der geregelt ist, daß jeweils die neueste Fassung der technischen Normen heranzuziehen sei ⁵⁰.

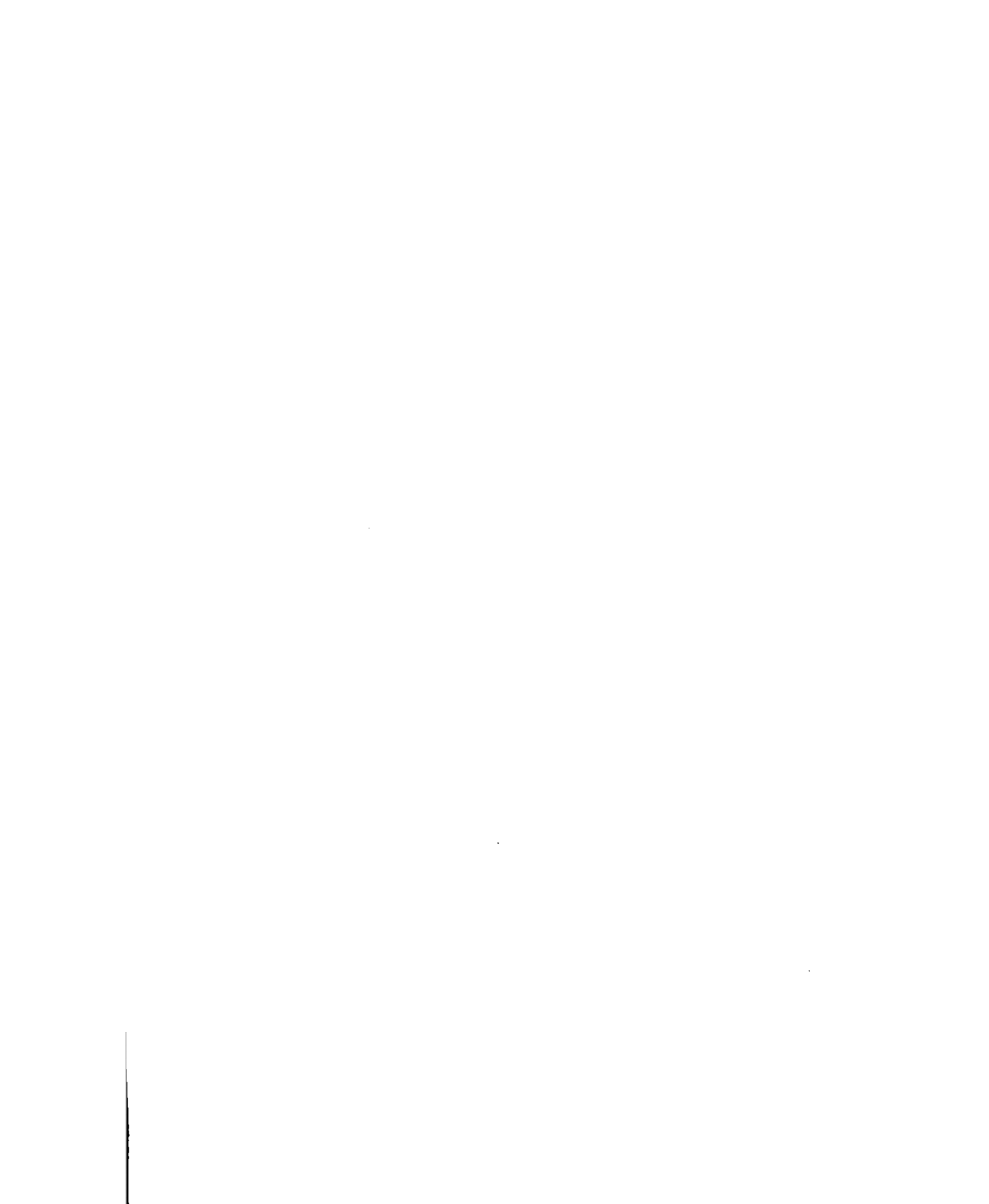
Das Bundesverfassungsgericht hat viel zu diesem Ergebnis beigetragen, indem es in der Kalkar-Entscheidung festhielt, daß selbst für die Errichtung von Nuklearanlagen die Verwendung der unbestimmten Formel "Stand von Wissenschaft und Technik" als einzige gesetzgeberische Konkretisierung ausreichend sei ⁵¹. Damit wird dem Staat die Möglichkeit gegeben, auch in den "wesentlichen" Bereichen durch sehr allgemein gehaltene Bestimmungen ein hohes Maß an Steuerungskompetenz abzugeben. In den vielfältigen Generalklauseln und floskelhaften Formulierungen wird auch überwiegend kein Verstoß gegen das aus Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitete Bestimmtheitsgebot gesehen ⁵². Dieses Ergebnis erscheint vielfach als

49) S. u.a. BVerfGE 47, 46ff.; 49, 89ff.; 58, 257ff.

50) S. Marburger 1979, 140.

51) BVerfGE 49, 89ff.

52) Vgl. BVerfGE 31, 255, 264; 33, 1, 11; 45, 400, 421 u.a.; 56, 1, 12ff.



Konzession an die faktischen Verhältnisse⁵³, nach denen gegenwärtig kaum hoheitlicher Sachverstand zur Verfügung zu stehen scheint, der in ähnlicher Weise wie die privaten Verbände die hochkomplexen Problemlagen detailliert regeln könnte. Im übrigen werden hohe Konsensfindungs- und Legitimationskosten befürchtet, wenn bereits vom Gesetzgeber selbst zukünftige Technikentscheidungen in konkreter Form festgelegt werden⁵⁴. Das Argument, die technische Entwicklung mit ihren schnellebigen Erzeugnissen sei der starren, auf lange Zeiträume fixierten gesetzlichen Regelung unzugänglich, ist angesichts der zuerst genannten Gründe tatsächlich nur von nachrangiger Bedeutung, denn auch ein weiterer Detaillierungsgrad der Gesetze müßte noch keinesfalls zu einer Behinderung des technischen Fortschrittes führen.

Die zweite Frage, die unter Rückgriff auf die Verfassung problematisiert wird, ist die nach den Anforderungen an die Verfahrensgestaltung, wenn private Verbände an legislativischen und exekutivischen Funktionen teilnehmen. Hinsichtlich dieser Frage sind die verfassungsrechtlichen Sensibilitäten erst in neuerer Zeit

53) Vgl. für die Bestimmung des Wesentlichkeitsvorbehalts Staupe 1986. Marburger 1979, 171 benutzt die gewünschte Flexibilität der Regelung unter Rückgriff auf technische Normen ausdrücklich als Argument für die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit.

54) S. Bopp-Schmehl u.a. 1984, 103ff.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

erwacht. Diese Entwicklung steht in Zusammenhang mit einem Trend, nach dem die Erkenntnis wächst, daß in heutigen Gesellschaftssystemen Schutz- und Sicherungsfunktionen für den Bürger nicht so sehr von materialen Rechtspositionen ausgehen, sondern vielfach erst durch Rechte auf Transparenz und Verfahrensteilnahme Verwirklichung finden⁵⁵. Diese Diskussion geht im wesentlichen auf das Demokratieprinzip und auf Schlußfolgerungen aus einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau zurück, nach der sich staatliche Schutzpflichten und die durch die Grundrechte verbürgten Rechte erst mit einer entsprechenden Verfahrensposition des Bürgers bei individuellen und gesamtgesellschaftlich relevanten Entscheidungen realisieren.

Daher wird eine auf Art. 2 Abs. 1 GG und auf einem in Art. 20 GG vermuteten Prinzip der materiellen Gerechtigkeit⁵⁶ beruhende allgemeine Schutz- und Vorsorgepflicht des Staates auch zur Bestimmung der Dimensionen des Demokratieprinzips herangezogen. Zwar kann auch unter Hinweis auf Art. 2 Abs. 1 GG eine bestimmte materiale Mindestqualität von Techniksteuerung und Technikvorsorge durch den Staat verlangt werden, jedoch wird überwiegend angenommen, daß eine Verletzung dieses materialen Prinzips nur in Extremfällen denkbar ist.

55) Wolf 1984, 1986 und 1987.

56) S. Kunig 1986, 104ff.; Denninger 198, 3ff.; aus der Rspr.: BVerfGE 39, 1, 42; 46, 160, 164; 53, 30, 57.

30

1

20

1

10

1

10

1

20

1

20

1

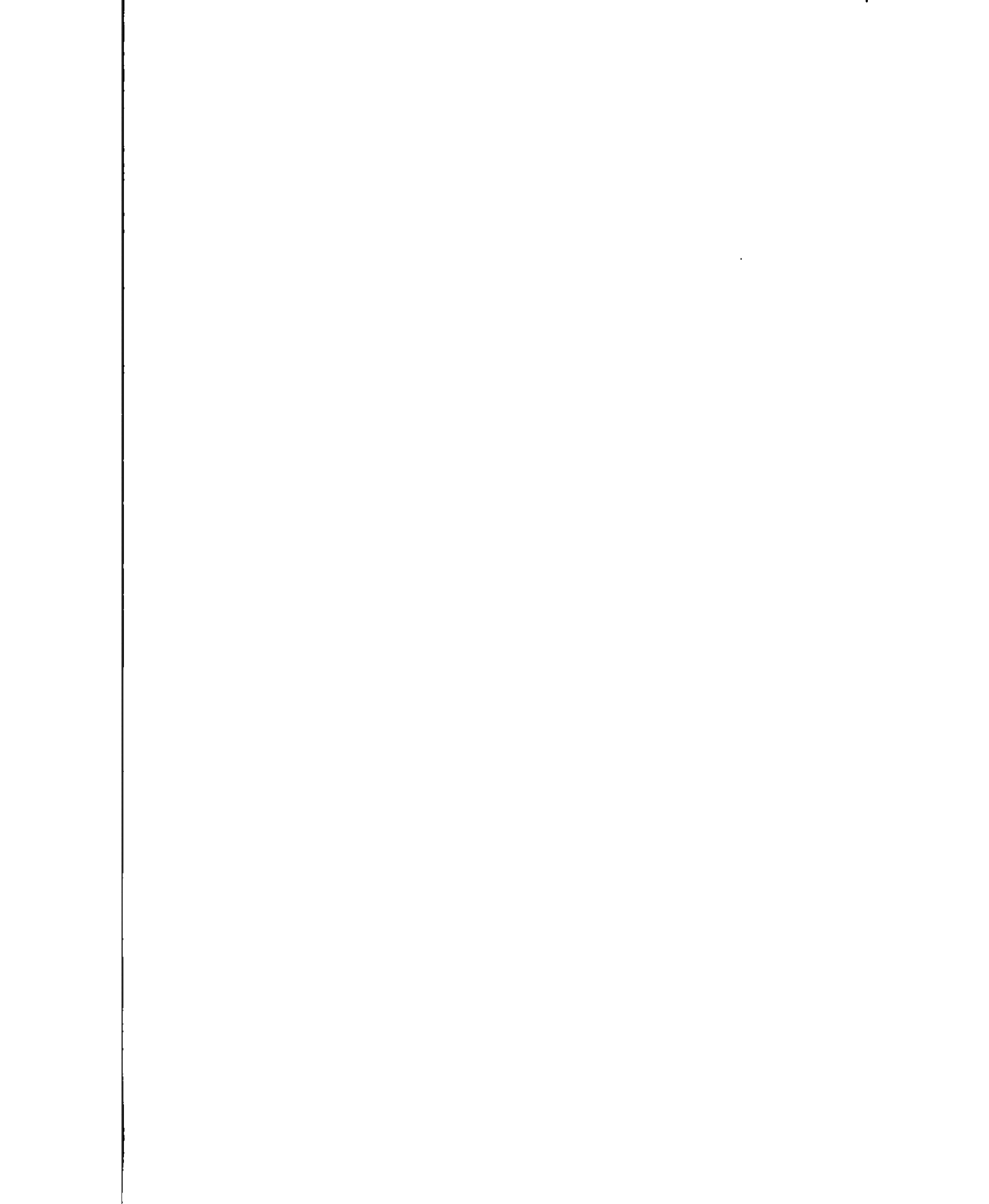
10

Soweit der Staat aber in einem Bereich, der nicht zum "Wesentlichen" zu rechnen ist, Kompetenzen an wirtschaftliche Akteure abgibt, muß er auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 2 Abs. 1 GG eine Verfahrensgestaltung wählen, die so weitgehend demokratisch ausgestaltet ist, daß für materiale Regelungen, die im Interesse von wirtschaftlich schwachen, nicht organisierten Akteuren liegen, echte Durchsetzungschancen gegeben sind.

Es wird deutlich, daß die erfolgreiche Grundrechtswahrnehmung durch den Bürger die Einräumung entsprechender grundrechtsfördernder Organisationsformen und Verfahrenspositionen voraussetzt⁵⁷: "Im Grunde ist ein ordnungsgemäßes Verfahren die einzige Möglichkeit, Grundrechte durchzusetzen oder wirksam zu gewährleisten"⁵⁸. Dieser Gedanke der Verfahrensgerechtigkeit ist nicht nur für die Rechtsdurchsetzung des Einzelnen, sondern - und das zeigt sich ganz besonders für den Bereich der Technikregulierung - bereits bei der Normsetzung von Bedeutung. Je weniger der hoheitliche Rechtssetzer wegen der Komplexität des Regulierungsberreiches in der Lage ist, aus eigener Sachkenntnis heraus genaue inhaltliche Kriterien zu formulieren, desto sorgfältiger muß er Organisation und Ablauf des Normerzeugungsprozesses unter dem Gesichtspunkt optima-

57) Vgl. das abw. Votum von Simon/Heußner in BVerfGE 53, 30, 71ff.

58) Abw. Votum von Böhmer in BVerfGE 49, 200, 235.



ler Grundrechtsberücksichtigung entwerfen⁵⁷. In diesem Sinne zielt auch die Argumentation von Wolf⁶⁰ darauf ab zu zeigen, daß der bessere materiale Schutz durch Verfahrenspositionen und nicht durch materiale Qualitätspostulate ermöglicht wird. Nach der Argumentation von Wolf besteht bei hochkomplexen Materien stets die Gefahr, daß bei der Ausfüllung von materialen Postulaten zwangsläufig wieder auf Sachverständige aus Wirtschaft und Technik zurückgegriffen wird, die als rechtsexterne "Zulieferer" zunächst Wissen bereitstellen und weiterhin - weil sich Tatsache und Wertung nicht trennen lassen - auch quasi-privat über gesamtgesellschaftliche Belastungsgrenzen entscheiden. Die Frage "Wie sicher ist sicher genug?" ist durch materiale Postulate in den Verfassungen also keineswegs vor privatwirtschaftlichem Zugriff geschützt. Daher geht es - neben der berechtigten Forderung nach der rechtlichen Verankerung materialer Postulate - ganz wesentlich um die Absicherung von Verfahrensgrundsätzen, die dem privatwirtschaftlichen Interpretationsprivileg entgegenwirken können.

Dieses demokratisch abgesicherte Verfahren, in dem auch die Betroffenen beteiligt werden, wird daher als Ersatz für die verlorengegangene Entscheidungskompetenz des Parlamentes verlangt. Wenn ohne parlamentarische Beteiligung niemand mehr von Amts wegen zur Berücksichtigung

60) Benda 1981, 10.

60) 1984 und 1987.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

des Gemeinwohls und damit auch der Belange besonders Betroffener und besonders schutzwürdiger Personengruppen berufen ist, muß es zwangsläufig zur Durchsetzung der rein ökonomischen Interessen der wirtschaftlichen Akteure kommen. Diese Folgen der Nichtbeteiligung von Betroffenen sind politiktheoretisch schon vielfach dargestellt worden. Dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wird nunmehr überwiegend als verfassungsrechtlich geforderte Mindestpflicht angesehen. Bereits der Vertrag der Bundesrepublik mit dem DIN, in dem dieses sich zur Berücksichtigung von Allgemeinwohlbelangen verpflichtete, außerdem ein gewisses Maß an Transparenz zusicherte und eine Verbraucherbeteiligung einrichtete, sind als Folge dieser Diskussion um die Ausgestaltung eines demokratischen Verfahrens anzusehen ⁶¹. Als Ergebnis der verfassungsrechtlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland zur technischen Normung kann man aber feststellen, daß eine wesentliche Funktion rechtlicher Garantien, selbst wenn diese in der sogenannten Verfassungswirklichkeit kein Pendant finden, die erleichterte Artikulation politisch durchzusetzender Forderungen ist. Sind derartige rechtliche Fiktionen nicht mehr vorhanden oder anderen Zielwerten verpflichtet bzw. in ein anderes Argumentationsnetz eingebaut, verändern

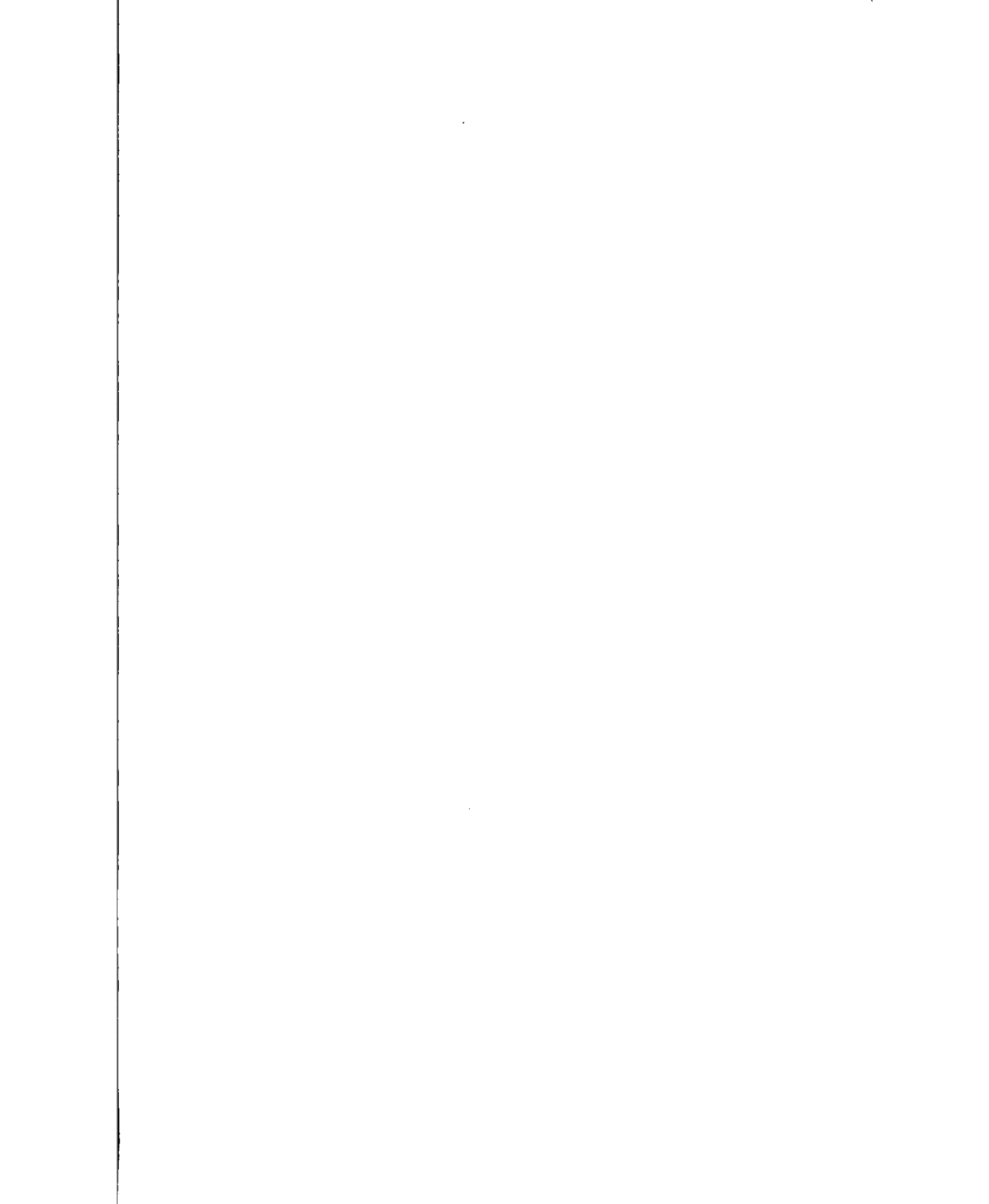
61) S. auch Schatz 1984, 184ff. zum Verhältnis von verfassungsrechtlich geforderter Legitimation der Verbandskompetenz und Demokratisierung der technischen Normung. Insbesondere ein Rechtsgutachten von Ernst 1973 trug zum Abschluß des Vertrages zwischen der Bundesrepublik und dem DIN bei, so Bopp-Schmehl u.a. 1984, 104.



sich auch die Rahmenbedingungen, unter denen demokratische, prozeßorientierte und qualitative Forderungen im politischen Prozeß erfolgreich sein können.

Aufgrund der relativ breiten Grundlage, die in der bundesdeutschen Verfassung argumentativ zugunsten eines demokratisch ausgestalteten, transparenten Steuerungsvorganges herangezogen werden können, sind Umgestaltungen und Begrenzungen der Beteiligung Privater an der Technikregulierung jedenfalls argumentativ auch mit rechtlichen Argumenten zu fordern.

Im folgenden Kapitel ist daran anschließend zu fragen, wie sich die Technikregulierung innerhalb der ständig weitere Bereiche regelnden EG der Hilfe privater Verbände bedient und wie die rechtlichen Rahmenbedingungen auf EG-Ebene aussehen.



II. Private Normungsorganisationen auf EG-Ebene

1. Rechtssetzung auf EG-Ebene

Durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften wurden die einzelnen Gemeinschaften¹ ins Leben gerufen und mit eigenen Hoheitsrechten und Kompetenzen ausgestattet, insbesondere mit der Befugnis zu autonomer Rechtssetzung. Bezogen auf den Bereich des EWG-Vertrages, der für die Rechtsangleichung und damit für die Tätigkeit privater Normungsorganisationen allein von Interesse ist, sind der Rat und die Kommission die Rechtssetzungsinstanzen (vgl. Art. 145 EWGV und Art. 155 Unterabs. 4 EWGV). Das Parlament der EG hat keine Rechtssetzungskompetenz, sondern nur Mitwirkungsrechte.

Rechtliche Handlungstypen, die den beiden Organen Rat und Kommission zur Verfügung stehen, sind:

- die Verordnung (Art. 189 Abs. 2 EWGV)
- die Richtlinie (Art. 189 Abs. 3 EWGV)
- die Entscheidung eines Einzelfalls (Art. 189 Abs. 4¹ EWGV).

Während in der Bundesrepublik Deutschland die einzige Rechtssetzungsinstanz das demokratisch gewählte Parlament ist, gibt es auf Gemeinschaftsebene also keinen

;

1) Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

Vertical line of text on the left side of the page.

Vertical column of text on the right side of the page.

demokratisch gewählten Gesetzgeber. Dementsprechend fehlt als Handlungstyp auch das parlamentarische Gesetz. Verordnungen und unter besonderen Voraussetzungen auch Richtlinien haben jedoch gesetzsgleiche Wirkung.

Die Verordnung hat unmittelbare Rechtswirkung in den Mitgliedstaaten, d.h. sie wird ohne weiteren Umsetzungsakt Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen. Der nationale Gesetzgeber darf im Regelungsbereich der Verordnung nicht mehr rechtssetzend tätig werden; für die Bürger entfaltet die Verordnung die gleiche Wirkung wie ein nationales Gesetz.

Demgegenüber wenden sich Richtlinien an die Mitgliedstaaten; sie sind hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Mitgliedstaaten sind allerdings trotz dieser Form- und Mittelfreiheit nach Art. 189 Abs. 3 EWGV gezwungen, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und zwar in der Regel innerhalb einer bestimmten Frist². Soweit der Regelungsgehalt der Richtlinie reicht, hat der nationale Gesetzgeber damit also auch seine materiale Rechtssetzungskompetenz verloren.

Diese beiden Formen der Rechtssetzung auf EG-Ebene besagen allerdings noch nichts über die sachliche Regelungskompetenz des EG-Gesetzgebers.

2) Zur Umsetzung von Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften s. Beyerlin 1987.

3
t

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

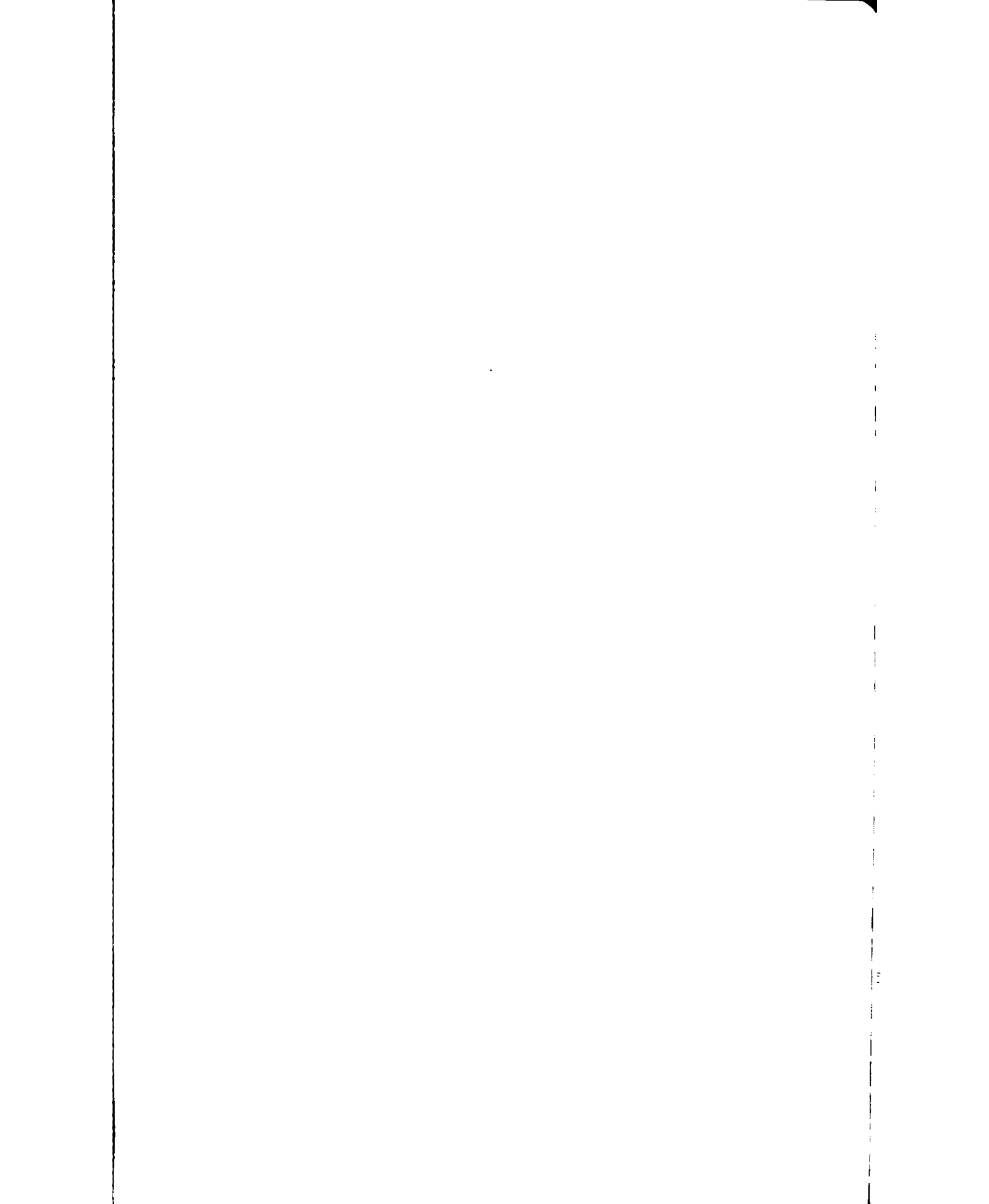
101
102

103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

Nach Art. 2 EWGV ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und eine engere Beziehung zwischen den Staaten zu fördern. Eindeutig hat sich die Gemeinschaft daher auf die Erreichung wirtschaftlicher Ziele festgelegt. Dementsprechend wurde dem Rat in Art. 100 EWGV die Möglichkeit gegeben, auf die Mitgliedstaaten und die Harmonisierung des Binnenmarktes einzuwirken. In Art. 100 EWGV wird festgelegt, daß der Rat einstimmig Vorschläge der Kommission für die Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften erlassen kann, "die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken." Der Rat hat damit auch die Kompetenz, im gesamten Bereich der Technik- und Produktregulierung tätig zu werden. Alle Produkte sind grundsätzlich Handelswaren, so daß unterschiedliche technische Anforderungen (z.B. im Sicherheitsbereich) sich auf die Preise, den Wettbewerb und damit auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken können. Art. 100 EWGV erfaßt damit auch die sicherheitstechnischen Anforderungen der Waren ³ .

Durch das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen

3) S. Seidel 1981, 1122.



Akte im Jahre 1987 besteht nach Art. 100a EWGV für den Rat jetzt auch die Möglichkeit, auf Vorschlag der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, "die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben."

In der Vergangenheit haben die Gemeinschaftsorgane im Bereich der EG-Technikregulierung weitgehend Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien zeichneten sich durch ein hohes Maß an Detailregelungen aus, die nur relativ wenig Spielraum für die Umsetzung in nationales Recht ließen ⁴. Anders als in der bundesdeutschen Technikregulierung verzichtete der EG-Gesetzgeber also häufig auf unbestimmte Rechtsbegriffe und legte die Rechtspflichten bis ins Detail fest. Der offizielle Rückgriff auf die Arbeit technischer Normungsorganisationen oder der inoffizielle Rückgriff durch unbestimmte Rechtsbegriffe war weitgehend unbekannt. Dennoch kann natürlich über Lobbyismus ein hoher Einfluß wirtschaftlicher Akteure auf die Rechtssetzung nicht ausgeschlossen werden.

Entgegen dieser früheren Praxis hat sich in den letzten

4) Beispiele bei Bruha 1986, 2.



Jahren eine neue Tendenz zur Privatisierung der Rechtssetzung gezeigt. Die Gemeinschaftsorgane begründeten ihr neues Rechtssetzungskonzept u.a. damit, daß Technikregulierung in der bisher praktizierten Weise den hohen Regelungsbedarf nicht decken konnte ⁵.

1985 beschloß der Rat daher, auf die bisherige Detailrechtssetzung weitgehend zu verzichten und statt dessen Generalklauseln in der hoheitlichen Rechtssetzung zu verwenden. Die Ausfüllung dieser Generalklauseln sollte privaten Normungsinstanzen übertragen werden, die sich in Europa als Zusammenschluß der nationalen Normungsinstanzen gebildet hatten (insbesondere CEN und CENELEC). Um der Konkretisierung der Generalklauseln durch die privaten Organisationen eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit zu geben, ohne die technischen Normen selbst direkt in die Richtlinie aufzunehmen, wurde eine ausgefeilte Regelungstechnik entwickelt, die im folgenden zusammengefaßt mit dem Stichwort "Neues Modell" umschrieben werden soll. Die genaue Ausgestaltung dieses Modells wird unten näher dargestellt werden.

Wesentliche Voraussetzung für diese neue Strategie war der Beschluß des Rates, die eigene Rechtssetzungstätigkeit, soweit sie auf die Beseitigung von Handelshemmnis-

5) Umfassendere Erläuterungen im Weißbuch der Kommission v. 14. 7. 1985: KOM(85) 310 endg.



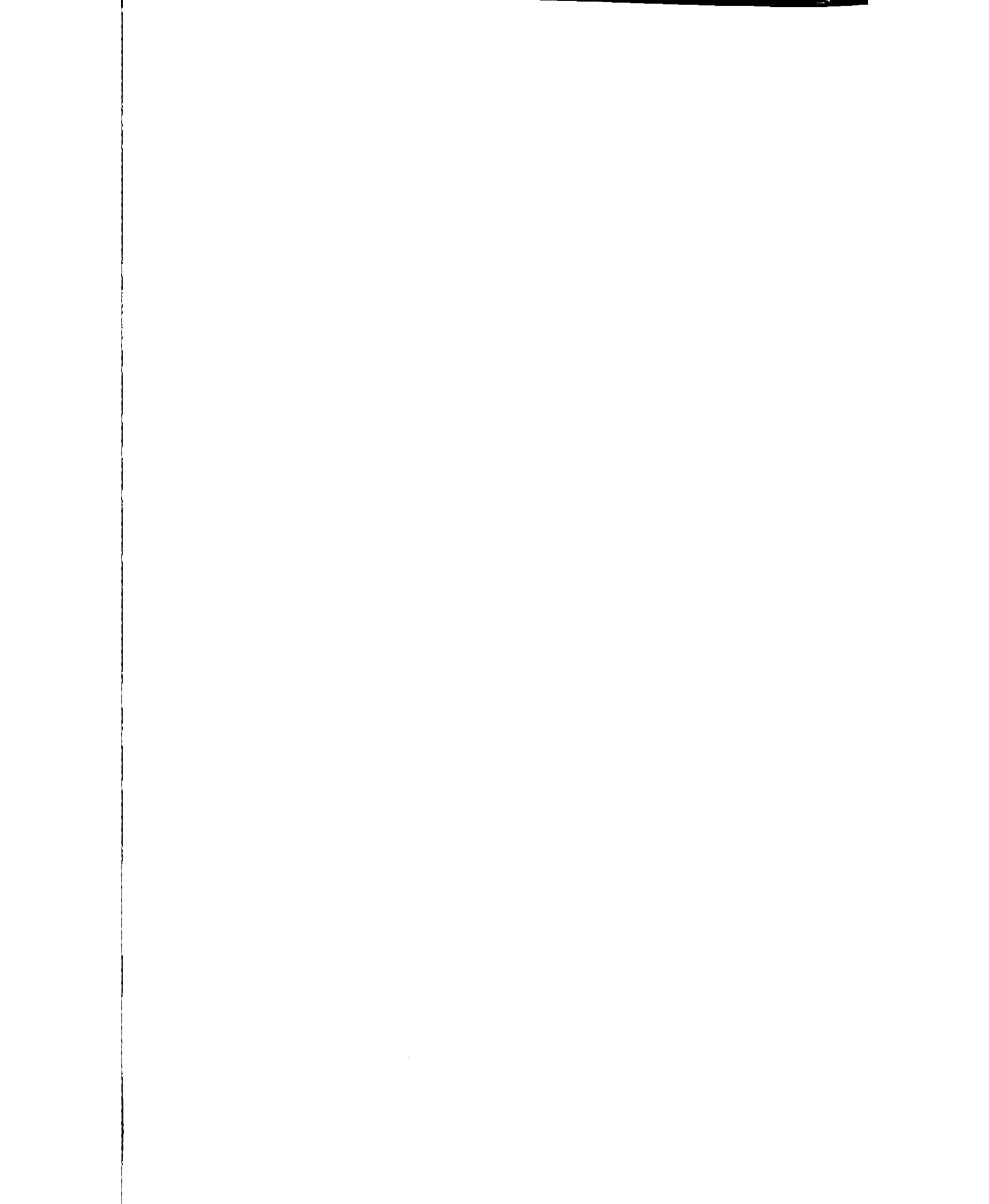
sen gerichtet ist, drastisch zu reduzieren ⁶. Statt hoheitlich materiale Regelungen aufzustellen, sollte nunmehr gegenüber den Mitgliedstaaten vermehrt auf die Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung bzw. Akzeptanz von ausländischen technischen oder qualitativen Vorschriften verwiesen werden. Das Konzept sieht vor, daß die Rechtssetzungsorgane nunmehr darauf verzichten, selbst im Detail Maßstäbe aufzustellen. Eventuelle Handelshemmnisse, aufgrund derer ein Handlungsbedarf besteht, sollen nicht mehr dadurch beseitigt werden, daß in Richtlinien und Verordnungen selbst eine EG-einheitliche materiale Regelung getroffen wird. Vielmehr soll nun vermehrt darauf hingewiesen werden, daß ohne weitere gesetzgeberische Tätigkeit bereits nach dem EWGV in vielen Fällen eine Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung ausländischer Regelungen, die sich auf das Inverkehrbringen von Produkten beziehen, besteht (so z.B. nach Art. 30 EWGV) ⁷.

Diese Entwicklung war eine Folge des "Cassis-de-Dijon-Urteils" des EuGH ⁸ und der Folgerechtsprechung zu Art. 30 EWGV. Nach dieser Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat den Verkauf eines in einem anderen Mitglied-

6) Entschließung des Rates vom 7.5. 1985, Abl. Nr. C 136/1 vom 4.6. 1985. Kommentierend dazu u.a. Pelkmans 1987.

7) Siehe Bruha 1986, 7f.

8) Slg. 1979, 649.



staat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Erzeugnisses grundsätzlich nicht verbieten, auch wenn dieses Erzeugnis nach anderen technischen oder qualitativen Vorschriften hergestellt worden ist.

Allerdings können durch diese Anerkennungspflicht nicht alle Handelshemmnisse in geeigneter und sinnvoller Weise beseitigt werden, denn nach der Rechtsprechung des EuGH sind bestimmte schärfere Anforderungen in der nationalen Gesetzgebung auch auf importierte Produkte anwendbar, wenn diese schärferen nationalen Bestimmungen im Interesse zwingender Erfordernisse zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes notwendig sind. Sofern unter Bezugnahme auf derartige Schutzgüter aber keine schärferen Anforderungen aufgestellt werden dürfen als in dem Land des exportierenden Herstellers gültig sind, muß der importierende Staat es in Kauf nehmen, daß nur die inländischen Unternehmen den inländischen Vorschriften unterliegen.

Berücksichtigt man diese Rechtsprechung, besteht für den EG-Gesetzgeber vielfach kein Handlungsbedarf zur Rechtsangleichung bzw. zur Techniksteuerung. Allerdings muß man bedenken, daß damit nur gewährleistet ist, daß Handelshemmnisse beseitigt werden; keinesfalls ist jedoch sichergestellt, daß ein bestimmtes qualitatives Niveau der rechtlichen Regelung gewährleistet ist. Wenn die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, auch die schwächsten Anforderungen, die den Adressaten der Techniksteuerung auferlegt werden, als ausreichend anzuse-

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23
24
25
26
27
28
29
30

hen - jedenfalls soweit es ausländische Hersteller angeht -, so bedeutet dieser Zustand, daß faktisch der kleinste gemeinsame Nenner gilt ⁹. Wenn ein Produkt also nach den Erfordernissen mindestens eines Mitgliedstaates rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, ist es damit auch in allen anderen Mitgliedstaaten vermarktungsfähig. Zu vermuten ist, daß die nationalen Gesetzgeber - schon aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit - es auf die Dauer nicht durchsetzen können, an inländische Erzeugnisse höhere Anforderungen zu stellen als an konkurrierende ausländische Produkte ¹⁰.

Die Folge dieser Regelung wird von Lötz sicherlich richtig gesehen, wenn er davon ausgeht, daß die wechselseitige Anerkennung von Rechtsvorschriften und Normen bei unterschiedlichem Anforderungsniveau Anpassungszwänge in Richtung auf die am wenigsten anspruchsvolle Regelung auslösen muß. Auf dem Gebiet der Techniksteuerung würde dann zwangsläufig der kleinste gemeinsame Nenner festgeschrieben ¹¹.

9) So auch Seidel 1981, 1124.

10) Diese Bedenken trägt auch Lötz 1989, 2 vor. Auch die EG sieht dieses Problem, siehe EG-Kommission (Hrsg.): Stichwort Europa. Die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse, 1988, 11.

11) So auch Rengeling 1985, 200f.

Vertical line on the left side of the page.

Vertical line on the right side of the page.

Angesichts dieser Bedenken ist der geplante Rückzug des EG-Gesetzgebers mit Gefahren für das Regelungsniveau verbunden. Daher ist zu erwarten, daß auch in Zukunft auf dem Gebiet der Technik nahezu flächendeckend Richtlinien erlassen werden. Allerdings wird sich die Richtlinien-technik entsprechend dem Neuen Modell wesentlich an den von den privaten Verbänden erarbeiteten technischen Normen orientieren. Diese neue Strategie soll daher im folgenden diskutiert und gemeinschaftsrechtlich bewertet werden.



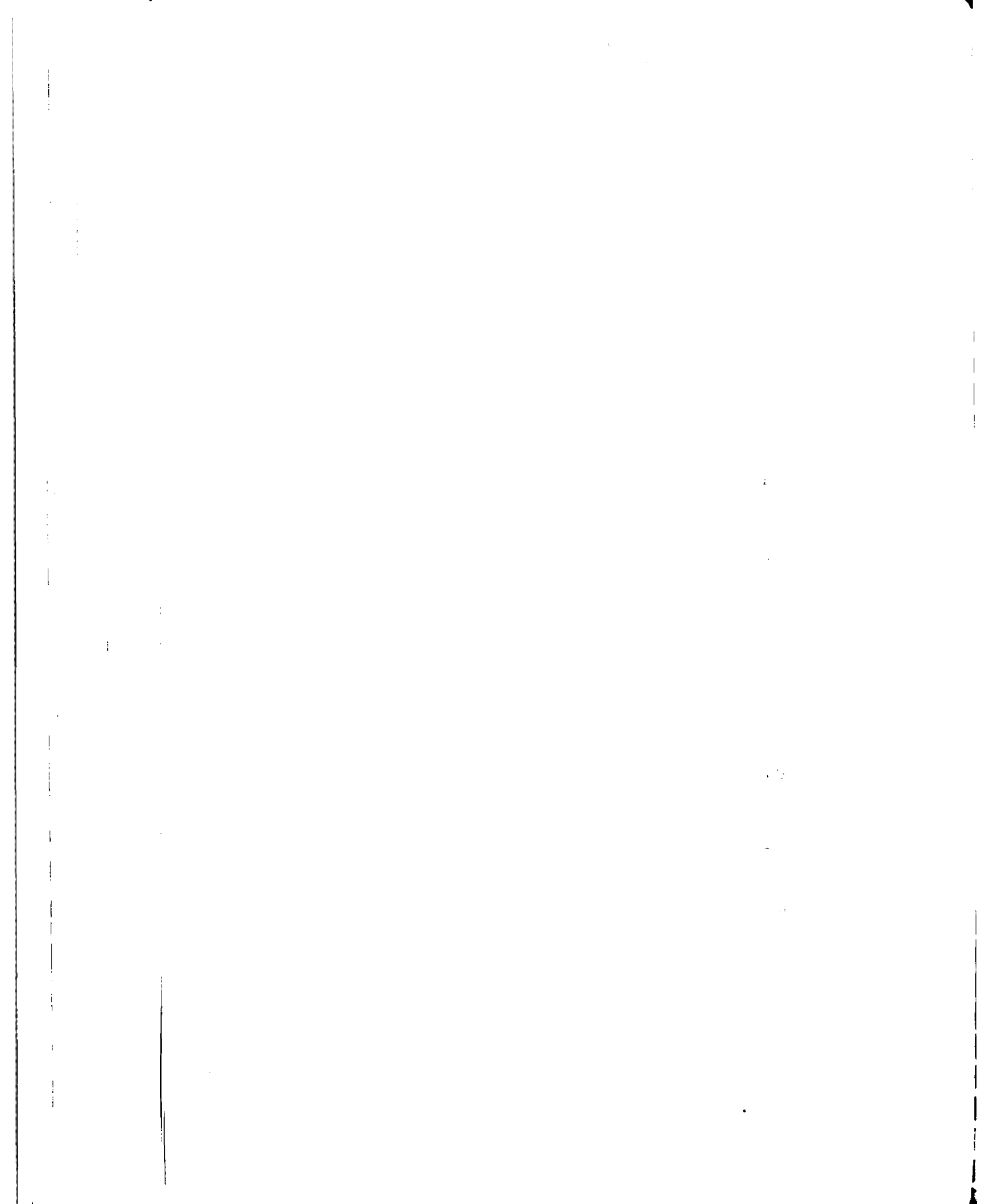
2. Die neue Rolle privater Normungsorganisationen

2.1. Das "Neue Modell"

Nach der EntschlieÙung des Rates vom 7.5.1985 (neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung) ¹² besteht die neue Konzeption aus vier Grundprinzipien:

- a) Soweit Rechtsvorschriften weiterhin harmonisiert werden, beschränken sich die dazu erlassenen Richtlinien künftig auf die Festlegung grundlegender Sicherheitsanforderungen (oder sonstiger Anforderungen im Interesse des Gemeinwohls). Anstelle der vormaligen Detailregelung tritt also eine dem deutschen Recht sehr vertraute Regelung durch Generalklauseln.
- b) Gremien, die auf europäischer Ebene Industrienormung betreiben - und die in Europa durchweg privat-rechtlich organisiert sind -, wird die Aufgabe übertragen, durch technische Spezifikationen (d.h. durch Detailnormen, die vormals in der Regel in den

12) Abl. Nr. C 136/1 vom 4.6.1985; EG-Bulletin 1985/6, S. 19f. S. auch im Weißbuch der Kommission v. 14. 7. 1985: KOM (85) 310 endg.
Die Konzeption im Anhang der Ratsentschließung wird auch als "Modellrichtlinie" bezeichnet, obwohl der Terminus "Richtlinie" irreführend ist, da die Entscheidung des Rates für die Mitgliedstaaten nicht bindend ist, so auch Reich 1987, 254.
Die Ratsentschließung selbst ist als "Soft-law" anzusehen.



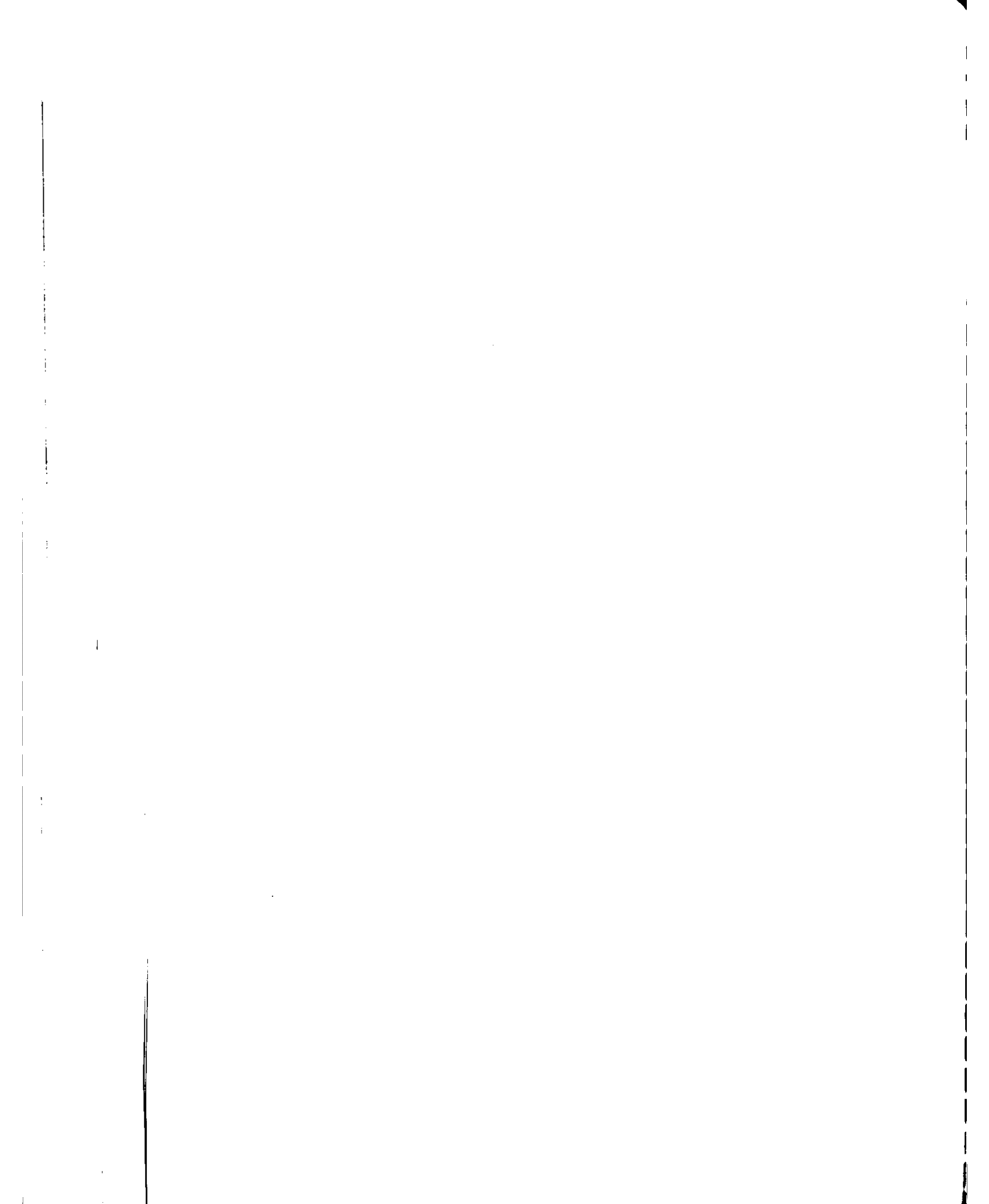
Richtlinien selbst zu finden waren) die in den Richtlinien festgelegten grundlegenden Anforderungen zu konkretisieren.

- c) Diese technischen Spezifikationen erhalten keinerlei obligatorischen Charakter, sondern bleiben freiwillige Normen.
- d) Die nationalen Verwaltungen werden "verpflichtet", eine Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Sicherheitsanforderungen anzunehmen, wenn die nicht-staatlichen harmonisierten Normen eingehalten wurden.

Nach dem Text der EntschlieÙung bedeutet diese Regelung, daß der Hersteller zwar die Wahl hat, nicht nach den Normen zu produzieren, daß aber in diesem Fall die Beweislast für die Übereinstimmung seiner Erzeugnisse mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie bei ihm liegt.

Der Begriff "Beweislast" ist in diesem Sinne jedoch nicht als gerichtliche Beweislast zu verstehen, sondern verweist darauf, daß ein Hersteller, der nicht unter Rückgriff auf die technischen Normen produziert, zwar auch die generellen Anforderungen der Richtlinie erfüllen kann, daß er aber in diesem Fall unter Umständen einer Einzelfallprüfung mit ungewissem Ausgang unterzogen wird, er sich also nicht auf die Vermutungswirkung bei normgemäÙer Produktion verlassen kann.

Solange entsprechende technische Normen von europäi-



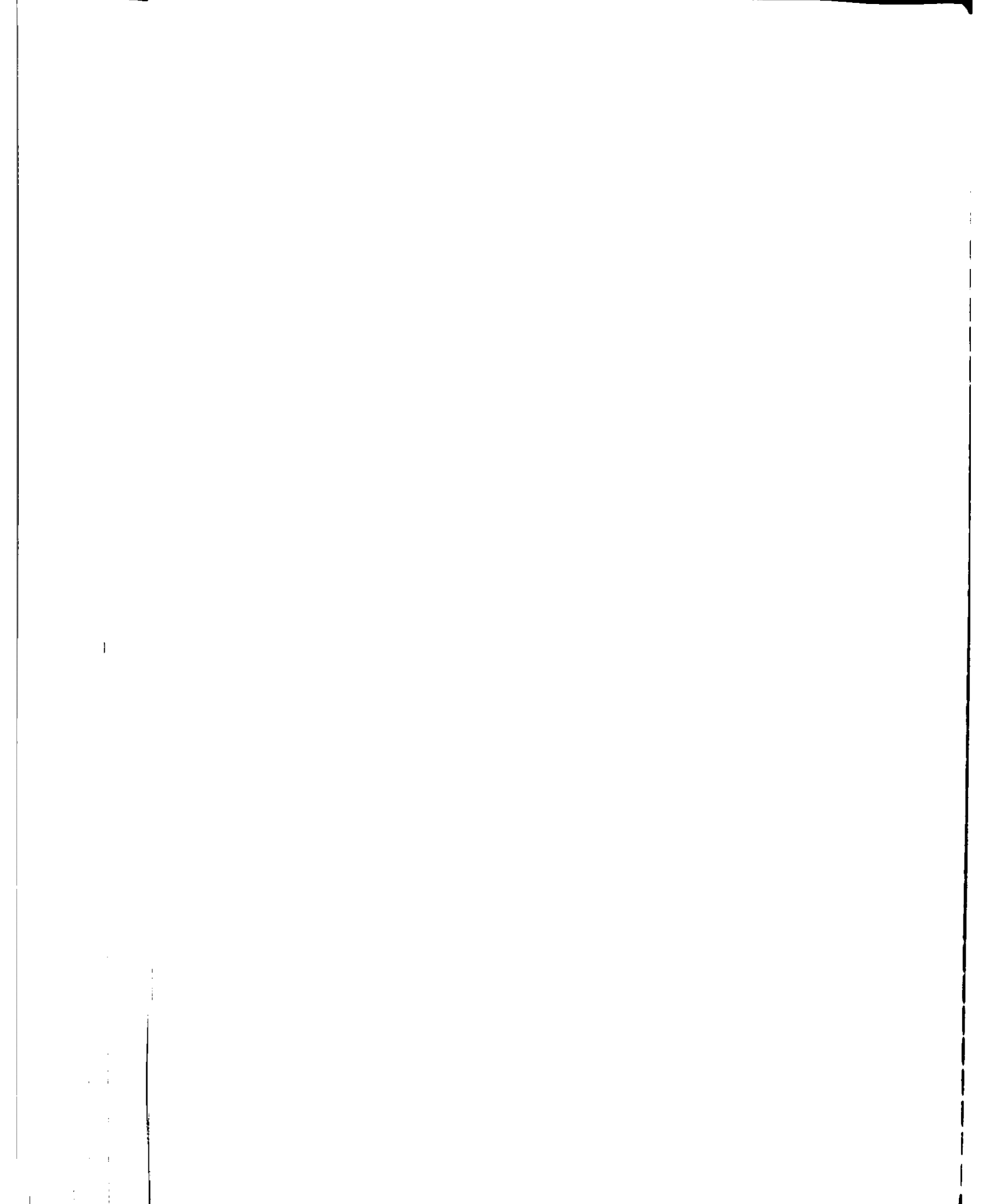
schen Normungsorganisationen noch nicht vorliegen sollten, sind als vorläufige Maßnahme auch nationale technische Normen, die in den Mitgliedstaaten (wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland vom DIN) bereits von Normungsorganisationen erarbeitet worden sind, ebenfalls zur Konkretisierung der allgemeinen Schutzziele heranzuziehen.

Weiterhin sollen gemeinschaftsweit besondere Konformitätszeichen geschaffen werden, mit denen bestätigt wird, daß das entsprechende Produkt in Übereinstimmung mit den technischen Normen oder jedenfalls - falls der Hersteller die allgemeinen Anforderungen der Richtlinie nicht unter Rückgriff auf die technischen Normen erfüllte - richtlinienkonform hergestellt wurde. Für die Ausstellung eines entsprechenden Konformitätszeichens soll wiederum auf private "Zertifizierungsstellen" zurückgegriffen werden, deren EG-einheitliche Einrichtung und Anerkennung jedoch noch gesondert zu regeln ist.

Zur Realisierung des Neuen Modells kann auf folgende "Infrastruktur" der technischen Normung in Europa zurückgegriffen werden ¹³:

Die maßgeblichen Normungsorganisationen auf EG-Ebene sind das CEN (Comite Europeen de Normalisation) und auf dem Gebiet der Elektrotechnik das CENELEC (Comite Euro-

13) S. u.a. Vardakas 1986; Garvey 1986.



peen de Normalisation Electrotechnique). Mitglieder dieser Verbände sind die privaten Normungsorganisationen und nationalen Normungsorganisationen aus 17 EG- und EFTA-Staaten. Deutsches Mitglied des CEN ist das DIN, des CENELEC die DKE ¹⁴. In Frankreich ist die dem DIN entsprechende Organisation die AFNOR, in England die BSI ¹⁵.

Die Entscheidungen bei CEN und CENELEC werden im Mehrheitsverfahren getroffen. Auch für die überstimmten Mitglieder ist die jeweilige Norm bindend. Die Mitglieder von CEN und CENELEC sind verpflichtet, die Arbeitsergebnisse in die nationalen Normenwerke zu übernehmen ¹⁶. Erst dadurch erlangen diese Normen bislang ihre Wirkung, weil nur die Normen der nationalen Organisationen durch vielfältige Mechanismen in den nationalen Rechtsordnungen (z.B. Generalklauseln, zu deren Ausfüllung Verwaltung und Gerichte die privaten Normen heranziehen) oder durch die faktische Befolgung durch die Wirtschaft die gleichen Wirkungen wie staatliches Recht erlangen.

Vertreter von Behörden, Verbänden, insbesondere von

14) S. Müller-Foell 1987, 68f.

15) Zu den ausländischen Normungsorganisationen s. v. Heimburg 1982, 200ff.; Lukes 1979; Joerges u.a. 1988, 55ff.

16) S. Joerges u.a. 1988, 185, 332, 362ff.



Verbraucherverbänden, sind am Entscheidungsverfahren von CEN/CENELEC nicht beteiligt, obwohl die nationalen Organisationen Verbraucherverbänden in der Regel einen Platz in den Gremien einräumen. Verglichen mit den Entscheidungsstrukturen im DIN sind die Normer in CEN und CENELEC also mehr "unter sich", d.h. ohne förmliche Beteiligung von Vertretern des "öffentlichen Interesses" bzw. des Verbraucherinteresses. Allerdings werden bei CEN/CENELEC Vertreter von Verbraucherverbänden als "Beobachter" akzeptiert ¹⁷. Inwieweit der bei der Kommission neu eingerichtete "Beratende Verbraucherrat" ¹⁸ demnächst auch eine Rolle in der europäischen Normung übernehmen wird, ist bisher noch nicht abzusehen.

Dieser neuen Konzeption waren bereits einige Maßnahmen (s. unten 2.2.) vorausgegangen, die dazu dienten, einen Rahmen zu schaffen, in dem bei der EG-Rechtssetzung auf nichtstaatliche Normungsorganisationen zurückgegriffen werden konnte.

Ein Ziel war die Sicherstellung eines leistungsfähigen Netzes privater Normungsorganisationen auf EG-Ebene, denn nichtstaatliche Normungsorganisationen waren trotz der Existenz von CEN und CENELEC bisher überwiegend auf nationaler Ebene tätig. Die europäische Normung hatte

17) Siehe Reich 1987, 258 m.w.Nw.; Joerges u.a. 1988, 412ff.

18) Richtlinie 90/55/EWG, Abl. Nr. L 38/40 v. 10.2. 1990.



demgegenüber nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Weiterhin mußte die Zusammenarbeit zwischen der EG und den privaten Organisationen auf EG-Ebene verbindlich geregelt werden. Darüber hinaus mußte die Akzeptanz und Befolgung der privaten Normen bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe durch "flankierende Maßnahmen" sichergestellt werden.

2.2. Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der EG und den Normungsorganisationen

Bereits 1974 wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Kommission und CEN und CENELEC getroffen ¹⁹. Dort ist u.a. geregelt, daß die Kommission im Zusammenhang mit geplanten Harmonisierungsrichtlinien, in denen auf technische Normen Bezug genommen werden soll, CEN und CENELEC einen genau umrissenen Normungsauftrag erteilen kann.

1983 wurde dann die Richtlinie des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften verabschiedet (Informationsrichtlinie) ²⁰.

19) DIN-Mitteilungen 53 (1974), 202ff. und elektronorm 28 (1974), 386f.

20) Richtlinie 83/189/EWG, Abl. Nr. L 109/8 v. 26.4.1983.



Neben der Einrichtung verschiedener zentraler Informationseinheiten bei CEN/CENELEC ²¹ enthält die Richtlinie u.a. folgende wichtige Regelung:

Nach Art. 7 Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, daß die nationalen Normungsorganisationen bis zum Erlaß der in Auftrag gegebenen europäischen Normen keine nationalen Normen aufstellen. Diese "öffentlich-rechtliche Stillhaltepflicht" gilt zusätzlich neben einem von den Mitgliedsorganisationen von CEN/CENELEC in den Statuten dieser Organisation vereinbarten stand-still ²². Der Erlaß nationaler Normen entgegen der Stillhalteverpflichtung nach Art. 7 der Richtlinie stellt einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar ²³.

Die Informationsrichtlinie ist Rechtsgrundlage für kurze Zeit später geschlossene Verträge zwischen der EG (vertreten durch die Kommission) und CEN/CENELEC. In der Informationsrichtlinie hatte der Rat die Kommission ermächtigt, die Zusammenarbeit mit CEN und CENELEC zu regeln.

Am 13. November 1984 haben die Kommission und CEN/CENELEC die "allgemeinen Leitsätze für die Zusammenar-

21) Dazu Anselmann 1986, 937f.

22) S. Anselmann 1986, 937.

23) So auch Anselmann 1986, 937.

beit zwischen der Kommission und CEN/CENELEC" verabschiedet ²⁴. In diesen Leitsätzen verpflichten sich CEN/CENELEC sicherzustellen, daß sich die "interessierten Kreise, insbesondere staatliche Behörden, Industrie, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften, wenn sie dies wünschen" an der Ausarbeitung europäischer Normen beteiligen können ²⁵.

Echte Rahmenverträge zwischen der EG und CEN/CENELEC betreffend die Ausarbeitung europäischer Normen wurden dann im Oktober bzw. Dezember 1985 verabschiedet ²⁶. In diesen wurden die verwaltungsmäßigen und finanziellen Bedingungen für die Durchführung von Normungsaufträgen von Seiten der EG an CEN/CENELEC festgelegt. Danach wird u.a. festgehalten, daß immer dann, wenn die Kommission die Normungsorganisationen ersucht, einen Normungsauftrag wahrzunehmen, auch gleichzeitig eine Finanzierung der Arbeit durch die EG geregelt wird. Gemeint ist nicht eine totale Finanzierung, sondern es geht in der Regel um Kosten, die durch die zentrale

24) Es handelt sich hierbei nur um Vereinbarungen politischer Natur, vgl. auch Anselmann 1986, 940.

25) Abgedruckt in DIN-Mitteilungen 64, 1985, 78f.

26) Diese Verträge wurden nicht offiziell veröffentlicht; zum Inhalt siehe Anselmann 1986, 940, ebenso Mohr 1986, 766.



Koordinierung sowie durch die technische Durchführung der Normungsarbeit entstehen ²⁷. Die durch Teilnahme von Experten der interessierten Kreise, insbesondere der Wirtschaft entstehenden Kosten sind grundsätzlich durch diese Kreise selbst zu tragen.

Außerdem hat die Kommission mit CEN und CENELEC Verträge über eine Anstoßfinanzierung auf dem Gebiet der Informationstechniknormung geschlossen ²⁸.

Praktisch funktioniert diese neue "Kooperation" so, daß die privaten Organisationen sehr konkrete Normen zur Ausfüllung der Generalklauseln entwickeln, die dann von der Kommission (ohne zwangsläufige Evaluation) veröffentlicht werden. Weiterhin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, davon auszugehen, daß eine diesen privaten Normen entsprechende Norm den Maßstäben der Generalklausel entspricht (Vermutungswirkung). Selbst wenn Produzenten theoretisch auch unabhängig von diesen privaten Normen den Standard der Generalklausel erfüllen können, bedeutet diese Regelung faktisch, daß private Wirtschaftsorganisationen selbst darüber entscheiden, welche Produkte von den einzelnen Wirtschaftsakteuren auf den Markt gebracht werden können. Von "hoheitlicher Regulierung" kann nur noch in dem Maße gesprochen werden, wie die Gemeinschaftsorgane die Generalklauseln

27) So Anselmann 1986, 940.

28) Mohr 1980, 766.

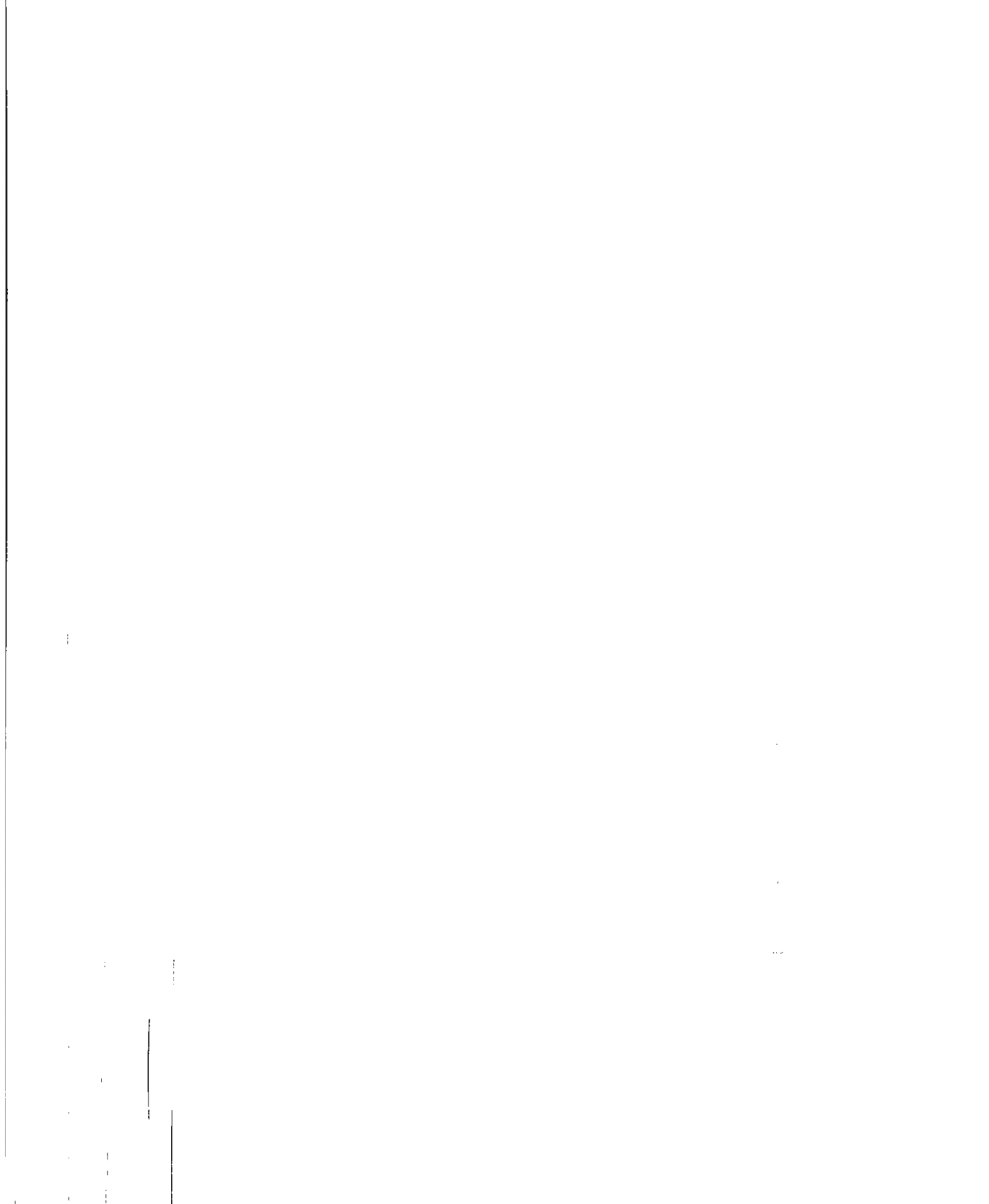


selbst präzisieren.

Insgesamt bedeutet die den privaten Organisationen übertragene Kompetenz ein "Mehr" gegenüber der Position, die den Normungsverbänden in der Bundesrepublik Deutschland formal zukommt. Der Unterschied liegt zum einen darin, daß die Kommission die entsprechenden Normen veröffentlicht und ihnen damit eine Quasi-Verbindlichkeit zukommen läßt, ohne daß vorab eine hoheitliche Evaluation stattfindet, die es ermöglicht, den Inhalt der technischen Normen dem hoheitlichen Willen zuzurechnen. Demgegenüber muß in der Bundesrepublik beim Erlaß einer Verwaltungsvorschrift, die von der steuern- den Wirkung in etwa mit der Kommissionsveröffentlichung vergleichbar ist, ein "Zueigenmachen" des Regelungsinhalts durch den entsprechenden Träger öffentlicher Verwaltung stattfinden. Der weitere Unterschied zwischen dem bundesdeutschen Normungssystem und dem Neuen Modell auf Gemeinschaftsebene ist die unterschiedliche förmliche Beteiligung von Verbrauchern und Vertretern des Staates.

In den Grundzügen beruht dieses Regelungstechnik auf einem Muster, welches bereits 1973 in der sog. Niederspannungsrichtlinie verwandt wurde²⁹. Die Richtlinie enthält den unbestimmten Rechtsbegriff "Stand der Si-

29) Richtl. vom 19.2. 1973, Abl. Nr. L 77/29 vom 26.3. 1973. Zu dem dort verwandten Konzept s. Tronnier 1986 und Hartley 1982.



cherheitstechnik" als abschließende gesetzgeberische Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen für elektrische Betriebsmittel. Weiterhin wird bei Einhaltung bestimmter harmonisierter technischer Normen der freie Vertrieb innerhalb der Gemeinschaft gewährt.

In jüngster Zeit sind nach dem Vorbild des Neuen Modells die Richtlinie für einfache Druckbehälter ³⁰, die Richtlinie für die Sicherheit von Spielzeug ³¹, die Baubedarfsartikelrichtlinie ³² und die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen ³³ erlassen worden.

31) Abl. Nr. L 220/48 v. 8.8.1987.

32) Abl. Nr. L 187/1 v. 16.7. 1988.

32) Abl. Nr. L 245/5 v. 29.9. 1988.

33) Abl. Nr. L 183/9 v. 29.6. 1989.

1

3. Gemeinschaftsrechtliche Argumentationsmuster gegenüber Normungsaktivitäten privater Organisationen auf EG-Ebene

Der unbefangene Beobachter erwartet von den rechtlichen Regelungen eine Rückbindung der Normsetzung an Demokratie- und Qualitätsstandards. Gegenüber den Normungsaktivitäten müßte man also fragen, in welcher Weise das Recht auf die Privatisierung der Normsetzung und auf einen möglicherweise damit einhergehenden Verlust an inhaltlichen Regelungsstandards reagiert. Wir erwarten also wenigstens eine dem deutschen Recht ähnliche verfassungsrechtliche Argumentationshilfe, die es erlaubt, politisch motivierte Forderungen, mit denen einer Selbstregulierung der Wirtschaft entgegengetreten wird, argumentativ aufzubauen. In dieser Hinsicht ist das Gemeinschaftsrecht jedoch wenig ergiebig. Wie die folgenden Ausführungen belegen sollen, liegt das in erster Linie an der internen Rationalität des Gemeinschaftsrechts und an den material nicht auf Rechtsgüterschutz gerichteten Intentionen, die den rechtlichen Regelungen zugrundeliegen. Zudem fehlt auf europäischer Ebene ein hinreichend konkretes Demokratiegebot.

Gegenstand der folgenden Überlegungen soll in erster Linie die Konstruktion der "Vermutungswirkung" zugunsten der technischen Normen sein. Nicht behandelt wird die ebenfalls problematische Frage, wie die Einbeziehung nationaler Normen in die Implementation des EG-Rechts zu bewerten ist. Zudem muß offen bleiben, ob eventuelle Bedenken, die gegenüber der Vermutungsklau-



sel bestehen, auch gegenüber den Zertifizierungsstellen vorzubringen sind, die die Kompetenz haben sollen, einen Nachweis über die Richtlinienkonformität auszustellen.

Maßstab für die Überprüfung des Gemeinschaftsrechts sind die Gründungsverträge. Das ergibt sich daraus, daß die Gründungsverträge (bzw. die nationalen Zustimmungsgesetze) gleichzeitig Gründungsakt für selbständige Hoheitsträger sind, denen insbesondere auch die Kompetenz zu autonomer Rechtssetzung verliehen wurde. Die parlamentarische Billigung der völkerrechtlichen Gründungsverträge war insofern Verfassungsgebung für die Gemeinschaft ¹.

Die Legitimation für diese Übertragung von Hoheitsrechten ergibt sich für die Bundesrepublik Deutschland aus Art. 24 Abs. 1 GG, wonach Internationalen Organisationen eigene Hoheitsrechte übertragen werden können. Aus Art. 24 Abs. 1 GG wird allgemein die sogenannte Integrationskompetenz des Bundes hergeleitet ². Nur in Art. 79 Abs. 3 GG sollen sich Beschränkungen der Integrationskompetenz finden. Danach dürfen die Prinzipien der Demokratie und des gewaltenteilenden Rechtsstaates durch den Bund nicht ausgehöhlt werden. Weiterhin darf

1) Nicolaysen 1979, 7f.

2) S. Falke/Joerges 1987, 1052.



das durch Art. 79 Abs. 3 GG ebenfalls garantierte föderalistische Prinzip nicht angetastet werden³⁾.

Beachtet die Bundesrepublik Deutschland diese Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die EG, hat dieser Übertragungsakt grundsätzlich zur Folge, daß für die auf die Verträge zurückzuführenden Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane grundsätzlich das nationale Recht - auch das nationale Verfassungsrecht - als Prüfungsmaßstab entfällt. Der EuGH⁴⁾ hatte von Anfang an die Ansicht vertreten, daß das Sekundärrecht allein an den Verträgen als primäres Gemeinschaftsrecht zu messen sei. Das Bundesverfassungsgericht vertrat demgegenüber zunächst die Ansicht, daß das nationale Recht "SOLANGE" Prüfungsmaßstab bleibe, bis auf EG-Ebene durch den EuGH ein ausreichender Rechtsschutz, insbesondere Grundrechtsschutz gewährleistet sei. In einer späteren Entscheidung ("SOLANGE II") änderte es seine Rechtsprechung aufgrund des durch den EuGH nunmehr gewährleisteten Grundrechtsschutzes dahingehend ab, daß es seine Prüfungskompetenz solange zurücknehme, wie dieser Rechtsschutz auf EG-Ebene sicher-

3) Falke/Joerges 1987, 1052.

4) Grundlegend EuGH Slg. 1970, 1125 (Internationale Handelsgesellschaft); vgl. auch EuGH Slg. 1979, 3727 (Hauer).



gestellt sei ⁵. Daher ist auch für das hier in Frage stehende Problem der Übertragung von quasi-legislativen Kompetenzen auf nichtstaatliche Organe das primäre Gemeinschaftsrecht maßgebend, insbesondere die EG-Gründungsverträge - neuerdings mit den Ergänzungen durch die Einheitliche Europäische Akte.

3.1. Formale und materiale Vorgaben für die Rechtssetzung auf EG-Ebene

Rechtsprechung und Literatur tun sich mit der dogmatischen Behandlung des in Frage stehenden Problems noch weitaus schwerer als bei der Prüfung am nationalen Verfassungsrecht. Es fällt bereits schwer, eindeutige Aussagen dazu zu finden, welche rechtlich problematischen Fragen an dem der "neuen Konzeption" zugrunde liegenden Modell zu untersuchen sind ⁶. Sicherlich ist die Verabschiedung des Neuen Modells als zunächst nur reine Bekundung von zukünftigen Rechtssetzungsabsichten rechtlich noch nicht problematisch. Kernfrage der Untersuchungen muß vielmehr sein, ob eine fiktive - oder auch schon eine verabschiedete - Richtlinie, in der das Neue Modell realisiert wurde, den Vorgaben ent-

5) BVerfGE 37, 271; BVerfGE 73, 339.
Zur Diskussion der Grundrechtsentwicklung auf EG-Ebene s. u.a. Gündisch 1983; Heinz 1987.

6) So bei Pelkmans 1987, 249ff.; Eingehendere Prüfungen finden sich - bereits vor der Realisierung des Neuen Modells - bei Starkowski 1973 und bei Röhling 1972.



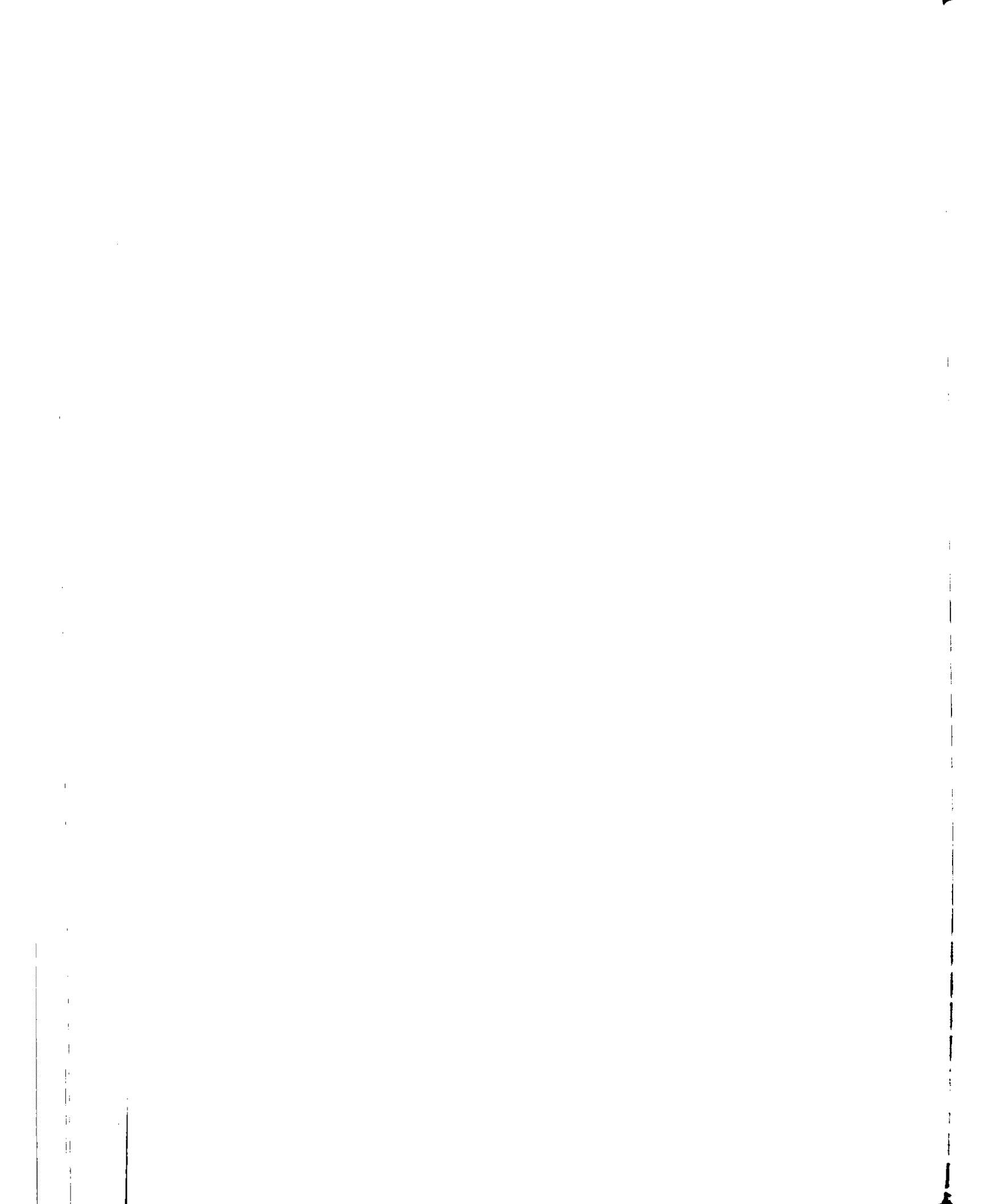
spricht, die der EWGV für die Rechtssetzung trifft.

Zunächst ist - vergleichbar zu der Überprüfung am nationalen Verfassungsrecht - zu fragen, ob der EG-Gesetzgeber sich auf die Vorgabe relativ unbestimmter Schutzziele zurückziehen kann und die konkrete Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe den privaten Organisationen überlassen darf. Fraglich ist also, ob das gegenwärtige Modell einem EG-rechtlichen Wesentlichkeitsvorbehalt oder Bestimmtheitsgrundsatz widerspricht. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob für den Fall, daß die erste Frage nicht zu einer Ablehnung des Modells führt, weitergehende verfahrensrechtliche Anforderungen bestehen, die aufgrund von Demokratiepostulaten etc. dazu zwingen, das gegenwärtige Modell zu modifizieren.

Zwei weitere rechtliche Gesichtspunkte, die zunächst vorrangig behandelt werden sollen, beziehen sich auf sehr EG-spezifische Fragestellungen. Zum einen wird gefragt, ob der EG-Gesetzgeber mit der Realisierung des Neuen Modells überhaupt im Rahmen seiner von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen gehandelt hat. Zum zweiten bestehen Bedenken, ob das Neue Modell den Vorgaben zuwiderläuft, die die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission betreffen.

Damit sind die EG-rechtlichen Anknüpfungspunkte für die Beurteilung des Neuen Modells die folgenden:

- ein gemeinschaftsrechtliches Prinzip, demzufolge die



Organe der Gemeinschaft nur die im EWG-Vertrag zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmen dürfen (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV),

- ein Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der insbesondere die Beachtung des im Vertrag vorgezeichneten Verhältnisses zwischen Kommission und Rat betrifft (s. Art. 155 Unterabs. 4 EWGV),
- ein näher zu bestimmendes gemeinschaftsrechtliches "Bestimmtheitsgebot",
- ein näher zu bestimmendes gemeinschaftsrechtliches Demokratieprinzip, welches sich auf die Ausgestaltung von Rechtssetzungsverfahren bezieht.

Neben diesen rechtlichen Ansatzpunkten sucht man im Gemeinschaftsrecht vergeblich eine materiale Schutzpflicht, die den EG-Gesetzgeber - ähnlich wie im bundesdeutschen Rechtssystem über Art. 2 Abs. 1 GG - auf bestimmte Mindestschutzpflichten festlegen könnte. Anders als bei der nationalen Rechtssetzung, die nach materialen Gesichtspunkten einen bestimmten technischen Bereich regelt, steht auf Gemeinschaftsebene nicht die Herstellung eines bestimmten substantiellen Niveaus im Vordergrund⁷⁾. Ziel der Rechtssetzung ist vielmehr, die einen Gemeinsamen Markt behindernden Schranken im

7) S. Joerges u.a. 1988, Einl. S. 31.



Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr abzubauen⁸⁾. Wie bereits oben dargestellt, ist primäres Ziel der EG die Schaffung eines Binnenmarktes. Aus der Sicht der Gemeinschaft muß deshalb jede mitgliedstaatliche Schutzregelung zunächst als Beschränkung des freien Warenverkehrs erscheinen⁹⁾.

Einige - aber keinesfalls ausreichende - Verbesserungen sind durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt worden. So ist nach Art. 118a EWGV der Arbeitsschutz nun zur eindeutigen EG-Zuständigkeit geworden¹⁰⁾. Auch der Umweltschutz ist in Art. 130r - 130t nunmehr ausdrücklich verankert worden¹¹⁾.

Allerdings ist mittlerweile ein Grundrechtsschutz des einzelnen anerkannt, der nicht in den Verträgen niedergelegt ist, sondern in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde¹²⁾. Die Konturen sind jedoch noch rela-

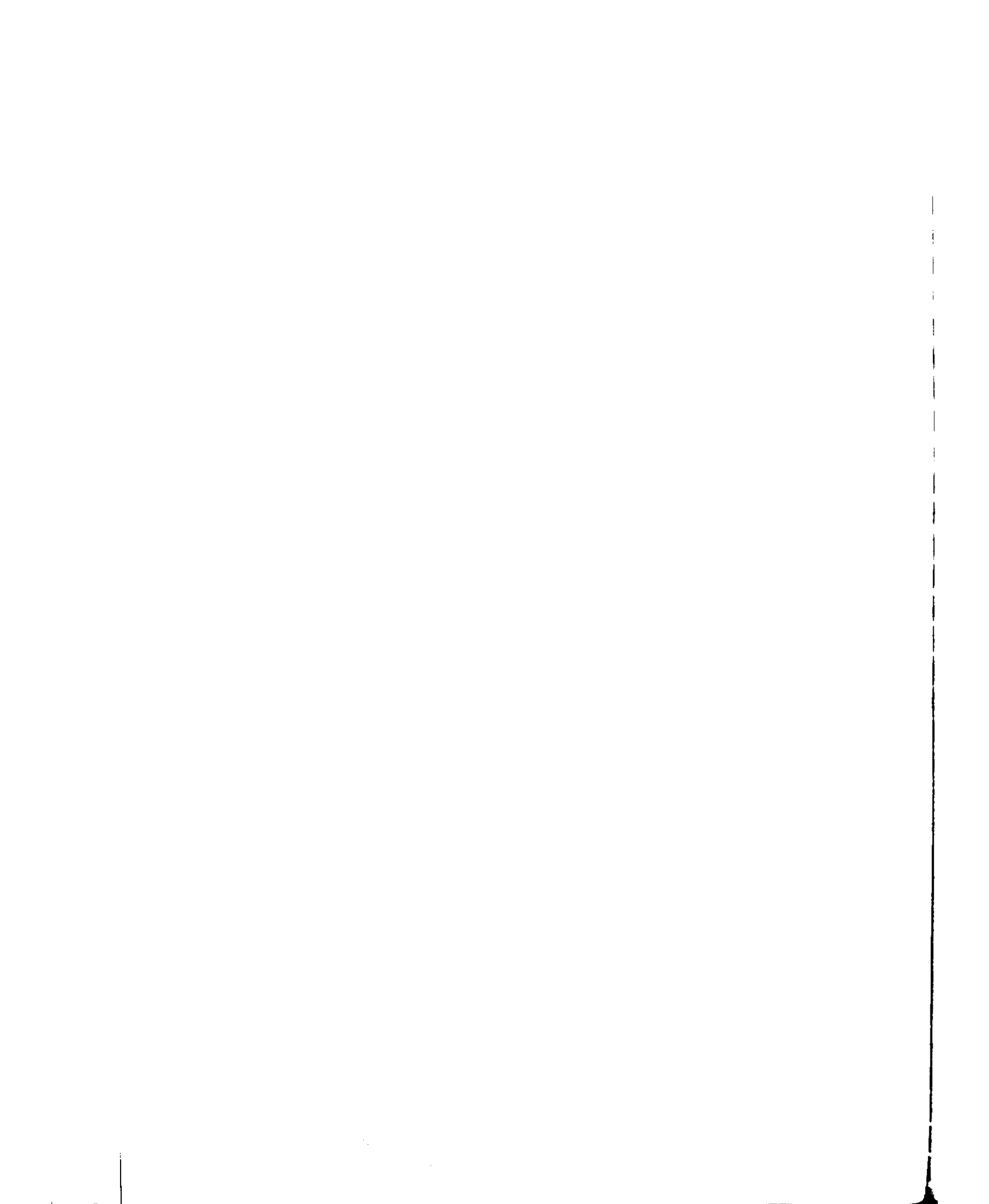
8) Zum Verhältnis Waren-, Personen und Dienstleistungsverkehr bei der Gewichtung in der Normungskonzeption s. Bruha 1986, 6ff.

9) Reich 1987, 222. Zum Umfang der binnenmarktfinalen Rechtsangleichung s. Müller-Graff 1989, 107ff.

10) S. dazu die Richtlinie des Rates v. 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, Abl. Nr. L 183/1 v. 29.6.1989.

11) Zum Umfang der neuen Kompetenzen s. Beyerlin 1989.

12) S. EuGH Slg. 1969, 419 (Stauder); Slg. 1970, 1125 (Internationale Handelsgesellschaft); Slg. 1974,



tiv unscharf und eher auf Eingriffsabwehr gerichtet¹³. Eine positive Schutzpflicht der EG, die zu selbständigen grundrechtssichernden Aktivitäten verpflichtet, fehlt noch.

Entsprechend der französischen Verfassungstradition wurde den Grundrechten auf EG-Ebene der Charakter allgemeiner Rechtsgrundsätze zugesprochen¹⁴. Diese Sichtweise geht weit hinter das bundesdeutsche Verfassungsverständnis zurück. Zwar wurden Grundrechte zunächst als Kernbestandteil des liberalen Rechtsstaates als "Abwehrrechte" gegen staatliche Eingriffe in Freiheit und Eigentum gesehen¹⁵. Dieses Grundrechtsverständnis hat sich jedoch grundlegend gewandelt. Mittlerweile werden unter einem sozialstaatlichen Blickwinkel auch und insbesondere positive Handlungspflichten des Staates aus den Grundrechten abgeleitet¹⁶. Inwieweit diese Sichtweise in Zukunft auch die europäische

FortS. von letzter Seite

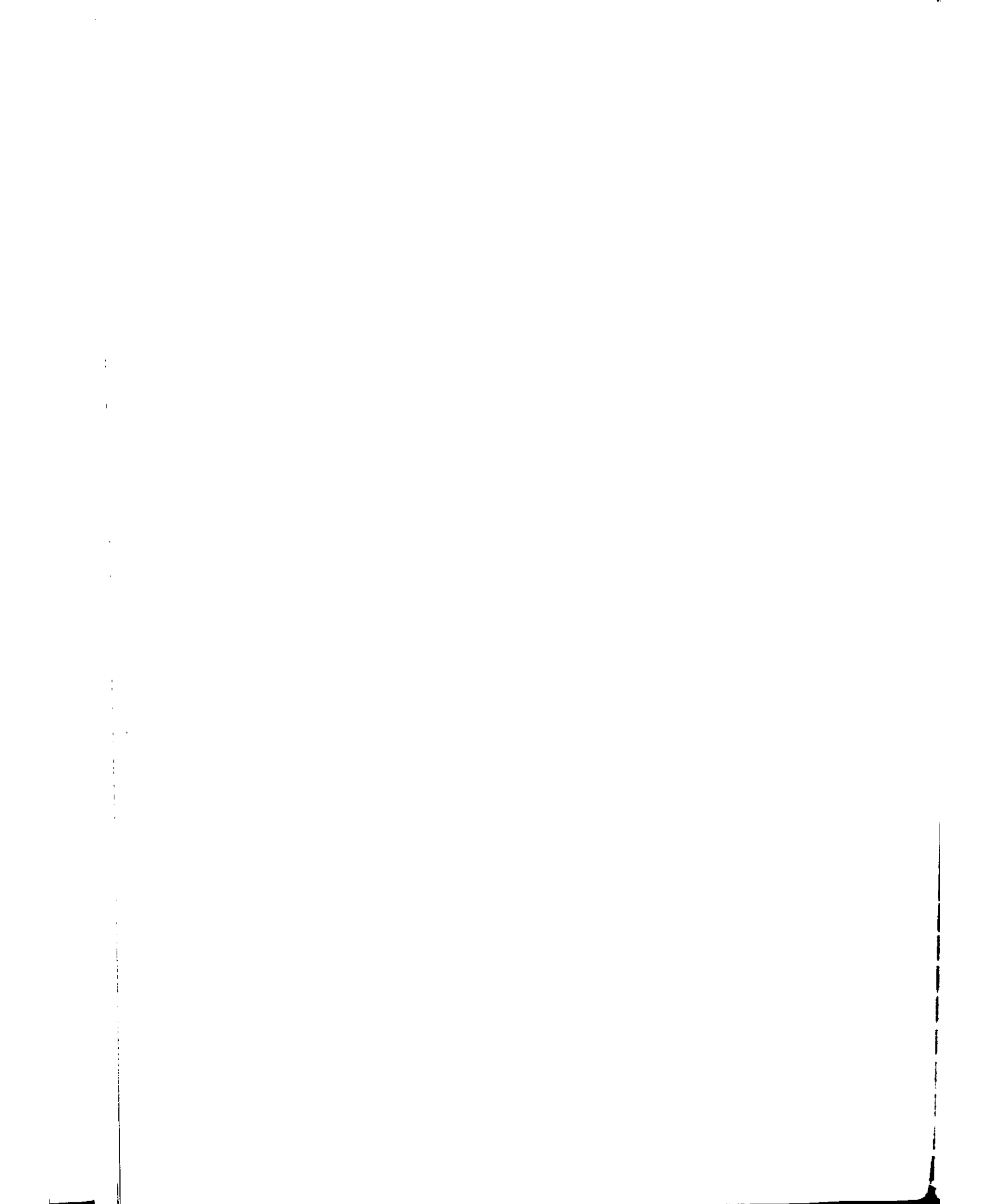
491 (Nold). Zu den Anfängen s. Gundisch 1983, 98ff; weiterhin: Schwarze 1986, 293ff. Zum Grundrechtsschutz und der neuen Solange-II-Rechtsprechung des BVerfG s. Heinz 1987, 851ff. und Hilf 1987, 1ff.

13) So auch Heinz 1987, 853.

14) Schwarze 1986, 295. Erklärend für diese Sichtweise ist sicher auch der Gesamtcharakter des EG-Rechts, welches zunächst nur die Funktion haben sollte, gemeinschaftliche von nationalen Regelungsbefugnissen abzugrenzen, nicht jedoch die Individualsphäre vor hoheitlicher Machtentfaltung zu schützen, s. Schwarze 1988, 238.

15) S. Böckenförde 1976, 76; Grimm 1980, 705.

16) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 20 IV Rn. 74. Denninger 1988, 3; Grimm 1980, 705; Teubner 1984,



Grundrechtsdiskussion bestimmen könnte, ist noch nicht abzusehen. Gegenwärtig jedenfalls fehlt es noch an einem derartigen - aus europäischen Grundrechten abgeleiteten - materialen Handlungsauftrag an den EG-Gesetzgeber.

Als erster Schritt dahin ist allerdings hervorzuheben, daß bei der Einführung des Art. 100a EWGV versucht wurde, den EG-Gesetzgeber dennoch auf die Beachtung materialer Schutzpflichten in der Richtlinienabfassung festzulegen. In Art. 100a EWGV wurde festgelegt, daß bei allen Regelungsvorschlägen von "einem hohen Schutzniveau" auszugehen sei. Diese Formel ist zwar als Signal von einer gewissen Bedeutung, aber aufgrund der allgemein gehaltenen Formulierung wenig vollzugsgeeignet. Daher wird die materiale Qualität des EG-Rechts auch in Zukunft nicht durch die Vorgaben des EWGV, sondern durch den politischen Handlungswillen bestimmt werden.

3.2. Die Rechtsprechung des EuGH in den Verfahren Cremonini und Meroni

Der EuGH hatte sich bisher mit der Rechtmäßigkeit der Einbindung privater Normsetzung noch nicht unmittelbar zu befassen. Jedoch ergibt sich aus einem Urteil, in dem er Gelegenheit gehabt hätte, hierzu Stellung zu nehmen, daß er eine Vertragsverletzung durch diese Art

Forts. von letzter Seite
308ff.



von Rechtssetzung nicht für möglich hält. In der maßgeblichen Entscheidung Cremonini ¹⁷ ging es um die Beachtung der Niederspannungsrichtlinie, in der bereits 1973 die Technik der neuen Konzeption, d.h. die Begründung der Vermutung der Richtlinienkonformität bei Einhaltung privater Normen, angewandt worden war. Der EuGH hat in dieser Entscheidung das in der Niederspannungsrichtlinie gewählte Modell insgesamt nicht in Frage gestellt bzw. bei den Ausführungen zur Rechtmäßigkeit der Richtlinie die Delegationsproblematik gar nicht angesprochen.

Für die Darlegung der EuGH-Position werden auch teilweise ^{17a} die Meroni-Entscheidungen ¹⁸ herangezogen. Dort hatte der EuGH sich mit der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen der Hohen Behörde im Sinne des EGKSV auf gemäß Art. 53 EGKSV geschaffene privatrechtliche finanzielle Einrichtungen zu befassen. Anders als bei nichtstaatlichen Normungsorganisationen war hier die grundsätzliche Gründung derartiger Einrichtungen bereits nach dem EGKSV zulässig. Zu entscheiden war nur über den Rahmen der Kompetenzübertragung. Deshalb ist es fraglich, ob die dort entwickelte Position auch für

17) EuGH Slg. 1980, 3583.

17a) Siehe u.a. Grabitz, Art. 4 Rn. 12; Joerges 1988, 339; Lauwaars 1988, 166.

18) EuGH Slg. 1958, 11 und 53.



den Fall gelten kann, daß im primären Gemeinschaftsrecht ausdrücklich gar keine Beteiligung privater Organisationen an hoheitlichen Aufgaben vorgesehen ist ¹⁷. Für den Fall des Art. 53 EGKS hatte der EuGH entschieden, daß die Übertragung von genau umgrenzten Ausführungsbefugnissen unbedenklich sei. Soweit jedoch Befugnisse nach freiem Ermessen auszuüben seien, bestünden bei einer Übertragung Bedenken, weil dann eine tatsächliche Verlagerung von Kompetenzen stattfinde.

Diese Rechtsprechung verkennt allerdings, daß auch Vorschriften mit unbestimmten Rechtsbegriffen zwar im begrifflichen Sinne keine Ermessensvorschriften sind, daß aber die Herrschaft über die Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen faktisch zu den gleichen Freiräumen führen kann. Wäre es nicht so und die unbestimmten Rechtsbegriffe genügten tatsächlich ihrem Anspruch und trügen das konkrete Programm "bereits in sich", wäre die Konkretisierung nicht so offensichtlich notwendig.

Im Ergebnis kann der Rechtsprechung des EuGH daher keine Stellungnahme zum Umfang der Zulässigkeit privater Normsetzung entnommen werden.

19) So auch Röhling 1972, 117.

3.3. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm in dem Vertrag zugewiesenen Befugnisse. Dieser Grundsatz ergibt sich außerdem bereits zwangsläufig aus der Rechtsnatur der Gemeinschaft, denn diese wurde nicht als "Superstaat" gegründet, sondern ihr wurden nur für die Wahrnehmung ganz bestimmter Aufgaben und zur Erreichung ganz bestimmter Ziele eine begrenzte Zahl von Kompetenzen übertragen, die wiederum an bestimmte Organe gebunden wurden. Der in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV niedergelegte Grundsatz wird allgemein als "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung" ²⁰ bzw. als "competence d'attribution" bezeichnet. Auf Gemeinschaftsebene wird die Geltung dieses Prinzips allgemein als Bestandteil eines gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips angesehen ²¹.

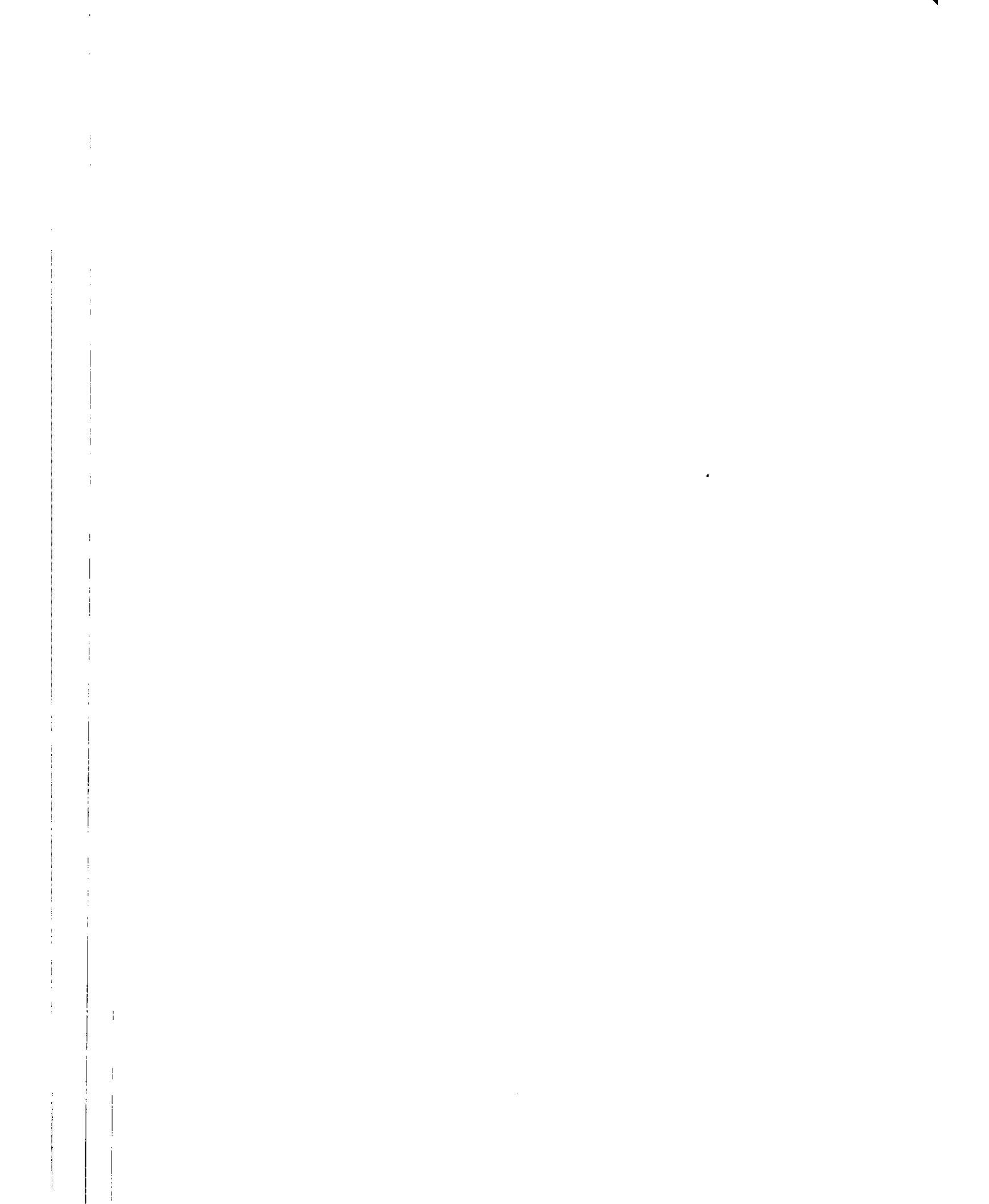
Auf das Normungsproblem bezogen betrifft das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung die Frage, ob die EG-Organen nach dem Inhalt des EWG-Vertrages berechtigt sind, den privaten Normungsorganisationen die in der Modellrichtlinie vorgezeichneten Kompetenzen zukommen zu lassen. Zu beurteilen ist zunächst, um welche Arten

20) Auch übersetzt mit "Grundsatz der enumerativen Einzelermächtigung", s. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, 75.

21) Grabitz Art. 4 Rn. 8.

von Kompetenzen es sich hierbei handelt. Sofern es sich um die Übertragung von rechtssetzenden Kompetenzen handelt, dürfte diese nach dem EWGV nicht zulässig sein. Hiernach steht die Möglichkeit, "Recht" im Sinne von allgemein verbindlichen generell-abstrakten Regeln zu setzen, allein dem Rat und - unter bestimmten Voraussetzungen - der Kommission zu. Weiterhin sind die rechtssetzenden Kompetenzen der EG-Organen formgebunden, da nur Verordnungen, Richtlinien und Einzelentscheidungen vorgesehen sind (Art. 189 EWGV). Zu entscheiden ist daher, ob den privaten Normungsverbänden durch ihre Mitwirkung bei der Rechtssetzung von Richtlinien bereits rechtssetzende Kompetenzen zukommen.

Bei der Bewertung evtl. legislatorischer Kompetenzen der privaten Verbände muß zunächst in Rechnung gestellt werden, daß die Verbände die Quasi-Verbindlichkeit ihrer Normen nicht unabhängig von EG-rechtlichen Regelungen erlangen, sondern erst und gerade dann, wenn für den entsprechenden Technikbereich bereits eine Richtlinie des Rates erlassen wurde, die eben eine solche Mitwirkung der privaten Verbände vorsieht. Die Richtlinie läßt dem Modell entsprechend Regelungsfragen offen, indem Herstellerpflichten und Produktbeschaffheiten nur mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln beschrieben werden. Erst die nachfolgende Konkretisierung erfolgt unter Rückgriff auf private Normen. Die privaten Verbände leiten die zur Konkretisierung erarbeiteten technischen Normen an die Kommission weiter. Die Kommission veröffentlicht die Normen unverzüglich. Eine eigene Prüfung der Kommission im

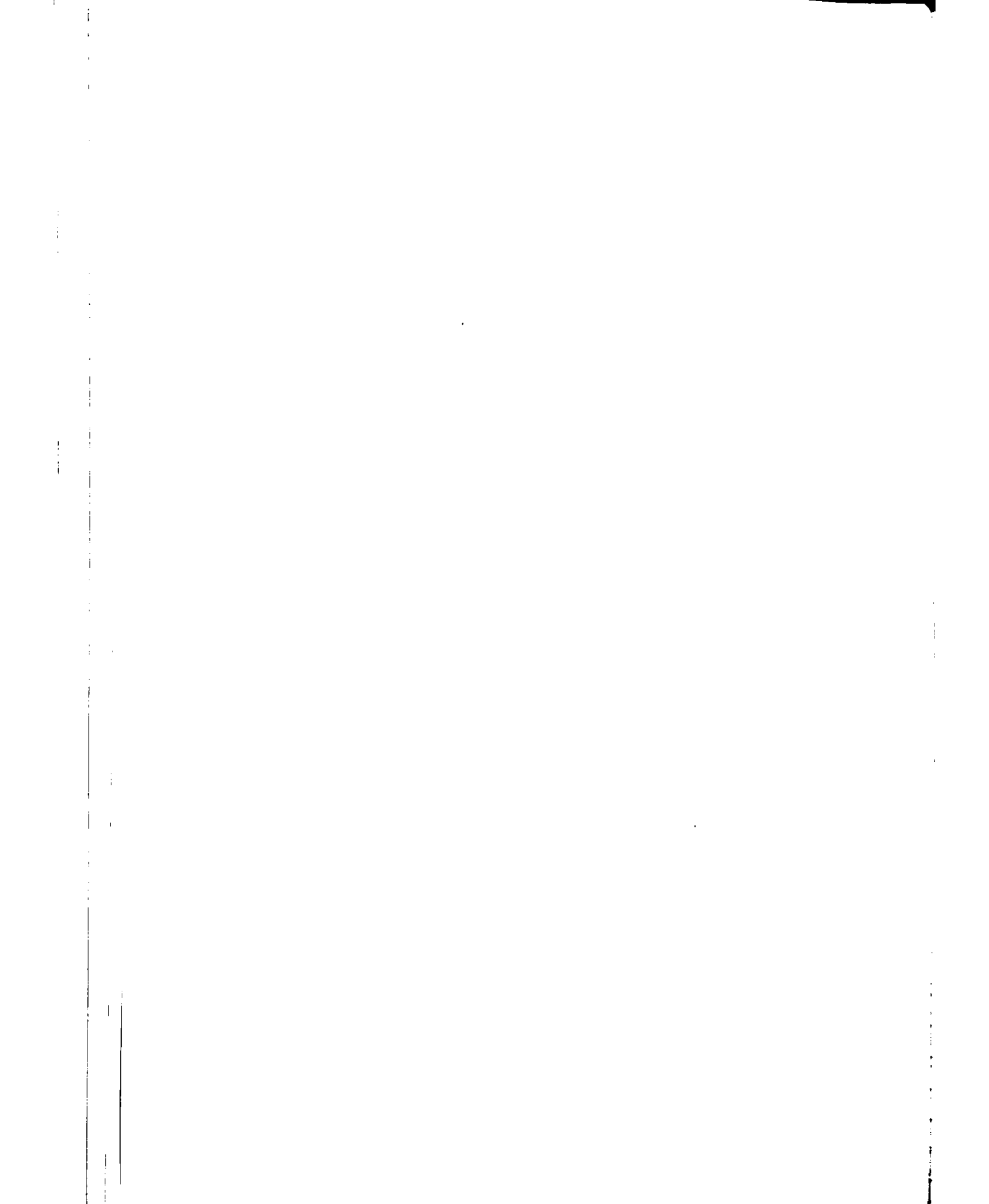


Hinblick auf eine Übereinstimmung der Normen mit den Generalklauseln einer Richtlinie ist zwar theoretisch möglich, aber nicht zwingend vorgesehen und auch nicht zu erwarten.

Nach der Veröffentlichung der Normen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet (diese Pflicht wird in der jeweiligen Richtlinie ausgesprochen), bei Produkten, die den privaten Normen entsprechend hergestellt wurden, davon auszugehen, daß das jeweilige Produkt auch den Anforderungen der mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln formulierten Richtlinie entspricht. Grundlage dieser Verpflichtung ist jedoch ebenfalls die Richtlinie; die Verbände haben insoweit keine Befugnisse.

Zwar muß man davon ausgehen, daß dem Hersteller, der normkonform produziert, zunächst ein von den privaten Normen begründeter faktischer Marktzugang gewährleistet wird. Es erscheint dagegen problematisch, auch von einem Marktzutrittsrecht im Sinne eines subjektiven Rechts zu sprechen.

Ein subjektives Recht setzt einen Anspruch voraus. Ein solcher rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf Marktzutritt ergibt sich für den Hersteller aber noch nicht aus der normkonformen Produktion. Die Mitgliedstaaten haben nämlich die Möglichkeit, ein sogenanntes Schutzklauselverfahren durchzuführen. Allgemein charakterisiert dient dieses Verfahren dazu, den Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zu geben, sich der Verpflichtung zur Annahme der Richtlinienkonformität bei einer Herstellung entsprechend den technischen Normen zu entziehen.



Im Schutzklauselverfahren bemängelt ein Mitgliedstaat gegenüber der Kommission eine nach eigener Überzeugung bestehende Diskrepanz zwischen technischen Normen und den generellen Pflichten der Richtlinie. Gegenüber dem Hersteller darf der Marktzutritt aber nur verwehrt werden, wenn ein solches Schutzklauselverfahren tatsächlich eingeleitet worden ist bzw. unverzüglich eingeleitet wird. Die Kommission schaltet dann zur Klärung der streitigen Frage einen sogenannten "Ständigen Ausschuß" ein, der über die behauptete Diskrepanz zu entscheiden hat.

Dieses Schutzklauselverfahren muß nicht nur dann durchgeführt werden, wenn der Mitgliedstaat der Meinung ist, das entsprechende Produkt sei zwar sowohl richtlinien- als auch normkonform hergestellt, aber aufgrund aktueller Gefahren z.B. für die Gesundheit der Verbraucher müsse der Marktzutritt verwehrt werden. Entscheidend ist, daß der Mitgliedstaat auch dann das Schutzklauselverfahren zu beachten hat, wenn seiner Meinung nach eine normkonforme Herstellung nicht als richtlinienkonform anzusehen ist. Insofern ist der Mitgliedstaat also hinsichtlich der rechtsinterpretierenden und rechtskonkretisierenden Stellung der privaten Verbände zunächst an deren Interpretation gebunden. Diese Bindung betrifft zwar nicht die Entscheidung durch den Ständigen Ausschuß oder den EuGH. Dennoch ist der Mitgliedstaat gehindert, selbständig norminterpretierend tätig zu werden. Er kann zwar eine bestimmte Norminterpretation vortragen, muß jedoch eine Entscheidung in einem geregelten Verfahren abwarten. Insofern liegt in dieser Regelung auch eine Einschränkung der vollen Umsetzungs-



kompetenz, die den Mitgliedstaaten in Art. 189 Abs. 3 EWGV zugesprochen wird.

Vergleichbar ist diese Position der Einzelstaaten mit der einer nachgeordneten Verwaltungsbehörde im bundesdeutschen Verwaltungssystem, die ebenfalls durch norminterpretierende Verwaltungsvorschriften gebunden wird. Von diesen Wirkungen, die die technischen Normen auf die Stellung der Mitgliedstaaten haben, muß deutlich unterschieden werden, welche Verbindlichkeit die technischen Normen für den Produkthersteller haben. Für diesen ist rechtlich verbindlich allein der von der Richtlinie vorgegebene Standard. Die Einhaltung des dort vorgegebenen Niveaus verleiht bereits ein Marktzutrittsrecht, unabhängig wie die Einhaltung des Niveaus im Einzelfall nachgewiesen und überprüft wird.

Aufgrund dieser Konstruktion, die ein Marktzutrittsrecht letztlich davon abhängig macht, daß die in der Richtlinie genannten generellen Anforderungen erfüllt sind, verleiht allein die normkonforme Produktion keine subjektiven Rechte an den Hersteller.

Allerdings besagt diese juristisch-formale Argumentation, nach der allein die Einhaltung der Richtlinie maßgebend ist, nichts über die Vorteile, die eine normkonforme Produktion für den Marktzutritt in den anderen Mitgliedstaaten bedeutet. Tatsächlich muß man davon ausgehen, daß die Mitgliedstaaten - allein schon aufgrund mangelnder Ressourcen zur Überprüfung der privaten Normen - in der Regel den Marktzugang bei Einhal-



tung der technischen Normen sicherstellen werden und nur äußerst selten eine Diskrepanz zwischen den generellen Anforderungen der Richtlinie und den technischen Normen im Schutzklauselverfahren vortragen werden. Somit wirkt sich die normkonforme Produktion als vorteilhaft, nicht jedoch als rechtsbegründend aus.

Im Ergebnis werden durch das Neue Modell keine rechtssetzenden Kompetenzen gegenüber den Produktherstellern von den Gemeinschaftsorganen auf die privaten Normungsorganisationen übertragen.

Allerdings ist in einem zweiten Schritt zu fragen, welche Kompetenzen die privaten Verbände gegenüber den Mitgliedstaaten ausüben. Die Mitgliedstaaten werden in der jeweiligen Richtlinie verpflichtet, entweder die Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe durch die privaten Verbände als richtlinienkonform zu akzeptieren oder aber sich im Schutzklauselverfahren an die Kommission zu wenden. Eigene Ausfüllungskompetenzen, die die Mitgliedstaaten ansonsten nach Art. 189 Abs. 3 EWGV ausüben können, werden ihnen durch diese Regelung genommen. Nun entspricht diese generell-abstrakte Regelung in ihrem Gesamtkonzept dem hoheitlichen Willen; für welche Produkte und Technologien das Modell jedoch tatsächlich in der Weise greift, daß diese von der Vermutungswirkung erfaßt werden, wird nicht mehr durch die Richtlinie bestimmt, sondern richtet sich allein nach dem Inhalt der jeweiligen privaten Normen. Insbesondere müssen die technischen Normen keinesfalls alle Produkte und Technologien erfassen, die den allgemeinen Anfor-

2

10

20

30

40

50

60

70

80

derungen der Richtlinie gerecht werden. Damit bleibt auch offen, ob und welcher Teilbereich einer Richtlinie von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann, ohne daß private Normen zu berücksichtigen sind. Diese Entscheidung kann erst von den privaten Verbänden getroffen werden, indem diese ihre Normungstätigkeit wahrnehmen. Insofern muß man in den technischen Normen eine verbindliche Regelung gegenüber den Mitgliedstaaten sehen, sich bei bestimmten Herstellungsformen und bei bestimmten Produkten einem förmlich geregelten Verfahren unterwerfen zu müssen ²².

Die Mißachtung dieser Verfahrensvorschriften kann eine Klage gegen den Mitgliedstaat vor dem EuGH nach sich ziehen. Auch ein solcher Zwang, ein bestimmtes Verfahren einzuhalten, muß als "Herstellen einer rechtlichen Wirkung" angesehen werden, so daß hier festzuhalten ist, daß den nichtstaatlichen Organisationen nicht nur faktische Marktsteuerungskompetenzen zukommen, sondern auch eine verfahrensrechtlich regulative Kompetenz gegenüber den Mitgliedstaaten.

An diesem Ergebnis ändert sich nichts, wenn man den Versuch unternimmt, die technischen Normen dem hoheitlichen Willen der EG zuzurechnen. An Anhaltspunkten, die eine solche Zurechnung rechtfertigen, fehlt es ins-

22) Der Zwang zum Schutzklauselverfahren, der unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Rechtsanwendung sicherlich sinnvoll ist, wurde in den Beiträgen von Röhling 1972 und Starkowski 1973 nur ansatzweise diskutiert.



besondere deshalb, weil die Kommission die Normen in der Regel ungeprüft übernimmt und veröffentlicht.

Teilweise wird angenommen, diese Konstruktion sei den Modellen, die in den Mitgliedstaaten - insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland - eine Verbindung zwischen Rechtsnorm und technischer Norm herstellen, vergleichbar. Eine Bewertung, wonach das, was in den Mitgliedstaaten rechtmäßig sei, auf EG-Ebene jedoch rechtswidrig sei, könne daher nicht zutreffen²³. Allerdings übersieht diese Argumentation, daß die Adressaten, die auf EG-Ebene und auf nationaler Ebene eine Vermutungswirkung zugunsten der technischen Normen zu berücksichtigen haben, jeweils eine unterschiedliche Rechtssubjektivität aufweisen. Wird eine bundesdeutsche Verwaltung in einer Verwaltungsvorschrift zur Berücksichtigung der technischen Normen verpflichtet, betrifft diese Bindungswirkung nur eine nachgeordnete Behörde eines einheitlichen Trägers hoheitlicher Gewalt. Ein Träger subjektiver Rechte ist dadurch nicht betroffen, denn den nachgeordneten Behörden kommt insofern keine Rechtssubjektivität zu.

Anders sieht es jedoch im Verhältnis der EG zu den Mitgliedstaaten aus. Die Mitgliedstaaten sind auch nach Abschluß des EWGV Träger subjektiver Rechte, ausgestattet mit eigener Souveränität. Löst eine Regelung einer privaten Organisation, die von der Kommission nur ver-

23) Reich 1987, 259.



öffentlich, nicht jedoch zur hoheitlichen Regelung gemacht wird, gegenüber den Mitgliedstaaten den Zwang aus, bestimmte - wenn auch nur verfahrensrechtliche -- Regelungen zu beachten, sind subjektive Rechte des Souveräns betroffen. In diesem Sinne muß daher von rechtlichen Wirkungen, die die privaten Normen auslösen, gesprochen werden ²⁴. Nach einer Legitimation, die diese Kompetenzübertragung auf private Organisationen rechtfertigen würde, sucht man im EWGV vergeblich.

Daher ist festzuhalten:

Die nichtstaatlichen Normungsorganisationen entfalten rechtssetzende Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten. Hersteller von Produkten erhalten durch die nichtstaatlichen Organisationen demgegenüber keine subjektiven Rechte. Diesen gegenüber liegt die Bedeutung der Normen vielmehr in der tatsächlich marktstrukturierenden Wirkung.

Für die Ausstattung privater Organisationen mit der Kompetenz, rechtlich regulierend tätig zu werden, besteht keine Grundlage im EWGV ²⁵. Die Realisierung des Neuen Modells verstößt gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV.

24) Die Argumentation von Starkowski 1973, 111ff. zur Rechtssubjektivität der Mitgliedstaaten bestärkt diese Überlegungen insoweit.

25) Allgemein auf externe Einrichtungen bezogen kommt Nicolaysen 1979, 52 zu dem gleichen Ergebnis.



Ein denkbarer Weg, das Neue Modell dennoch rechtmäßig zu realisieren, wäre allenfalls der Rückgriff auf Art. 235 EWGV, durch den auch Kompetenzen auf sog. "regulatory agencies" übertragen werden können ²⁶. Art. 235 EWGV ist eine vertragliche Sonderermächtigung für den Rat, auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments "geeignete Vorschriften" zu erlassen, soweit ein "Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich" erscheint, um eines der Gemeinschaftsziele zu verwirklichen und wenn im Vertrag die "hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind". Allgemein wird in Art. 235 EWGV eine Ermächtigung an den Rat gesehen, "Lücken" zu füllen, wobei die Definition dieser Lücken im wesentlichen von der Kommission abhängt, indem sie die Erforderlichkeit des Einschreitens bejaht. Allerdings muß sich der Handlungsbedarf auf die im EWGV festgelegte Ziele beziehen ²⁷.

Inwieweit die Übertragung von Kompetenzen auf private Normungsorganisationen auf Art. 235 EWGV gestützt werden kann, braucht hier nicht abschließend entschieden zu werden. Die Gemeinschaftsorgane haben diesen Weg bisher nicht beschritten.

26) Vgl. Reich 1987, 229 und Lauwaars 1979, 365ff.; Hilf 1982, 297ff.; allgemeiner Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Art. 235 Rn. 227ff.; Joerges u.a. 1988, 386.

27) Everling 1976, 4ff.



Die Argumente gegen die Rechtmäßigkeit des Normungsmodells werden in der Praxis jedoch nicht beachtet. Das läßt sich bereits daran erkennen, daß auch in anderen Fällen, die von Kaiser dargestellt werden ²⁸⁾, eine in der juristischen Diskussion festgestellte fehlende Kompetenz die EG in der Regel nicht daran gehindert hat, diese dennoch - ohne rechtliche Rüge durch eine Klage der Mitgliedstaaten - wahrzunehmen.

Da die Gemeinschaft zunächst als reine Wirtschaftsgemeinschaft gedacht war, durften sich die Rechtssetzungsakte und sonstigen Betätigungen der Gemeinschaft auch nur auf die Ziele der Wirtschaftsgemeinschaft (Rechtsangleichung zum Abbau von Handelshemmnissen etc.) beziehen. Tatsächlich hat die Gemeinschaft ihr Betätigungsfeld jedoch im Laufe der Zeit unübersehbar weit ausgedehnt. Teilweise ist diese Entwicklung verständlich, denn in der Tat lassen sich Prozesse in der Wirklichkeit höchstens analytisch, aber nicht faktisch nach wirtschaftlich und nicht-wirtschaftlich trennen.

Zusammenfassend ist somit eine Verletzung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung festzuhalten. Die darüber hinaus gehende Frage nach den Durchsetzungschancen der vorgetragenen Argumentation in der Praxis der Richtliniensetzung durch Rat und Kommission sowie

28) Kaiser 1980, 97ff.

in der Rechtsprechung des EuGH ist später in Kapitel III zu behandeln.

3.4. Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts

Zweiter argumentativer Ansatzpunkt gegen die Realisierung des Neuen Modells ist das sogenannte "Prinzip des institutionellen Gleichgewichts zwischen Rat und Kommission". Rechtsgrundlage ist Art. 155 Unterabsatz 4 EWGV sowie neuerdings nach Erlass der Einheitlichen Europäischen Akte auch Art. 145 EWGV.

Danach kann der Rat der Kommission Befugnisse zur Durchführung der vom Rat erlassenen Vorschriften übertragen.

Vorgesehen sind ausdrücklich nur Durchführungsbefugnisse. Daraus muß geschlossen werden, daß der Rat insbesondere die grundsätzlichen Regelungen selbst treffen muß und seine Kompetenz insoweit nicht abgeben darf. Außerdem wird daraus, daß nur die Kommission Adressat dieser Ermächtigung sein kann, geschlossen, daß andere Organe diese Durchführungsbefugnisse nicht wahrnehmen dürfen²⁹. Wenn andere Organe und Einrichtungen für die Wahrnehmung derartiger Funktionen im EWGV nicht vorgesehen sind, muß man aus dem oben erwähnten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie aus Art. 155 Unterabsatz 4 EWGV schließen, daß diese Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission abschließenden Cha-

29) Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, Art. 155 Rn. 43.



rakter hat. Nach dem Neuen Modell übernimmt dagegen eine private Organisation derartige Funktionen. Diese Kompetenzübertragung ist daher vertragswidrig ³⁰. Allerdings werden diese rechtlichen Bedenken in der Literatur nicht stets von Praktikabilitätsgesichtspunkten getrennt, die für das Normungsmodell sprechen. So ist den Ausführungen von Seidel ³¹ zu entnehmen, daß er einen Verstoß gegen Art. 155 Unterabs. 4 EWGV auch deshalb nicht annimmt, weil technische Normung durch private Organisationen die Rechtsangleichung wesentlich erleichtert.

Anders als im EGKSV findet sich im EWGV (von der Generalklausel in Art. 235 EWGV einmal abgesehen) aber keine Regelung, die es erlaubt, z.B. im begrenzten Rahmen Kompetenzen zu übertragen. Dennoch besteht in der Literatur auch die Tendenz, die für den EGKSV entwickelten Grundsätze zur Delegation auf die rechtliche Regulierung in der Techniksteuerung zu übertragen. Rechtfertigungen für eine solche Kompetenzübertragung lassen sich jedoch kaum finden. Nach den Meroni-Urteilen ³² (siehe oben) war nur die Übertragung sehr begrenzter Exekutivbefugnisse möglich. Im vorliegenden Fall werden jedoch weit über den Bereich begrenzter Rechtsausführung hinaus Funktionen übertragen, die es

30) Generell ebenso Starkowski 1973, 102ff.

31) 1981, 1125.

32) EuGH Slg. 1958, 11 und 53.

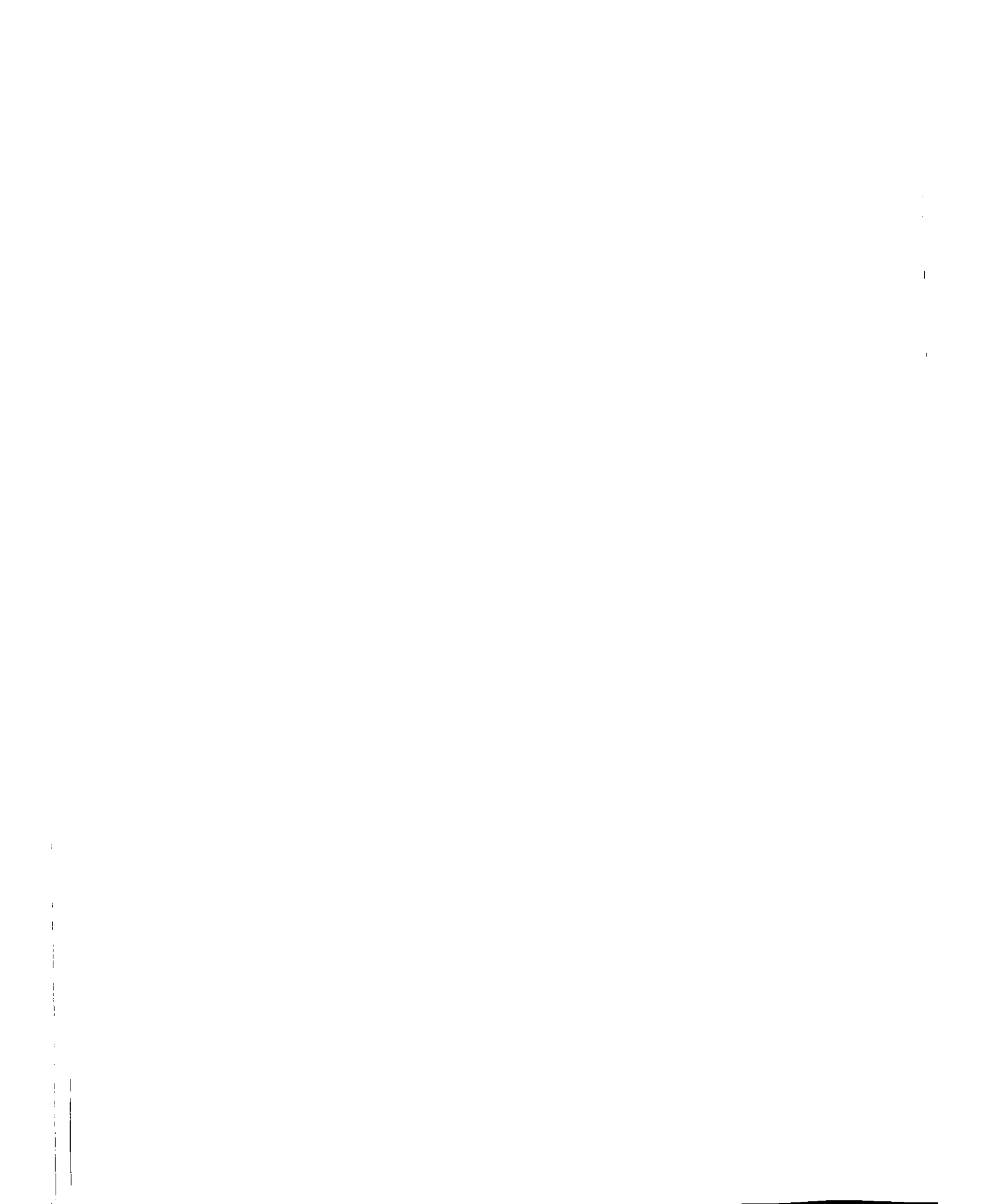


erlauben, den Mitgliedstaaten auf generell-abstrakter Ebene bestimmte Pflichten aufzuerlegen.

Daher ist auch unter Rückgriff auf diese Rechtsprechung keine Rechtfertigung für die Realisierung des Normungsmodells zu finden.

3.5. Der gemeinschaftsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz

Die deutsche Rechtsordnung kennt eine Bindung des Gesetzgebers an den Bestimmtheitsgrundsatz. Dieser gilt insbesondere dann, wenn das Gesetz die Verwaltung zu belastenden Eingriffen ermächtigt. Der Bestimmtheitsgrundsatz wird auch als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips angesehen bzw. als Anwendungsfall eines ebenfalls dem Rechtsstaatsprinzip zuzurechnenden Prinzips der Rechtssicherheit. Der Betroffene muß dem Gesetz entnehmen können, wie er sich zu verhalten hat. Diese nationale Interpretation des Bestimmtheitsgrundsatzes bzw. des Rechtssicherheitsprinzips zeigt aber bereits, daß diese Prinzipien in erster Linie für Gesetze entwickelt wurden, die belastende Maßnahmen gestatten. Der Bürger sollte nicht ohne Rechtsgrundlage bzw. ohne ausreichend konkrete Rechtsgrundlage einem hoheitlichen Zugriff ausgesetzt sein. Insofern dient eine bestimmte, eindeutige Rechtssetzung auch dazu, dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts für belastende Eingriffe Genüge zu tun. Diese Prinzipien wurden also für das Verhältnis Bürger/Staat entwickelt.



Auf Gemeinschaftsebene stellt sich die Rechtssetzungssituation demgegenüber anders dar. Das Gemeinschaftsrecht will nicht primär die Individualsphäre gegenüber hoheitlicher Machtentfaltung schützen; diese Aufgabe kommt in der Regel weiterhin den nationalen Rechtsordnungen zu. Vielmehr soll das Gemeinschaftsrecht die gemeinschaftsrechtlichen Regelungsbefugnisse von nationalen Befugnissen abgrenzen³³. Der EWGV legt in diesem Sinne fest, welche Kompetenzen die Gemeinschaft trotz fortbestehender nationaler Gestaltungsgewalt wahrnehmen kann³⁴.

Aufgrund dieser anderen Zielrichtung des Gemeinschaftsrechts kann man die Aussagen zum nationalen Bestimmtheitsgrundsatz nicht ohne weiteres auf die EG übertragen. Es muß vielmehr nach einem dem Charakter des EG-Rechts entsprechenden Bestimmtheitsgrundsatz gefragt werden. Allgemein wird diese Frage dahingehend beantwortet, daß es auf EG-Ebene keinen Bestimmtheitsgrundsatz in dem Sinne geben kann, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber bereits selbst die "wesentlichen" Entscheidungen eindeutig und bestimmt zu treffen hat. Gerade dem Charakter von Richtlinien entspricht es, wenn diese relativ unbestimmte Vorgaben zu materiellen Regelungen enthalten. Sie müssen sogar ein gewisses Maß an Gestaltungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber lassen

33) Schwarze 1988, Bd. 1, 238.

34) Schwarze 1988, Bd. 1, 238.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

(Art. 189 Abs. 3 EWGV). Daher kann es insbesondere beim Erlaß von Richtlinien keine Pflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers geben, bereits eindeutige materiale Festlegungen zu treffen.

Folglich kommt ein Verstoß des Gemeinschaftsgesetzgebers gegen den Bestimmtheitsgrundsatz nicht in Betracht, wenn er beim Erlaß einer Richtlinie unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet.

3.6. Das gemeinschaftsrechtliche Demokratieprinzip

Elemente eines EG-rechtlichen Demokratieprinzips sind noch relativ unterentwickelt³⁵⁾. Teilweise ist dieses Defizit erklärbar durch die ohnehin fehlende demokratische Basis der EG. Zwar besteht das Parlament als ein direkt gewähltes Organ. Es ist jedoch trotz einiger Kompetenzerweiterungen durch die Einheitliche Europäische Akte nicht mit den Kompetenzen eines demokratischen Gesetzgebers ausgestattet, da es weder ein Initiativrecht noch ein Verabschiedungsrecht für Rechtsakte hat. Die EG-Verträge sehen die parlamentarische Demokratie auch nicht als Basis der EG an. Ein ausdrückliches Demokratiegebot findet sich in den Verträgen nicht. Mittlerweile hat die Diskussion über die Inhalte der nationalen Verfassungen als Bestandteil des EG-Rechts immer wieder betont, daß nationale Demokratiever-

35) Grabitz, Art. 235 Rn. 24.



elemente wegen des Fehlens eines Parlamentes jedenfalls analog Anwendung finden müssen ³⁶. Die Grundsätze müßten insoweit Berücksichtigung finden, wie eine weitestmögliche Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rechtssetzungsprozeß sicherzustellen sei ³⁷. Überträgt man diese Gedanken auf den Normungsprozeß, so kann man nur eine relativ unsichere und noch nicht zu Ende geführte Diskussion feststellen. Das allgemeine Unbehagen gegenüber den demokratischen Defiziten überwiegt gegenüber konkreten Aussagen zum Gehalt eines evtl. Demokratieprinzips.

Das politische Unbehagen betrifft vor allem die Tatsache, daß die Öffentlichkeits- und Verbraucherbeteiligung an der EG-Normung noch weit hinter den ohnehin schon geringen Partizipationsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland zurückbleibt. Wie oben bereits erwähnt, haben CEN und CENELEC zwar unverbindlich zugesagt, daß den Betroffenen auf Wunsch ein Beobachterstatus gewährt wird, förmliche Partizipation ist jedoch nicht institutionalisiert.

Ansatzpunkte, die einen breiten Interessenausgleich auch in der europäischen Normung ermöglichen, sind erstmals in der Maschinen-Richtlinie enthalten. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, damit die Sozialpartner auf nationaler Ebene Einfluß auf die Erarbeitung und weitere Verfolgung har-

36) Grabitz, Art. 235 Rn. 24.

37) Joerges u.a. 1988, 444ff.



monisierter Normen erhalten. Wie die damit geforderte Beteiligung der Gewerkschaften in jedem Einzelstaat aussehen könnte, ist noch unklar. Die bundesdeutschen Berufsgenossenschaften hatten bereits 1982 in einem Vertrag mit dem DIN Absprachen über ihre Beteiligung an der europäischen Normung getroffen. Danach steht ihnen u.a. das Recht zu, einen Vertreter als Mitglied der deutschen Delegation in die europäischen Normungsgremien zu entsenden. Darüber hinaus "soll" das deutsche Votum zu einer europäischen Norm im Einvernehmen mit dem zuständigen berufsgenossenschaftlichen Fachausschuß abgegeben werden ^{37a}. Becker ³⁸

re-

schlägt vor, daß die seiner Meinung nach durch das Abkommen zwischen Berufsgenossenschaften und dem DIN gesicherte Beteiligung an der europäischen Normung auch durch die Gewerkschaften gesichert werden sollte. Seiner Ansicht nach ist es wenig wahrscheinlich, daß die Gewerkschaften in gleicher Weise wie die Industrie in der Lage sind, an der Normung mitzuwirken: "Die Ausgangslage könnte verbessert werden, wenn sie die paritätisch besetzten Organe der Berufsgenossenschaften zur Stärkung des Arbeitnehmereinflusses auf die Normung nutzen würden. Ein starker Einfluß der Berufsgenossenschaften auf die sicherheitstechnische Normung könnte dann sicherstellen, daß auch die Sozialpartner Gelegen-

37a) Becker 1989, 552.

38) 1989, 554.



heit haben, in größerem Umfang auf die Erstellung sicherheitstechnischer Regeln einzuwirken" ³⁹.

Diese ersten Ansätze im Hinblick auf eine Demokratisierung der Normung müssen nicht zwangsläufig Folge einer EWG-vertraglichen Rechtspflicht zum Ausbau demokratischer Elemente sein. Wahrscheinlicher ist hier eine Reaktion auf politische Forderungen.

Das Fehlen einer europäischen Verfassung und eines europäischen Grundrechtskatalogs werden hier evident. Wenn dem Volk neben dem Fehlen des Parlaments auch kein geschriebenes Beteiligungsrecht am Verfahren zusteht, fällt es schwer, derartigen Positionen im politischen Raum Artikulation zu verschaffen.

3.7. Ergebnis

Zusammenfassend läßt sich zum Verhältnis von EWGV und der Realisierung des "Neuen Modells" festhalten:
Ob die Realisierung des Neuen Modells als rechtmäßig oder rechtswidrig anzusehen ist, hängt davon ab, ob der EWGV und die darin enthaltenen Prinzipien entsprechend der bisherigen strengen Interpretation angewendet werden oder ob in die rechtliche Prüfung auch gegenwärtige rechtspolitische Intentionen und Gesichtspunkte der Praktikabilität einbezogen werden. Stellt man sich auf den ersten Standpunkt, muß die rechtliche Prüfung zu

³⁹) Becker 1989, 554.



dem Ergebnis kommen, daß das im EWGV niedergelegte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt ist. Gleichzeitig wird das vorgesehene institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission in unzulässiger Weise berührt. Es ist aber davon auszugehen, daß diese Argumentationsweise aufgrund der bisherigen Rechtsprechung - in der allerdings noch keine ausdrückliche Stellungnahme zu dem Problem zu finden ist - vom EuGH nicht geteilt wird. Welche Gesichtspunkte den EuGH veranlassen, von einem zulässigen Handeln von Rat und Kommission auszugehen, läßt sich nur vermuten. Es ist davon auszugehen, daß Gesichtspunkte der Praktikabilität und des politischen Willens im Bereich der Techniksteuerung auch bei der rechtlichen Bewertung des Modells eine Rolle spielen.

Gegen diese Argumentation gerichtete rechtliche Überprüfungen, die darauf verweisen, daß - rein formal - das gewählte Modell aufgrund fehlender vertraglicher Ermächtigung rechtswidrig sei, haben nur geringe Durchsetzungschancen im juristischen Diskurs. Bedenken, die auf eine Verletzung eines EG-rechtlichen Demokratieprinzips verweisen, lassen sich noch weitaus schwerer begründen, weil ein EG-rechtliches Demokratieprinzip nur einen relativ schwachen vertraglichen Rückhalt hat und in der juristischen Diskussion noch relativ konturlos erscheint. Daher kann eine rechtspolitische Ablehnung des Neuen Modells nur mit wenig Aussicht auf Erfolg auch unter Hinweis auf die rechtliche Unzulässigkeit begründet werden.

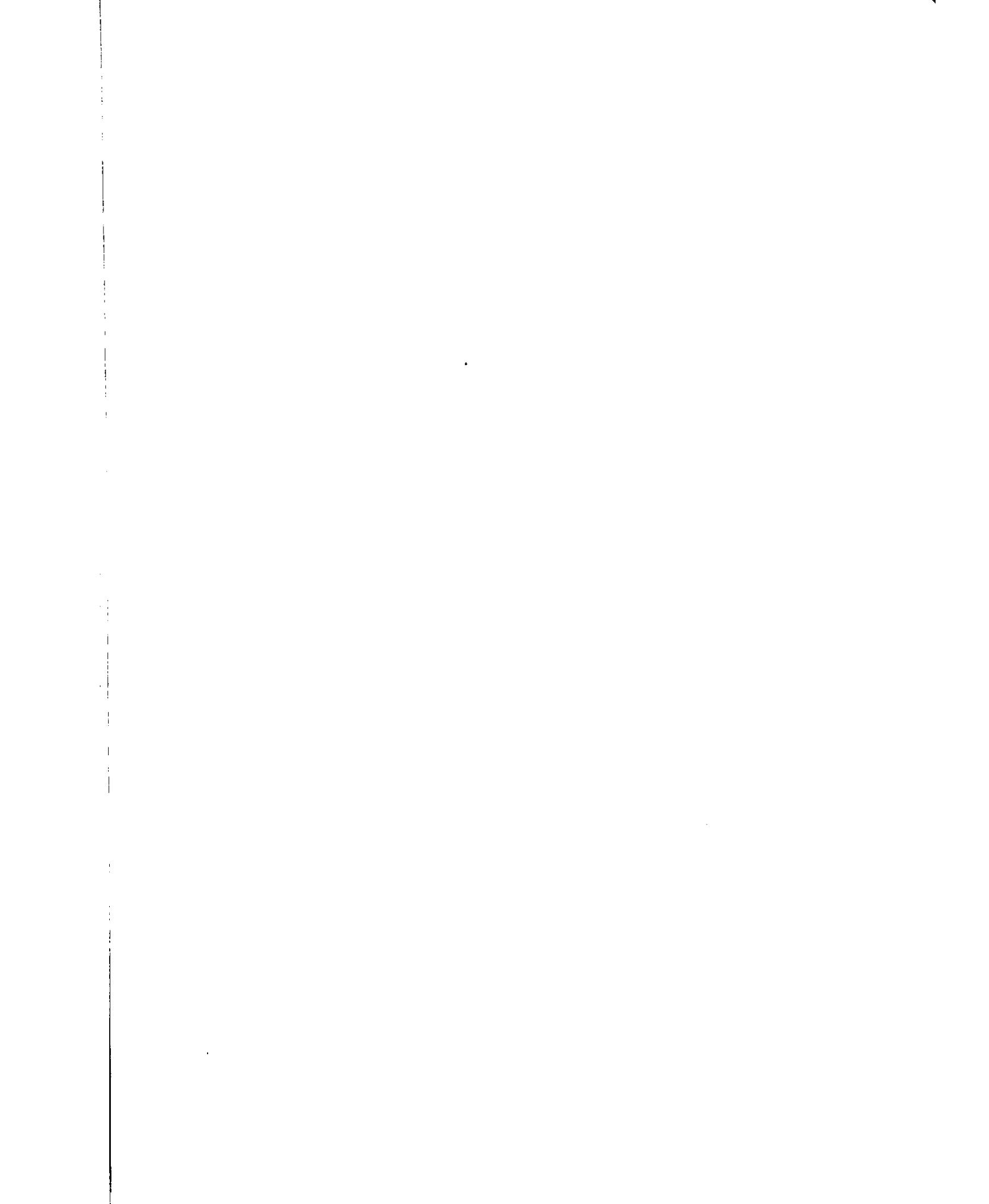
Durchsetzbar wäre allenfalls eine graduelle Verbesse-

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

rung des gegenwärtigen Normungsmodells, wozu insbesondere mehr Transparenz und erweiterte Beteiligungsrechte der betroffenen Kreise gehören könnten ⁴⁰. Derartige und insbesondere unter dem Demokratieaspekt zu rechtfertigenden und zu fordernden Ergänzungen finden jedoch im EWGV zu wenig Rückhalt. Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere der EWGV als argumentative Ressource für rechtspolitisch motivierte Forderungen, bedarf daher eines weiteren Ausbaus. In erster Linie könnte die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung mit einem Grundrechtskatalog Abhilfe schaffen ⁴¹.

40) Vorschläge bei Joerges u.a. 1988, 444ff.

41) Reich 1987, 227 fordert insbesondere eine ausdrückliche Verankerung eines Grundrechts aller EG-Bürger auf Sicherheit und Gesundheit.



III. Recht als Argumentationsmuster und -ressource bei der rechtspolitischen Beeinflussung des Systems der privaten und staatlichen Technikregulierung

Wie dem Weißbuch ¹ zu entnehmen ist, war eine Ursache für die dargestellte Teilprivatisierung der Rechtssetzung im Bereich der Technikregulierung auf EG-Ebene eine partielle Überforderung des staatlichen Apparates, dem Regelungsbedarf in zeitlich und sachlich angemessener Weise nachzukommen. Eine vergleichbare Überforderung und Entscheidungsunfähigkeit der hoheitlichen Organe im Bereich der Technikregulierung hatte sich auf der Ebene der Mitgliedstaaten bereits seit ca. zwei Jahrzehnten gezeigt und wurde häufig mit dem Stichwort "Staatsversagen" umschrieben ². Ursächlich für dieses Phänomen sind aus hoheitlicher Sicht in erster Linie mangelnder Sachverstand bei hochkomplexen Regelungsmaterien sowie hohe Einigungskosten bei der Regelung von Detailfragen. Die wirtschaftlichen Verbände, die die Technikregulierung anstelle des Staates vornehmen, führen als erklärende Ursache für das "Staatsversagen" weiterhin an, die Langlebigkeit staatlichen Rechts stehe den Bedürfnissen nach einer flexiblen, dem tech-

1) KOM (85) 310 endg.

2) Nachw. vgl. Herbort 1984, 60ff.



nologischen Wandel entsprechenden Regulierung entgegen³. Zwingendes Recht sei daher ein wenig geeignetes Steuerungsinstrument. Betrachtet man allerdings die Technikregulierung durch private Verbände, so erscheint dieses Argument nur vordergründig, denn auch private Normen sind u.U. sehr langlebig und erhalten aufgrund ihrer engen Verbindung zum staatlichen Rechtssystem, durch die erst die breite Wirkung der Normen entsteht, faktisch den gleichen Verbindlichkeitsgrad wie zwingendes Recht. Somit scheint weniger das Steuerungsmittel "Recht" ungeeignet zu sein; nur die Steuerungsinstanz "Staat", die exklusiv über das Mittel "Recht" verfügt, ist mit dem adäquaten Einsatz überfordert.

Rechtspolitisches Bedauern, welches sich gegen die hoheitliche Regulierungsabstinenz bei gleichzeitiger privatwirtschaftlicher Steuerung richtet, bezieht sich in erster Linie auf einen vermuteten Verlust an Regulierungsqualität. Insbesondere wird von Regelungen ausgegangen, die nicht mehr - wie es als Ideal für staatliches Handeln verpflichtend ist - im Hinblick auf ein gesamtgesellschaftliches Wohlergehen getroffen werden, sondern selektiv mächtige wirtschaftliche Akteure begünstigen⁴.

Lehnt man aus diesen Gründen eine privatisierte Norm-

3) Marburger 1979, 117f.

4) Bopp-Schmehl u.a. 1984, Schatz 1984.



setzung ab, so stellt sich zwangsläufig die Frage, ob für diese zunächst nur rechtspolitische Position auch rechtliche Argumente in Anspruch genommen werden können. Die aus juristischer Sicht zu beantwortende Frage lautet dann, inwieweit Recht nicht nur ein Steuerungsmittel ist, welches dem Staat zur Regulierung gesellschaftlicher Bereiche zur Verfügung steht, sondern auch herangezogen werden kann, wenn gesellschaftliche Akteure staatliche Regulierung statt Verbandsregulierung verlangen.

Die vorausgegangenen Ausführungen zeigten, daß Recht als Argumentationssystem nicht ungeeignet ist, auch Ansprüche gegen die hoheitliche Rechtssetzungsinstanz auf einen bestimmten Grad an rechtlicher Regulierung zu begründen. Bezogen auf das Neue Modell konnte gezeigt werden, daß das Gemeinschaftsrecht durchaus herangezogen werden kann, um die Rechtswidrigkeit des privatisierten Normungssystems vorzutragen. Allerdings - und das ist entscheidend - hat ein Ergebnis juristischer Prüfung wonach der Staat bzw. auf EG-Ebene die Gemeinschaftsorgane die Technikregulierung selbst mit den Mitteln des Rechts vollständig vorzunehmen hätten, kaum Chancen auf eine Praxisrelevanz. Hat sich gezeigt, daß hoheitliche Rechtssetzungsorgane aus vielfältigen Gründen Schwierigkeiten haben, den Regelungsbedarf zu decken, so ist es unwahrscheinlich, daß der hoheitliche Rechtsetzer dennoch mit den Mitteln des Rechts zur Rechtssetzung gezwungen werden kann. Daher sollten sich rechtspolitische Überlegungen, die auf die Sicherung gesamtgesellschaftlicher Belange im System der Technikregulierung gerichtet sind, nicht so sehr mit



rechtlichen Fragen nach dem "Ob" eines hoheitlichen
Regelungsverzichts, sondern mit dem "Wie" befassen.

Allerdings sind gegenwärtig weder dem bundesdeutschen
Rechtssystem noch dem Gemeinschaftsrecht befriedigende
Vorgaben für die Delegation von Entscheidungsbefugniss-
sen auf nichtstaatliche Instanzen zu entnehmen. Wie
oben bereits unter Hinweis auf Wolf ⁵ dargestellt,
ist vornehmlich eine demokratische Verfahrensgestaltung
für die Sicherung von grundrechtsrelevanten Positionen
entscheidend. Allerdings sind gerade das Demokratie-
prinzip und der Grundrechtsschutz auf EG-Ebene noch
relativ unterentwickelt. Aus diesem Grunde sind auch
die rechtlichen Argumente rar, die im rechtspolitischen
Diskurs für eine verstärkte Demokratisierung der tech-
nischen Normung herangezogen werden könnten. Die Verab-
schiedung einer Europäischen Verfassung mit ausdrück-
lichem Bekenntnis zur Demokratie und zu den Grundrech-
ten der EG-Bürger wäre unter diesem Gesichtspunkt er-
forderlich.

5) Vgl. S. 26f.



A B K Ü R Z U N G E N

AFNOR	Association Française de Normalisation
BSI	British Standards Institution
CCITT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
DIN	Deutsches Institut für Normung
DKE	Deutsche Elektrotechnische Kommission im DIN und VDE
EFTA	European Free Trade Association
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
VDE	Verband Deutscher Elektrotechniker e.V.
VDMA	Verein Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
ZVEI	Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie e.V.

1

2

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- ANSELMANN, N.
Die Rolle der europäischen Normung bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes. In: Recht der internationalen Wirtschaft 1986, 936-941.
- ARNIM, H. H. von
Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland
München 1984
- BACKHERMS, J.
Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als Beliehener
Köln, Berlin, Bonn, München 1978
- BECKER, U.
Die EG - Harmonisierung im Bereich des Maschinenschutzes. In: Die Berufsgenossenschaft, Heft 9/1989, 550ff.
- BENDA, E.
Technische Risiken und Grundgesetz. In: BLÜMEL/WAGNER (Hrsg.): Technische Risiken und Recht, 1981, 2ff.
- BEUTLER, B./BIEBER, R./PIPKORN, J./STREIL, J.
Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik
3. Aufl. Baden-Baden 1987.
- BEYERLIN, U.
Umsetzung von EG-Richtlinien durch Verwaltungsvorschriften? In: Zeitschrift für Europarecht 1987, 126ff.
- BEYERLIN, U.
Die "neue" Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Umwelt- und Planungsrecht 1989, 361ff.
- BÖCKENFÖRDE, E.W.
Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs. In: ders.: Staat, Gesellschaft, Freiheit
Frankfurt a.M. 1976, 65ff.
- BOPP-SCHMEHL, A., HEIBOLT, U., KYPKE, U.
Technische Normung und Verbraucherinteressen im gesellschaftlichen Wandel
Frankfurt 1984
- BREUER, R.
Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung. In: Archiv des öffentlichen Rechts 101 (1976), 46ff.



BRINEMANN, W.

Die Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Tätigkeit bei der überbetrieblichen technischen Normung
Köln, Berlin, Bonn, München 1976

BRUHA, Th.

Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Deregulierung durch "Neue Strategie"?
In: Zeitschrift für ausländisches öffentliche Recht und Völkerrecht 1986, 1-33.

BRUHA, Th., KINDERMANN, H.

Rechtssetzung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 1(1986), 293-314.

DENNINGER, E.

Der Präventionsstaat. In: Kritische Justiz 1988, 1ff.

DIN (Hrsg.)

Grundlagen der Normungsarbeit des DIN
4. Aufl. Berlin, Köln 1982

EG-Kommission (Hrsg.)

Stichwort Europa. Die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse
Brüssel, Bonn 1988.

ERNST, W.

Rechtsgutachten zur Gestaltung des Verhältnisses der überbetrieblichen technischen Normung zur Rechtsordnung
Berlin, Köln, Frankfurt 1973

EVERLING, U.

Die allgemeine Ermächtigung der Europäischen Gemeinschaft zur Zielverwirklichung nach Art. 235 EWGV. In: Zeitschrift für Europarecht 1976 (Sonderheft), 2ff.

FALKE, J./JOERGES, CH.

Folgeprobleme der Europäisierung technischer Vorschriften und Normen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1987, 1051-1057.

GARVEY, T.

The New Commission Proposals on Harmonization of Technical Regulations. In: PELKMANS, J./VANHEUKELEN, M.: Coming to Grips with the Internal Market
Maastricht 1986, 69-77.

GRABITZ, E. (Hrsg.)

Kommentar zum EWGV
München 1988

1

GRIMM, D.
Reformalisierung des Rechtsstaats als Demokratie-
postulat? In: Juristische Schulung 1990, 704ff.

GROEBEN, H.v.d., BOECKH, H.v., THIESING, J.,
EHLERMANN, C.-D. (Hrsg.)
Kommentar zum EWG-Vertrag, 2 Bde.
3. Aufl. Baden-Baden 1982/83

GÜNDISCH, J.
Allgemeine Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung
des Europäischen Gerichtshofes. In: Schwarze, J.
(Hrsg.): Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Mark-
tes in der aktuellen Rechtsentwicklung
Baden-Baden 1983

GÜNTHER, B.
Die Haftung für fehlerhafte überbetriebliche tech-
nische Normen. Diss. iur.
Bielefeld 1979.

GUSY, Ch.
Wertungen und Interessen in der technischen Nor-
mung. In: Umwelt- und Planungsrecht 1986, 241-250

GUSY, Ch.
Administrativer Vollzugsauftrag und justizielle
Kontrolldichte im Recht der Technik. In: Deutsches
Verwaltungsblatt 1987, 497ff.

GUSY, Ch.
Leistungen und Grenzen technischer Regeln. In: Ver-
waltungsarchiv 1988, 68ff.

HARTLEY, T.
Consumer safety and the harmonization of technical
standards: the Low Voltage Directive. In: European
Law Review 7(1982), 55-62.

HEIMBURG, S. von
Verwaltungsaufgaben und Private. Funktionen und
Typen der Beteiligung Privater an öffentlichen Auf-
gaben unter besonderer Berücksichtigung des Bau-
rechts
Berlin 1982

HEINZ, K. E.
Grundrechtsschutz und Gemeinschaftsrecht - Zur Ent-
scheidung des BVerfG "Solange II". In: Die öffent-
liche Verwaltung 1987, 851-858.

HERBORT, U.
Bedeutung und Probleme nichtstaatlicher Normset-
zung, insbesondere bei der Regelung von technischen
Sachverhalten und Sicherheitsfragen.
Diplomarbeit an der Universität Bielefeld
Bielefeld 1984.

Vertical line on the right side of the page.

HESSE, K.
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik
Deutschland
16. Aufl. München 1988.

HILF, M.
Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemein-
schaften
Berlin, Heidelberg, New York 1982

HILF, M.
Solange II: Wie lange noch Solange? Der Beschluß
des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Oktober 1986.
In: Europäische Grundrechte Zeitschrift 1987, 1-7.

JOERGES, Ch.
Quality Regulation in Consumer Goods Markets. In:
DAINTITH, T./TEUBNER, G. (Hrsg.): Contract and Or-
ganisation
Berlin, New York 1986, 142ff.

JOERGES, Ch.
The New Approach to Technical Harmonization and the
Interest of Consumers: Reflections on the Require-
ments and Difficulties of a Europeanization of Pro-
duct Safety Policy. In: BIEBER, R./DEHOUSSE, R./
PINDER, J./WEILER, J. (Hrsg.): 1992: One European
market? A Critical Analysis of the Commission's
Internal Market Strategy.
Baden-Baden 1988, 151ff.

JOERGES, Ch./FALKE, J./MICKLITZ, H.-W./BRÜGGEMEIER,
G.
Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung
der Europäischen Gemeinschaft
Baden-Baden 1988

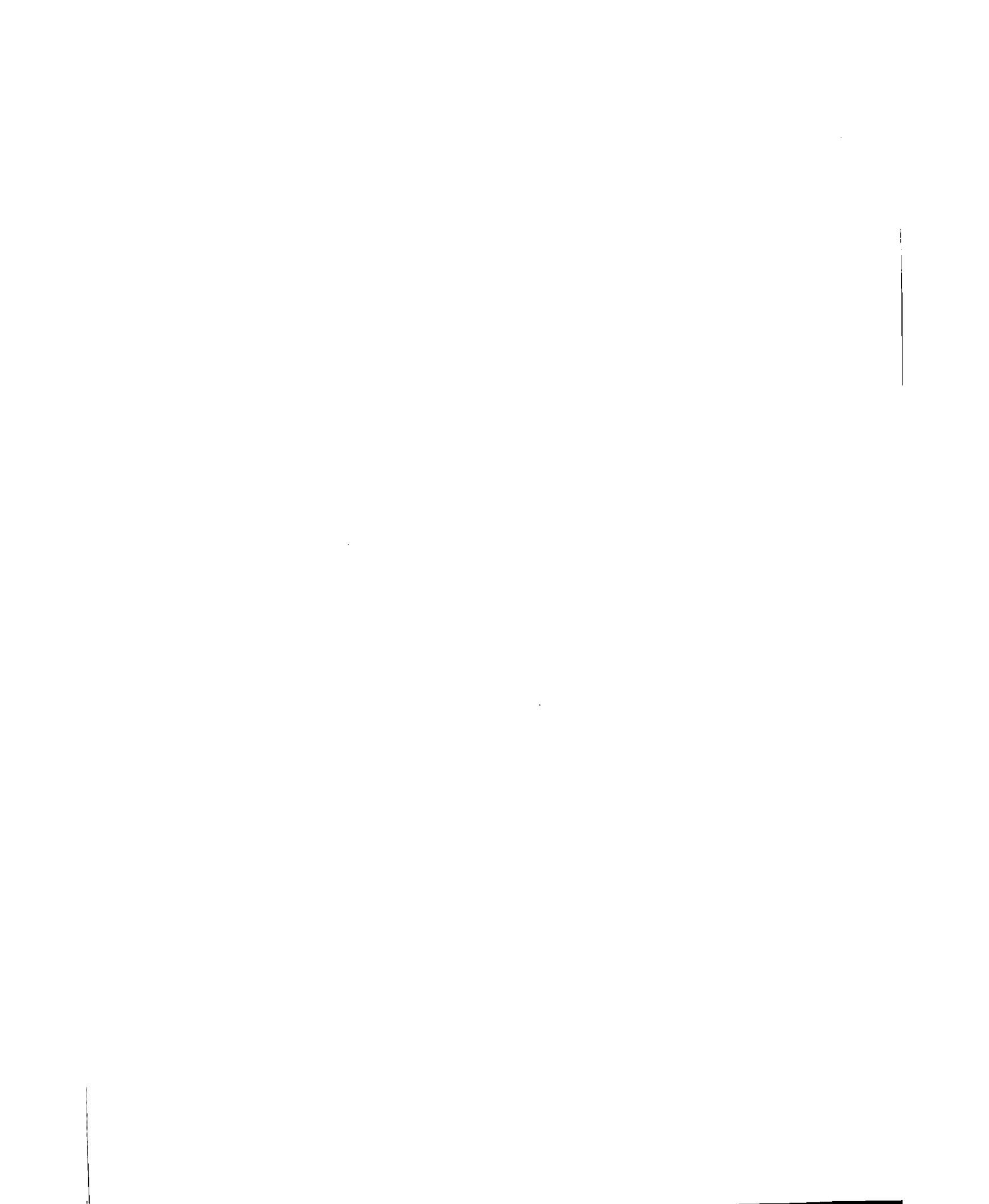
KAISER, J.H.
Grenzen der EG-Zuständigkeit. In: Zeitschrift für
Europarecht 1980, 97ff.

KUNERT, F.-J.
Normkonkretisierung im Umweltrecht. In: Neue Zeit-
schrift für Verwaltungsrecht 1989, 1018ff.

KUNIG, P.
Das Rechtsstaatsprinzip
Tübingen 1986

KYPKE, U.
Technische Normung und Verbraucherinteresse. Struk-
turelle, konzeptionelle und steuerungspolitische
Probleme technischer Regelwerke
Köln 1982

LAUWAARS, R.H.
Auxiliary Organs and Agencies in the E.E.C. In:
Common Market Law Review 17(1979), 367-387.



LERSNER, H. von
Das Umweltbundesamt im Vollzug der Umweltpolitik
des Bundes. In: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1983,
München, 37ff.

LÖTZ, W.
Europäische Produktnormen als Instrument des freien
Warenverkehrs, des Umweltschutzes und der techni-
schen Sicherheit - aus der Sicht der Verwaltung.
In: Gewerbearchiv 1989, 1ff.

LUKES, R.
Überbetriebliche technische Normen in den Rechts-
ordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten:
Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich,
Schweden - Organisation der Normung, Einfluß des
Staates, Beziehungen zum Verbraucherschutz
Köln, Berlin, Bonn, München 1979

MARBURGER, P.
Die Regeln der Technik im Recht
Köln, Berlin, Bonn, München 1979

MARBURGER, P.
Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normen.
In: Risiko - Schnittstelle zwischen Recht und Tech-
nik. Vorträge der VDE/VDI-Tagung vom 18./19.5.1982
in Seeheim, VDE-Studienreihe 2
Berlin, Offenbach 1982, 119-153.

MAUNZ, T./DÜRIG, G. (Hrsg.)
Grundgesetz. Kommentar.
München 1989

MOHR, C.
Zur Frage der Detaillierung grundlegender Sicher-
heitsanforderungen in EG-Richtlinien nach der neuen
Konzeption. In: DIN-Mitt.66 (1987), 245-246.

MÜLLER-FOELL, M.
Die Bedeutung technischer Normen für die Konkreti-
sierung von Rechtsvorschriften
Heidelberg 1987

MÜLLER-GRAFF, P.- Ch.
Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Bin-
nenmarktes. In: Zeitschrift für Europarecht 1989,
107ff.

NAUCKE, W.
Versuch über den aktuellen Stil des Rechts. In:
Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und
Rechtswissenschaft 1986, 189ff.

NICOLAYSEN, G.
Europäisches Gemeinschaftsrecht
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1979

Vertical line of text on the left side of the page.

Vertical line of text on the left side of the page.

- OFFE, C.
Strukturprobleme des kapitalistischen Staates
Frankfurt 1972
- OFFE, C.
Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reform-
politik.
Frankfurt 1975
- OFFE, C.
"Unregierbarkeit" - Zur Renaissance konservativer
Krisentheorien. In: HABERMAS, J. (Hrsg.): Stichwor-
te zur geistigen Situation der Zeit, Bd.1, 1979,
294ff.
- OFFE, C.
Korporatismus als System nichtstaatlicher Makro-
steuerung? In: Geschichte und Gesellschaft 1984,
234ff.
- PELKMANS, J./VANHEUKELEN, M. (Hrsg.)
Coming to Grips with the Internal Market
Maastricht 1986
- PELKMANS, J./VOLLEBERGH, A.
The Traditional Approach to Technical Harmoniza-
tion: Accomplishments and Deficiencies. In:
PELKMANS, J./ VANHEUKELEN, M. (Hrsg.): Coming to
Grips with the Internal Market
Maastricht 1986, 9-30.
- PELKMANS, J.
The New Approach to Technical Harmonization and
Standardization in: Journal of Common Market Stu-
dies 25 (1987), 249-269.
- RAMPELT, J.
Das DIN e.V. als Forum funktionaler Repräsentation
von Wirtschaftsverbänden, unveröff. Msk., Berlin
1983
- REDEKER, K.
Die anerkannten Regeln der Technik als Rechtsbe-
griff im öffentlichen Recht. In: DIN (Hrsg.) Techni-
sche Normung und Recht, DIN-Normungskunde Heft 14
Berlin, Köln 1979, 19-29.
- REICH, N.
Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die
Europäischen Gemeinschaften - Eine problemorien-
tierte Einführung in das europäische Wirtschafts-
recht
Baden-Baden 1987

Vertical line on the right side of the page.

RENGELING, H.-W.
Der Stand der Technik bei der Genehmigung umweltge-
fährdender Anlagen. Zur Bekämpfung der Luftverun-
reinigung im Recht der EG-Mitgliedstaaten und im
Europäischen Gemeinschaftsrecht
Köln, Berlin, Bonn, München 1985

RITTSTIEG, A.
Die Konkretisierung technischer Standards im Anla-
genrecht
Köln 1982

RÖHLING, E.
Überbetriebliche technische Normen als nichttarifä-
re Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt
Köln, Berlin, Bonn, München 1972

SCHATZ, H.
Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungs-
prozeß
Frankfurt, New York 1984

SCHUCHARDT, W.
Außertechnische Zielsetzungen und Wertbezüge in der
Entwicklung des deutschen technischen Regelwerks.
In: Technikgeschichte 46(1979), 227ff., 236ff.

SCHWARZE, J.
Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemein-
schaft. In: Europäische Grundrechte Zeitschrift
1986, 293ff.

SCHWARZE, J.
Europäisches Verwaltungsrecht, 2 Bde.
Baden-Baden 1988.

SCHWIERZ, M.
Die Privatisierung des Staates am Beispiel der Ver-
weisungen auf die Regelwerke privater Regelgeber im
Technischen Sicherheitsrecht
Frankfurt, Bern, New York 1986

SEIDEL, M.
Regeln der Technik und europäisches Gemeinschafts-
recht. In: Neue Juristische Wochenschrift 1981,
1120-1125.

STARKOWSKI, R.
Die Angleichung technischer Rechtsvorschriften und
industrieller Normen in der Europäischen Wirt-
schaftsgemeinschaft
Berlin 1973

STAUPE, J.
Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis
Berlin 1986



STRECKER, A.
Rechtsfragen bei der Verknüpfung von Rechtsnormen
mit technischen Normen
In: DIN (Hrsg.) Technische Normung und Recht, DIN-
Normungskunde, Bd.14
Berlin, Köln 1979, 43ff.

STRECKER, A.
Die starre Verweisung auf Normen in Rechtssetzung
und Verwaltung. In: DIN (Hrsg.) Verweisung auf
technische Normen in Rechtsvorschriften, DIN-Nor-
mungskunde, Heft 17
Berlin, Köln 1982, 79-87.

TEUBNER, G./WILLKE, H.
Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermediärer
Verbände. In: VOIGT, R. (Hrsg.): Verrechtlichung.
Königstein 1980, 46ff.

TRONNIER, H.-K.
Standardization and Harmonization Efforts in Eu-
rope. The Role of CENELEC and the Experience with
Low Voltage Directive. In: PELKMANS, J./
VANHEUKELEN, M. (Hrsg.): Coming to Grips with the
Internal Market
Maastricht 1986, 35-42.

VARDAKAS, E.
Role and Accomplishments of CEN with respect to
industrial standards. In: PELKMANS, J./VANHEUKELEN,
M. (Hrsg.): Coming to Grips with the Internal Mar-
ket
Maastricht 1986, 31-34.

VOELZKOW, H./HILBERT, J./HEINZE, R.
"Regierung durch Verbände" - am Beispiel der um-
weltschutzbezogenen Techniksteuerung. In: Politi-
sche Vierteljahresschrift 1987, 80ff.

WAGNER, H.
Zur rechtlichen Relevanz der Aussagen wissenschaft-
lich-technischer Sachverständiger bei der Genehmi-
gung großtechnischer Anlagen. In: NICKLISCH, F./
SCHÖTTELIUS, D./WAGNER, H. (Hrsg.) Die Rolle des
wissenschaftlich-technischen Sachverständigen bei der
Genehmigung chemischer und kerntechnischer Anlagen
Heidelberg 1982, 107ff.

WILLKE, H.
Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer
sozialen Steuerungstheorie
Königstein 1983

WOLF, R.
Das Bundesverfassungsgericht - Hüter der Umwelt?
In: Kritische Justiz 1984, 239ff.



WOLF, R.
Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente
und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken
am Beispiel des Immissionsschutzes
Opladen 1986a

WOLF, R.
Das Recht im Schatten der Technik. In: Kritische
Justiz 1986, 241ff.

WOLF, R.
Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft.
In: Leviathan 1987, 357ff.

