

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche
Analyse der technischen
Normung

Campus

Private Regierungen in der Techniksteuerung



Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Köln

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Voelzkow, Helmut:

Private Regierungen in der Techniksteuerung: eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung/
Helmut Voelzkow. [Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln]. – Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1996

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 24)
ISBN 3-593-35427-6

NE: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung <Köln>: Schriften des Max-Planck-Instituts ...

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1996 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	9
Abkürzungen	11
Vorwort	15
Kapitel 1	
Einführung	17
1.1 Gegenstand und Ziel der Untersuchung	17
1.2 Aufbau der Untersuchung	28
1.3 Empirische Basis	32
Kapitel 2	
Steuerungspotential organisierter Interessen und Demokratiepостulat: Das Dilemma der politischen Verbändesoziologie	35
2.1 Gefährdungen der parlamentarischen Demokratie durch organisierte Interessen	35
2.2 »Inszenierter Pluralismus«	45
2.3 Organisierte Interessen als Objekt staatlicher Regulierung: Zur Diskussion über ein Verbändegesetz	49
2.4 Unregierbarkeit, Staatsversagen und der Beitrag der Verbände zur gesellschaftlichen Ordnung	55
2.5 Staatsentlastung durch Verbände als Ziel prozeduraler Steuerung: »Inszenierter Korporatismus«	67
2.6 Regulierte Selbstregulierung in der Demokratie – Defizite der politisch-normativen Theorie	73
2.7 Zusammenfassung und Ausblick: Hierarchie versus Verhandlung	81

Kapitel 3

Das verbandliche System technischer Regelsetzung und seine interorganisatorischen Vernetzungen	91
3.1 Gesamtüberblick über das verbandliche System technischer Regelsetzung	91
3.2 Nationale Normenorganisation: Das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN)	95
3.3 Europäische Normenorganisation: CEN/CENELEC	110
3.4 Internationale Normungsorganisation: ISO/IEC	121
3.5 Beziehungen zwischen den nationalen, europäischen und internationalen Normungsorganisationen im Überblick	125

Kapitel 4

Funktionen technischer Regelsetzung	131
4.1 Reduzierung von Transaktionskosten	133
4.2 Internalisierung externer Effekte	143
4.3 Zusammenfassung	147

Kapitel 5

Chancen und Risiken der entwicklungsbegleitenden Normung am Beispiel der CIM-Schnittstellennormung	149
5.1 Die entwicklungsbegleitende Normung als Schnittstelle zwischen Forschung und Entwicklung, Technikfolgenabschätzung und technischer Regulierung	151
5.2 Entwicklungsbegleitende Normung für die rechnerintegrierte Produktion	162
5.2.1 Normung als Engpaß der rechnerintegrierten Produktion	163
5.2.2 Initiativen zur CIM-Schnittstellennormung	170
5.2.3 Zwischen technozentrischer und anthropozentrischer Technikgestaltung: CIM am Scheideweg	172
5.2.4 Die Normung als »Weiche« zwischen zwei technischen Entwicklungspfaden	178
5.3 Grenzen der Legitimation durch Partizipation in der entwicklungsbegleitenden Normung	181

Kapitel 6

Grundlagen verbandlicher Regierungsfähigkeit in der technischen Regelsetzung	185
6.1 Organisatorische Voraussetzungen der Staatsentlastung durch private Regierungen	186
6.2 Quellen verbandlicher Regierungsfähigkeit	191
6.3 Grundlagen verbandlicher Regierungsfähigkeit in der technischen Regelsetzung	195
6.3.1 Verpflichtungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz bei der Durchsetzung technischer Regeln	195
6.3.2 Mobilisierungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz	207
6.3.3 Entscheidungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz	209
6.4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	214

Kapitel 7

Prozedurale Steuerung der verbandlichen Regelsetzung in Deutschland	219
7.1 Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Staat und verbandlicher Regelsetzung als demokratiethoretisches Problem	219
7.2 Anerkennung und formale Vorgaben der verbandlichen Regelsetzung durch den Staat	223
7.3 Organisations- und Beteiligungsdefizite in der technischen Normung	230
7.3.1 Empirische Befunde	230
7.3.2 Gründe für die Organisations- und Beteiligungsdefizite	235
7.3.3 Folgen der Organisations- und Beteiligungsdefizite	239
7.4 Partizipative Steuerung des Staates	242
7.4.1 Staatliche Hilfen für die Verbraucherinteressen: Der Verbraucherrat im DIN	243
7.4.2 Staatliche Hilfen für die Umweltinteressen: Die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN	245
7.4.3 Staatliche Organisationshilfen für den Arbeitsschutz in der technischen Regelsetzung	249
7.5 Zusammenfassung	256

Kapitel 8

Prozedurale Steuerung der technischen Normung in Europa	261
8.1 Von der administrativen Einzelfallregulierung zur »regulierten Selbstregulierung«: Rekonstruktion des Bedeutungszwaches europäischer Normung	266
8.1.1 Die Abgrenzung zwischen staatlicher und verbandlicher Normsetzung als politisch-institutionelles Problem der europäischen Integration	266
8.1.2 Das Scheitern der rechtlichen »Vollharmonisierung«	270
8.1.3 Strategiewechsel: Der Weg zur »Neuen Konzeption«	272
8.2 Demokratische Defizite der europäischen Normung und kompensatorische Korrekturen der Europäischen Kommission	285
8.2.1 Chancen der »Neuen Konzeption« für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz	285
8.2.2 Risiken der »Neuen Konzeption« für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz	293
8.2.3 Das Reformmodell der Kommission: Das »Grünbuch zur Entwicklung der Europäischen Normung«	299
8.2.4 Partizipative Steuerung in der Europäischen Normung: Die Doppelstrategie der Europäischen Kommission	303
8.3 Zusammenfassung	306

Kapitel 9

Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung in der technischen Regelsetzung	309
9.1 Steuerungstheoretische Perspektive	311
9.2 Demokratietheoretische Perspektive	319

Literatur	333
-----------	-----

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

1	Demokratiethoretische Zieldefinitionen	78
2	Organisationsstruktur des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.	99
3	Organisationsstruktur von CEN/CENELEC	113
4	Behandlung von Projektvorschlägen	116
5	Entstehung einer Europäischen Norm	117
6	Abstimmung über eine Europäische Norm	119
7	Erarbeitung einer Europäischen Vornorm	120
8	Organisatorische Verflechtung von CEN/CENELEC	122
9	Organisationsstruktur von ISO und IEC	124
10	Beteiligung der Länder an der internationalen Normung	126
11	Beziehungen zwischen nationalen, europäischen und internationalen Normungsebenen und Verpflichtungen der nationalen Normungsorganisationen	128
12	Soziale Ordnungsniveaus und Transaktionskosten	142
13	Koordinative und regulative technische Regeln	148
14	Organisation der Kommission Arbeitsschutz und Normung	255
15	Die Kommission Arbeitsschutz und Normung im System technischer Normung	256

16	Verhältnis von technischen Vorschriften und technischen Normen	281
17	Verknüpfung politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen in der technischen Regelsetzung	329

Tabellen

1	Daten zur Tätigkeit des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.	98
2	Finanzierung des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.	104
3	Stand der Normung in ISO/IEC, CEN/CENELEC und DIN	112
4	Beteiligung an der Normung nach Funktionsgruppen (in %)	234

Abkürzungen

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AfA	Arbeitskreis für Arbeitsstudien
AECMA	Association Europeenne des Constructeurs de Materiel Aero-spatial, Europäische Vereinigung der Hersteller von Luft- und Raumfahrtgeräten
AG	Assemblee Generale, Generalversammlung
AGÖF	Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute
AGV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e.V.
AMICE	European CIM Architecture
Art.	Artikel
ASB	Associated Body, Assoziierte Organisation
ATV	Abwassertechnische Vereinigung e.V.
BAU	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BT	Bureau Technique, Technisches Büro
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
CA	Conseil d'Administration, Verwaltungsrat
CAP	Computer Aided Planning; computerunterstützte Planung und Arbeitsvorbereitung
CAD	Computer Aided Design; computerunterstütztes Konstruieren
CAM	Computer Aided Manufacturing; Verfahren und Techniken der computergesteuerten Fertigung; zum Beispiel programmgesteuerte Bearbeitungsmaschinen
CAQ	Computer Aided Quality Assurance; computerunterstützte Qualitätssicherung
CCA	CENELEC Certification Agreement, CENELEC-Zertifizierungs-Abkommen
CCC	CENCER-Certification Committee, CENCER-Zertifizierungskomitee

CDL	Comitee de Lectures, Normenprüfstelle
CEC	Comission of the European Communities; Kommission der Europäischen Gemeinschaften
CECC	CENELEC Electronic Components Committee, CENELEC-Komitee für Bauelemente der Elektronik
CEN	Comitee Europeen de Normalisation, Europäisches Komitee für Normung
CENCER	CEN Certification, CEN-Zertifizierung
CENELEC	Comitee Europeen de Normalisation Electrotechnique, Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung
CEPT	Conference Europeenne des administration des Postes et des Telecommunications, Europäische Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen
CIM	Computer Integrated Manufacturing; Verknüpfung aller computer-unterstützten Abteilungen in der Fertigung
COREPER	Comitee des Representants Permanents; Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten
CS	Central Secretariat, Zentralsekretariat
DAR	Deutscher Akkreditierungsrat
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DKE	Deutsche Elektrotechnische Kommission
DNR	Deutscher Naturschutzring
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V.
ECISS	European Committee for Iron and Steel Standardization, Europäisches Komitee für Eisen- und Stahlnormung
ECITC	European Committee for Information Technology Certification, Europäisches Komitee für die Zertifizierung in der Informationstechnik
E3C	European Certification Coordination Committee, Europäisches Komitee für die Zertifizierungs-Koordination
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEB	Europäisches Umweltbüro
EFTA	European Free Trade Association, Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaften
EN	Europäische Norm
ENV	Europäische Vornorm
EOTC	European Organization for Testing and Certification
EP	Europäisches Parlament
ETSI	European Telecommunications Standards Institute; Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen
EU	Europäische Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWOS	European Workshop for Open Systems
FCKW	Flour-Chlor-Kohlen-Wasserstoffe
FNErg	Fachnormenausschuß Ergonomie
GG	Grundgesetz
GMD	Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung
HAR	Harmonization Agreement for Cables and Cords, HAR-Abkommen über Kabel und Leitungen
HBS	Hans-Böckler-Stiftung
HD	Harmonisierungsdokument
ICONE	Index comparatif des normes nationales en Europe; Vergleichendes Register für nationale Normen in Europa
IEC	International Electrotechnical Commission, Internationale Elektro- technische Kommission
IG	Industriegewerkschaft
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
ISIS	Integrated Standardization Information System, Integriertes Normungsinformationssystem
ISO	International Organization for Standardization, Internationale Organisation für Normung
ITSTC	Information Technology Steering Committee, Informationstechnik Lenkungs Komitee
JTC	Joint Technical Committee, Gemeinsames Technisches Komitee von ISO oder IEC
JWG	Joint Working Group, Gemeinsame Arbeitsgruppe
KAN	Kommission Arbeitsschutz und Normung
KCIM	Kommission Computer-Integrated-Manufacturing im DIN
KEG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften (englisch: CEC)
KU im DIN	Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN
NA	Normenausschuß
OSA	Open Systems Architecture
PC	Programming Committee, Programmkomitee
PNE	Presentation des Normes Europeennes, Gestaltung von Europäischen Normen
PPS	Computergestützte Produktionsplanung und -steuerung
PQ	Primary Questionnaire, Erstfragebogen
prEN	Europäischer Norm-Entwurf (pr = »projet«)
prENV	Europäischer Vornorm-Entwurf
prHD	Harmonisierungsdokument-Entwurf
RD	Reference Document, Bezugsdokument

REFA	Verband für Arbeitsstudien und Betriebsorganisation e.V.
RKW	Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft e.V.
SC	Sub-Committee; Subkomitee (im DIN: Arbeitsausschuß)
SG	Secretary General, Generalsekretär
TA	Technische Anleitung
TBS	Technologieberatungsstelle
TC	Technical Committee; Technisches Komitee (im DIN: Normenausschuß)
TGB	Technisches Gewerkschaftsbüro
UBA	Umweltbundesamt
UQ	Updating Questionnaire, Fortschreibfragebogen
UVV	Unfallverhütungsvorschriften
VDE	Verband Deutscher Elektrotechniker e.V.
VDI	Verein Deutscher Ingenieure e.V.
WG	Working Group, Arbeitsgruppe
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Vorwort

Das hier als Band 24 der Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung vorgelegte Buch entstand im wesentlichen aufgrund einer mehrjährigen Forschungstätigkeit, die der heute an diesem Institut tätige Verfasser noch als Mitarbeiter von Rolf Heinze an der Ruhr-Universität Bochum durchführte. In der Zeit, in der das Manuskript entstand, war Herr Voelzkow ein halbes Jahr als Gastwissenschaftler an diesem Institut. Die Arbeit, die der Ruhr-Universität Bochum als Habilitationsschrift vorgelegen hat, paßt mit ihrem Thema und dem verwendeten analytischen Ansatz so genau in das mit Fragen gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung befaßte Forschungsprogramm dieses Instituts, daß der Verfasser selbst die Veröffentlichung in der Schriftenreihe des Instituts vorschlug. Wir haben diesen Vorschlag mit großer Freude aufgegriffen.

Köln, im September 1995

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf

Kapitel 1

Einführung

1.1 Gegenstand und Ziel der Untersuchung

In den Sozialwissenschaften werden seit einigen Jahren verstärkt die Möglichkeiten und Grenzen einer »staatlichen Politik der Staatsentlastung«¹ oder einer »Regulation der Selbstregulation«² diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Empfehlung, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Zuständigkeit von privaten Interessenorganisationen und gesellschaftlichen Verhandlungssystemen zu belassen oder sogar öffentliche Aufgaben, die bislang in der Zuständigkeit staatlicher Stellen lagen, aktiv in die Zuständigkeit von solchen außerstaatlichen soziopolitischen Regulierungspotenzen zu überführen. Solche Vorschläge gehen davon aus, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben³ nicht unbedingt durch staatliche Instanzen erfolgen muß. Denkbar sind vielmehr auch Beiträge von außerstaatlichen (verbandlichen) Organisationsgewalten. Vom Standpunkt öffentlicher Politik stellt dieser (neokorporatistische) Ansatz den Versuch dar, den von Verbänden geschaffenen Typus gesellschaftlicher Ordnung⁴ für öffentliche Aufgaben, die ansonsten Gegenstand direkter staatlicher Interventionen werden müßten, zu instrumentalisieren.

1 Vgl. z.B. Offe (1987).

2 Vgl. dazu z.B. Streeck (1983b) oder Streeck/Schmitter (1985).

3 Von »öffentlichen Aufgaben« soll – in Anlehnung an Kirberger (1978: 99) – dann gesprochen werden, wenn zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:

- Die Aufgaben müssen nach kollektiven Wertvorstellungen als lösungsbedürftig angesehen werden.
- Die Erfüllung der Aufgaben läßt sich nicht generell durch privatwirtschaftliches, d.h. marktbezogenes Tätigwerden erreichen (»Marktversagen«); vgl. zum Marktversagen auch Kapitel 2.

4 Vgl. dazu Streeck/Schmitter (1985).

Hintergrund dieser Politikstrategie einer staatlich regulierten Selbstregulierung bildet die Annahme, daß eine solche Politik der öffentlichen Nutzung verbandlicher Organisationspotentiale gegenüber der alternativ denkbaren etatistischen Politikvariante funktionale Vorteile vorweisen kann. Die Defizite direkter staatlicher Intervention (wie etwa die Grenzen rechtlicher Regulierung oder spezifische Legitimationsengpässe) können demnach durch einen öffentlichen Gebrauch privater Interessenorganisationen umgangen werden. Folgt man diesem Ansatz, dann besteht die Aufgabe des Staates vor allem darin, geeignete Verhandlungssysteme herzustellen und mit dem Instrumentarium der »prozeduralen Steuerung« bzw. der »dezentralen Kontextsteuerung«⁵ für die öffentliche Indienstnahme zu aktivieren oder sich in bereits bestehende Verhandlungssysteme »einzuklinken«, um dort durch eine Reorganisation der vorfindbaren Strukturen bzw. eine aktive Mitwirkung die Berücksichtigung öffentlicher Belange sicherzustellen.

Diese Empfehlung ist allerdings an zwei Voraussetzungen gebunden, die die steuerungstheoretischen Grundlagen und die demokratietheoretischen Implikationen betreffen. Zum einen müssen die bereits vorhandenen oder neu geschaffenen außerstaatlichen Organisationspotentiale auch tatsächlich für die Übernahme öffentlicher Aufgaben geeignet sein. Dieser Aspekt bezieht sich auf die spezifischen Steuerungspotentiale von privaten Interessenorganisationen und gesellschaftlichen Verhandlungssystemen. Die Lösung bestimmter gesellschaftlicher Probleme wird außerstaatlichen Stellen offensichtlich eher zugetraut als staatlichen Stellen. Dieser Position kann kritisch entgegengehalten werden, daß die Hoffnungen auf die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit organisierter Interessen überzogen werden und die Erwartungen, die an die dezentrale Makrosteuerung gerichtet werden, gewissermaßen »viel zu schön sind, um wahr zu sein«. Klärungsbedürftig ist folglich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die vermuteten staatsentlastenden Effekte, die im Zuge des geordneten »Rückzugs« des Staates verstärkt in Anspruch genommen werden sollen, tatsächlich zustande kommen.

Zum anderen darf eine staatliche Politik der Staatsentlastung natürlich nicht die demokratischen Fundamente des politischen Gemeinwesens untergraben. Dem Modell dezentraler Makrosteuerung wird in dieser Hinsicht entgegengehalten, daß es den Anforderungen, die aus demokratietheoretischen Zusammenhängen ableitbar sind, prinzipiell nicht genügen kann und eine praktische Anwendung des Modells schwerwiegende »Kreislaufstörun-

5 Vgl. z.B. Teubner/Willke (1984).

gen« im System der Demokratie erzeugen würde. Die Kritik geht damit über die steuerungstheoretischen Zweifel hinaus und besagt, daß die öffentliche Nutzung korporatistischer Arrangements »nicht einmal dann schön wäre, wenn sie wahr«, also steuerungstechnisch machbar wäre. Zwar wird die Empfehlung einer öffentlichen Instrumentalisierung von Verhandlungssystemen gemeinhin auch mit der Forderung verknüpft, der Staat habe zu kontrollieren, daß die strukturellen (d.h. auch demokratischen) Grundlagen für die anvisierten selbstregulatorischen Prozesse gegeben sind; andernfalls habe der Staat dafür Sorge zu tragen, daß die Demokratieverträglichkeit hergestellt und abgesichert werden kann. Unklarheiten bestehen aber darüber, wie eine Sicherstellung der Demokratie in verbandlichen Verhandlungssystemen konkret aussehen soll (und ob eine solche Demokratisierung, wenn sie denn realisierbar wäre, nicht wiederum zu Lasten der Funktionsfähigkeit korporatistischer Arrangements gehen würde).

Die vorliegende Arbeit über staatliche Eingriffe in das verbandliche System technischer Regelsetzung will zeigen, daß verschiedene Varianten einer »prozeduralen Steuerung«, die die Steuerungspotentiale von verbandlichen Verhandlungssystemen und ihre demokratische Legitimation erhöhen sollen, in dem komplexen Bereich der Techniksteuerung bereits auf eine längere Tradition zurückblicken können. Erwartet wird dabei, daß die vorgelegten Befunde nicht nur die analytisch-deskriptive Forschung über verbandliche Verhandlungssysteme und ihre öffentlichen Funktionen, sondern auch die politisch-normative Diskussion über die Sollzustände im Verhältnis von staatlichen und soziopolitischen Regulierungspotenzen anregen können. Die technische Regelsetzung wird damit als ein empirischer Anwendungsfall prozeduraler Steuerungsversuche mit impliziten steuerungs- und demokratietheoretischen Ansprüchen angesehen und im Hinblick auf die konkreten staatlichen Vorgaben durchleuchtet.

Der Begriff »Regeln der Technik« umfaßt überbetriebliche technische Normen⁶ oder Vornormen, Richtlinien, Merkblätter und unter anderen

6 »Technische Normen« sind dabei eine wichtige Teilmenge der Gesamtheit technischer Regeln. Technische Normen zeichnen sich durch institutionelle Aspekte ihrer Erstellung aus. Nach einer Definition, die von der Internationalen Normungsorganisation ISO (International Organization for Standardization) und der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE/UNO) anerkannt wurde, ist eine technische Norm eine »technische Spezifikation bzw. ein anderes, der Öffentlichkeit zugängliches Dokument, das in Zusammenarbeit mit allen interessierten Kreisen und mit deren Konsens oder allgemeiner Billigung aufgestellt wird, sich auf die vereinten Ergebnisse von Wissenschaft, Technik und Erfahrung stützt, den größten Nutzen der Allgemeinheit

Bezeichnungen kursierende technische Spezifikationen, die von überbetrieblichen Organisationen zur allgemeinen Anwendung aufgestellt werden. Mehrere zusammenhängende Regeln der Technik können in sogenannten »Regelwerken« zusammengefaßt sein.

Eine erste Klassifizierung der Regeln der Technik differenziert nach ihrer Herkunft. In dieser Einteilung sind, abgesehen von Grenzwertfestlegungen und technischen Regeln, die in Form von Verwaltungsvorschriften erstellt werden, Regelwerke von privatrechtlichen Organisationen und Regelwerke von öffentlich-rechtlichen Ausschüssen zu unterscheiden.

In Deutschland werden technische Regeln (wie auch in anderen westlichen Industrieländern) vorwiegend von privatrechtlich verfaßten Organisationen aufgestellt.⁷ Beispielhaft genannt seien hier vorab das besonders wichtige Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN), dessen Normen als ein »technisches Regelwerk der Selbstverwaltung« (Zemlin 1972) eingestuft werden, der Verband Deutscher Elektrotechniker e.V. (VDE), der eng mit dem DIN verbunden ist, sowie der Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI), der Deutsche Verein des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) oder die Abwassertechnische Vereinigung e.V. (ATV), die wichtige technische Regeln für bestimmte Teilbereiche des Umweltschutzes aufstellen. Über 150 Organisationen dieser Art sind in Deutschland mit der Erarbeitung und Verbreitung solcher Regeln der Technik beschäftigt.⁸ Mit der zunehmenden Integration europäischer und weltweiter Absatzmärkte gewinnen zudem auch auf der europäischen und der internationalen Ebene privatrechtliche Organisationen mit regelsetzender Kompetenz an Bedeutung.

Speziell für die Bereiche der technischen Sicherheit und des Umweltschutzes gibt es in Deutschland ergänzend zu den Regelwerken der privaten Vereine ferner zahlreiche technische Regeln, die von öffentlich-rechtlichen Ausschüssen (wie beispielsweise dem Deutschen Dampfkesselausschuß, dem Ausschuß für Gefahrstoffe oder dem Kerntechnischen Ausschuß) erarbeitet werden. Von hoher Relevanz sind zudem die Unfallverhütungsvorschriften (UVV) der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, also der

zum Ziel hat und von einem qualifizierten Gremium auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene angenommen wurde« (zitiert nach Nicolas/Repussard 1988: 11). Der Begriff der technischen Norm ist damit den solchermaßen ausgewiesenen Dokumenten der anerkannten Normenorganisationen vorbehalten.

7 Vgl. dazu Marburger (1979, 1991) und Marburger/Gebhard (1993).

8 Eine Übersicht der deutschen und internationalen Regelwerke enthalten zwei Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Normung; vgl. DIN (1978) und DIN (1988c).

Berufsgenossenschaften, die ebenfalls über ein umfassendes technisches Regelwerk verfügen. Die UVV werden nach einem festgelegten Verfahren durch Fachausschüsse mit Genehmigung des Bundesarbeitsministers erstellt und sind als Rechtsnormen für Unternehmer und versicherte Arbeitnehmer verbindlich.⁹

Nimmt man die zahlreichen, teils privat- und teils öffentlich-rechtlich verfaßten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz gemeinsam in den Blick, dann hat man es mit einem überaus komplexen »Policy-Network«¹⁰ zu tun, das für die Detailregulierung der Technik zuständig ist.

In dieser Untersuchung werden jedoch die öffentlich-rechtlichen Ausschüsse und die Berufsgenossenschaften nur am Rande einbezogen. Zwar werfen auch sie eine Reihe von Fragen auf – beispielsweise im Hinblick auf ihre Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsverfahren, ihre Zusammensetzung und Interessenberücksichtigungsmuster sowie ihre Legitimationsgrundlagen –, sie sind aber durch Rechtsverordnung geschaffen und solchermaßen in höherem Maße als die privatrechtlichen Organisationsformen rechtlich legitimiert. Das Augenmerk richtet sich hier vor allem auf die privatrechtlich verfaßten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz, weil gerade sie immer wieder auf steuerungs- oder demokratietheoretisch begründete Vorbehalte stoßen. Solche Vorbehalte könnten prinzipiell jederzeit zum Anlaß genommen werden, die Verfaßtheit der technischen Regelsetzung zur Disposition zu stellen. Bereits die Klassifikation in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen macht ja deutlich, daß die technische Regelsetzung als eine öffentliche Aufgabe anzusehen ist, die sowohl von staatlichen Einrichtungen als auch von verbandlichen Verhandlungssystemen erfüllt werden kann.

Die verbandliche Regelsetzung der privatrechtlichen Organisationen wie beispielsweise des Deutschen Instituts für Normung oder des Vereins Deutscher Ingenieure betrifft die Lebensqualität in der modernen »Risikogesellschaft« (Beck 1986) in mannigfacher Weise. Die technische Regelsetzung stellt nämlich ein Segment regulativer Politik dar, in dem bindende Vorgaben für das Handeln von Marktakteuren traditionell durch solche privaten, »quasi semistaatlichen Institutionen« (Kypke 1982: 6) gesetzt werden.

9 Vgl. zur technischen Regelsetzung der Berufsgenossenschaften Bauerdick (1993), Baum (1986), Leube (1988) oder Stürk (1986).

10 Vgl. zu diesem Begriff und seinen theoretischen Implikationen die Beiträge in Marin/Mayntz (1991) sowie Mayntz (1993).

Auch wenn man sie gemeinhin nicht wahrnimmt, die technischen Regeln privater Organisationen sind allgegenwärtig. Nahezu alles, was an technischen Produkten und Verfahren im Alltag vorzufinden ist und das Leben erleichtert, möglicherweise aber auch gefährden könnte, unterliegt ihren technischen Regeln. So wurde bspw. der vorliegende Text mit einem Personal-Computer erfaßt und weiterverarbeitet, dessen Komponenten von der Tastatur über die Innereien des Rechners bis hin zum Bildschirm und zum Laserdrucker zahlreichen technischen Regeln entsprechen. Zuvor wurden einzelne Passagen handschriftlich vorformuliert, wobei normgerechtes Schreibmaterial zum Einsatz kam (u. a. Kugelschreiberminen nach DIN 16554, die für einen mindestens 200 m langen Strich gut sein und nicht schmieren sollen und die zudem in ihren Abmessungen so gehalten sind, daß sie in den offensichtlich ebenfalls normgerechten Kugelschreiber passen). In den abendlichen Stunden erhellte eine Schreibtischlampe den Arbeitsprozeß, die den einschlägigen technischen Regeln des Verbandes der Elektrotechniker entspricht – dies zumindest läßt das vde-Zeichen vermuten. Eine Glühbirne der Schreibtischlampe konnte nach ihrem abrupten Ableben ohne Schwierigkeiten ausgewechselt werden, weil ihre Fassung der DIN-Norm 49620 entsprach. Die Arbeit wurde erleichtert durch eine gewisse Ruhe, die nicht nur der verständnisvollen Selbstdisziplin der anderen Familienmitglieder, sondern sicherlich auch der Schallisolierung des Gebäudes (nach DIN 4109 »Schallschutz im Hochbau«) zuzuschreiben ist. Den Lärmpegel des Rasenmähers des weniger rücksichtsvollen Nachbarn, ebenfalls Sache einer Norm, konnte freilich auch sie nicht abschirmen. Die beim Verfassen längerer Texte unvermeidlichen »Denkpausen« wurden trotz aller Aufklärungskampagnen mit der einen oder anderen Zigarette versüßt, deren Packung nicht nur die Warnung der EG-Gesundheitsminister enthält, daß das »Rauchen die Gesundheit gefährdet«, sondern auch den informativen Hinweis, daß der Rauch der gewählten Sorte nach einer Meßnorm der Internationalen Normenorganisation ISO durchschnittlich 0,9 mg Nikotin und 13 mg Kondensat (Teer) enthält. Ausgedruckt wurde der vorliegende Text schließlich auf Papier, das dem gängigen Format DIN-A-4 entspricht.

Nun mögen solche aus dem Alltag gewonnenen Beispiele noch vergleichsweise belanglos erscheinen. Wer sich jedoch näher mit den Strukturen des Technik- und Umweltrechts befaßt, wird recht schnell feststellen, daß die verschiedenen Gesetze und Rechtsverordnungen die sicherheits- und umwelttechnischen Einzelanforderungen nicht selbst festlegen, sondern vorrangig Genehmigungs- und Überwachungsverfahren reglementieren. Sie geben abstrakt gehaltene Sicherheits- und Umweltschutzziele vor und be-

dienen sich unbestimmter Rechtsbegriffe (wie bspw. des »Standes der Technik«), um den geforderten Sicherheits- und Umweltstandard zu umschreiben. Die konkreten Beschaffenheitsanforderungen finden sich dann zumeist in den technischen Regelwerken.¹¹ Die Regeln der Technik sind deshalb für den Arbeitsschutz, den Verbraucherschutz und den Umweltschutz von entscheidender Bedeutung.

Für die Arbeitnehmer sind dabei vor allem die technischen Regelwerke relevant, die Aussagen über ihre Arbeitsbedingungen, also beispielsweise die Sicherheit und Ergonomie der im Arbeitsprozeß eingesetzten Arbeitsmittel, enthalten. Die Wahrung der Interessen der Verbraucher hängt ab von den Regelwerken, die der Sicherheit, Qualität und Gebrauchstauglichkeit der Produkte dienen. Als Bürger teilen alle das Interesse an jenen technischen Regelwerken, die negative externe Effekte der Produktion oder Konsumtion begrenzen, damit Gesundheit und Umwelt auch in der Industriegesellschaft möglichst unbeschadet bleiben. Technische Regeln sind deshalb auch mehr als nur die Beschreibung technischer Sachverhalte. Sie reflektieren auch ökonomische, ökologische, soziale und andere politische Zielgrößen. In die technischen Regeln fließen damit auch außertechnische Kriterien und Wertbezüge¹² ein. Besonders offenkundig werden solche außertechnischen Bezüge der genannten technischen Regeln, die den Schutz von Leben, Gesundheit, Sachgütern und Umwelt vor potentiellen Gefahren aus der Herstellung oder Verwendung technischer Artefakte bezwecken.

Die technische Regelsetzung hat bislang überraschenderweise die Aufmerksamkeit der Sozialwissenschaften nicht auf sich ziehen können. Gleichwohl kommt ihr sowohl eine überragende theoretische als auch eine erhebliche politische Bedeutung zu.¹³ Von theoretischer Relevanz ist vor allem der Beitrag der technischen Regelsetzung zur Herstellung gesellschaftlicher Ordnung. Bei den technischen Regeln geht es letztlich um soziale Normen¹⁴, die individuelles Verhalten zu koordinieren suchen. Die technischen Regeln müssen auf legitime Weise hervorgebracht werden und bedürfen zu ihrer Durchsetzung wie auch immer generierter Sanktionspotentiale. Die Regelsetzung und die Sanktionierung »abweichenden Verhaltens« sind dabei Gegenstand kollektiven Handelns und damit ein Betäti-

11 Vgl. dazu z.B. Lübbe-Wolff (1990), Marburger/Gebhardt (1993), Roßnagel (1986), Pitschas (1989), Wolf (1986a; 1986b).

12 Vgl. bspw. Ropohl/Schuchardt/Lauruschkat (1984), Voelzkow/Hilbert/Heinze (1987: 80 ff.), Battis/Gusy (1988: 22 ff.).

13 Vgl. Mai (1988).

14 Vgl. dazu auch Joerges (1989).

gungsfeld organisierter kollektiver Interessenvertretung in komplexen Sozialsystemen. In dieser Hinsicht soll die vorliegende Studie zur Klärung der Frage beitragen, unter welchen spezifischen Umständen die privaten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik, die als übergeordnete Gremien funktionaler Repräsentation auf dem System organisierter Interessen aufbauen und als »private Regierungen«¹⁵ fungieren, ihre quasi-öffentliche Autorität ausüben und an der Produktion und Implementation bindender gesellschaftlicher Entscheidungen teilhaben können.

Von politischer Bedeutung ist die technische Normung nicht zuletzt deshalb, weil sie nicht nur die (mehr oder minder partikularen) Interessen jener Akteure berührt, die sich aktiv an der technischen Regelsetzung beteiligen, sondern in mannigfacher Weise auch die Interessen nicht beteiligter Betroffenenengruppen und damit letztlich auch der Öffentlichkeit. Die technische Regelsetzung ersetzt offenkundig in vielen Fällen staatliche Eingriffe zur Techniksteuerung. Eben dieser Sachverhalt, daß nicht staatliche Stellen, sondern private Vereine mit der Erstellung technischer Regelwerke für den Arbeitsschutz, Verbraucherschutz oder Umweltschutz befaßt sind, erzeugt immer wieder aufs Neue Kritik.

In der jüngeren sozialwissenschaftlichen Literatur hat sich insbesondere Beck (1988) mit kritischen Formulierungen hervorgetan. Für ihn ist die technische Regelsetzung durch private Organisationen geradezu ein Fall »organisierter Unverantwortlichkeit«:

Sicherheitsfragen, die die Gesellschaftsordnungen vom Ural bis zum Atlantik erschüttern, werden in der Hochgefahrenzivilisation wie beim guten alten Kaiser Wilhelm ebenso illegitim wie real letztlich von ständisch organisierten Ingenieuren entschieden – ver- und gedeckt durch die Ermächtigungsformel »Stand von Wissenschaft und Technik«, die in allen Sicherheitsgesetzen das

15 Der Begriff »private Regierung« ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur für höchst unterschiedliche Sachverhalte verwendet worden (u. a. für die Mafia oder multinationale Konzerne). Im Rahmen der Soziologie organisierter Interessen wird der Begriff auf solche Verbände (bzw. Foren mehrerer Verbände) bezogen, die an der Produktion und Implementation bindender gesellschaftlicher Entscheidungen beteiligt sind und solchermaßen gegenüber ihren Mitgliedern quasi-öffentliche Autorität ausüben. Ein Überblick über die relevante Literatur findet sich bei Streeck/Schmitter (1985). Streeck/Schmitter selbst schlagen eine Begriffsverwendung vor, die auf den Beitrag organisierter Interessen zur Realisierung öffentlicher Interessen abstellt (vgl. dazu auch Jacek 1987). Demgegenüber soll hier bereits dann von »privaten Regierungen« gesprochen werden, wenn nur das Kriterium »Produktion und Implementation bindender Entscheidungen« vorliegt; ob und inwieweit dies dann im Einzelfall auch im »öffentlichen Interesse« liegt, muß erst noch geklärt werden.

kleingedruckte Wesentliche der Ausführung in die Hände von Hofgutachtern und Experten legt (Beck 1988: 11). Wenn man ... die Zuständigkeitsfassaden beiseiteschiebt und zum Kleingedruckten der Sicherheitsnormierung vorstößt, gilt durchgängig, daß in allen zentralen Fragen – von der Reaktorsicherheit über die Luftreinhaltung, dem Wasser- und Lärmschutz bis zur medizinischen Lebensgestaltung – nicht die Parlamente, nicht die Regierungen, auch nicht die Gerichte die Feder führen, sondern die Techniker und Mediziner ... Selbst die klassischen Instrumente politischer Steuerung – Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift – sind in den Kernaussagen leer, jonglieren mit dem ›Stand der Technik‹, untergraben auf diese Weise ihre eigene Zuständigkeit und setzen zugleich an ihrer Stelle den ›wissenschaftlich-technischen Sachverstand‹ auf den Thron der Gefahrenzivilisation... Auf diese Weise (wird) den Ingenieursverbänden, den medizinischen Koryphäen usw. ein Blankoscheck für politische Grundsatzentscheidungen ausgestellt. Die demokratischen Institutionen unterschreiben sozusagen ihre eigene Kapitulationsurkunde und treten im Glanze ihrer formalen Zuständigkeit die Macht in Sicherheitsfragen an die ›technokratische Nebenregierung‹ ständisch organisierter Gruppen ab. (Beck 1988: 190–192)

Hinter solchen Formulierungen stehen gleich zwei Vorbehalte gegen die verbandliche Regelsetzung, die sich letztlich beide auf ihre Legitimation¹⁶ beziehen. Zum einen wird in inhaltlicher Hinsicht die sachliche Güte des technischen Regelwerks in Zweifel gezogen. Begründet wird dies mit Verweis auf die soziale Zusammensetzung der regelsetzenden Gremien, die durch eine vergleichsweise starke Präsenz von Technikern oder Wirtschaftsinteressen¹⁷ bzw. »technokratisch-industriellen Eliten« (Beck) gekennzeichnet sind, was wiederum auf das materielle Ergebnis der Regelsetzung durchschlage.

16 Ohne weitere Herleitung wird hier dem Begriff der Legitimation eine inhaltliche und eine formale Komponente zugeordnet; die Legitimation bindender Entscheidungen setzt folglich voraus, daß sowohl das Procedere als demokratisch anerkannt (›input‹) als auch die Leistungsfähigkeit als gegeben angesehen (›output‹) werden; vgl. dazu Sartori (1992), Scharpf (1970), Westle (1989).

17 Mayntz (1990a: 150) faßt die vorliegenden Analysen des Entscheidungsprozesses bei der Festlegung von technischen Regeln, die dem Umweltschutz dienen sollen, dahingehend zusammen, daß sie »ein wachsendes Unbehagen« darüber berechtigt erscheinen lassen, daß »in den Normenausschüssen, die meist aus Industrievertretern bestehen, ein an technischen und wirtschaftlichen Kategorien orientiertes Denken vorherrscht, d.h. das verfahrensmäßig gesicherte Wertberücksichtigungspotential dieser Entscheidungsprozesse über Umweltstandards erscheint defizitär« (ebd.); vgl. dazu auch Kapitel 7.

Zum anderen werden in formaler Hinsicht verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Bedenken gegen die Regelsetzung durch private Organisationen und den damit verbundenen Funktionsverlust der parlamentarischen Techniksteuerung diskutiert.¹⁸ So bemängelt bspw. Roßnagel (1986: 50), die »Grenze des zulässigen Risikos« werde »faktisch in einem Kompromiß zwischen wirtschaftlichen und öffentlichen Interessen festgelegt – von privaten Vereinen ohne jede demokratische Legitimation zur allgemeinverbindlichen Entscheidung«. Dieses Argument taucht in unzähligen Stellungnahmen auf. Angesichts der hohen Relevanz der technischen Regeln für die Lebensqualität sei es eigentlich Sache des Staates und nicht Sache privater Vereine, solche Aufgaben der Techniksteuerung zu übernehmen.¹⁹ Stattdessen würden (zumeist berufsständische oder ökonomische) Interessenten den öffentlichen Regulierungsbedarf antizipieren, die aus ihrer spezifischen Perspektive negativen Folgen einer staatlichen Intervention erkennen und durch Selbstregulierung in Form von technischen Regeln den unliebsamen Staatseingriffen zuvorkommen.

In diesem Spannungsgefüge zwischen berufsständischen oder wirtschaftlichen Partikularinteressen einerseits und dem öffentlichen Regulierungsbedarf andererseits gewinnen die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz demnach zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum, dieses intermediäre Potential ist aber nach Einschätzung der Kritiker im Hinblick auf die öffentlichen Interessen suboptimal und im Hinblick auf das Procedere der Regelsetzung illegitim. Im Kern besagt diese Kritik also, daß das Verhältnis von wissenschaftlich-technischem Sachverstand und verfassungsrechtlich legitimer Entscheidungskompetenz eigentlich anders aussehen müßte.

Diese Untersuchung macht nun allerdings deutlich, daß es sowohl in der Bundesrepublik und in anderen westlichen Demokratien als auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften mehrfach auflebende Diskussio-

18 Vgl. z.B. die ausgewogene Analyse von Denninger (1990: 141 ff.) oder die kritische Position von Pitschas (1989: 789 f.).

19 Wobei anzumerken ist, daß Beck selbst eine Wiederherstellung staatlicher Zuständigkeiten oder eine Reparlamentarisierung in Fragen der Technik für unrealistisch und letztlich auch für nicht wünschbar hält. Er setzt stattdessen auf eine »Entgrenzung von Politik« (Beck 1986: 368) bzw. auf eine »Strukturdemokratisierung« (369) der ohnehin bereits ausdifferenzierten und mit politischen de facto-Zuständigkeiten versehenen »Subpolitiken« in Wirtschaft, Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Beck nennt diesen »Ausbau und rechtliche Sicherung bestimmter Einflußmöglichkeiten der Subpolitik« (372) – im Gegensatz zu der ansonsten ja recht sprachgewaltigen Abhandlung – geradezu bescheiden »differentielle Politik«.

nen darüber gab (und immer wieder aufs Neue gibt), ob und inwieweit durch staatliche Eingriffe in die vorgefundene »Vorverfaßtheit« der technischen Regelsetzung die Aussichten auf eine »rationale«, die öffentlichen Interessen hinreichend berücksichtigende Techniksteuerung erhöht werden können. Das staatliche Zugeständnis, die technische Regelsetzung trotz ihrer zahlreichen Berührungspunkte mit öffentlichen Interessen privatrechtlich verfaßten Organisationen zu überlassen, ist dabei mit spezifischen Anforderungen an die interne Struktur und an die Verfahrenswege verbunden worden. Umstritten ist damit in der politischen Praxis also weniger die Frage, ob die privaten Organisationen überhaupt technische Regeln (anstelle des Staates) aufstellen dürfen oder sogar auf ausdrücklichen Wunsch der staatlichen Seite hin aufstellen sollen, als vielmehr (die damit freilich durchaus in einem gewissen Zusammenhang stehende) Frage, welche Systemeigenschaften die technische Regelsetzung im intermediären Sektor zwischen Markt und Staat aufweisen muß, um als private Nebenregierung geduldet, anerkannt und ggf. mit weiteren Funktionen betraut werden zu können.

Um sicherzustellen, daß die über die technische Regelsetzung erreichbare Produktion öffentlicher Güter im verbandlichen Bereich ebenso gut oder sogar noch besser als in der alternativ denkbaren staatlichen Normsetzung erreicht werden kann, greift die staatliche Seite in das verbandliche System technischer Regelsetzung ein. Die Eingriffe sollen dafür Sorge tragen, daß die verbandliche Regelsetzung zumindest »äqui-funktionale« Beiträge zur Techniksteuerung leistet. Es geht dabei zum einen um den wohlfahrtsstiftenden Nutzen, den die Allgemeinheit durch die (nunmehr staatlich regulierte) verbandliche Regelsetzung gewinnt, und zum anderen um die demokratietheoretische Problematik einer »Regierung durch Verbände«.

Um den daraus ableitbaren Befund thesenartig zuzuspitzen, ließe sich behaupten, daß das von Beck gezeichnete Bild einer »technokratisch-industriellen Elitenherrschaft« angesichts der prozeduralen Eingriffe zumindest allzu sehr in schwarz-weißen Tönen gehalten ist. Wenn Beck (1988: 9) bemängelt, daß »die Herausforderungen des Atom-, Chemie- und Genzeitalters an der Wende ins 21. Jahrhundert in Begriffen und Rezepten verhandelt (werden), die der frühen Industriegesellschaft des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts entnommen sind«, und gleichzeitig davon ausgeht, daß die »ökologischen Zerstörungen und Spaltungen der Gesellschaft ... nur zu bewältigen (sind) durch Entscheidungsregeln, die die Machtkonzentration in Definitionsfragen aufschließen und demokratisieren, weil nur so das Zu-rechnungsproblem gelöst werden« (24) könne, dann trifft die erstgenannte Diagnose nicht mehr uneingeschränkt zu und stellt der zweitgenannte, in die

Zukunft projizierte Handlungsbedarf eine Beschreibung bereits laufender Eingriffe zur Reorganisation der technischen Regelsetzung dar; die an anderer Stelle (Beck 1986: 368 ff) eingeforderte »differentielle Politik« ist in der Praxis zumindest in ersten Konturen bereits vorfindbar.

In dieser Untersuchung wird empirisch nachgezeichnet, aus welchen Anlässen, mit welchen Zielen und mit welchen konkreten Mitteln staatliche Institutionen (bzw. auf der europäischen Ebene: die Kommission der Europäischen Gemeinschaft) die Verbandssysteme der technischen Regelsetzung zum Gegenstand ihrer Politik gemacht und in die vorfindbaren Netzwerke interveniert haben, um die verbandlichen Verhandlungssysteme für öffentliche Aspekte der Techniksteuerung zu instrumentalisieren und mit der staatlichen Techniksteuerung (auch institutionell) zu verschränken.

Die technische Regelsetzung stellt in dieser Perspektive ein empirisches Beispiel für eine »Vermischung von Hierarchie und Verhandlung« dar, die in der jüngeren politikwissenschaftlichen Forschung besondere Aufmerksamkeit findet. Scharpf (1991: 629) hat zu dieser übergeordnet theoretischen Fragestellung jüngst nach eingehender Analyse des aktuellen Diskussionsstandes insbesondere der Politikwissenschaft angemerkt, »daß die Komplementaritäten und Interferenzen von Hierarchie und Verhandlungssystemen eigentlich zu den zukunftsträchtigsten Gebieten der theorieorientierten Politikforschung gehören müßten«. In der Hoffnung, daß dem so ist, soll die empirische Analyse der technischen Regelsetzung in diesem Sinne zum Verständnis der gesellschaftlichen Bedeutung von Verhandlungssystemen zwischen organisierten Interessen und Staat und zugleich der komplexen Wechselwirkungen zwischen Verbandshandeln und politischen Entscheidungsprozessen beitragen.²⁰

1.2 Aufbau der Untersuchung

Im nachfolgenden zweiten Kapitel wird der hier zunächst nur angedeutete theoretische Hintergrund der Fallstudie skizziert – also der sozialwissenschaftliche Diskussionskontext über Steuerungspotentiale und Demokratiegehalt privater Regierungen, auf den sich die Untersuchung bezieht. Dazu

20 Auch andere empirische Studien versuchen dieser Prognose zu entsprechen; vgl. z.B. die Studie von Döhler/Manow-Borgwardt (1992a) über die »Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung«.

wird in einem Rückblick der Verlauf der teils verbändesoziologisch und teils politikwissenschaftlich geprägten Diskussion über das Verhältnis von Staat und organisierten Interessen aufgearbeitet. Dabei zeigt sich, daß seit nunmehr fast 20 Jahren mit dem Gegensatzpaar »Pluralismus« und »Korporatismus« zwei widersprüchliche Ordnungsmodelle des Verhältnisses von Staat und organisierten Interessen miteinander konkurrieren, wobei das Pluralismusmodell zwar eine (regulierte) Einflußnahme organisierter Interessen auf staatliche Politik, aber keine Beteiligung organisierter Interessen an der Politik vorsieht (und deshalb letztlich einer etatistischen Variante gleichkommt), während das Korporatismusmodell angesichts der Ineffizienzen und des Dilettantismus etatistischer Lösungen eine aktive Einbindung organisierter Interessen in die Politik präferiert. Der Rückblick macht jedoch auch deutlich, daß sich die politische Soziologie organisierter Interessen derzeit insofern in einem Dilemma befindet, als sie die funktionalen Vorteile einer öffentlichen Nutzung der Steuerungspotentiale sozialer Gruppen nicht überzeugend mit dem vor allem im pluralistischen Kontext hochgehaltenen Demokratiepostulat in Einklang bringen kann. Private Regierungen, die aus steuerungstheoretischer Perspektive gegenüber einer staatlichen Alleinständigkeit gewisse Vorzüge bieten können und häufig als unverzichtbar gelten, erscheinen in der demokratietheoretischen Perspektive als überaus suspekta Phänomene. Umgekehrt werden die demokratietheoretisch »sauberen« Lösungen des Verhältnisses von staatlicher und verbandlicher Politik, die mit einer rigorosen Begrenzung von Verbandsmacht verbunden wären, in steuerungstheoretischer Perspektive als unrealistisch und im Hinblick auf die gesellschaftliche Ordnung als kontraproduktiv eingestuft. Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann aber, so die hier am Ende des zweiten Kapitel vorgezeichnete und dann nachfolgend am Beispiel der technischen Regelsetzung exemplifizierte Hypothese, dann gefunden werden, wenn das pluralistische, staatsfixierte und damit »reduktionistische« Modell der Wettbewerbsdemokratie über Parteien und Parlamente und der solchermaßen demokratisch legitimierten Handlungskoordination durch Hierarchie einerseits und das steuerungstheoretisch begründbare Modell der Verhandlungsdemokratie einer Teilhabe organisierter Interessen an der Politikproduktion andererseits nicht als eine sich wechselseitig ausschließende Alternative behandelt werden. Das ordnungspolitische Augenmerk sollte sich folglich auf mögliche Formen einer Kombination von »Hierarchie« und »Verhandlung« richten, die über die Verschränkung sowohl steuerungstheoretischen wie auch demokratietheoretischen Ansprüchen gerecht werden können.

Die Analyse der technischen Regelsetzung soll zeigen, daß der in demokratietheoretischer Hinsicht eigentlich vorgesehene Machtkreislauf der territorialen Repräsentation und die funktionale Repräsentation durch organisierte Interessen so ineinandergreifen können, daß sich einerseits die spezifischen Defizite pluralistisch-etatistischer Problemlösung und andererseits die nicht minder problematischen Begrenztheiten und Auswüchse privater Regierungen überwinden lassen.

Um diese Schlußfolgerung zu unterfüttern, muß zunächst der empirische Gegenstandsbereich, also das Verhandlungssystem der technischen Regelsetzung näher vorgestellt werden. Im dritten Kapitel werden deshalb die relevanten regelsetzenden Organisationen der deutschen, europäischen und internationalen Ebene im Hinblick auf ihren Aufbau, ihre Arbeitsverfahren sowie ihre interorganisatorischen Verbindungen näher analysiert.

Das vierte Kapitel befaßt sich mit den Funktionen der technischen Regeln (d.h. auch: mit den möglichen Wohlfahrtseffekten der verbandlichen Regelsetzung), die von verschiedenen Autoren als ein Beispiel für eine »Staatsentlastung durch Verbände« interpretiert werden. Dazu wird zwischen koordinativen und regulativen Funktionen differenziert, wobei sich die erste Funktion auf die Senkung von Transaktionskosten beim Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen den Marktteilnehmern und die zweite Funktion auf die Internalisierung externer Effekte technischer Produkte und Produktionen bezieht.

Auf den ersten Blick sind es dabei vor allem die regulativen Funktionen technischer Regelsetzung, die von einigen Kommentatoren als staatsentlastende Leistungen interpretiert und von den kritischen Stimmen als unzulässige Privatisierung öffentlicher Aufgaben gebrandmarkt werden. Aber auch die koordinativen Funktionen technischer Regeln sind, obgleich sie zunächst als ein rein »technikimmanentes« Problem erscheinen, mit erheblichen Implikationen für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz verbunden. Im fünften Kapitel werden deshalb die koordinativen Funktionen technischer Regelsetzung am Beispiel der Normung im Bereich der rechnerintegrierten Produktion (CIM-Schnittstellen) veranschaulicht und zugleich im Hinblick auf ihre sozialen Folgen durchleuchtet.

Im sechsten Kapitel wird näher untersucht, welche Kräfte die regelsetzenden Organisationen überhaupt in die Lage versetzen, die erforderliche Verbandsmacht aufzubauen und zu privaten Regierungen zu avancieren, die die aufgeführten koordinativen und regulativen Funktionen übernehmen können. Im Mittelpunkt stehen dabei die organisatorischen Probleme und Problemlösungen des Zustandekommens der verbandlichen Regelsetzung.

Dabei zeigt sich, daß das Organisationspotential dieser privaten Regierungen in hohem Maße von staatlichen Rahmenbedingungen – im Sinne einer »Verbändeentlastung durch den Staat« – abhängt.

In den beiden folgenden Kapiteln stehen dann die demokratiethoretischen Aspekte im Vordergrund. Um die demokratiethoretischen Vorbehalte gegenüber den privaten Regierungen einerseits zu relativieren, andererseits aber auch offene Fragen genauer zu spezifizieren, werden im siebten Kapitel die staatlichen Strukturvorgaben für das verbandliche System der technischen Regelsetzung und nachträgliche Korrekturmaßnahmen zunächst im Hinblick auf die Bundesrepublik Deutschland nachgezeichnet.

Das achte Kapitel wendet sich der Europäischen Normung zu. Hier zeigt sich, daß die Existenz und der Stellenwert der europäischen Normung nicht in erster Linie einem »endogenen« Aufbau von Organisations- und Regulierungspotentialen zu verdanken sind, sondern einer gezielten »externen« Aufbauhilfe, die insbesondere von der Europäischen Kommission ausging, um bestimmte Aufgaben der technischen Regelsetzung, die für die Kommission eine Überforderung darstellten, externalisieren zu können. Gleichzeitig wird deutlich, daß diese »externe Dezentralisierung« regulativer Funktionen von der Kommission auf die privatrechtlich verfaßten Normenorganisationen einen gewissen Legitimationsdruck erzeugt und – in Reaktion auf diesen Druck – eine durchaus folgenreiche Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung provoziert hat, die demokratische Defizite der verbandlichen Normsetzung zumindest begrenzt.

Im neunten Kapitel werden dann die empirischen Befunde dieser Untersuchung vor dem Hintergrund der steuerungstheoretischen und demokratiethoretischen Fragestellungen ausgewertet und zu ersten Schlußfolgerungen für eine Theorie des »demokratisch-kooperativen Staates« verdichtet.²¹ Wie bereits angedeutet, ist die zentrale These dabei, daß gerade die Verschränkung von staatlicher und verbandlicher Techniksteuerung, d.h. die gezielte Einbettung der verbandlichen Verhandlungslösung in ein politisch-institutionelles Umfeld, sowohl die Schwachpunkte einer rein hierarchischen Lösung als auch einer reinen Verhandlungslösung »am Staat vorbei« überwinden kann.

21 Hartwich (1987) hat in einer Zwischenbilanz der aktuellen Staats- und Verwaltungswissenschaft feststellen müssen, daß es eine solche konsistente Theorie noch nicht gibt, obwohl die empirischen Resultate der Forschung allen Anlaß bieten, dieses Defizit anzugehen.

Um einem zugestandenermaßen naheliegenden Mißverständnis vorzubeugen, ist nachdrücklich zu betonen, daß diese Arbeit keineswegs beabsichtigt, den Status quo der Arbeitsteilung von Staat und Verbänden in der Techniksteuerung affirmativ zu überhöhen und als denkbar beste Lösung auszuweisen. Es geht hier nur um den Nachweis, daß die Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung unter realen Bedingungen²² zu besseren Ergebnissen führen kann als die Hierarchie- oder die Verhandlungslösung jeweils für sich allein. Dies schließt natürlich nicht aus, daß in der Techniksteuerung im Einzelfall gleichwohl suboptimale Entscheidungen getroffen werden oder im Extremfall sogar die Welt untergeht, weil die Regulierung technischer Risiken unzureichend geblieben ist.

1.3 Empirische Basis

Die empirische Datenbasis der Darstellung stützt sich zum Teil auf eine Auswertung der einschlägigen Fachliteratur und auf eine Analyse der Dokumente und anderer Veröffentlichungen der nationalen und europäischen Normenorganisationen und der staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Organisationen in ihrem Umfeld. Was dabei die Auswertung der Fachliteratur betrifft, ist anzumerken, daß der empirische Gegenstand und die darauf bezogenen soziologischen Fragestellungen ein fachübergreifendes Vorgehen unvermeidlich machten. Einzubeziehen waren neben den (eher seltenen) soziologischen Beiträgen vor allem die (weitaus zahlreicheren) rechtswissenschaftlichen Studien, die sich überwiegend auf das Verhältnis von Rechtsnormen und technischen Regeln beziehen. Diese rechtswissenschaftlichen Studien enthalten nicht nur zahlreiche Aussagen über die rechtlichen Rahmenbedingungen der technischen Normung, sondern auch wichtige Hinweise zum Aufbau und zur Arbeitsweise der Normenorganisationen. Ferner waren auch die (in jüngerer Zeit häufiger werdenden) wirtschaftswissenschaftlichen Analysen zu berücksichtigen, die sich mit den ökonomischen Funktionen technischer Regeln befassen.

In erster Linie aber stützt sich die Arbeit auf die Ergebnisse von mehreren Forschungsprojekten, an denen der Verfasser, sei es als Mitarbeiter oder als Leiter, in den letzten Jahren beteiligt war. Die Ergebnisse dieser empirischen Untersuchungen, die teilweise bereits an anderer Stelle (z.B. in Form

22 Vgl. dazu auch Scharpf (1993a,b).

von Aufsätzen, Projektberichten oder Gutachten mit jeweils spezifischen Fragestellungen) veröffentlicht wurden, werden hier im Hinblick auf die beiden genannten Problemstellungen zusammenfassend ausgewertet. Die Fragestellungen, die jeweils in den Forschungsprojekten im Mittelpunkt standen, sowie die empirischen Grundlagen dieser Projekte werden an den entsprechenden Stellen im vorliegenden Text erwähnt.

Kapitel 2

Steuerungspotential organisierter Interessen und Demokratiepostulat: Das Dilemma der politischen Verbändesoziologie

2.1 Gefährdungen der parlamentarischen Demokratie durch organisierte Interessen

Neben die seit längerem diskutierte und durch Probleme des europäischen Integrationsprozesses aktualisierte These, daß der Staat nach außen nicht mehr als souverän gelten könne, gesellt sich, ebenfalls seit Jahren, die komplementäre These, daß die staatliche Souveränität auch von innen her erodiere.¹ Zu den Strukturatbeständen moderner Demokratien gehört, daß der offizielle (parlamentarisch-repräsentative) Kanal der politischen Willensbildung nicht der einzige und häufig nicht einmal der wichtigste ist. Verhandlungssysteme, die von organisierten Interessen getragen werden, treten in Konkurrenz zum parlamentarischen System und reduzieren vielfach dessen Entscheidungsspielräume.

Es steht wohl außer Frage: Die tatsächliche Politikformulierung läuft oft über Verbände und Bürokratien und weniger über die Parteien und Parlamente. Letzteren verbleibt mitunter nicht mehr als eine Legitimierungsfunktion. Die verfassungsgemäß für die Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen vorgesehenen Staatsorgane haben sich in der Praxis häufig darauf zu beschränken, jene bereits ausgehandelten Kompromisse zu ratifizieren, die ihnen aus dem vorgelagerten Interaktionssystem von Bürokratien und deren jeweiliger Klientel vorgelegt werden. Ebenso lautlos wie effektiv greifen organisierte Interessen in das komplexe Räderwerk von Regierung, Parlament und Administration ein und sind dabei im Einzelfall mächtiger als die Regierung oder als die Opposition im Parlament.

Bei der Politikformulierung und -implementation ist das Verhalten der organisierten Interessen, also der mehr oder minder »freiwillig gebildeten

1 Vgl. z.B. Scharpf (1991).

sozialen Einheiten mit einer formalen Grundstruktur, die individuelle Bedürfnisse mit materiellem und immateriellem Nutzen gesellschaftlich verknüpfen und dies innerhalb der sozialen Einheit verwirklichen oder gegenüber anderen Gruppen und politischen Institutionen durch Mitwirkung und Einwirkung zur Geltung bringen wollen« (Alemann 1985: 5)², zu einer wichtigen Variable der Qualität des staatlichen Handelns und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben geworden. Organisierte Interessen haben im politischen System der Bundesrepublik Deutschland³ wie in anderen wohlfahrtsstaatlichen Demokratien derart große Einflußmöglichkeiten gewonnen, daß sie wohlfahrts- und demokratietheoretische Bedenken auslösen. Dabei sind drei Aspekte zu unterscheiden:

1. Die »Herrschaft der Verbände« (Eschenburg 1955) und die damit einhergehende Instrumentalisierung von Politik und Verwaltung durch Sonderinteressen oder die »Kolonisierung« des Staates (Weber 1957: 22) werden bereits seit Jahrzehnten beklagt. Die Kritiker argwöhnten, die Verbände könnten ihre Macht (im übertragenen Weber'schen Sinne (1972: 28) verstanden als Chance, auf die Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen zugunsten selbstgesetzter Ziele Einfluß zu nehmen und dadurch den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen) dazu mißbrauchen, die demokratischen Institutionen
-
2. Der Begriff »Verbände« wird hier als Synonym für »organisierte Interessen« verwendet (vgl. zu den Begrifflichkeiten der Verbandsforschung Breitling 1960/ 61). Allerdings muß im Hinblick auf das Kriterium der »Freiwilligkeit« einschränkend angemerkt werden, daß neben den »freien« Verbänden auch zahlreiche öffentliche Institutionen mit Zwangsmitgliedschaft existieren, die gleichwohl als Interessenorganisationen fungieren. Dies wird am Beispiel der Industrie- und Handelskammern oder der Handwerkskammern besonders deutlich. Solche Organisationsformen sind trotz ihrer rechtlichen Privilegierung in hohem Maße an die Mitgliederinteressen angebunden und fungieren vielfach als »pressure-groups« (vgl. dazu näher Groser/Hilbert/Voelzkow 1986); sie sind deshalb trotz der Zwangsmitgliedschaft als organisierte Interessen zu behandeln (vgl. zu dieser Problematik auch Rudzio 1982: 14).
 3. Zum Erscheinungsbild organisierter Interessen in der Bundesrepublik Deutschland vgl. die umfassenden Gesamtdarstellungen von Alemann (1987), Beyme (1980), Raschke (1978) oder Weber (1977); zur Geschichte der Interessenverbände in Deutschland vgl. Ullmann (1988); im Hinblick auf die Interessenverbände in anderen westlichen Industriegesellschaften vgl. Hartmann (1985). Zur Struktur und Funktion von organisierten Interessen in ehemals sozialistischen Ländern, die sich in einem Transformationsprozeß nach westlichem Vorbild befinden, liegen erst wenige Untersuchungen vor; einen Überblick über die Entwicklung des Systems organisierter Interessen in den neuen Bundesländern bietet der Sammelband von Eichener et al. (1992).

›auszuhebeln‹, um ihre partikularen Interessen zu verfolgen. Die politische Aktivität organisierter Interessen, die sich ja einer öffentlichen Kontrolle weitgehend entzieht, weckt seither immer wieder Bedenken. Später kam die Kritik an der ausufernden »Segmentierung« der Verwaltung hinzu, d.h. der Ausdifferenzierung in verschiedene fach- bzw. gruppenbezogene »Ressorts«, die – so das Argument – von organisierten Interessen vorangetrieben werde, um sich dadurch bessere Durchsetzungschancen für ihre partikularistischen Ziele zu verschaffen.⁴ Die horizontale Verwaltungsgliederung folgt in dieser Argumentationsfigur den Anliegen der besonders durchsetzungsstarken Interessen, die infolge der Reorganisation der öffentlichen Hand zu privilegierten Adressaten des Verwaltungshandelns werden, was wiederum alloкатive Ineffizienzen erzeugt. Die Öffnung der Verwaltung gegenüber gesellschaftlichen Einflüssen erfolgt demnach selektiv. Eine solche Etablierung von »Verbandsherzogtümern«⁵ würde zumindest einer »sektoralen Instrumentalisierung« des Staates gleichkommen.⁶

2. Von der »Instrumentalisierungsmacht« zu unterscheiden, aber aus wohlfahrts- und demokratietheoretischer Sicht im Hinblick auf die staatliche Souveränität nach innen nicht minder problematisch, ist die »Blockierungsmacht« organisierter Interessen, also »die Macht zu verhindern, daß Entscheidungen gefällt werden, auch die Macht, die Geltung staatlicher Entscheidungen erfolgreich zu ignorieren« (Kielmansegg 1979: 145f.). In dieser Perspektive erscheinen die Verbände als eine Fortschrittsbremse, die auf Besitzstandswahrung hinausläuft und das Spektrum dessen, was Gegenstand einer politischen Entscheidung werden kann, begrenzt.
3. Daneben läßt sich, als dritter Typ der Gefährdungen staatlicher Souveränität im Binnenverhältnis, die »Ausübung autonomer Steuerungsmacht« (ebd.) abgrenzen, denn organisierte Interessen nehmen nicht nur an der politischen Willensbildung, sondern »darüber hinaus auch an der politischen Entscheidungsgewalt« (Böckenförde 1976: 462) teil. Die Souveränität des Staates wird in diesem Fall durch »Nebenregierungen« organisierter Interessen untergraben. In der politischen Praxis wird viel-

4 Vgl. Seidmann/Gilmour (1986: 252); vgl. auch Sabatier (1975) und Schuppert (1981, 1987).

5 Vgl. zu diesem polemisierenden Begriff die kritischen Anmerkungen von Beyme (1980: 183) und Weber (1980: 184ff.).

6 Vgl. Kielmansegg (1979: 150); vgl. dazu auch die Theorien des »Agency Capture« der Chicago-Schule der Regulation (z.B. Stigler 1971, 1974).

fach auf eine parlamentarische »Absegnung« vorgefertigter Entscheidungsvorlagen verzichtet. Verhandlungssysteme, die von Interessenverbänden – ggf. unter Beteiligung von Funktionsträgern der öffentlichen Hand – gebildet werden, übernehmen dann das politische »Geschäft« vollständig. Die Definitionsmacht über Regelungsbedarf und die relevanten Problemlösungen werden der staatlichen Einflußnahme dadurch zumindest partiell entzogen. Neben den interessengebundenen Verwaltungseinheiten haben die Verbände folglich selbst, obwohl sie im Verfassungssystem als Elemente der politischen Willensbildung eigentlich nicht vorgesehen sind, nicht nur große Einflußmöglichkeiten auf die »eigentlich zuständigen« Entscheidungsträger gewonnen, sondern sie treten mitunter gleich an deren Stelle und haben damit gewissermaßen eine »Mitsouveränität« (Eschenburg 1989: 132) erworben.

Das verbandliche System der technischen Regelsetzung ist im letztgenannten Sinne eine solche »Nebenregierung«, die sich neben den zuständigen staatlichen Instanzen etablieren konnte. Die Legislative vertraut in der Techniksteuerung auf die Exekutive und die Exekutive stützt sich in der Regel auf die Zuarbeit der in privaten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz zusammengeschlossenen »interessierten Kreise« oder überläßt ihnen die technische Detailarbeit vollständig.

Solche Verlagerungsprozesse politischer Entscheidungsmacht von den verfassungsmäßigen Organen der Legislative auf eine zunehmend interessengebundene Exekutive, und mehr noch: von Legislative und Exekutive auf außerkonstitutionelle Organisationsformen, müssen angesichts der gesamtwirtschaftlichen Kosten⁷ und der gesellschaftlichen Implikationen des kollektiven Handelns organisierter Interessen wohlfahrts- und demokratietheoretische Vorbehalte provozieren. Sie betreffen die am politischen Prozeß beteiligten Verbände vor allem dann, wenn sie ein Eigengewicht entwickeln können, das über ihre Rolle eines Sprachrohrs der Interessen-

7 Durchaus plausible Analysen der gesamtwirtschaftlichen Kosten des kollektiven Handelns finden sich vor allem im Kontext der Neuen Politischen Ökonomie; vgl. z.B. im Hinblick auf die Produktion negativer Externalitäten kollektiven Handelns die bekannten Studien von Olson (1965, 1982); vgl. auch die Analysen zum »Rent-Seeking« organisierter Interessen von Bhagwati (1980), Buchanan/Tollison/Tullock (1980), McCormick/Tollison (1981), Posner (1971, 1974, 1975) und Tollison (1982). Im deutschsprachigen Raum ist vor allem die von Olson (1982) vorgelegte Analyse über den »Aufstieg und Niedergang von Nationen« bekannt geworden; zur Kritik dieser Studie vgl. die Beiträge in Schubert (1992).

gruppen hinausgeht. Als »stille Teilhaber der Macht« scheinen sie die traditionellen Prämissen der organisierten Demokratie zu unterlaufen.

Wenn die parlamentarisch-repräsentativen oder exekutiven Instanzen des Staates gewichtige Teile ihrer Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen an organisierte Interessen abtreten (oder sich von diesen »abringen« lassen), wenn also organisierte Interessen faktisch aufgrund ihrer zugewiesenen oder errungenen Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen zu »privaten Interessenregierungen« (Schmitter 1974) oder zu einer »zweiten Regierungsebene« (Rokkan 1966) avancieren, dann ist fraglich, welche Implikationen für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt und die Belange einzelner Interessengruppen mit diesen neuen Machtzentren verbunden sind. Ferner ist unklar, auf welche Legitimationsgrundlagen diese neuen politischen »Machthaber« verweisen können, wer sie kontrolliert (bzw. überhaupt noch kontrollieren kann) und wer sie zur Verantwortung ziehen kann.

Trotz der genannten Gefährdungen der organisierten Demokratie durch mögliche Fehlentwicklungen bei den organisierten Interessen sind die Wertungen des Verbändewesens in der politischen Soziologie in aller Regel ambivalent. Zum einen wird – ohne die Existenzberechtigung organisierter Interessen und ihre ordnungsstiftenden Funktionen grundsätzlich abzustreiten – immer wieder die Frage nach der »Herrschaft der Verbände«⁸ gestellt. In dieser Perspektive erscheinen die Verbände als eine mögliche Gefahr für das Gemeinwohl⁹, sei es, weil sie als »Verteilungskonkurrenzen« (Olson 1982) Staatsinterventionen provozieren, die zu Lasten der Allokationseffizienz des Marktes gehen, oder weil sie selbst durch ihre Vereinbarungen gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Interessen zuwiderlau-

8 Daß organisierte Interessen bedeutsame institutionelle Ordnungskräfte darstellen (können), hat ja bereits Durkheim (1977: 57ff.) in seinen Analysen betont. Den Beitrag der Verbände zur gesellschaftlichen Ordnung wird heute kaum ein Sozialwissenschaftler leugnen. Selbst ausgewiesene »Verbändekritiker« wie bspw. Eschenburg (1955) sprechen deshalb den Verbänden ihre Existenzberechtigung auch nicht ab: »Wer den Pluralismus als die allein erträgliche Staats- und Gesellschaftsordnung unserer Zeit bejaht, der muß die Existenz- und Wirkungsberechtigung der Verbände anerkennen« (Eschenburg 1955: 5). Eschenburg warnt aber eindringlich vor den Gefahren einer Situation, in der die organisierten Partikularinteressen in der Politik dominieren und die staatliche Ordnung gefährden.

9 Die Gegenüberstellung von gruppenspezifischen Partikularinteressen und dem »Gemeinwohl« und die darauf bezogene Frage, wie eine Unterordnung der Gruppeninteressen unter das Gemeinwohl erreicht werden kann, dürfte wohl zu den zentralen Topoi der Verbändesozilogie zählen; vgl. dazu die Studie von Arnim (1977) sowie die jüngeren Beiträge in Mayntz (1992b).

fen. Auf der anderen Seite werden die organisierten Interessen aber auch als legitime und zugleich unverzichtbare Elemente einer modernen, freiheitlichen Gesellschaft mit einer differenzierten Sozialordnung bejaht.¹⁰ Deshalb ist genauer nachzufragen, ob und unter welchen Rahmenbedingungen die organisierten Interessen ein Eigengewicht entwickeln können, das die Funktionsvoraussetzungen der organisierten Demokratie verletzt.

Problematisch sind organisierte Interessen vor allem deshalb, weil sie das gesamte Spektrum der Bedürfnisse und Präferenzen der sozialen Kategorien eben nicht, wie in der ursprünglichen (amerikanischen) Gruppentheorie des Pluralismus und in den naiven Varianten der pluralistischen Demokratietheorie noch angenommen wurde, ungebrochen widerspiegeln, sondern in verzerrter Weise in den politischen Raum einspeisen. Die Gruppen als interessenbestimmte Sozialaggregate bildeten in dieser Theorie den Motor des politischen Prozesses, wobei unterstellt wurde, daß sich Individuen mit gleichen Interessen immer zu solchen Gruppen zusammenfinden, um ihre Interessen wirksamer vertreten zu können. Die Theorie sah die Gruppe als Ausdruck interessen geleiteter Aktivität und Kooperation. Nach Bentley (1949), dem Begründer der pluralistischen Gruppentheorie, bildet die Gruppe deshalb auch den entscheidenden Gegenstand bei der Analyse politischer Prozesse. Mit Begriffen wie »interaction of men«, »interest group«, »balance of interests« oder »balance or equilibrium of pressure groups« meinte Bentley (1949) den politischen Prozeß vollständig erfassen zu können. Für ihn ließ sich der politische Prozeß auf Druckausübung und Gegendruck einzelner Interessengruppen reduzieren.¹¹

Im »interest-group-liberalism« glich dieses Pluralismusmodell noch einer simplen Übertragung des liberalen Marktmodells auf die Gruppen- und Organisationsebene. Hier ist nun nicht der Ort, um einen Überblick über die verschiedenen Pluralismustheorien, die darauf aufbauenden pluralistischen

10 Vgl. statt vieler z.B. Presthus (1974: 459), nach dessen Einschätzung die Verbände eine »funktionale Notwendigkeit jeder komplexen Gesellschaft« bilden, »in der politische, soziale, technologische und industrielle Spezialisierung« besteht. Auch in der neueren Modernisierungstheorie wird die gesellschaftliche Differenzierung in Teilsysteme und deren Verselbständigung mit der Ausbildung von kollektiven Interessen und der damit verbundenen Organisationsbildung in Zusammenhang gebracht; vgl. dazu die Beiträge in Mayntz et al. (1988) und Mayntz (1991).

11 Das sehr breit angelegte Konzept von Bentley, das die Parteien und den Staat in die Gruppendifinition einbezieht, ist jedoch auf heftige Kritik gestoßen; vgl. dazu Hirsch-Weber (1969). Einen knappen Überblick über die amerikanische Gruppentheorie in der Politikwissenschaft geben Beyme (1980: 21ff.), Olson (1965) und Stefani (1980b: 19ff.).

Demokratiethorien oder die einzelnen Kritikpunkte, die gegen diese theoretischen Ansätze formuliert wurden, zu geben. Stattdessen seien hier nur die Voraussetzungen in Erinnerung gerufen, die im Pluralismusmodell als gegeben unterstellt werden, wobei nach heutiger Einschätzung davon auszugehen ist, daß diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden und realistischere auch nicht erfüllt werden können. Ein Höchstmaß an Legitimität und Rationalität erreichen allgemein verbindliche Entscheidungen (des Staates) dieser Theorie¹² zufolge dann, wenn

- gesellschaftliche Interessen mit gleichen Chancen Interessenorganisationen bilden können (Organisierbarkeit),
- die gewählten Vertreter der Interessenverbände tatsächlich den Willen der von ihnen vertretenen Mitglieder repräsentieren (innerverbandliche Demokratie),
- die organisierten Interessen mit gleichen Mitteln um Macht und Einfluß konkurrieren (»Waffengleichheit«),
- die verschiedenen Lebensbereiche durch Interessenorganisationen vollständig erfaßt werden, so daß jedem organisierten Interesse ein anderes gegenübersteht, das die jeweils erhobenen Machtansprüche der »anderen Seite« in Zaum hält, und sich dadurch die in Konkurrenz befindlichen organisierten Interessen wechselseitig in ihrer Macht und in ihrem Einfluß beschränken (»Countervailing Power«),
- die Regierung sich den organisierten Gruppen öffnet, die über Verbände vermittelte Machtbalance antizipiert und die ausgehandelten Kompromisse ratifiziert; die organisierten Interessen finden also in den allgemein verbindlichen Entscheidungen der zuständigen staatlichen Entscheidungsgremien dergestalt Berücksichtigung, daß diese die »Resultante des gesellschaftlichen Kräfteparallelogramms«¹³ bilden.

12 Vgl. dazu Beyme (1980), Kremendahl (1977), Narr (1969), Nuscheler/Steffani (1976), Oberreuter (1980) oder Steffani (1980a,b). Scharpf (1970) gibt einen guten Überblick über die diversen Argumentationsmuster der pluralistischen Demokratie-theorie. Die hier aufgeführten Grundannahmen folgen einer Analyse von Lowi (1969: 71ff.), der den »interest-group-liberalism« ähnlich umreißt.

13 Vgl. hierzu auch die Arbeiten von Fraenkel (1964, 1969 und 1973). Steffani (1980b) hat jedoch in seinen Analysen mehrfach und zu recht betont, daß insbesondere der »Neo-Pluralismus« bei weitem nicht so naiv argumentiert, wie die hier aufgeführten Thesen und das von Fraenkel in die Diskussion gebrachte Bild des »gesellschaftlichen Kräfteparallelogramms« vermuten lassen.

Der Nachweis, daß die Welt nicht so ist, wie sie nach den einfachen Modellen der politisch-normativen Pluralismustheorie sein müßte, fällt leicht und wird auch von den aufgeklärten Vertretern dieser Richtung heute nicht mehr in Abrede gestellt. Dabei sind zwei Begründungszusammenhänge der Kritik des »naiven« Pluralismusmodells zu unterscheiden:

- Zum einen ist in der Verbändesoziologie mittlerweile unstrittig, daß es erhebliche Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen gibt, was dazu führt, daß die verbandlich artikulierten Interessen nicht mit den tatsächlichen Interessen der gesellschaftlichen Gruppen übereinstimmen.¹⁴ Der im Pluralismusmodell unterstellte markt-analoge Ausgleich der Machtentfaltung von verschiedenen Interessen greift vielfach nicht.¹⁵
- Zum anderen läßt sich zeigen, daß die innerverbandliche Demokratie vielfach defizitär ist. Die Politik der Verbände deckt sich in solchen Fällen nicht mehr mit den Interessen der Mitglieder, was ebenfalls zu einer verzerrten Interessenrepräsentation führt. Als Organisationen bzw. »korporative Akteure«¹⁶ entwickeln sie – wie spätestens seit den Studien von Michels (1911) bekannt ist – eine Eigendynamik, die Oligarchisierungstendenzen heraufbeschwört.

Innerverbandliche Demokratie im Binnenverhältnis ist ebenso wenig selbstverständlich wie das in den Pluralismustheorien vielfach unterstellte »Gleichgewicht der Kräfte« im Außenverhältnis.¹⁷ Und weil davon ausgegangen werden muß, daß die Verbände mit ihrer Interessenpolitik durchaus Wirkung zeigen, sei es in Form von »pressure«, »capture«, »Klientelismus« oder sogar in Form einer faktischen »Regierungsübernahme«, besteht die Gefahr, daß sich die politischen Entscheidungen nicht mit den Bedürfnissen

14 Vgl. dazu vor allem die »Klassiker« Olson (1965), Offe (1969) und Finer (1973).

15 Solche Abweichungen der empirisch vorfindbaren Realitäten vom Soll-Zustand der politisch-normativen Pluralismustheorie sind jeher der zentrale Gegenstand der analytisch-deskriptiven Pluralismusforschung, die sich in erster Linie mit dem Einfluß organisierter Interessen auf die demokratischen Institutionen und ihre allgemeinverbindlichen Entscheidungen befaßt und deshalb häufig vereinfacht als »Einflußforschung« bezeichnet wird.

16 Vgl. dazu Coleman (1979).

17 Damit sind die beiden zentralen Bezugspunkte einer demokratietheoretischen Problematisierung organisierter Interessen benannt, denn »die Interessengruppen haben eine doppelte Bedeutung für die Demokratie in einem Lande: durch den Grad der innerverbandlichen Demokratie und durch die Rolle der Verbände im Rahmen der pluralistischen Demokratie« (Beyme 1980: 121).

und Präferenzen der Gesellschaft decken, also gewissermaßen »undemokratisch« werden.

Dieser Sachverhalt ist immer wieder Anlaß für Überlegungen darüber, ob durch staatliche Eingriffe in die gesellschaftliche ›Vorverfaßtheit«, also in die Systemstrukturen der organisierten Interessen, die Durchsetzungschancen einer »rationalen Politik«, die demokratischen Prämissen entspricht, erhöht werden können. Das Ziel einer solchen staatlichen Verbändepolitik müßte demnach sein, eine Form der gesellschaftlichen Selbstorganisation, also ein Verbändesystem, durchzusetzen, durch das die Handlungsstrategien der organisierten Partikularinteressen mit den normativen Postulaten der organisierten Demokratie, mit den Bestandsbedingungen des politischen Systems, also mit gesamtgesellschaftlich wünschenswerten »Systemzuständen« in Einklang gebracht werden können.¹⁸ Eine solche Diskussion wurde übrigens, wie später noch näher zu zeigen sein wird, auch im Hinblick auf das verbandliche System der technischen Regelsetzung geführt.

Eine Durchsicht der sozialwissenschaftlichen Verbändeliteratur¹⁹, insbesondere der politologischen Beiträge, die sich mit dem Einfluß von Verbänden auf das politisch-administrative System und deren Institutionalisierung befassen, ergibt, daß die Zielvorstellungen darüber, wie ein Verbändesystem aussehen soll, um möglichst »gemeinwohlverträglich« zu wirken, in der einschlägigen ordnungspolitischen Diskussion unterschiedlich aussehen. Es haben sich aber zwei dominante Positionen herauskristallisiert: Zum einen der durch eine staatliche Verbändepolitik künstlich wieder hergestellte Pluralismus, der in erster Linie an die skizzierten demokratiethoretische Traditionen anknüpft, und zum anderen der Korporatismus, der sich vornehmlich auf steuerungstheoretische Überlegungen bezieht. Im Hinblick auf die jeweils angestrebten Verbändesysteme ergeben sich dadurch allerdings zwei völlig gegensätzliche Ordnungsmodelle. Deshalb sind in dieser Analyse die politisch-normativen Aussagen dieser Theorietraditionen gegenüberzustellen und in ihren Zielsetzungen und Begründungszusammenhängen gegeneinander abzuwägen.

Eine solche Analyse muß jedoch auch die vorfindbaren Aussagen der Organisationssoziologie, soweit sie sich mit den verbandlichen Binnenstruktu-

18 Vgl. bspw. Scharpf (1970) oder Kevenhörster (1976).

19 Die sozialwissenschaftliche Verbändeliteratur ist mittlerweile derart umfangreich geworden, daß es vermessen wäre, einen vollständigen Überblick zu geben. Die Rezeption ist selektiv und folgt dem spezifischen Interesse an der Rolle des Staates bei der Gestaltung von Verbändesystemen.

ren (dazu gehört auch die Oligarchieforschung) befaßt, berücksichtigen und im Hinblick auf die Realisierungsbedingungen und -chancen der jeweils gesetzten normativen Leitlinien auswerten. Die klassischen demokratischen Ordnungsmodelle scheinen der Realität organisierter Interessen nicht (mehr) angemessen zu sein, und es wäre illusionär, die Realität allzu einfachen normativen Leitlinien unterwerfen zu wollen. Bei der Diskussion von politisch-normativen Modellen sind auch die Befunde der analytisch-deskriptiven Verbändesoziologie einzubeziehen, denn eine ordnungspolitische Konfiguration des Verhältnisses von Staat und Verbänden sollte sinnvoller Weise zumindest grundsätzlich mit den Ergebnissen der Forschung über die Struktur und Funktion organisierter Interessen vereinbar sein (»Sollen impliziert Können«²⁰).

Auch in der empirischen Verbändesoziologie finden sich mit »Pluralismus« und »Korporatismus« zwei wegweisende Leitfäden, diesmal jedoch als unterscheidbare Raster für die Analyse von ›Ist-Zuständen‹ und als ein Modell zur Beschreibung gesellschaftlicher Sachverhalte. Um den Grad der Realisierbarkeit ordnungspolitischer Leitlinien beurteilen zu können, sind die Ergebnisse dieser analytisch-deskriptiven Forschungstraditionen aufzugreifen.²¹

Eine solche Gegenüberstellung wird nicht zuletzt dadurch erleichtert, daß beide Stränge der Verbändesoziologie die gemeinsame Grundannahme teilen, derzufolge zwischen der Binnenstruktur eines Verbandesystems und seinen Außenfunktionen ein systematischer Zusammenhang besteht. Soweit solche eindeutigen Zusammenhänge zwischen der Struktur und der Funktion tatsächlich bestehen, können sich die intra- und interverbandlichen Organisationsstrukturen grundsätzlich als ordnungspolitische Parameter eignen, durch deren Anwendung der ›output‹ (Leistungen und Funktionen²²) des Verbandesystems gesteuert werden kann.

Um den aktuellen Stand der Verbändesoziologie im Hinblick auf die skizzierte ordnungspolitische Problematik aufzuarbeiten und um offene Fra-

20 Vgl. dazu Scharpf (1970: 9ff.).

21 Die hier aufgegriffene Unterscheidung zwischen einem analytisch-deskriptiven und einem politisch-normativen Strang der Verbändesoziologie hat Steffani (1980b: 16) im Hinblick auf den Pluralismusbegriff getroffen. Diese Differenzierung läßt sich aber problemlos auch auf die Korporatismusdebatte übertragen.

22 Zur Unterscheidung zwischen Leistung und Funktion vgl. Luhmann (1981: 81ff.). Der Begriff ›Funktion‹ steht für die Beziehung eines Teilsystems zum Gesamtsystem (bzw. zur Gesellschaft), während der Begriff ›Leistung‹ für die Beziehung eines Teilsystems zu anderen Teilsystemen steht.

gen zu präzisieren, steht eine Auswertung der relevanten Literatur im Vordergrund. Die Darstellung orientiert sich an der Abfolge der empirischen Verbändeforschung in der Bundesrepublik Deutschland.²³ In Anlehnung an Vobruba (1992: 83ff.) wird dabei zwischen einer »älteren und einer neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion« über Verbände unterschieden, wobei als Grenzmarke der Beginn der 80er Jahre gesetzt wird. Zu dieser Zeit wurde die vorwiegend einflußtheoretisch geprägte Verbändeforschung durch steuerungstheoretisch motivierte Analysen organisierter Interessen abgelöst. In der älteren Verbändediskussion standen als Antwort auf die Defizite des feststellbaren »asymmetrischen Pluralismus« in der Realität verschiedene (rechtspolitische) Modelle einer staatlichen Entflechtung organisierter Interessen und einer Wiederherstellung des Pluralismus, in der der jüngeren Verbändediskussion demgegenüber eine staatliche Optimierung der öffentlichen Nutzung des verbandlichen Steuerungspotentials (Korporatismus als Modell dezentraler Makrosteuerung) im Mittelpunkt.

2.2 »Inszenierter Pluralismus«

Aus der Tatsache, daß die gesellschaftlichen Realitäten und die politisch-normative Pluralismustheorie nicht übereinstimmen und empirisch immer wieder Beispiele für »innerverbandliche und interverbandliche asymmetrische Interessenrepräsentanz« (Bethusy-Huc 1976: 223) vorgelegt werden können, verliert diese Theorie nicht unbedingt an Plausibilität. Denn sie ist ja als Umschreibung eines Soll-Zustandes und nicht als empirische Beschreibung des Ist-Zustandes konzipiert. Sofern Tendenzen einer Asymmetrie in der Einflußnahme oder Defizite in der innerverbandlichen Demokratie ausgemacht werden, folgt daher in aller Regel die Forderung, der Staat solle Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die ausgemachten Differenzen zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand des pluralistischen Systems organisierter Interessen abzustellen.

23 Die deutsche Verbändeforschung war freilich nie isoliert, sondern eingebettet in internationale Diskussions- und Forschungszusammenhänge. Deshalb werden hier auch ausländische (insbesondere angelsächsische) Forschungsergebnisse und theoretische Aspekte aufgegriffen, soweit sie die bundesdeutsche Diskussion beeinflussen haben.

Die ordnungspolitischen Konsequenzen der pluralistischen Demokratietheorie liegen auf der Hand: Der Staat hat demnach Strukturvorgaben zu setzen, die auf eine Gleichverteilung der Partizipations- und Durchsetzungschancen hinauslaufen. Sollten in dem Verbändesystem ›Vermachtungstendenzen‹ deutlich werden, also Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit, die sich in ›übergewichtigen‹ Interessenorganisationen manifestieren, so hätte der Staat Maßnahmen zur Entflechtung einzuleiten. Diese ausgleichende Staatsaufgabe wäre durchaus vergleichbar mit Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung von Wettbewerbsbeschränkungen durch Fusionen oder Kartelle.²⁴ Durch Eingriffe in das Verbändesystem wäre dafür Sorge zu tragen, daß sich einzelne Organisationen nicht ›verselbständigen‹, daß also die empirischen Mitgliederinteressen und der artikulierte Verbandswille stets identisch bleiben. Die »innerverbandliche Demokratie« wäre nicht mehr länger »Privatsache«, sondern ein »Politikum«.²⁵ Schritte in Richtung auf eine Anpassung der Realität an das Modell der pluralistischen Demokratietheorie werden hier als Pluralisierung bezeichnet.

Die Pluralisierungsstrategie basiert auf der Idee einer direkten innerverbandlichen Demokratie. Sie will eine unmittelbare Beteiligung aller Verbandsmitglieder an der Bestimmung ihres Gruppeninteresses und eine Minimierung von verbandsinterner Herrschaft. »Private Regierungen« sind in diesem Modell nicht vorgesehen. Die Pluralisierungsstrategie will vielmehr eine strikte, ungebrochene innerverbandliche Demokratie, weil sie erwartet, daß die Interessen dann unverfälscht bis in die zentralen Exekutivorgane der Verbände und von da aus in den »regulären« politischen Willensbildungsprozeß über Parteien und Parlamente gelangen.

Die Pluralisierungsstrategie setzt damit auf eine Verbandsstruktur, die in Anlehnung an Max Weber (1972) mit dem Begriff der »herrschaftsfremden Verbandsverwaltung« umschrieben werden kann. Die staatlichen Vorgaben haben in dieser Zielsetzung zu gewährleisten, daß es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Verbandsführungen bleibt, »die – in einem gewissen Minimalumfang unvermeidlich – mit Vollzugsfunktionen verbundenen Herrschaftsgewalten tunlichst zu reduzieren (Minimierung der Herrschaft), indem der Verwaltende als lediglich nach Maßgabe des Willens, im ›Dienst‹ und kraft Vollmacht der Verbandsgenossen fungierend gilt«. Zentrale Erfordernisse eines demokratischen Systems organisierter Interessen wären demnach

24 Vgl. dazu z.B. Bernholz (1976: 12).

25 Vgl. dazu von Alemann (1977).

- eine unmittelbare Anbindung der haupt- und ehrenamtlichen Verbandsführung an ihre Mitgliederbasis,
- eine Loslösung der ehrenamtlichen Funktionsträger und der Mitgliederbasis von verbandsbürokratischen Abhängigkeiten und
- die Herstellung eines direkten demokratischen Willens- und Entscheidungstransfers zwischen Verbandsmitgliedern und -führung.

Wie eng sich die Zielvorstellungen des Pluralismus an das Modell des Marktes anlehnen, verdeutlicht der in dieser Theorie angelegte Stellenwert der uneingeschränkten Mobilität der Mitglieder als des zentralen Steuerungsmechanismus. Der Staat hat demnach vor allem dafür zu sorgen, daß die Beitritts- und Austrittsentscheidungen der (potentiellen) Mitglieder frei getroffen werden können. Die Anbindung der Führungsstäbe an die unmittelbaren Mitgliederinteressen soll auf diese Weise ebenso erzwungen werden wie ein »nachfragegerechtes« Angebot an Organisationsmöglichkeiten auf einem freien Markt. Wer die Verbandspolitik nicht akzeptiert, tritt aus. Die Angewiesenheit auf Mitglieder, die jederzeit den Verband wechseln könnten, verhindert nach diesem Modell eine Verselbständigung von Funktionärseliten. Wenn dieser Steuerungsmechanismus greift, dann führt der fehlende Bezug zu den Mitgliederinteressen (= »quality decline«) zu Abwanderungsbewegungen (= »exit«), was den Verband zur Überprüfung seiner bisherigen Politik (= »mangement reaction«) und zu einer Verbesserung seines Leistungsangebotes zwingt (= »quality improvement«²⁶). Aus der Sicht der Verbandsorganisation bedeutet dies, daß sie sehr sensibel auf die Mitgliedermotivationen achten muß, um ihren Bestand zu stabilisieren (»responsive organization«²⁷), denn ansonsten droht eine »Abstimmung mit den Füßen«. Daraus ergibt sich für die neuzeitliche Form des »vereinbarten Verbandes« auch, daß »dessen gesatzte Ordnungen nur für die kraft persönlichen Eintritts Beteiligten Geltung beanspruchen« (Weber 1972: 28) können. Auch hier zeigt sich, daß »private Regierungen« mit dem Pluralismusmodell unvereinbar sind, denn die Entscheidungen »privater Regierungen« betreffen ja zumeist auch jene, die den involvierten Verbänden überhaupt nicht angehören.

Ausgangshypothese der Pluralisierungsstrategie ist, daß durch eine stärkere Anbindung der Funktionärsapparate an die empirischen Mitgliederinteressen, durch eine Erhöhung der Authentizität der verbandlich repräsen-

26 Vgl. dazu Hirschmann (1970).

27 Vgl. dazu auch Etzioni (1968: 503ff.).

tierten Interessen, d.h. letztlich durch Fragmentierung innerhalb des Verbändesystems der Handlungsspielraum des Staates steigt, weil dieser es nicht mehr mit einem einheitlich auftretenden Verbandsblock zu tun hätte, sondern mit mehreren, sich in ihrer ›pressure‹-Wirkung gegenseitig aufhebenden Verbändeaktionen. Es wird dabei davon ausgegangen, daß sich staatliche Autonomie und Steuerungskapazität erhöhen würden, wenn die innere Geschlossenheit von Großverbänden mit heterogener Mitgliedschaft gemindert, die Einflußmöglichkeiten der Einzelmitglieder auf die Verbandspolitik gestärkt, die intraverbandliche Willensbildung dezentral und plebiszitär organisiert und nicht zuletzt die Konkurrenz zwischen den Verbänden gesteigert werden.

Ziel dieser Pluralisierungsstrategie ist also die Minimierung des Autonomiespielraumes der Verbandsführung gegenüber ihrer (heterogenen) Mitgliedschaft. Sie hat folglich Schritte in Richtung auf eine plebiszitäre innerverbandliche Demokratie einzuleiten. Diese Strategie läuft auf eine Stärkung der »Elementarverbände« mit homogener Mitgliedschaft und auf eine Schwächung der Verbände »höherer Ordnung«²⁸ mit heterogener Mitgliedschaft hinaus, wobei sich gleichzeitig die Anzahl der Elementarverbände entsprechend der Anzahl unterschiedlicher Interessen erhöhen wird. Die Pluralisierungsstrategie will damit vor allem jene gesellschaftlichen Gruppen zu einer eigenständigen Organisationsbildung stimulieren, die bisher nur als ›latente Gruppen‹²⁹ außerhalb oder (einflußlos) innerhalb des Verbändesystems vorhanden waren, und zugleich den Einfluß der bereits vorhandenen Interessenorganisationen auf das gebührende Ausmaß zurückschneiden.

Eine solche Reorganisation des Verbandswesens würde – ihren Erfolg vorausgesetzt – de facto auf eine Paralyse der vorgegebenen Verbändestrukturen hinauslaufen. Die anzuwendende Zauberformel hieße »Diversifikation der Repräsentation«.³⁰ Es wäre ein System der Interessenvermittlung anzustreben, das aus einer unbestimmten Anzahl auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhender Verbände besteht, die sich ausschließlich an den Interessen ihrer Mitglieder zu orientieren haben. Diese Verbände wären in keiner Weise hierarchisch geordnet, sie würden um Mitglieder und Einfluß-

28 Zur Unterscheidung zwischen ›Elementarverbänden‹ und ›Verbänden höherer Ordnung‹ vgl. Buchholz (1969).

29 Zu der Unterscheidung zwischen ›manifesten‹ und ›latenten‹ Interessen vgl. Olson (1965).

30 Vgl. im Hinblick auf die Gewerkschaften Zacher (1977).

chancen konkurrieren und unterlägen einer vollständigen Kontrolle ihrer Mitglieder. Kein Verband würde von der staatlichen Seite in irgendeiner Form bevorzugt, kein Verband könnte de jure oder de facto ein Repräsentationsmonopol in Anspruch nehmen.³¹ Es wäre sodann zu erwarten, daß sich die durch staatliche Politik betroffenen Akteure eigenständig in speziellen Verbänden organisieren, ihre Interessen artikulieren, und über ihre Organisationen als »Countervailing-Power«³² gegenüber den Organisationen widerstreitender Interessen auftreten.

Konsequent durchdacht, gehört zu diesem Modell eines staatlich »inszenierten Pluralismus« als logisch zwingendes Komplementärstück der Etatismus. Der Staat ist in diesem Modell der alleinige Träger öffentlicher Verantwortung. Nur er und keine andere Instanz ist politikberechtigt. Wer den organisierten Interessen zur Sicherstellung innerverbandlicher Demokratie jedwede Verbandsmacht gegenüber den Mitgliedern abspricht, der muß letztlich alle Politikzuständigkeiten (im Sinne einer Produktion bindender Entscheidungen) auf den Staat konzentrieren³³ und jedwede private Regulierung unterbinden wollen.

2.3 Organisierte Interessen als Objekt staatlicher Regulierung: Zur Diskussion über ein Verbändegesetz

Die demokratietheoretisch begründete Aufforderung, der Staat möge das System organisierter Interessen regulieren, um die organisierte Demokratie vor Schaden zu bewahren, ist nun keineswegs neu. Erinnerung sei in diesem

31 Vgl. dazu die idealtypisch verstandene Definition pluralistischer Verbändesysteme von Schmitter (1979: 94).

32 Die Vorstellung, daß die organisierte Macht von Interessen die Organisation von Gegenmacht stimuliert, stammt von Galbraith (1964), der das Konzept der »Countervailing Power« in den 50er Jahren vorstellte.

33 Diesen auf den ersten Blick überraschenden Sachverhalt hat bspw. Streeck (1983b: 181) herausgestellt; »Wo der Staat als alleiniger Träger öffentlicher Verantwortung und als tendenziell allzuständige gesellschaftliche Problemlösungsinstanz figuriert, erscheinen soziale Gruppen und Institutionen im wesentlichen als »Lobbies« bzw. »restriktive Bedingungen«.

Zusammenhang an die in Wissenschaft und Politik Mitte der 70er Jahre mit Vehemenz geführte Diskussion über ein Verbändegesetz.³⁴

Zwei Forderungen standen seinerzeit im Vordergrund:

- Einerseits müsse durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, daß die innerverbandliche Demokratie nicht untergraben werden kann; diese Forderung betrifft das Verhältnis zwischen den »einfachen« Mitgliedern und den haupt- und ehrenamtlichen Funktionsträgern in den Verbänden und soll möglichen Oligarchisierungstendenzen begegnen. Das Individuum bedürfe nicht nur gegenüber der staatlichen Gewalt, sondern auch gegenüber den Zumutungen und Übergriffen der Verbände des Schutzes.
- Andererseits müsse dafür Sorge getragen werden, daß der »aus allgemeinen Wahlen, Parteien, Parlamenten und parlamentarisch verantwortlicher Regierung bestehende Instanzenzug politischer Willensbildung und -ausführung, der allein den verfassungsrechtlichen Normen eines demokratischen Staatswesens entspreche, von para-parlamentarischen (in erster Linie als verbandsförmig organisierten) Einflußnahmen und Verzerrungen freigehalten« (Offe 1979b: 73f.) wird. Im Hinblick auf vorfindbare »private Regierungen« kommt dieses Postulat einer »Reparlamentarisation« von Politik gleich, es sei denn, die bislang verbandlich ausgeübten Regulierungsfunktionen sollen der politischen Sphäre völlig entzogen und an den Markt abgegeben werden.

Hier ist freilich anzumerken, daß sich die Diskussion über ein Verbändegesetz nicht explizit auf das verbandliche System technischer Regelsetzung bezog. Im Vordergrund standen andere Formen privater Interessenregierungen. Gleichwohl ist im Rückblick zu beobachten, daß parallel zu der Kontroverse über den Sinn oder Unsinn einer Verbändegesetzgebung auch die verbandliche Regelsetzung im Bereich der Technik problematisiert wurde und daß in dieser Debatte Argumente zu hören waren, die durchaus Parallelen zu der Diskussion über ein Verbändegesetz erkennen lassen.

34 Vgl. z.B. Dettling (1976: 10ff.), Blanke (1977) und die Beiträge in Alemann/Heinze (1979), die Ausführungen bei Beyme (1980: 153ff.), die Studie von Göhner (1981) sowie den neueren Beitrag von Ronge (1992); einen guten Überblick über die verschiedenen Argumente für und gegen ein Verbändegesetz enthält auch der Band von Biedenkopf/Voss (1977).

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wurde einerseits über verschiedene Ansätze diskutiert, die das politische und ökonomische Handeln organisierter Interessen einer rechtsförmigen Regulierung unterwerfen sollten, um den (allerdings durchaus kontroversen) verfassungspolitischen Postulaten genüge zu tun. In dieser Zielsetzung wurden beispielsweise ein »Kartellrecht« für organisierte Interessen, die Auferlegung bestimmter Publikationspflichten, die Verankerung einer »Sozialpflichtigkeit«, das Verbot unerlaubter Einflußpraktiken, die Festschreibung parteipolitischer Neutralität, die Einführung eines »Beauftragten für das Verbändewesen«, die Spezifikation und Begrenzung der Zweckbestimmungen und andere Vorgaben erwogen.³⁵ Gleichzeitig wurden verschiedene Reformmodelle der technischen Regelsetzung erwogen (vgl. Kapitel 7), die sich im Sinne einer Repolitisierung oder Reparlamentarisierung der Techniksteuerung interpretieren lassen.

Keiner der seinerzeit diskutierten Vorschläge für ein Verbändegesetz konnte sich durchsetzen; ein Verbändegesetz ist deshalb auch nicht verabschiedet worden. Die demokratietheoretisch begründeten Vorbehalte gegenüber den Interessenverbänden sind damit aber nicht vom Tisch. Auch die aufgeworfene Frage nach dem demokratietheoretischen Gehalt von »privaten Regierungen« ist unbeantwortet geblieben. Organisierte Interessen mit selbstregulativen Funktionen stellen damit immer noch suspekta »nebenparlamentarische Formen der politischen Interessenrepräsentation dar«, die »in einem verfassungstheoretisch ungeklärten Konkurrenzverhältnis zum »eigentlichen« Kanal staatlicher Willensbildung« (Offe 1979a: 303) stehen. Verbandliche Verhandlungssysteme mit regelsetzender Kompetenz sind in dieser Perspektive als Konkurrenten der demokratisch gewählten Politiker oder als »stille Teilhaber« politischer Macht anzusehen, die in den politisch-normativen Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates so eigentlich nicht vorgesehen sind. Entsprechend sieht sich auch das verbandliche Sy-

35 Vgl. z.B. Leßmann (1976), Nicklisch (1976), Rinken (1975), Schelter (1976) oder Steinberg (1972, 1973); vgl. speziell im Hinblick auf die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften und das daraus ableitbare Gebot einer Demokratierung: Föhr (1974), Föhr/Rinken (1975) oder Popp (1975), dessen juristische Arbeit sich am Beispiel der Gewerkschaften mit den rechtlichen Auswirkungen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Verbände befaßt und ein Demokratiegebot begründet. Die Arbeit von Popp enthält einen guten Überblick über die organisationssoziologischen Untersuchungen zum Problem der innerverbandlichen Demokratie. Eine hervorragende Aufarbeitung dieser Diskussion bietet Teubner (1978).

stem technischer Regelsetzung immer wieder ordnungspolitischen Bedenken ausgesetzt.

Aus solchen kritischen Überlegungen allerdings (wie bereits Mitte der 70er Jahre in der Diskussion über ein Verbändegesetz zum Teil geschehen) ein zweites Mal den Schluß zu ziehen, der Staat solle ausgehend von altliberalen Gesellschaftsmodellen verlorengangenes Terrain (wenn er es denn je gehabt haben sollte) zurückerobern und die gesellschaftlichen und politischen Strukturen wieder den Idealen der dualistischen Ordnungstheorie, die nur den Markt und den Staat kennt, angleichen, wäre wohl ebenso realitätsfern wie in politisch-normativer Hinsicht irreführend. Dies dürfte auch einer der Gründe sein, warum die Diskussion über ein Verbändegesetz, die ihre Argumentationsfiguren zum großen Teil aus altliberalen Denktraditionen herleitete, ohne konkrete Einlösung des postulierten Handlungsbedarfs verstummt ist.

Im Zuge der Diskussion über ein Verbändegesetz zeigten sich nämlich nicht nur die Probleme, die aus einem (ungeregelten) Wirken organisierter Interessen erwachsen können; deutlich wurden auch verschiedene unverzichtbare Leistungen und Funktionen organisierter Interessen. In der Verbändediskussion gewann die These an Gewicht, daß die Handlungsfähigkeit des Staates in hohem Maße von der Verantwortlichkeit der Verbände abhängt. Die Verbände erfüllen – so das Argument – wichtige systemstabilisierende Funktionen. Ihnen wurde vor allem die Aufgabe zugeschrieben, die Vielzahl gesellschaftlicher Interessen einer Selektion und Vorfilterung zu unterziehen, um den Staat im übergeordneten Interesse des Gemeinwesens vor überzogenen und unrealistischen Ansprüchen abzusichern. Eine Schwächung der verbandlichen Führungsschichten sei deshalb mit Blick auf die Handlungsfähigkeit des Staates nicht zweckmäßig: »Die Verpflichtung der Verbände zur Gemeinwohlorientierung und der Aufbau stark partizipativer innerverbandlicher Strukturen können in einem Zielkonflikt stehen... Ein Ausbau innerverbandlicher Demokratie könnte ... zum Wachsen der Anspruchsinflation an den Staat führen, bei gleichzeitiger Abnahme der systemstabilisierenden Funktion der Verbände« (Müller 1977: 41). Daraus wurde die Empfehlung abgeleitet, angesichts des Bedarfs nach einer »Staatsentlastung durch Verbände« auf eine rechtlich aufgezwungene Demokratisierung der Verbände zu verzichten, denn die etablierten Verhandlungssysteme von Staat und organisierten Interessen würden – so die geäußerte Befürchtung – viel von ihrer Steuerungskraft einbüßen, »wenn sich an den Verhandlungstischen nur Träger eines imperativen Mandats gegenüber-

säßen« (Müller 1977: 41).³⁶ Die »andere Seite der Medaille«, die Vorzüge organisierter Interessen und »privater Interessenregierungen« rückten in den Vordergrund der Diskussion und verdrängten die normativen Vorbehalte gegenüber der Verfassungswirklichkeit.

Eine solche Gewichtsverschiebung in der Diskussion privater Regierungen ist auch im Hinblick auf die Bewertung der verbandlichen Arrangements in der technischen Regelsetzung nachzuzeichnen. Während noch Mitte der 70er Jahre die von politischer und wissenschaftlicher Seite erhobenen Bedenken gegen die private Regelsetzung die Debatte prägten, gewannen Ende der 70er Jahre jene Stimmen an Gewicht, die die funktionalen Vorteile der verbandlichen »Staatsentlastung« betonten und die rechtsdogmatischen oder demokratiethoretischen Vorbehalte für zweitrangig erachteten.

Die in der Diskussion über ein Verbändegesetz zur Debatte stehenden gesetzlichen Regelungen, die die innerverbandliche Demokratie sichern bzw. wieder herstellen sollten, wurden vor diesem neuen Hintergrund als äußerst risikoträchtig eingestuft. Eine gesetzliche Stärkung der innerverbandlichen Demokratie, die die Verbandsführung zu einem bloßen Ausführungsorgan des artikulierten Mitgliederwillens degradiert, würde – so die Befürchtung von Kritikern einer gesetzlichen Regulierung – zu Lasten der Handlungsfähigkeit der organisierten Interessen gehen. Eben diese Handlungsfähigkeit, die sich im Einzelfall auch disziplinierend gegen die eigenen Mitglieder richten können muß (und deshalb aus der Perspektive der Pluralisierungsstrategie so überaus problematisch erscheint), sei für die Ordnungsfunktion der Verbände unverzichtbar. Da eine gesetzliche Stärkung der innerverbandlichen Demokratie zwar den Idealen der pluralistischen Demokratie Rechnung trage, zugleich aber einer verantwortungsbewußten Einbindung von Verbänden in den politischen Entscheidungsprozeß entgegenstehe, ergebe sich zumindest ein Abwägungsproblem.³⁷

In diesem Kontext gewann im Hinblick auf die Politik der Gewerkschaften die These an Gewicht, daß deren verantwortungsbewußte, den gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten angepaßte Einkommenspolitik mit den spe-

36 Vgl. Scharpf (1978).

37 »Innerverbandliche Demokratie gehört insofern eher zum idealtypischen Pluralismus, wo sie die Verfälschung des Mitgliederwillens im Prozeß seiner verbandlichen Vermittlung in den politischen Prozeß verhindert, anstatt die neokorporatistische Einbindung von Verbänden in den politischen Prozeß zu befördern. Eine gezielte Schwächung der Handlungsfähigkeit des korporativen Akteurs paßt eher zu einer anti-korporatistischen (vielleicht speziell antigewerkschaftlichen?) Strategie« (Mayntz 1992a: 21).

zifischen Struktureigenschaften der gewerkschaftlichen Organisation in Zusammenhang stehe. Zum einen habe die Einheitsgewerkschaft gegenüber den Richtungsgewerkschaften den Vorzug, radikale Strömungen innerhalb der Mitgliedschaft weitaus besser abfangen und eine Eskalierung von volkswirtschaftlich nicht vertretbaren Ansprüchen vermeiden zu können. Die Einheitsgewerkschaft könne sich, da sie nicht mit konkurrierenden Gewerkschaften zu kämpfen habe, einem Überbietungswettbewerb entziehen und sich auf eine Optimierung ihrer Einkommenspolitik unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konzentrieren. Die in hohem Maße zentralistische Organisationsstruktur schaffe zudem die Voraussetzungen dafür, daß die Organisationsgewalt der Gewerkschaften eine makroökonomische Zügelung der Ansprüche auch intern durchsetzen könne.³⁸ Deshalb wurde gegen eine Regulierung der Gewerkschaften vorgebracht, daß die anvisierte innerverbandliche Demokratisierung möglicherweise das Problem der »Regierbarkeit«³⁹ verschärfen könnte:

Wer innerverbandliche Demokratisierung und die Verstärkung der negativen Koalitionsfreiheit gesetzlich festschreiben will, der muß sich im klaren sein, daß er damit unter Umständen die Bedingungen für eine verstärkte Militanz der Gewerkschaften schafft und die zentralisierenden Organisationsinstru-

38 Vgl. dazu Scharpf (1978); in diesem Zusammenhang sind auch die verschiedenen Studien in Erinnerung zu rufen, die die gewerkschaftliche Lohnpolitik im Spannungsfeld der Mitgliederinteressen und der ökonomischen Sachzwänge sowohl in Deutschland als auch im internationalen Vergleich näher untersuchten und dabei, teilweise mit Bezug auf die strittige Alternative kooperativer und konfliktorischer Gewerkschaftspolitik, die organisatorischen Voraussetzungen einer makroökonomisch angepaßten Lohnpolitik analysierten; vgl. dazu Armingeon (1988, 1989), Bergmann (1973), Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch (1976, 1982), Beyme (1989), Billerbeck/Erd/Jacobi/Schudlich (1982), Deppe (1979), Streeck (1972, 1981, 1984), Traxler (1991) und die Beiträge in Bergmann (1979). Aber auch in anderen theoretischen Zusammenhängen sind die Arbeitsbeziehungen und die Ausdifferenzierung von Tarifvertragsautonomie, Mitbestimmung und Betriebsrat als eine »multiple Institutionalisierung von Konflikten« (Lepsius 1990: 71) eingehend analysiert worden, wobei die zwei Organisationsprinzipien der Gewerkschaften (Einheitsgewerkschaft und Industriegewerkschaft) und die damit verbundene Ausbildung von »Organisationsmonopolen« (ebd.: 75) eine »hohe Interessenaggregation« (ebd.) erlauben, die zwar möglicherweise basisdemokratischen Grundsätzen widerspricht, aber im Hinblick auf die »regulatorische Elastizität des Systems multipler Interessenvermittlung« (ebd.: 77) überaus funktional zu sein scheint und überdies aufgrund ihrer integrativen Effekte Fundamental- oder gar Verfassungskonflikte unwahrscheinlich macht; vgl. dazu auch Lepsius (1990: 142ff.).

39 Vgl. dazu Abschnitt 2.4.

mente schwächt, die für eine einkommenspolitische Kooperation von Bedeutung sind. Man kann nicht, wie es in dem bekannten englischen Sprichwort heißt, den Kuchen gleichzeitig haben und aufessen. (Lehmbruch 1979: 70)

Damit zeigten sich während der intensiven Diskussion über eine gesetzliche Regulierung der Organisation von Interessen nicht nur die Probleme, die aus einem (ungeregelten) Wirken organisierter Interessen erwachsen können; deutlich wurden auch verschiedene unverzichtbare Leistungen und Funktionen organisierter Interessen und der Bedarf nach einer »Staatsentlastung durch Verbände«.

2.4 Unregierbarkeit, Staatsversagen und der Beitrag der Verbände zur gesellschaftlichen Ordnung

Die zeitgleich zur Verbändegesetzdiskussion geführten Debatten über »Unregierbarkeit«⁴⁰ und »Staatsversagen«⁴¹ hatten ergeben, daß der Staat nicht länger als (alleiniger) Garant gesellschaftlicher Ordnung auftreten kann. Eine »Erschöpfung von Hierarchie als Ordnungsprinzip der Gesellschaft« (Willke 1987: 293) wurde konstatiert. Nicht alle (wachsenden) gesellschaftlichen Steuerungsbedarfe, so der Befund, lassen sich mit den (nicht gleichermaßen zunehmenden, vielleicht sogar eher sinkenden) Steuerungskapazitäten des Staates abdecken. Die Schwierigkeiten und Grenzen politischer Planung und die daraus erwachsenden Handlungsrestriktionen des modernen Staates wurden bereits zu Beginn der 70er Jahre zu einem Schwerpunkt der sozialwissenschaftlichen Analyse.⁴² Dysfunktionale und unerwünschte Nebenfolgen staatlichen Handelns rückten in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Das Interesse richtete sich auf Phänomene der Über-

40 Vgl. Crozier/Huntington/Watanuki (1975), Hennis/Kielmansegg/Matz (1977 und 1979), Kaltenbrunner (1975), King (1975) und King 1976, Klages (1977, 1979 und 1981), Olson (1982), Rose (1975); zusammenfassend (1986: 380 ff.) und – mit kritischer Distanz – Offe (1979a).

41 In der sozialwissenschaftlichen Diskussion der Bundesrepublik hat sich insbesondere Jänicke (1979, 1986) mit Thesen zum »Staatsversagen« hervorgetan. Seine Überlegungen gehen jedoch über die hier aufgeführten Aspekte hinaus.

42 Vgl. z.B. Ronge/Schmiege (1973), Scharpf (1974) und Schmidt/Treiber (1975) und die Beiträge in Narr (1975) sowie in Wollmann (1980).

forderung des Staates durch Verantwortungsübernahme⁴³, auf feststellbare »Unzulänglichkeiten des traditionellen staatlichen Entscheidens, und zwar insbesondere des einseitig-hoheitlichen Entscheidens« (Hoffmann-Riem 1990: 19).

Unterfüttert durch die Forschungsergebnisse der Implementationsforschung⁴⁴, wurden verschiedene Phänomene einer »Krise regulativer Politik«⁴⁵ thematisiert, womit Defizite und Grenzen der imperativen Steuerung durch einseitige Ge- und Verbote und der anschließenden Sanktionierung sowie die damit verbundenen »Vollzugsdefizite«⁴⁶ problematisiert wurden.

Der Begriff »regulative Politik« steht gemeinhin für eine Verhaltenssteuerung durch unpersönlich formulierte Vorschriften, die sich an bestimmte Adressaten richten und für den Fall ihrer Nichtbefolgung eine Sanktion vorsehen. Regulative Politik setzt also das Vorhandensein negativer Sanktionen und die Unterstellung voraus, daß die Adressaten die Bereitschaft zur Verhängung dieser Sanktion antizipieren (wie bspw. im Strafrecht). In der Politik- und Verwaltungswissenschaft wird seit Mitte der 70er Jahre die Frage diskutiert, ob und inwieweit die regulative Politik überhaupt zur Verhaltenssteuerung geeignet ist und ob nicht zumindest in einer Reihe von Einsatzfeldern andere Steuerungsformen vorteilhafter wären.⁴⁷

43 Der Aufgabenkatalog des Staates ist bekanntlich seit Beginn der Industrialisierung erheblich ausgeweitet worden; vgl. dazu Grimm (1993) oder Müller (1991). Insbesondere der Zuwachs an sozialpolitischen Zuständigkeiten, also der Ausbau des Wohlfahrtsstaates, wurde in diesem Zusammenhang in den 70er Jahren problematisiert. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, ob der Wohlfahrtsstaat im Zuge seiner Expansion nicht mehr zur »Krisenbewältigung«, sondern eher zur »Krisenerzeugung« beitrage (vgl. Flora 1979); der »Sozialstaat in der Rationalitätenfalle« (Herder-Dorneich 1982) wurde als »Stabilitätsrisiko« (Klages 1977) angesehen.

44 Vgl. z.B. die Beiträge in Mayntz (1980 und 1983c) sowie Windhoff-Héritier (1980).

45 Vgl. dazu z.B. Luhmann (1981), Mayntz (1979, 1983b), Offe (1974), Ott (1972), Teubner (1983), Treiber (1983), Willke (1983), Windhoff-Héritier (1980) oder die Beiträge in Voigt (1980, 1983b, 1987).

46 Vgl. z.B. Mayntz u. a. (1978), Hucke (1983), Hucke/Ullmann (1980), Mayntz/Huce (1978), Schulze-Fielitz (1984).

47 Im Bereich der Umweltökonomie hat es bspw. angesichts der Defizite (bzw. der ökonomischen Ineffizienzen) der regulativen Politik im Bereich des Umweltschutzes eine intensive Diskussion über alternative umweltpolitische Instrumente (z.B. Emissionsabgaben oder -zertifikate, Ressourcensteuern u.ä.) gegeben. Am Rande sei hier allerdings angemerkt, daß dabei deutlich geworden ist, daß auch solche Instrumente, die auf ökonomische Anreize statt auf Ge- und Verbote setzen und dadurch höhere Wirksamkeitsgrade in Aussicht stellen, zumindest die Festschreibung von Umweltnormen als gesellschaftliche Zielwerte und einen entsprechenden administrativen Un-

Gleichzeitig wurde, damit durchaus in Zusammenhang stehend, »informales Verwaltungshandeln«⁴⁸, das Verhandlungsprozesse zwischen Vollzugsbehörden und Normadressaten an die Stelle der einseitigen Durchsetzung bestehender Rechtsnormen setzt, beobachtet. Der Begriff »informales Verwaltungshandeln« umfaßt »alle rechtlich nicht geregelten Tathandlungen, die der Staat anstelle von rechtlich geregelten Verfahrenshandlungen oder Rechtsfolgeentscheidungen wählt, die jedoch zur Herbeiführung des beabsichtigten Erfolges auch in den von der Rechtsordnung bereitgestellten öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Handlungsformen erfolgen hätten können« (Bohne 1984: 344). Wechselseitige Kontaktaufnahmen und informelle Vorabsprachen zwischen den Adressaten regulativer Politik und den zuständigen staatlichen Instanzen, verschiedene Formen der Verständigungen hinter »vorgehaltener Hand«, stillschweigende Konkordanzverfahren und gesetzesabwendenden Vereinbarungen bestärkten die Zweifel an der (hierarchischen) Handlungsfähigkeit des Staates.

Ein weiterer Anlaß für die skeptischen Diagnosen der staatlichen Handlungsfähigkeit waren die Finanzkrise, also die wachsende Lücke zwischen Finanzbedarf und verfügbarer Finanzmasse, die wachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die Verlagerung der aktuellen Finanzierungsprobleme in die Zukunft. Anlaß zur Skepsis boten auch offenkundige Legitimationsengpässe⁴⁹ und das damit verbundene Protestverhalten in der Bevölkerung, das Aufkommen sozialer Bewegungen als Reaktion auf die mangelnde Sensibilität des Staates gegenüber neuen gesellschaftlichen Problemlagen und die Krise des Umgangs mit der Zeit, also die Vernachlässigung der Interessen der Nachwelt.⁵⁰

In der Unregierbarkeitsdebatte wurden die Engpässe staatlicher Gesellschaftsteuerung zudem mit einer »Inflation von Ansprüchen«, den Partikularismen und den Obstruktionspotentialen in Verbindung gebracht, die von

terbau zur Kontrolle solcher »künstlichen Märkte« für den Umweltschutz voraussetzen. Darüber hinaus kann das Instrument der Ressourcensteuer, wenn es nicht nur zum Zwecke des Umweltschutzes, sondern auch zur Finanzierung des Staatshaushaltes oder der Sozialversicherung herangezogen wird, paradoxe Effekte auslösen, die den kontraproduktiven Effekten der regulativen Politik kaum nachstehen; vgl. dazu Gretschmann/Voelzkow (1986, 1990), Gretschmann et al. (1987a,b, 1989) und Voelzkow/Heinze/Hilbert (1986).

48 Vgl. dazu Bauer (1987), Benz (1990), Bohne (1980, 1981 und 1984), Bulling (1989) und Schulte (1988) sowie die Beiträge in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (1990).

49 Vgl. Habermas (1973 und 1981, insb. 279 ff.).

50 Vgl. Saladin/Zenger (1988).

den organisierten Interessen erzeugt und an den Staat herangetragen bzw. den staatlichen Gestaltungsanliegen entgegengestellt werden. Organisierte Interessen wurden als soziale Gebilde behandelt, die aus Eigennutz danach trachten, den Marktmechanismus einzuschränken⁵¹, sich mit ihren Begehrlichkeiten an den Staat wenden und diesen mit ihren Forderungen überlasten. Das Verbändeproblem besteht in dieser Sicht in dem Dilemma, daß es für kein organisiertes Partikularinteresse rational sein kann, sich in seinen Forderungen einzuschränken, solange nicht gewährleistet ist, daß die anderen organisierten Interessen dies ebenfalls tun. Gleichzeitig bauen sie Widerstandspotentiale gegenüber staatlichen Gestaltungsansprüchen auf und erwehren sich den Gemeinwohlzumutungen der öffentlichen Hand.

Aus heutiger Sicht sind die »Schuldzuschreibungen«, die in den 70er Jahren den organisierten Interessen gemacht wurden, sicherlich zu relativieren. Die Unregierbarkeitsdiskussion hat aber gezeigt, daß der Staat nicht allein gesellschaftliche Ordnung sicherstellen kann. Die »Grenzen der legalen Regulierung«⁵² traten deutlich zutage. Gleichzeitig ist der Stellenwert der gesellschaftlichen Organisiertheit deutlich geworden. »Staatliche Handlungsvorgaben wirken in ein vielschichtiges Handlungsfeld staatlicher und privater Akteure hinein; diese gehen vor dem Hintergrund ihrer eigenen Ziele und Strategien mit den staatlichen Vorgaben um – seien es Gebote, Verbote, Anreize, Überzeugungsversuche – und passen sie in einem Prozeß des wechselseitigen Lernens an konkrete Handlungssituationen an« (Windhoff-Héritier 1989b). Dieser Sachverhalt läßt so manchen staatlichen Gestaltungsanspruch ins Leere laufen.

Der Befund der beschränkten Leistungsfähigkeit und Rationalität der ... staatlichen Interventionsformen hat den Blick auf funktionale Äquivalente und womöglich leistungsfähigere Alternativen zu den überbeanspruchten staatlichen Formen gelenkt, in denen makrosoziale Ordnungsleistungen zustandegebracht werden können. (Offe 1987: 316)

Während die organisierten Interessen im Vorfeld der Kontroversen über ein Verbändegesetz noch als Problemverursacher oder als »Hindernisse öffentlicher Politik« thematisiert wurden, erschienen sie nun – vor allem in der

51 Vgl. Brittan (1975).

52 Vgl. z.B. Luhmann (1981), Teubner (1983) oder die Beiträge in Voigt (1983b).

Neokorporatismusdebatte⁵³ – als potentielle Problemlöser und »Vollzugsträger öffentlicher Politik« (Streeck 1983b).

Mit dem Begriff Neokorporatismus wird die Einbindung (»Inkorporierung«) von organisierten Interessen in Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen bezeichnet. Der Neokorporatismusbegriff knüpft an den älteren Begriff des »Korporativismus« an, der sich auf eine nach Ständen gegliederte Gesellschaft bzw. eine ständestaatliche Ordnung der Gesellschaft bezog und die Übertragung öffentlicher Gewalt auf gesellschaftliche Organisationen (»Korporationen«) bezeichnete. In der Bundesrepublik wurde der Begriff in den 70er Jahren in Anlehnung an den angelsächsischen Begriff »Corporatism« als Neokorporatismus wieder aufgegriffen. Die begriffliche Anbindung wird damit begründet, daß ungeachtet der vielfältigen Unterschiede in der Gesellschaftsordnung den vorstaatlichen Organisationen bzw. den organisierten Interessen in der vorbürgerlichen Gesellschaft ebenso wie in den entwickelten demokratischen Wohlfahrtsstaaten eine »intermediäre« Stellung zwischen Individuum und Staat zukommt, in der sie einerseits die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat repräsentieren, andererseits aber auch politische Vereinbarungen und Zugeständnisse gegenüber ihren Mitgliedern zu vertreten und durchzusetzen haben.

Zunächst wurde der Korporatismusbegriff vor allem für die Bezeichnung einer »tripartistischen« Kooperation von Staat, Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften verwendet. Die ersten empirischen Untersuchungen bezogen sich vorwiegend auf den nationalen Kontext. Im Mittelpunkt standen dabei korporatistische Arrangements der gesamtwirtschaftlichen Steuerung.⁵⁴ Die »Wachstums- und Stabilisierungspolitik« erfordert, so bspw. Lehmbruch (1979: 51), »eine Koordination nicht nur zwischen den verschiedenen staatlichen Akteuren (etwa des Bundes mit den Ländern und Gemeinden, oder der Fachressorts miteinander), sondern auch mit den »privaten« Großorganisationen, die auf die Einhaltung »gesamtwirtschaftlich«

53 Ein Überblick über die Neokorporatismusdebatte findet sich in folgenden Sammelbänden und Monographien: Alemann (1981), Alemann/Forndran (1983), Alemann/Heinze (1979), Berger (1981), Cawson (1985), Cawson (1986), Falter/Fenner/Greven (1983), Glasgow (1984), Glasgow/Willke (1987), Grant (1985), Heinze (1981), Streeck/Schmitter (1985) und Williamson (1989). Als einführende Aufsätze bieten sich Alemann/Heinze (1979) oder Grande/Müller (1985) an.

54 Vgl. dazu z.B. international die Beiträge in Schmitter/Lehmbruch (1979) oder in Lehmbruch/Schmitter (1982) oder im Hinblick auf die deutsche Situation die Untersuchungen von Armington (1983a,b).

orientierter Zielvorgaben verpflichtet werden sollen.« In der ersten Phase der Korporatismusforschung stand damit vor allem die »tendenzielle Instrumentalisierung der Großorganisationen für staatliche Steuerungsleistungen« (ebd.) im Mittelpunkt.

In dieser Hinsicht galt die »Konzertierte Aktion« als ein Paradebeispiel korporatistischer Steuerung der Interessenvermittlung.⁵⁵ Sie setzte sich aus

- Vertretern der Regierung (Bundeswirtschaftsminister sowie Vertreter des Finanz-, des Innen-, des Arbeits- und des Landwirtschaftsministeriums),
- dem Bundesverband der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, dem Deutschen Industrie- und Handelstag und verschiedenen Organisationen des Handels und des Handwerks als Repräsentanten der Unternehmerseite sowie
- dem Deutschen Gewerkschaftsbund und verschiedenen Industrie- und Gewerkschaften sowie der Angestelltengewerkschaft als Organe der Arbeitnehmer

zusammen und sollte Rahmendaten der Einkommenspolitik festlegen. Der Teilnehmerkreis macht die »tripartistische« Struktur einer solchen auf »Globalsteuerung« abzielenden Einbindung organisierter Interessen deutlich.

Damit beschränkte sich die Korporatismusforschung in den 70er Jahren bis auf wenige Ausnahmen sowohl in politisch-administrativer als auch in ökonomisch-sozialer Hinsicht auf die Makroebene. In den 80er Jahren folgte eine Reihe von Untersuchungen, die ihre Gegenstandsbereiche weiter differenzierten. Mit dieser Ausfächerung war auch eine Hinwendung zur Mesoebene oder sogar zur Mikroebene verbunden. In Anlehnung an Wassenberg (1982) lassen sich korporatistische Muster der Politikformulierung und -implementation vertikal spezifizieren und jeweils einer Makro-, Meso- oder Mikroebene zuordnen. In aller Regel wird diese Dreiteilung entweder im Hinblick auf das politisch-administrative oder im Hinblick auf das ökonomische System vorgenommen.⁵⁶

Wird die politisch-administrative Struktur als Bezugspunkt gewählt, erfolgt zumeist eine Differenzierung nach der nationalen (Makro-), der regionalen (Meso-) und der lokalen (Mikro-) Ebene. Die Struktur des Systems

55 Zahlreiche Untersuchungen konzentrierten sich auf die »Konzertierte Aktion« (vgl. dazu Abromeit 1993: 166 ff. und die dort angeführte Literatur).

56 Vgl. dazu auch Williamson (1989).

organisierter Interessen entspricht in aller Regel der Struktur des politisch-administrativen Systems. Organisierte Interessen formieren sich so, weil sie Einfluß auf jene Instanzen gewinnen wollen, die über sie betreffende Fragen entscheiden.⁵⁷ Sind die politisch-administrativen Entscheidungsinstanzen wie im deutschen Föderalismus mehrstufig (Kommune, Land und Bund) aufgebaut, ist davon auszugehen, daß auch das System organisierter Interessen eine solche Mehrebenenstruktur entwickelt. Damit sind gleichzeitig die verbandsstrukturellen Voraussetzungen dafür gegeben, auch auf der regionalen oder lokalen Ebene organisierte Interessen in die Formulierung und Umsetzung von Politik einzubeziehen.⁵⁸

Die analoge Unterscheidung aus ökonomischer Sicht ergibt als Makroebene die Volkswirtschaft, als Mesoebene die einzelnen Wirtschaftssektoren⁵⁹ und als Mikroebene das einzelne Unternehmen. Belege für die Teilhabe von organisierten Interessen an der Produktion und Implementation bindender Entscheidungen auch in der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie und detaillierte Beschreibungen korporatistischer »Verbundsysteme« (Offe 1975: 264 f.) der gemeinsamen Problembearbeitung von Staat und Verbänden liegen mittlerweile, nachdem die Korporatismusforschung in den 80er Jahren

57 Vgl. dazu Mayntz (1990b).

58 Als Beispiel für einen Korporatismus auf lokaler oder regionaler Ebene läßt sich die Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik nennen; in der regionalen Strukturpolitik der Bundesländer bspw. sind in den letzten Jahren Verhandlungssysteme aufgebaut worden, die sich als neuartige Formen eines »inszenierten Korporatismus« interpretieren lassen; vgl. dazu im Hinblick auf die regionale Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen Klönne/Borowczak/Voelzkow (1991), Heinze/Voelzkow/Hilbert (1992), Heinze/Voelzkow (1991, 1992b, 1994), Voelzkow (1990, 1991a,b, 1993c, 1994a) und die Beiträge in Heinze/Voelzkow (1994) sowie die Studien von Krafft/Ulrich (1993) und Kruse (1990). Auch die europäische Regionalpolitik setzt nach der Reform ihrer Strukturfonds auf die Zuarbeit durch Verhandlungssysteme, die auch organisierte Interessen an der Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte beteiligen; vgl. dazu Heinze/Voelzkow (1990a).

59 Zahlreiche Analysen der korporatistischen Strukturen in einzelnen Wirtschaftssektoren sind im Rahmen des international vergleichenden Projekts von Schmitter und Streeck erstellt worden (zum Projektdesign vgl. Schmitter/Streeck 1981). Aus Gründen der Vergleichbarkeit konzentrierten sich die Länderstudien auf die vier Wirtschaftssektoren Bauwirtschaft, Chemische Industrie, Maschinenbau und Ernährungsindustrie. Vgl. dazu z.B. die deutschen Studien über die Verbände der Ernährungsindustrie (Hilbert 1988), des Maschinenbaus (Weber 1987) oder der Pharmazeutischen Industrie als Teil des Chemiesektors (Grosz 1985, 1986). In diesem Projektzusammenhang wurde übrigens auch die technische Normung als ein wichtiges Handlungsfeld privater Regierungen »entdeckt« (vgl. dazu Rampelt 1983).

zu einer »Wachstumsindustrie« (Panitch 1980)⁶⁰ geworden war, wie Sand am Meer vor.

Die Reichweite dessen, was mit dem Neokorporatismusbegriff erfaßt wird, hat sich damit im Zuge der Korporatismusforschung erweitert. Während der Begriff zunächst nur für die Bezeichnung einer »tripartistischen« Kooperation von Staat, Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften in der gesamtwirtschaftlichen Makrosteuerung verwendet wurde, werden heute auch andere Formen der Formulierung und Umsetzung bindender Entscheidungen, die von organisierten Interessen untereinander ausgehandelt oder mit staatlichen Instanzen vereinbart werden, unter den Begriff »Neokorporatismus« subsumiert.

Diese Ausweitung dessen, was in der wissenschaftlichen Diskussion als Korporatismus bezeichnet wird, ist verschiedentlich kritisiert worden. Folgt man bspw. der Argumentation und dem Begriffsverständnis von Beyme's, dann macht es wenig Sinn, alle Verflechtungsformen von staatlichen Instanzen und organisierten Interessen unter den Korporatismusbegriff zu subsumieren. »Die Fülle der Kooperationsebenen zwischen Staat und Verbänden, die sich aufzeigen lassen, machen ... noch keinen Korporatismus aus« (Beyme 1991: 134). Nach seiner Einschätzung ist der »Korporatismus als deus ex machina zur Erklärung fast aller Prozesse in westlichen Demokratien strapaziert« (Beyme 1991: 132) bzw. überstrapaziert worden. Er plädiert demgegenüber für eine restriktive Verwendung des Begriffs und schlägt vor, von Korporatismus nur dort zu sprechen, »wo Interessengruppen untereinander in einen andauernden Konflikt geraten, so daß der Staat vermittelnd eingreift« (Beyme 1991: 135). »Das Dreiecksverhältnis von Staat und zwei konfliktorisch zueinander stehenden mächtigen Interessengruppen« wird bei ihm zum zentralen Definitionskriterium (»Tripartismus«).

Diese Beschränkung des Korporatismusbegriffs auf den »Versuch, mit staatlicher Hilfe konfliktorisch einander gegenüberstehende Interessen zu versöhnen« (Beyme 1991: 135), wird jedoch der Begriffsgeschichte, dem Stand der Diskussion und den vorliegenden Forschungsbefunden nicht (mehr) gerecht. Ungeachtet der Frage, ob sich im Einzelfall ein »Dreiecks-

60 Die wissenschaftsinterne Konjunktur und die Welle empirischer Analysen dürften auch damit zusammenhängen, daß im Kontext der Korporatismusdebatte organisationssoziologische und politiktheoretische Aspekte zusammengeführt werden konnten; entsprechend war der Kreis der einbezogenen Einzeldisziplinen weiter gezogen als in der früheren Verbändeforschung.

verhältnis« von Staat und zwei »Konfliktpartnern« nachweisen läßt oder ob nur eine Interessenorganisation⁶¹ (oder mehr als zwei⁶²) mit staatlichen Stellen kooperieren (oder sogar an Stelle des Staates »Politik machen«), findet der Korporatismusbegriff Anwendung, sofern organisierte Interessen an der Formulierung und Ausführung von politischen, also bindenden Entscheidungen teilhaben. Diese Teilhabe kann das Ergebnis einer staatlichen Politik der Einbeziehung organisierter Interessen (»Inkorporierung«) oder das Ergebnis einer (staatlich zumindest geduldeten, wenn nicht gar – bspw. mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip – als »äquifunktional« zur staatlichen Intervention ausgewiesenen) Selbstregulierung organisierter Interessen »am Staat vorbei«⁶³ sein.

In der analytisch-deskriptiven Neokorporatismusforschung sind mittlerweile derart viele empirische Belege für solche öffentlichen Funktionen privater Interessenorganisationen zusammengetragen worden, daß es unsinnig wäre, einen Überblick mit einem Anspruch auf Vollständigkeit zu versuchen. Deshalb sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, daß zu den zahl-

61 Als Beispiel läßt sich auf die Rolle des Deutschen Bauernverbandes in der Agrarpolitik verweisen. Der Deutsche Bauernverband sieht sich keinem konfliktorischen Gegeninteresse ausgesetzt, das in gleicher Weise organisations- und konfliktfähig wäre. Gleichzeitig hat der Verband bislang seinen Monopolanspruch trotz zunehmender interner Heterogenitäten in der Mitgliedschaft wahren können. Er wirkt nach innen wie nach außen als eine private Regierung, die an der Produktion agrarpolitischer Entscheidungen unmittelbaren Anteil hat. Vgl. dazu Heinze (1992), Heinze/Voelzkow (1992a, 1993), Voelzkow/Schmid (1994). Ein anderes Beispiel sind jene verbandlichen Abkommen zwischen dem Staat und einer Wirtschaftssparte, die sich ebenfalls in aller Regel nur auf einen Verband stützen, der einen Interventionsverzicht des Staates gegen die Selbstbeschränkung »eintauschen« kann, dafür aber auch ein gewisses Verpflichtungspotential gegenüber seinen Mitgliedern vorweisen können muß; vgl. dazu Hilbert/Voelzkow (1984).

62 Als Beispiel für eine korporatistische Einbindung mehrerer Organisationen in die Politik läßt sich das Gesundheitswesen anführen. Vgl. dazu und insbesondere zur »Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen«, sowie zur Struktur und Funktion der beteiligten Interessenverbände Groser (1988, 1992); Döhler/Manow-Borgwardt (1992a,b), Rosewitz/Webber (1990), Veith (1988) Webber (1992); Wiesenthal (1981a,b) sowie die Beiträge in Gäfgen (1988). Als ein zweites Beispiel läßt sich die Mitwirkung der Wohlfahrtsverbände in der Sozialpolitik nennen (im Sinne eines »Elitenkartells«); vgl. dazu Heinze (1985), Heinze/Olk (1981, 1984); Windhoff-Héritier (1989a); speziell zum Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband im »korporatistisch gefügten System sozialer Arbeit« vgl. Merchel (1989).

63 Vgl. dazu die Beiträge in Ronge (1980).

reichen Beispielen für private Regierungen natürlich auch die technische Regelsetzung gehört.⁶⁴

Diese Befunde der Korporatismusforschung wurden von einigen Autoren politisch-normativ verlängert. In diesem Kontext entstand die gewiß faszinierende These, daß die offenkundig gewordenen staatlichen Steuerungsdefizite zumindest teilweise durch das Organisationspotential ›intermediärer‹, zwischen Markt und Staat stehender Sozialaggregate (bspw. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kammern etc.) geschlossen werden können (»Dritter Sektor«⁶⁵). Das Ziel ist »the public use of private organized interests«; es geht also um den Versuch, »to utilize the collective self-interest of social groups to create and maintain a generally accepted social order« (Lehmbruch 1987). Das Potential einer »Konfliktbewältigung durch Verhandlungen«⁶⁶ rückte in den Mittelpunkt.

64 Die Rolle organisierter Interessen in der technischen Regelsetzung wurde in der deutschen Korporatismusforschung vor allem in dem von Claus Offe und Wolfgang Streeck durchgeführten Forschungsprojekt über die »Struktur und Funktion privater Interessenregierungen« untersucht (vgl. auch Bolenz 1987). In diesem durch die Stiftung Volkswagenwerk geförderten Projekt wurde am Beispiel der technischen Normung (sowie am Beispiel der beruflichen Bildung) untersucht, unter welchen internen und externen Voraussetzungen Interessenverbände von Unternehmen zu »privaten Regierungen« avancieren und gegenüber ihren Mitgliedern quasi-öffentliche Autorität ausüben. Grundlage des Projekts waren im Hinblick auf die technische Regelsetzung vor allem Interviews, die mit Mitarbeitern verschiedener Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie mit Mitarbeitern des Deutschen Instituts für Normung geführt wurden. Dieses Projekt bildet gewissermaßen den Startpunkt von einer Reihe von Untersuchungen, deren Ergebnisse die empirische Basis dieser Arbeit bilden.

65 An dieser Stelle wird darauf verzichtet, die recht umfangreiche Diskussion über die Existenz und die Spezifika eines »Dritten Sektors« aufzuarbeiten, der sich neben oder zwischen dem Markt- und dem Staatssektor ausgebildet hat und, wie Bjur (1975: 463) es formuliert, ein »interface between the state and the private organizations« bildet. In unserem Zusammenhang ist zentral, daß im Zuge der Diskussion dieses »Dritten Sektors« auch der ordnungstheoretische und -politische Stellenwert der autonomen Handlungsfähigkeit organisierter Gruppen betont worden ist. Organisierte Gruppen können demnach wichtige Steuerungsleistungen neben ›Markt‹ und ›Staat‹ mit den ihnen eigenen Steuerungsmitteln erbringen. Vgl. dazu beispielsweise die Beiträge in Anheier/Seibel (1989), O'Connell (1983) und Reese (1988) sowie die Einzelbeiträge von Douglas (1983), Etzioni (1973), Leviitt (1973) oder Lindblom (1980). Eine Zusammenfassung und kritische Anmerkungen bieten Ronge (1988), Schuppert (1989a) und Seibel 1990).

66 Vgl. dazu die (vorwiegend rechtssoziologischen) Beiträge in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (1990).

Überspitzt lassen sich solche Argumentationen in der Aufforderung zusammenfassen, nichtetatistische Formen gesellschaftlicher Steuerung sollten durch Recht, also staatlich, hergestellt und gefördert werden. Diese Korporatisierungsstrategie zielt darauf ab, verbandliche Arenen für verantwortliche Makroentscheidungen zu schaffen und die Organisationspotentiale der »mediating structures« für öffentliche Belange zu nutzen. In der Forschung rückte folgerichtig die Frage in den Vordergrund, unter welchen Voraussetzungen die gewünschte »Parallelschaltung von kollektiver Interessenwahrnehmung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben« (Kenis 1991a: 4) zum Erfolg führt.

Durch die gezielte Instrumentalisierung der »intermediären Organisationspotentiale« für öffentliche Politik soll nach dem Modell des politisch-normativen Korporatismus erreicht werden können, daß die Verbände die heterogenen Interessen ihrer Mitglieder zu einem überschaubaren und handhabbaren Bündel zusammenführen. Sie erbringen damit eine Aggregationsleistung, die darin besteht, »daß sie schon im Vorfeld der politischen Institutionen die naturwüchsige Vielfalt der Interessenlagen zusammenfassen« (Streeck 1978: 131). Der wohl wichtigste Vorzug liegt jedoch in der partiellen Überwindung der Grenzen rechtlicher Regulierung, die vor allem bei der Implementation regulativer Politik zutage treten. Die an der Entscheidungsfindung beteiligten Interessenorganisationen übernehmen zugleich Verantwortung für die Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen, d.h. der Vollzug liegt auch in ihrer Hand und nicht nur in der Hand des Staates. Weil die Verbände ihrer Klientel »näher stehen« als bürokratische Vollzugsorgane, haben sie es vielfach leichter, regulative Maßnahmen intern umzusetzen.

Die Verpflichtungsleistung besteht darin, daß die Verbände den mit ihren Konfliktpartnern oder mit dem Staat erzielten Kompromiß intern gegenüber ihren Mitglieder vertreten und ihnen vermitteln, warum weitergehende Forderungen nicht durchzusetzen waren. Und weil die Selbstbeschränkung oder Selbstregulierung innerhalb des Kollektivs als Wahrung wohlverstandener Eigeninteressen »verkauft« werden kann, erübrigt sich eine Legitimation der Maßnahmen unter Rückgriff auf allgemeinverbindliche Werte:

Diese Ausdifferenzierung der Legitimation über konkurrierende gesellschaftliche Interessen befreit den Staat von der Notwendigkeit, allgemein anerkannte politische Richtlinien zu entwickeln. (Streeck/Schmitter 1985: 150)

»Korporatismus« zielt in diesem Zusammenhang ab auf eine Verdeutlichung der »Interdependenz von Interessen« (Lehmbruch 1979: 57) bzw. auf eine Internalisierung externer Effekte via Interessenorganisation: Externe

Folgen individuell-rationalen Handelns, die per se nicht in die individuellen Handlungsstrategien einfließen, sollen über den Umweg der Organisation doch in diesen Handlungsstrategien Berücksichtigung finden. Im Extremfall läuft ein korporatistisches Verbändesystem darauf hinaus, daß gesellschaftliche Erfordernisse – vermittelt über die Interessenorganisationen – zu individuellen Handlungsmotiven werden. In diesem Fall überführt die Interessenorganisation zuvor interkollektive in intrakollektive und interpersonale in intrapersonale Konflikte.⁶⁷

In systemtheoretischen Interpretationen⁶⁸ wurden die Forschungsergebnisse der Korporatismusforschung als Beleg dafür angeführt, daß der »autoritative Führungsanspruch der Politik« in der Praxis längst überholt sei. Im Zuge des säkularen Trends funktionaler Ausdifferenzierung verselbständigen sich demnach die Teilsysteme moderner Gesellschaften und gewinnen eine wachsende Eigenkomplexität und eine je spezifische Operationsweise. Die Kosten dieser Entwicklungsdynamik sind neue Koordinationsprobleme, die durch die klassische Form der staatlich-hierarchischen Steuerung nicht mehr adäquat bewältigt werden können. Als Ausweg aus diesem Modernisierungsdilemma bleibt nur der Aufbau horizontaler Konzertierungssysteme prinzipiell gleichgeordneter Akteure. Eine solche Konzertierung läuft dann oft über die intermediären Steuerungsleistungen der Verbände; Verhandlungslösungen bzw. »systemische Diskurse« treten an die Stelle der staatlich-hierarchischen Steuerung. Der Bedarf an nicht-hierarchischen, sozialen Steuerungsleistungen wird dabei als Resultat einer irreversiblen, evolutionären Veränderung der Gesellschaft begriffen:

Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail hat die Neokorporatismus-Debatte insgesamt doch deutlich gemacht, in welcher grundsätzlicher und vielfältiger Weise der autoritative Führungsanspruch der Politik sich der Trias von Unregelmäßigkeiten, Implementationsdefiziten und Teilbereichsautonomien hat beugen müssen. In unterschiedlichen neokorporatistischen Arrangements ist das politische System in Kooperationsbeziehungen mit anderen Teilsystemen eingetreten und hat auf der anderen Seite diese in Prozesse der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung mit eingebunden. In durchaus unterschiedlich erfolgreicher Weise ist damit in Konzertierten Aktionen, sozioökonomischen Räten, Vernehmlassungsverfahren, Sozialpartnerschaften, Bildungs-, Wissenschafts- und Technologie-Räten etc. die Grundidee einer polyzentrischen Architektur gesellschaftlicher Ordnung praktisch geworden.
(Willke 1992: 78 f.)

67 Vgl. dazu Vobruba (1983).

68 Vgl. z.B. Willke (1983, 1984, 1987, 1989, 1992, 1993).

Vermutlich würde Willke auch die in der technischen Regelsetzung vorfindbaren neokorporatistischen Arrangements als solche Austragungsorte »systemischer Diskurse« zwischen den funktionalen Subsystemen der Gesellschaft einordnen, die dann der Standardargumentation folgend als Belege dafür angeführt werden würden, daß die (staatliche) Politik nicht mehr allein und über andere gesellschaftliche Teilsysteme hinweg über die geeigneten Strategien gesellschaftlicher Problemlösung befinden kann, sondern »behutsam und gesellschaftsstrukturell durchdacht mit Verhandlungssystemen auf unterschiedlichen Ebenen kombiniert werden muß« (Willke 1993: 66).

Ob nun mit oder ohne systemtheoretische Fundierung, zahlreiche Protagonisten der neokorporatistischen Verhandlungslösung gehen davon aus, daß sich die Probleme, die unter den Stichworten »Staatsversagen« und »Unregierbarkeit« so eingehend analysiert wurden, relativieren, sofern die mit solchen Formen der Interessenvermittlung in Zusammenhang gebrachten selbstdisziplinierenden Mechanismen greifen. Schmitter (1979: 113)⁶⁹ zumindest ist davon überzeugt, daß

politische Systeme, in denen Interessen durch formale Vereinigungen hindurchgeschleust werden, die die größte Vielfalt potentieller Interessen mit einem national verzweigten Geflecht von Organisationen vertreten, die einen maximalen Prozentsatz der potentiell Betroffenen als Mitglieder erfassen, deren Beziehungen zum Staat monopolistisch, spezialisiert und hierarchisch sind, und auf unauffällig-verschwiegener Zusammenarbeit basieren, eher regierbar, stabil und effektiv

sind.

2.5 Staatsentlastung durch Verbände als Ziel prozeduraler Steuerung: »Inszenierter Korporatismus«

In verschiedenen Teildisziplinen der Sozialwissenschaften wird seither eine Variante staatlicher bzw. rechtlicher Problemlösung diskutiert, die den Begrenztheiten und Pathologien üblicher Formen einer staatlichen Steuerung

⁶⁹ Vgl. dazu auch Schmitter (1981a,b). Zum Zusammenhang von »Regierbarkeit« und »Korporatismus« vgl. auch Traxler (1988); eine kritische Diskussion der These, der Neokorporatismus biete einen Ausweg aus der Unregierbarkeit, findet sich bei Beyme (1981, 1980: 49 f.).

nicht erliegen soll; ausgehend von dem vielfach bestätigten Befund, daß sich der Staat in der Bewältigung zahlreicher Probleme als überfordert erweist, und bezugnehmend auf die Forschungsergebnisse, die das problemlösende Potential der (verbandlichen) Selbstregulierung als eine (bereits in der Praxis vorfindbare oder zumindest denkbare) Alternative zur staatlichen Regulierung herausstellen⁷⁰, soll der Staat nach dieser Argumentationsfigur tunlichst nicht versuchen, den in gesellschaftlichen Teilbereichen bestehenden Problemstand umfassend durch Intervention und Regulierung, also im »etatistischen Alleingang«, abzutragen, sondern sich als »kooperativer Staat« (Ritter 1979) darauf beschränken, die vorfindbaren (oder erzeugbaren) Selbststeuerungskapazitäten vorstaatlicher Sozialsysteme zu nutzen und durch entsprechende Strukturvorgaben in die Lage zu versetzen, gesellschaftlich angemessene, adäquate Lösungen für den Problemstand zu finden. Im Kern geht es dabei um einen staatlich »inszenierten Korporatismus«.⁷¹ Die sozialwissenschaftliche Diskussion bezieht sich dabei allerdings zunehmend auf die Praktikabilität und weniger auf die normative Fundierung von Verhandlungssystemen und »privaten Interessenregierungen«.

Eine solche Überführung regelungsbedürftiger Materien in staatlich vordisponierte Verhandlungssysteme oder die Duldung einer faktischen Rechtsetzung durch privatrechtlich verfaßte, an Partikularinteressen angebundene, aber gleichwohl öffentlich wirkende Organisationen sind keineswegs als Anwendungsfälle einer neokonservativen Strategie der »Entstaatlichung«, »Deregulierung« oder »Reprivatisierung«⁷² mißzuverstehen, die insbesondere in den USA und in Großbritannien die Oberhand gewinnen konnte.⁷³ Es geht nicht um eine Substitution staatlicher Politik durch eine marktgesteuerte Ökonomie oder um einen Ersatz regulativer Eingriffsformen durch marktwirtschaftliche Instrumente. Vielmehr unterscheidet sich die Strategie der staatlich regulierten Selbstregulierung – oder, um eine andere Begrifflichkeit für denselben Sachverhalt aufzugreifen, das Konzept

70 Vgl. z.B. die Beiträge in Streeck/Schmitter 1985.

71 Den Begriff »inszenierter Korporatismus« haben Heinze/Voelzkow (1990b) im Hinblick auf die in Nordrhein-Westfalen praktizierte Regionalisierung der Strukturpolitik und die dabei von der Landesseite erzeugten korporatistischen Arrangements (Regionalkonferenzen unter gesellschaftlicher Beteiligung) eingeführt, um damit deutlich zu machen, daß sich die dort vorfindbaren Gremien funktionaler Repräsentation den prozeduralen Vorgaben der Landesregierung verdanken.

72 Vgl. dazu z.B. Kirsch (1988), König (1988), Soltwedel u. a. (1986)

73 Vgl. dazu Hoffmann-Riem (1990) und die dort angegebenen Literaturhinweise.

der »externen Dezentralisierung« (Lehner 1979), das organisierte Interessen für öffentliche Belange zu instrumentalisieren sucht – von einfachen Reprivatisierungs- oder Deregulierungskonzepten dadurch, daß die öffentlichen Aufgaben eben nicht einfach an den Marktmechanismus übergeben werden, der ja viele Probleme auch nicht lösen könnte, sondern im politischen Raum verbleiben.

Die Alternative »Markt« scheidet vielfach schon allein deshalb aus, weil auch die ›unsichtbare Hand‹ des Marktes, die vermittelt durch das eigeninteressierte, nutzenmaximierende Handeln aller Wirtschaftssubjekte das Gleichgewicht zwischen individueller und gesellschaftlicher Wohlfahrt herstellen soll, ihre Grenzen hat.⁷⁴ Am Beispiel der Umweltproblematik, aber auch am Beispiel der Arbeitssicherheit oder des Verbraucherschutzes, läßt sich zeigen, daß der Marktmechanismus zu einem Auseinanderlaufen individueller und kollektiver resp. gesamtgesellschaftlicher Rationalität führen kann: Individuell-rationales Handeln wird zu einer »kollektiven Selbstschädigung« (Jöhr 1976). Selbst strikte Anhänger der Marktwirtschaft müssen zugestehen, daß die Technikbewertung und -gestaltung nicht allein durch den Markt zu leisten ist; vielmehr sind politische Vorgaben unverzichtbar, damit der Markt seine Leistungskraft in umwelt- und sozialverträglichen Bahnen entfalten kann.

Die durch eine bestimmte Technik hervorgerufenen externen Effekte bzw. sozialen Kosten, beispielsweise Umweltschäden oder Gesundheitsge-

74 Vgl. zur Theorie des ›Marktversagens‹ z.B. Bator (1958), Jetzer (1975), Samuelson/Nordhaus (1985: 46 ff.); Musgrave/Musgrave/Kullmer (1978: 5 ff.). Im Hinblick auf das Marktversagen im Umweltschutz vgl. auch Issing (1975) oder zusammenfassend Kirsch (1982). Die Theorie des Marktversagens befaßt sich mit jenen spezifizierbaren Konstellationen, »in denen Märkte ihre Funktion, gleiche, freie und effiziente Transaktionen zu vermitteln, nicht oder nur mit schädlichen Nebenwirkungen erfüllen« (Offe 1990: 108). Ein solcher Fall liegt beispielsweise vor, wenn sogenannte »negative externe Effekte« und damit »soziale Kosten« privater Produktion oder Konsumtion auftreten, wenn also durch die »Aktivitäten (Konsum oder Produktion eines Gutes) einer Entscheidungseinheit Einflüsse auf die Aktivitäten einer oder mehrerer anderer Entscheidungseinheiten ausgeübt und nicht durch einen Preismechanismus gesteuert werden« (Schlieper 1969: 39) und dadurch die einzelwirtschaftlichen Kosten und Nutzen nicht mehr mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen übereinstimmen; zu der Theorie der »sozialen Kosten« vgl. als den »Klassiker« auch die Studie von Kapp (1958), der schon in den 50er Jahren in seiner vielbeachteten Analyse über die »Social Costs of Private Enterprise« deutlich gemacht hat, daß »ein wesentlicher Teil der wirklichen Produktionskosten nicht in die Kalkulation der Unternehmen eingeht« (Kapp 1958: 200); deshalb müsse der Kapitalismus als eine Wirtschaft der unbezahlten Kosten bezeichnet werden.

fährungen, erscheinen nicht in der Kostenrechnung individuell-rational handelnder Akteure (z.B. bei den herstellenden Betrieben oder den Konsumenten), weil sie diesen nicht über Marktprozesse angerechnet werden. Entsprechend vermittelt der Marktmechanismus auch keine auf individueller Ebene ansetzenden ökonomischen Anreize für Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutzmaßnahmen. Da die Internalisierung externer Effekte, beispielsweise in Form des Umweltschutzes, jedem Bürger zugute kommt, unabhängig davon, ob er sich an den dabei anfallenden Kosten beteiligt oder nicht, besteht für den Einzelnen die Neigung, die Rolle des »Trittbrettfahrers« einzunehmen, also nach Möglichkeit den Eigenbeitrag zu vermeiden, der mit der Internalisierung des externen Effekts verbunden wäre. Aus der Perspektive des Einzelnen wären beispielsweise die Wirkungen, die mit einem individuellen Produktions- oder Konsumverzicht für die globale Umweltsituation verbunden wären, bestenfalls marginal, die Kosten des selbst-aufgelegten Verzichts jedoch unmittelbar spürbar und im Vergleich zu dem mäßigen Zugewinn an verbesserter Umweltqualität verhältnismäßig schmerzhaft. Unter der Voraussetzung, daß alle Akteure oder zumindest eine große Teilmenge individuell-rational handeln, wird das Ziel einer umwelt- und sozialverträglichen Technikbewertung und -gestaltung systematisch verfehlt. Damit ergibt sich aufgrund der prekären »Logik des kollektiven Handelns« (Olson 1965) eine Konstellation der vielfachen »kleinen Fehlentscheidungen«, die in gesellschaftlicher Perspektive zu den bekannten Notständen führt.

Wo immer der Markt von sich aus nicht die Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« gewährleistet, ist – so wurde in der dualistischen Ordnungstheorie argumentiert – der Staat aufgerufen, im »öffentlichen Interesse« einzugreifen. Durch staatliche Intervention sollte die Kluft zwischen den Handlungsmotivationen individueller Akteure auf der einen und den im »öffentlichen Interesse« stehenden Verhaltensweisen auf der anderen Seite geschlossen werden. Da aber auch der Staat versagen kann, läuft die dualistische Ordnungstheorie in ein Dilemma.⁷⁵

Ein Ausweg aus dem Dilemma des Zusammentreffens von Marktversagen und Staatsversagen könne – so die nunmehr sich verbreitende Argu-

75 Neuerdings wird deshalb in systemtheoretischen Analysen die Theorie des Marktversagens aufgegriffen, ohne sogleich entsprechende Staatsinterventionen einzufordern; stattdessen wird politischer Handlungsbedarf postuliert, der Gegenstand »systemischer Diskurse« werden müsse, weil der Staat allein mit solchen Aufgaben überfordert sei; vgl. dazu z.B. Willke (1992, 1993).

mentationsfigur – nur durch »eine staatliche Politik der Staatsentlastung« (Offe 1987: 317) gefunden werden. Dahinter steht eine Abkehr von einem »substantiven« Steuerungsmodus und die Hinwendung zu neuen Formen »prozeduraler Steuerung« (Mayntz 1983a). Ein »assoziatives Modell« gesellschaftlicher Ordnung (Streeck/Schmitter 1985) solle (durch den Staat) ausgebaut und optimiert werden. Dabei werden öffentliche Aufgaben Organen der regulierten Selbstregulierung sozialer Gruppen mit besonderen Interessen übertragen, wobei deren Partikularinteressen »mittels eigens dafür geschaffener Institutionen dem Allgemeininteresse untergeordnet werden« (Streeck/Schmitter 1985: 144).

Was die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz auf dem Gebiet der technischen Regelsetzung angeht, dürfte unstrittig sein, daß diese soziopolitischen Potenzen ebenfalls die beiden skizzierten Ebenen ›Markt‹ und ›Staat‹ um eine dritte Ebene der verbandlichen Technikbewertung und -gestaltung ergänzen und dabei in ihrer »intermediären Position« einen Stellenwert erlangt haben, der im Hinblick auf die Wettbewerbssituation auf Märkten, aber auch im Hinblick auf die Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« bei der Technikbewertung und -gestaltung vielfach entscheidend ist.⁷⁶ Zu klären ist aber, ob sich die technische Regelsetzung als ein empirisches Beispiel für den in der Steuerungstheorie diskutierten Vorschlag einer staatlichen Politik der Staatsentlastung anführen läßt.

In der rechtssoziologischen Diskussion wurde dieser Vorschlag unter den Stichworten »prozedurales« bzw. »reflexives Recht« oder »dezentrale Kontextsteuerung« thematisiert.⁷⁷ Das Recht soll sich nach dieser Argumentation darauf konzentrieren, »strukturelle Voraussetzungen für selbstregulatorische Prozesse in anderen Sozialzusammenhängen zu schaffen« (Teubner 1982: 49). »Reflexives Recht zielt auf ›regulierte Autonomie‹, es fördert aktiv selbst-regulierende ›lernende‹ Sozialsysteme und versucht zugleich, deren Defizite mit kompensatorischen Korrekturen abzubauen« (Teubner 1982: 26 f.). Das Recht wird damit »von unmittelbarer Regulierung der Sozialbereiche entlastet, dafür aber mit der aktiven Steuerung selbstregulatorischer Prozesse belastet« (Teubner 1985: 334). Ansatzpunkte für ein derartiges »reflexives Recht« sind Interventionsformen, die sich unter den Begriff

76 Vgl. dazu auch Mai (1990).

77 Vgl. Teubner (1982, 1983, 1985 und 1989, insb. 81 ff.); Teubner/Willke (1980, 1984) sowie Willke (1983, 1992); zur Kritik dieses Ansatzes vgl. aus systemtheoretischer Perspektive Luhmann (1985) und Münch (1985); vgl. aus politökonomischer Sicht Nahamowitz (1985); vgl. aus ordnungstheoretischer und demokratietheoretischer Sicht Offe (1984a); vgl. aus diskurstheoretischer Sicht Habermas (1992).

der »Prozeduralisierung« subsumieren lassen: »Statt soziales Verhalten direkt zu normieren, beschränkt sich Recht auf die Regulierung von Organisationen, Verfahren und Neuverteilung von Steuerungsrechten« (Teubner 1985: 335). Gemeint »sind damit rechtliche Regelungen, die in bestimmten Bereichen organisatorische und Verfahrensgestaltungen bereitstellen, die Raum lassen für Selbststeuerung durch die Beteiligten« (Schuppert 1990: 153).

Das vielfach erörterte Standardbeispiel für eine solche Lösung ist die Tarifautonomie⁷⁸, die selbstregulatorische Strukturen vorsieht und die staatliche Seite von vielen Entscheidungszwängen freihält. Das Recht weist den Akteuren des Arbeitsmarktes (begrenzte) Kompetenzen zu, nimmt Einfluß auf die inneren Organisationsstrukturen der Tarifverbände, setzt Vorgaben für die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse etc., um die Verhandlungsergebnisse kompatibel mit der eigenen Wirtschaftspolitik zu halten, ohne selbst – zumindest in der Wahrnehmung der Betroffenen – für die Verhandlungsergebnisse verantwortlich zu sein. Am Beispiel der Arbeitsbeziehungen läßt sich zeigen, daß rechtliche Rahmendaten (z.B. Friedenspflicht oder gesetzlich abgesicherte Mitbestimmungsrechte) eine wichtige Stabilisierungsfunktion für die korporatistischen Lösungen erfüllen.⁷⁹ Gleichzeitig soll über die rechtlichen Strukturvorgaben die Reflexion der gesamtwirtschaftlichen Folgen des Handelns gewissermaßen in die beteiligten Organisationen eingebaut und solchermaßen eine Berücksichtigung öffentlicher Interessen abgesichert werden.⁸⁰ Dieser Steuerungsansatz, so die Befürworter, soll grundsätzlich auch auf andere Politikfelder übertragbar sein.

Der Grundgedanke einer Instrumentalisierung organisierter Interessen für öffentliche Aufgaben ist angesichts der offensichtlichen Unverzichtbarkeit der prozeduralen Steuerung des Staates nicht der eines bloßen Erhalts von »staatsfreien Zonen«, die im Sinne eines einfachen Subsidiaritätsgedankens der privaten Selbstordnung überlassen bleiben sollen:

Öffentliche Aufgaben (werden) zwar auf halbstaatliche oder private Institutionen übertragen, (bleiben) aber dennoch in dem Sinne öffentlich, daß sie

78 Vgl. Teubner (1982: 51 ff. und 1985: 336); Simitis (1985); kritisch: Hartmann (1987).

79 Vgl. z.B. Streeck (1981) oder Grande (1985).

80 In diesem Sinne wird von »regulierter Selbstregulierung« (Streeck/Schmitter 1985: 149), »kalkulierter Autonomie« (vgl. Simitis 1985), »regulierter Autonomie« (Teubner 1982: 26) bzw. »funktionalisierter Autonomie« (vgl. Streeck 1981) gesprochen.

politisch verantwortet werden müssen... Die politische Gesamtverantwortung wird auf eine rechtliche Rahmenregelung, auf eine ›Sozialverfassung‹, auf Binnenkonstitutionalisierung, also auf Partizipationsrechte und Entscheidungsverfahren, zurückgenommen mit der jederzeitigen Möglichkeit zu Korrektur und Revision der institutionellen Arrangements, wenn sich die Ergebnisse solcher gesellschaftlichen Lernprozesse als politisch unzutraglich erweisen sollten. (Teubner 1982: 28)

Die zur »Staatsentlastung« eingesetzten gesellschaftlichen Organisationsformen sind somit staatlicherseits aktiv zu gestalten, für die Übernahme öffentlicher Aufgaben entsprechend »auszurüsten« und im Hinblick auf die Resultate zu kontrollieren. Der Staat bleibt als »Steuerungsstaat« (Kaufmann 1991: 19 ff.) oder »Supervisionsstaat« (Willke 1992) gefordert. Allerdings sind die Staatsaufgaben neu zu definieren; in den Mittelpunkt rückt die Organisation der Selbstorganisation bzw. eine Regulation der Selbstregulation.⁸¹ Dieses neue Verständnis hat, wie Voigt (1983a: 44) zutreffend herausstellt, nichts mit einem »Abschied vom Recht« zu tun. »Mit staatsinterventionistischen Konzepten teilt reflexives Recht das Programm eines Rechtsaktivismus, das in soziale Prozesse kompensatorisch zu intervenieren sucht... Reflexives Recht tendiert eher zu abstrakten prozeduralen Programmen, die sich auf die Meta-Ebene der Regulierung von Prozessen, von Organisationsstrukturen, auf die Verteilung und Neudefinition von Steuerungsrechten und von Entscheidungskompetenzen zurückziehen« (Teubner 1982: 25 f.). Das Recht soll dazu dienen, die strukturellen Voraussetzungen für demokratische selbstregulatorische Prozesse zu schaffen und ihren Fortbestand abzusichern. Was sich hinter solchen allgemein-theoretischen Formulierungen konkret verbirgt, soll in dieser Arbeit im Hinblick auf die technische Regelsetzung näher untersucht werden.

2.6 Regulierte Selbstregulierung in der Demokratie – Defizite der politisch-normativen Theorie

Die Befürworter des »reflexiven« oder »prozeduralen« Rechts und andere Protagonisten korporatistischer Arrangements argumentieren in aller Regel funktionalistisch. Sie stellen diverse Vorzüge ihrer Ordnungsmodelle in den Vordergrund, verzichten aber weitgehend auf eine Berücksichtigung von

81 Vgl. dazu auch Ladeur (1987).

Kriterien, die in der politischen Theorie, insbesondere in der Demokratietheorie, formuliert werden.⁸² Und in der politischen Theorie, die normative Orientierung bieten soll, finden sich kaum Aussagen zu korporatistischen Arrangements.⁸³

Dabei ist freilich einzuräumen, daß es nicht nur eine, sondern mehrere normative Demokratietheorien mit jeweils unterschiedlichen Anforderungsprofilen an die Ordnung kollektiver Willensbildungsprozesse gibt. Die normativen Demokratietheorien können »danach unterschieden werden, ob sie das politische System primär von seinen inputs oder von seinen outputs her zu rationalisieren versuchen« (Scharpf 1970: 21).⁸⁴ Die »output-orientierten Demokratietheorien« »normieren zunächst eine wünschbare Qualität politischer Leistungen und bestimmen von diesem Punkt her die weiteren Anforderungen an die Strukturen des politischen Systems« (Scharpf 1970: 21), und sei es, um bestimmte Fehlentwicklungen und Machtmißbrauch zu verhindern. Die »input-orientierten Demokratietheorien« versuchen das politische System »von den in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen her zu rationalisieren« (ebd.: 25). Unter der erstgenannten Kategorie können die Gewaltenteilungs- und Balancetheorien und die liberalen Grundrechts- und Rechtsstaatstheorien, die Repräsentationstheorien sowie die modernen Sozialstaatstheorien, die den »Leistungs- und Planungsstaat unter dem doppelten Maßstab der technologischen und der politisch-demokratischen Rationalität« (ebd.) reflektieren, subsumiert werden. Der »input-orientierten« Kategorie können vor allem die Pluralismustheorie (in ihren verschiedenen Varianten vom Gruppenpluralismus bis hin zum Elitenpluralismus) und die verschiedenen Theorien einer »partizipatorischen« Demokratie (einschließlich der »rätedemokratischen« Modelle) zugerechnet werden (ebd.: 29–65).⁸⁵

82 Habermas (1992: 400) hat jüngst den »normativen Defaitismus« in der politischen Soziologie kritisiert und die »normative Abmagerungskur« (ebd.: 404) beklagt, die mit dem wissenschaftsinternen Bedeutungszuwachs der ökonomischen Theorie der Demokratie (als Handlungstheorie) einerseits und der Systemtheorie andererseits verbunden war. Nach seiner Einschätzung »drängt sich der Eindruck auf, als schmelze im Laufe der Theorieentwicklung der idealistische Gehalt normativer Theorien ... unter der Sonne sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse dahin« (ebd.: 399).

83 Vgl. dazu auch Anderson (1979).

84 Vgl. auch Sartori (1992: 235 f. und 425 f.).

85 Vgl. als Überblick über die verschiedenen Demokratietheorien auch die zusammengestellten Aufsätze in Grube/Richter (1976), den Gesamtüberblick von Macpherson (1983) und Scharpf (1970) sowie die jüngst vorgelegten Analysen von Habermas

Das Kernproblem aller Demokratietheorie(n) besteht in der Auflösung eines Dilemmas, das immer dann zu Problemen führt, wenn es um »Politik« geht (was naturgemäß das politisch-administrative System bzw. den »Staat« betrifft, aber auch andere politische Institutionen wie bspw. Verbände): Einerseits erfordert die Produktion nur politisch erzeugbarer (»kollektiver« oder »öffentlicher«) Güter bindende Entscheidungen und – zur Durchsetzung dieser Entscheidungen – den Einsatz von Macht. Demokratie soll die Produktion solcher politischen Güter im Interesse des jeweiligen Gemeinwesens sicherstellen (»output«). Andererseits ist mit dem Einsatz von Macht immer das Risiko verbunden, daß sich die Regierung (oder Verbandsführung) – sei es aus eigenen Interessen oder aus anderen (z.B. »ideologischen«) Gründen – gegen die Interessen der Regierten wendet, Politik gegen das Gemeinwesen (bzw. Kollektiv) betreibt und dabei die Macht mißbraucht. Demokratie soll deshalb die Bürger (als »Staatsbürger« oder Mitglied eines anderen Gemeinwesens) vor politischem Machtmißbrauch schützen (protektive Demokratie) und die Regierung an den Willen der Regierten binden (»input«). Demokratietheoretische Argumentationsfiguren konzentrieren sich auf konstitutive Elemente, die einerseits dafür Sorge tragen sollen, daß legitimierte Instanzen für allgemein verbindliche Entscheidungen zustande kommen und diese mit wohldosierten Machtbefugnissen ausgestattet werden, um die erforderlichen (bzw. »gewünschten«) politischen Güter zu erzeugen, und die andererseits gewährleisten sollen, daß ein »Machtmißbrauch« nicht eintreten kann.

Die gängigen (»reduktionistischen«) demokratietheoretischen Argumentationsmuster konzentrieren sich allerdings vorwiegend auf Anforderungen, die sich auf den Staat im engeren Sinne und die damit verbundenen Entscheidungen über die Ordnung der kollektiven Willensbildung beziehen. Nach diesem geläufigen Verständnis werden die Regierung und die gesetzgebenden Organe in festgelegten zeitlichen Intervallen durch freie und gleiche Wahlen (direkt oder indirekt) gewählt, wobei der Wähler mit seiner Stimmabgabe seine inhaltlichen und personellen Vorstellungen über die konkurrierenden Parteien in den politischen Entscheidungsprozeß einspeisen kann. Die Politik in der Demokratie baut demnach auf dem Gegensatz von regierenden und oppositionellen Parteien auf. Die Wähler entscheiden darüber, welche Parteien regieren sollen und welche Parteien die Oppositionsrolle wahrzunehmen haben. Die politischen Entscheidungen werden in

(1992), Maus (1992), Sartori (1992) und Scharpf (1993a,b). Vgl. auch Duncan (1983).

der Demokratie allein durch parlamentarische Mehrheiten und gewählte Regierungen oder durch eine untergeordnete und von den Parlamenten autorisierte Exekutive getroffen. Für die Durchsetzung ihrer Entscheidungen können die parlamentarischen Mehrheiten (und nur diese!) die Rechtsetzungskompetenz, die öffentlichen Mittel und die staatliche Zwangsgewalt einsetzen. Bürgerliche Freiheitsrechte (wie Rede-, Presse- oder Versammlungsfreiheit und Minderheitenschutz), rechts- und sozialstaatliche Garantien, Gewaltenteilung und andere Vorkehrungen tragen dafür Sorge, daß die Gefahr von Willkürentscheidungen der Mehrheit zu Lasten von Minderheiten oder die Gefahr einer Aushebelung des demokratischen Gemeinwesens weitgehend ausgeschlossen werden kann. Die Legitimität des demokratischen Systems (und seiner »outputs«) erwächst folglich nicht aus bestimmten (ggf. »mehrheitsfähigen«) Interessen oder Werten, sondern aus dem Procedere der Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen, also aus einem Set an formalen Regeln, die im Hinblick auf die Austragung von gesellschaftlichen Widersprüchen und Konflikten festgelegt wurden⁸⁶

Organisierte Interessen sind in einer solchen Perspektive eigentlich nicht »politikberechtigt«. Für die »soziopolitischen Gebilde«, die in der Korporatismusdebatte konstatiert oder sogar propagiert werden, gibt es

im Koordinatensystem geltender verfassungsrechtlicher und ordnungspolitischer Sollvorstellungen sozusagen keinen Platz... (Es) handelt sich um Formen, die zwischen Verein und Interessenverband einerseits, Regierung, Verwaltung und öffentlichen Zwangskörperschaften, den Institutionen der Parteienkonkurrenz und des Parlamentarismus andererseits ein inoffizielles, bloß faktisches Dasein führen, insofern sie der Struktur nach mit keinem dieser Gebilde übereinstimmen, der Funktion nach aber sehr wohl in einer gewissen Konkurrenz zu diesen vertrauten Strukturelementen der politisch-gesellschaftlichen Ordnung stehen. (Offe 1984a: 234 f.)

Nicht nur die über Wahlen legitimierten Institutionen der parlamentarisch-territorialen Repräsentation, sondern auch Gebilde funktionaler Repräsentation verfügen damit faktisch über die Kompetenz der Produktion verbindli-

86 Vgl. dazu auch Luhmann (1969), der aus systemtheoretischer Perspektive die »Legitimation durch Verfahren« und die daraus erwachsende Leistungsfähigkeit von Institutionen begründete, die nicht mehr auf eine inhaltliche Zustimmung der Politikinhaltigen angewiesen seien; vgl. dazu auch die damalige Gegenposition von Habermas (1973), der die Legitimation politischer Entscheidungen nur bei Konsensfindungsverfahren, die konkrete Entscheidungen an verallgemeinerungsfähige Normen rückbinden, als gesichert ansah und damit eine aktive Zustimmung zu den Politikgehalten einforderte.

cher Entscheidungen (verbindlich auch über den Kreis der unmittelbar Entscheidungsbeteiligten hinaus!) und gewinnen zugleich Zugriff auf die (eigentlich nur staatlichen Instanzen vorbehaltenen) Steuermittel und die staatliche Zwangsgewalt.⁸⁷

Die Grenzen zwischen staatlichen und verbandlichen Organisationen verschwimmen durch die Etablierung verbandlicher »Nebenregierungen«. »Korporatistische Systemintegration wird dadurch erreicht, daß private Organisationen einen Teil ihrer Privatautonomie und staatliche Organisationen einen Teil ihrer Hoheitlichkeit, also jede ihre jeweilige *differentia specifica*, an die Gegenseite abtreten« (Streeck 1987: 488). Genau aus diesem Sachverhalt erwachsen spezifische Legitimationsdefizite.

Mit der Duldung privater Regierungen oder gar mit »der Delegation staatlicher Kompetenzen der Rechtsetzung an Verhandlungssysteme, in die die Eigendynamik anderer selbstbezüglich operierender Einheiten einfließt, gerät die Reproduktion von Recht und Politik ins Zwielficht einer zwischen staatlicher Administration und gesellschaftlichen Funktionssystemen geteilten ›Doppelherrschaft‹. Je mehr sich die öffentliche Verwaltung in ›soziale Diskurse‹ neuer Art verstricken läßt, um so weniger kann sie der demokratisch-rechtsstaatlichen Form des offiziellen Machtkreislaufes genügen« (Habermas 1992: 423). Die korporatistischen Arrangements bilden gewissermaßen ›undichte Stellen‹, »an denen normativ betrachtet, ›illegitime‹ Macht in den rechtsstaatlich regulierten Machtkreislauf einbricht« (Habermas 1992: 399).

Gegen das Modell dezentraler Makrosteuerung, das solche »Regierungsübernahmen« und »Regierungsbeteiligungen« durch korporatistische Arrangements vorsieht, hat Offe (1984a: 250 ff.) aus der kritischen Perspektive einer normativen Demokratietheorie eine Reihe von Vorbehalten formuliert und näher spezifiziert. Seiner Vorliebe folgend, auch komplexe Sachverhalte in ein griffiges Vierfelderschema zu fügen, operationalisiert Offe dabei zunächst demokratietheoretische Zieldefinitionen anhand von zwei Bezugspunkten (politische Herrschaft einerseits und ökonomische Macht andererseits) und des jeweiligen Anspruchsniveaus (defensiv vs. konstruktiv) (vgl. Abb. 1).

Korporatistische Arrangements verfehlen nach Offes Argumentation diese vier normativen Kriterien, die im Hinblick auf den demokratischen

87 Vgl. zur demokratietheoretischen Problematik funktionaler Repräsentation auch Cawson (1983 und 1985) oder Farago (1987).

Abb. 1: Demokratietheoretische Zieldefinitionen

	»Defensiv«	»Konstruktiv«
Politische Herrschaft	»Institutionell gesicherte Abwehr von und Schutz vor politischem Machtmißbrauch« (liberale Freiheitsrechte)	»die öffentliche Gewalt in den Dienst verallgemeinerungsfähiger Wohlfahrtsinteressen stellen«, »politische Programme und Gestaltungsfähigkeit«
Ökonomische Macht	»institutionell gesicherte Abwehr von und Schutz vor ökonomischem Machtmißbrauch« (soziale Grundrechte und Wohlfahrtsstaat)	»Kapital auf ein positives Entwicklungsprojekt festlegen«

Staat und die über ihn »vermittelte Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst« (Offe 1984a: 251) zumindest noch postuliert wurden:

- Korporatistische Arrangements gehen demnach »wegen des informellen, verfahrensmäßig unstrukturierten Vollzuges der Regelung durch verbandsautonome Verhandlungssysteme mit einem wesentlichen Verlust an Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, an liberaler Öffentlichkeit also«, einher und sind »außerdem noch, da das Modell ohne massive interne Verpflichtungsfähigkeit der Verbände nicht funktionieren kann, mit einer Beeinträchtigung der inneren Freiheitsrechte der ›Verbandsbürger« verbunden (Offe 1984a: 251 f.).
- »Was zweitens die in der demokratischen politischen Theorie postulierte Neutralisierung der auf Eigentum beruhenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse angeht, so werden im Rahmen des Korporatismus solche Machtquellen nicht nur nicht suspendiert, sondern geradezu festgeschrieben...« (252).
- Auch das »Kriterium der politischen Programm- und Gestaltungsfähigkeit« werde nicht erfüllt, da »reformpolitische Initiativen, die in ihrem Wirkungsradius über die unmittelbaren Verteilungsinteressen scharf ab-

gegrenzter Berufs- und Wirtschaftsgruppen hinausgehen, ... sich schwerlich aus Verhandlungssystemen ergeben können, deren Partner nur für die Vertretung dieser Interessen über ein Mandat verfügen« (252). Das Spektrum dessen, was sich als mögliche Regelung thematisieren läßt, werde in korporatistischen Arrangements enger gefaßt als in den vertrauten demokratischen Institutionen. Im Ergebnis ergibt sich eine Konstruktion von Wirklichkeit, die von den tatsächlichen Präferenzen der Betroffenen abweicht.

- Erst recht würden korporatistische Arrangements dem demokratietheoretischen Postulat einer Neutralisierung der »auf sozioökonomischen Differenzen beruhende(n) gesellschaftliche(n) Machtgefälle« (253) nicht gerecht. Das korporatistische Ordnungsmodell kommt demnach einem Verzicht auf Politikziele gleich, »die eine Umverteilung oder Neuallokation von Machtmitteln auf die gesellschaftlichen Akteure zur Voraussetzung oder zur Folge hätten« (ebd.). Dieses Argument ist auch in anderen akteurtheoretischen Forschungszusammenhängen herausgearbeitet worden: Verhandlungslösungen sind aufgrund ihrer Status-Quo-Orientierung für eine umverteilende Politik denkbar ungeeignet.⁸⁸

Offe selbst hat jedoch seine durchaus plausible Kritik an den korporatistischen Ordnungsmodellen insofern relativiert, als er die Möglichkeit diskutiert, daß jene Gesellschaften, die sich zunehmend der funktionalen Vorzüge korporatistischer Arrangements bedienen und die (andernfalls überlasteten) territorialen Repräsentationsformen durch funktionale Repräsentationsformen ergänzen, die normativen Gehalte der Demokratietheorie auf die dabei mit Regierungsfunktionen betrauten Verhandlungssysteme ausdehnen. Allerdings bleibe beim gegenwärtigen Stand der Forschung und der ordnungspolitischen Auswertung der Befunde bislang zumindest unklar, welche konkreten Vorgaben für eine »Demokratisierung« korporatistischer Arrangements gesetzt werden müßten und ob nicht mit einer solchen Reorganisation

88 »Da Verhandlungssysteme auf freiwillige Zustimmung angewiesen sind, werden auf Umverteilung zielende Maßnahmen unter egoistisch-rationalen Beteiligten in der Regel nicht konsensfähig sein. Verhandlungen können dann zwar vielleicht die Wohlfahrt steigern, aber sie werden dabei die jeweils gegebene Ausgangsverteilung im Prinzip nur reproduzieren... Im Gegensatz dazu verfügt der demokratische Staat, der nach dem Majoritätsprinzip entscheiden kann, im Prinzip immer noch über die Möglichkeit, solidarischen Lastenausgleich und Umverteilung zum Nachteil von privilegierten Minderheiten mittels seiner Rechtsetzungskompetenz, seiner Steuerkompetenz und notfalls mittels des Gewaltmonopols auch gegen Widerstand durchzusetzen« (Scharp 1991: 629).

deren Praktikabilität wieder eingeschränkt werde. Dieses Defizit ist offensichtlich auch eine Dekade später noch nicht behoben:

Trotz des programmatischen Verweises auf die Notwendigkeit demokratietheoretischer Reflexionen haben die Analysen von Verhandlungssystemen sich bislang der Frage noch nicht gestellt, wie in solchen Systemen Demokratie möglich gemacht werden könnte. (Esser 1993: 425)

Darüber hinaus hält Offe (1984a: 255) es zumindest für denkbar, daß »die konkurrierende Zuständigkeit von funktional-korporatistischen und territorial-parlamentarischen Mechanismen der Regulierung« eine »Balance« erzeugt, die korporatistische Regelungen mit ihren spezifischen Steuerungsvorteilen zwar nutzt, aber zugleich unter Kontrolle hält. Aber auch im Hinblick auf die Frage, wie eine solche demokratietheoretisch vertretbare Verschränkung von funktional-korporatistischen und territorial-parlamentarischen Mechanismen, oder anders formuliert: von Verhandlung und Hierarchie, konkret auszusehen hat und welche Steuerungsmechanismen sicherstellen, daß sie nicht »in Richtung auf eine fortschreitende Aushöhlung staatlicher Regelungskompetenz zugunsten korporatistischer Regelung umkippen« (256) können, bietet die politische Theorie noch keine befriedigenden Antworten. Die aufgeführten Defizite betreffen die allgemeine politische Diskussion und die politikwissenschaftliche Demokratietheorie gleichermaßen:

Sie haben sich ... auf die Realität der vielfach vernetzten und durch Verhandlungen handelnden Politik noch nicht einstellen können. Sie schreiben den politisch verantwortlichen Funktionsträgern weit mehr Ereignisbeherrschung zu, als diese auch unter günstigsten Umständen haben könnten – und sie tendieren umgekehrt dazu, alle Verhandlungszwänge der Politikverflechtung wie selbstverständlich als Demokratiedefizit zu registrieren. Eine der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation, an der die öffentliche Diskussion sich orientieren könnte, ist heute nirgendwo in Sicht. (Scharpf 1991: 630)

Die Suche nach einer »wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat« (Hartwich 1987), die »Kooperation als Strukturprinzip« (Hesse 1987) anerkennt, und nach einer normativen Orientierungshilfe angesichts der umsichgreifenden Verflechtungsformen und der damit einhergehenden privaten Regierungen wird sich aber vermutlich in der nächsten Zeit intensivieren. Verfassungsrechtliche Normen und ordnungspolitische Sollvorstellungen sowie ihre demokratietheoretischen Grundlagen werden sich den Herausforderungen,

die mit außer- oder subkonstitutionellen Formen von Politik verbunden sind, stellen und eine realitätsangemessene Orientierung bieten müssen, wenn sie ihre normative Kraft bewahren wollen. Die demokratietheoretische Diskussion ist, wie sich anhand zahlreicher Beiträge zeigen ließe, mittlerweile sensibilisiert für »die Kluft zwischen Sollen und Sein« (Sartori 1992: XII). Sie bemüht sich, der »Spannung zwischen Tatsachen und Werten« (ebd.) bzw. der Spannung zwischen »Faktizität und Geltung« (Habermas 1992) Rechnung zu tragen. Ihre Aufgabe besteht darin, Antworten auf die Frage zu finden, »in welchem Maße und auf welche Weise Ideale verwirklicht werden können« (Sartori 1992: XII); »Ideale und Tatsachen, Sollen und Sein (sind) in gegenseitiger Rückkopplung einander näher zu bringen« (ebd.).

Die bislang ausstehenden (aber zunehmend vermißten) Fixpunkte einer normativen Theorie, die auch das Phänomen des »private government« konstruktiv verarbeiten kann, sollte dabei zumindest grundsätzlich mit den zahlreichen Ergebnissen der Forschung über die Struktur und Funktion des Staates und der organisierten Interessen vereinbar sein. Deshalb sollte sich die Aufmerksamkeit der Forschung auf Beispiele prozeduraler Steuerung richten, die normative Gehalte der Demokratietheorie auf korporatistische Arrangements ausdehnen, und zudem exemplarische Fälle analysieren, die zeigen, wie sich Gremien funktionaler Repräsentation mit den eigentlich für Politik zuständigen und demokratisch legitimierten territorialen Repräsentationsformen (oder ihren exekutiven Instanzen) verschränken lassen, um die genannten normativen Defizite (und die damit unweigerlich verbundenen Legitimationsdefizite) zu vermeiden.

2.7 Zusammenfassung und Ausblick: Hierarchie versus Verhandlung

Die Organisationsstrukturen und Einflußformen der Verbände sind keine ausschließlich autonom geschaffenen Resultate kollektiven Handelns (als unabhängige Variablen), sondern sie sind auch Gegenstand staatlicher Politik und solchermaßen auch abhängige Variablen des damit verbundenen »institutional Designs«. ⁸⁹ Mit »Pluralismus« und »Korporatismus« bieten

89 »The intervention of organized interests is not simply a ›given‹ in the policy-making process. It is to some extent intentionally created, structured and institutionalized through state action« (Anderson 1979: 274).

sich zwei alternative ordnungspolitische Optionen an, auf die zurückgegriffen werden könnte, um die »Gemeinwohlverträglichkeit« organisierter Interessen zu wahren oder herzustellen.

Im Falle einer erfolgreichen Pluralisierung würde die Politik ihre Durchsetzungschancen vor allem durch eine Erhöhung der innerverbandlichen Demokratie stärken. Sie würde durch rechtliche Strukturvorgaben die Rück- und Anbindung der hauptamtlichen Verbandsführung an ihre Mitgliederbasis intensivieren. Ziel solcher Eingriffe wäre die Herstellung eines direkten demokratischen Willens- und Entscheidungstransfers zwischen Verbandsmitgliedern und -führung. Im Ergebnis würde dies allerdings auf eine Schwächung des Organisationspotentials der Verbände und auf eine Fragmentierung des Systems der Repräsentation von Interessen hinauslaufen. Innerverbandlichen Oligarchien und »private Governments« würden so weit als möglich die Grundlagen entzogen. Im Falle einer erfolgreichen Korporatisierung würde die staatliche Politik die Verselbständigung der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern hinnehmen oder sogar noch fördern, sofern das vorhandene oder staatlich gesteigerte Organisationspotential der Verbände für staatliche Belange instrumentalisiert werden kann. Die Verbände würden gezielt als »private Governments« zur Entlastung des Staates bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt. Bei der Pluralisierung geht es also um die Vermeidung einer Herrschaft durch Verbände, bei der Korporatisierung um eine Indienststellung der Herrschaft der Verbände für öffentliche Interessen. Die beiden ordnungspolitischen Optionen einer Reorganisation des Verbandesystems – also Pluralisierung und Korporatisierung – stellen bei einer solchen Gegenüberstellung allerdings eine sich wechselseitig ausschließende Alternative dar. Es ist nicht möglich, Schritte sowohl in Richtung Pluralisierung als auch in Richtung Korporatisierung einzuleiten.

Daraus ergibt sich, daß keine der beiden Varianten einer staatlichen Reorganisation des Verbändewesens den zu stellenden steuerungs- und demokratietheoretischen Ansprüchen genügen kann; vielmehr ergibt sich beim gegenwärtigen Stand der Diskussion ein Dilemma, aus dem die politische Theorie noch keinen rechten Ausweg weiß:

- In *pluralistischen Verbandssystemen* sind die Einzelverbände hochgradig an die empirischen Mitgliederinteressen gebunden, d.h. die Gefahr einer Verselbständigung der Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern ist weitgehend gebannt. Eindeutiger Vorzug pluralistischer Verbandssysteme ist ein hohes Maß an Interessensauthentizität: Die Verbände artikulieren ausschließlich Interessen, die tatsächlich die ihrer Mit-

glieder sind. Der Pluralisierungsstrategie als ein denkbarer Ansatz einer staatlichen Verbändepolitik geht es vornehmlich um die Verhinderung einer Herrschaft der Verbände. Durch Staatseingriffe soll in dieser Variante sichergestellt werden, daß die Politik der Verbände nicht an den tatsächlichen Interessen einzelner Mitgliedergruppen vorbeigehen kann. Sie will eine möglichst weitgehende Identität von Mitgliederinteressen und artikulierten Verbandsinteressen herstellen (hier als Interessensauthentizität bezeichnet). Damit soll gleichzeitig die Übermacht organisations- und konfliktfähiger Interessen zurechtgestutzt, der Einfluß von Partikularinteressen auf staatliche Entscheidungen begrenzt und die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft wieder restauriert werden. Allerdings liegt der Nachteil pluralistischer Verbandssysteme in dem schwachen Maß an Interessenaggregation und -integration. In pluralistischen Verbandssystemen konkurrieren zahlreiche, hochgradig spezialisierte Interessenverbände um Mitglieder und Einfluß, ohne selbst die Aggregation und Integration der divergierenden Interessen leisten zu müssen oder zu können; letzteres bleibt Angelegenheit des Staates, der damit aber, wie nicht zuletzt in der Unregierbarkeitsdebatte deutlich geworden ist, schnell überfordert wird.

- In *korporatistischen Verbandssystemen* hingegen verselbständigen sich Mitgliederinteressen und Organisationszwecke, die Organisationskontrolle durch Ein- bzw. Austritt wird außer Kraft gesetzt, die Identität von Mitglieder- und Organisationsinteressen geht verloren, kurzum: Der wesentliche Nachteil korporatistischer Verbandssysteme liegt in ihrem geringen Grad an Interessensauthentizität und der damit verbundenen Entfremdung der Organisation von ihren Mitgliedern. Die Korporatisierungsstrategie zielt auf eine verbandlich vermittelte Regierbarkeit in sozialstaatlichen Demokratien ab; hier geht es um die Überführung der heterogenen Vielfalt partikularer Interessen in politisch handhabbare Einheiten kollektiver Interessen. In korporatistischen Strukturen übernehmen die Verbände die Funktion der Interessenaggregation und -integration, sie koordinieren die Partikularinteressen einzelner Mitgliedergruppen untereinander und mit staatlichen Belangen. Der Staat hat es nicht mehr mit unzähligen und widersprüchlichen Interessen zu tun, sondern mit ›durchgefilterten‹ und daher handhabbaren Interessenkonstrukten. Zudem können staatliche Instanzen auf verbandliche Unterstützung und auf innerverbandliche Umsetzung der getroffenen Entscheidungen hoffen. Mit dem geringen Maß an Interessensauthentizität korrespondiert ein hohes Maß an »Regierung durch Verbände«. Es ist

aber deutlich geworden, daß solche korporatistischen Strukturen immer auch demokratietheoretisch bedenkliche Formen einer Herrschaft von Verbänden beinhalten.

Den beiden ordnungspolitischen Modellen geht es mithin um zwei unterschiedliche Ziele und damit auch um zwei verschiedene Maßstäbe der gesamtgesellschaftlichen »Güte« eines Verbandesystems: Dem Pluralismusmodell geht es um die Freiheit des Individuums in der organisierten Gesellschaft und dem Korporatismusmodell geht es um die Herstellung von »Regierbarkeit« in einer ausdifferenziert-komplexen Gesellschaft. Das Ziel der Interessenauthentizität und das Ziel der Interessenaggregation und -integration stehen in einem Konflikt: Maßnahmen zur Pluralisierung stören die Verbandsfunktion der Interessenintegration und Maßnahmen zur Korporatisierung gehen zu Lasten der Interessenauthentizität. Für welche Richtung einer Reorganisation des Verbandssystems man sich auch immer entscheiden mag, ohne Inkaufnahme von spezifischen Nachteilen ist kein Vorteil zu haben. Werden Maßnahmen in Richtung Pluralisierung eingeleitet, sind im Hinblick auf die Vorteile der alternativ denkbaren Korporatisierung Zielverluste zu verzeichnen und vice versa. Aus der Gegenüberstellung des pluralistischen und des korporatistischen Modells wird deutlich, daß beide durch jeweils spezifische Folgeprobleme gekennzeichnet sind, die einer eindeutigen Befürwortung eines der beiden Modelle im Wege stehen.

Der Rückblick in die sozialwissenschaftliche Verbändediskussion hat nun allerdings auch gezeigt, daß diese Gegenüberstellung der beiden Ordnungsmodelle zeitversetzt erfolgt ist, was gewisse Überzeichnungen erzeugt hat. Zunächst wurde die (demokratietheoretisch unangefochtene) Pluralisierungsstrategie mit steuerungstheoretischen Argumenten, die das Ordnungspotential der sozio-politischen Regulierungsinstanzen erhalten wissen wollten, zurückgewiesen. Im Kern wurde dabei die hierarchische Lösung gesellschaftlicher Steuerungsprobleme, die angesichts der zahlreichen »Unregierbarkeitsphänomene« verbraucht erschien, verworfen und die Verhandlungslösung als Alternative angeboten. Der theoretisch ja zutreffende Sachverhalt, daß gesellschaftliche Problembestände idealiter auch mit Verhandlungslösungen zu überwinden sind, wurden die enttäuschenden Erfahrungen mit der Praxis der hierarchischen Problembewältigung entgegengehalten. Die empirischen Belege für staatsentlastende Aktivitäten privater Verbände und Vereine führten dann Anfang der 80er Jahre mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu der weiterführenden Frage, ob der Anteil öffentlicher Aufgabenerfüllung durch Private nicht noch weiter gesteigert werden kann.

Ausgehend von dem vielfach bestätigten Befund, daß sich der Staat bei der Bewältigung zahlreicher Probleme als überfordert erweist, und bezugnehmend auf die inzwischen zahlreich vorliegenden Forschungsergebnisse, die das problemlösende Potential der (verbandlichen) Selbstregulierung als eine (bereits in der Praxis vorfindbare oder zumindest denkbare) Alternative zur staatlichen Intervention herausstellen, wurde die Empfehlung abgeleitet, der Staat solle tunlichst nicht versuchen, den in gesellschaftlichen Teilbereichen bestehenden Problemstand umfassend durch Intervention und Regulierung abzutragen, sondern die vorfindbaren (oder erzeugbaren) Selbststeuerungskapazitäten außenstehender Sozialsysteme nutzen und durch entsprechende Strukturvorgaben in die Lage versetzen, gesellschaftlich angemessene, adäquate Lösungen für den Problembestand zu finden.

Vorsichtige Stimmen warnten jedoch schon in dieser Phase vor übereilten politisch-normativen Schlußfolgerungen; bevor eine staatliche Politik der Staatsentlastung als ordnungspolitische Strategie feilgeboten werden könne, seien zunächst die Rahmenbedingungen der Funktionsfähigkeit der alternativ zum Staatseingriff erwogenen verbandlichen Verhandlungssysteme zu klären. Eben jene funktionalen Vorzüge, die den organisierten Interessen in der Ablehnung der Pluralisierungsstrategie zugeschrieben wurden, wurden so wieder zu einem Sachverhalt, der nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden könne. Diese Skepsis wurde mit Argumentationsfiguren begründet, die die Tragfähigkeit korporatistischer Arrangements, also die Tauglichkeit von Verhandlungslösungen in Zweifel ziehen. Ausgehend von den mehr oder minder technokratischen Modellen einer gesellschaftlichen Makrosteuerung durch korporatistische Arrangements konzentrierte sich die sozialwissenschaftliche Diskussion und Forschung dann für eine längere Periode auf die Funktionsvoraussetzungen, Leistungspotentiale und Stabilitätsbedingungen von solchen Verhandlungssystemen, die von staatlichen und verbandlichen Akteuren gebildet werden.

Die steuerungstheoretischen Argumentationsfiguren entbehren zudem in aller Regel einer normativen Fundierung von Verhandlungssystemen und »privaten Interessenregierungen«. Trotz aller funktionalen Vorzüge, die mit korporatistischen Arrangements verbunden sein mögen, wird in einer demokratietheoretischen Perspektive eingewendet, daß korporatistische Arrangements aus verfassungsrechtlicher und ordnungspolitischer Perspektive eine Reihe von Problemen aufwerfen können. Schon zu Beginn der Korporatismusdebatte ist darauf hingewiesen worden, daß durch korporatistische Arrangements das Prinzip demokratischer Wahlen relativiert werden kann. Für den Staat könne die im Korporatismus vorgesehene Einbindung von

Verbänden in die Formulierung und Umsetzung öffentlicher Politik erhebliche Einschränkungen seiner Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere der realen Entscheidungsmöglichkeiten der gewählten Gremien bedeuten. Mit den informellen Absprachen zwischen Politik und Verwaltung einerseits und den (verhandlungsstarken) organisierten Interessen andererseits sei zudem häufig ein Verlust an kritischer Öffentlichkeit verbunden; die Verhandlungen fänden »hinter geschlossenen Türen« statt. Ferner sei das Spektrum dessen, was sich als mögliche politische Initiative thematisieren läßt, in korporatistischen Arrangements zumeist enger gefaßt als in den eigentlich zuständigen Entscheidungsinstanzen, da gesellschaftliche Machtverhältnisse in den verbandlichen Verhandlungssystemen nicht zur Disposition gestellt werden könnten, ohne die erforderliche Konsensbereitschaft der in ihrem Status bedrohten Akteure zu verlieren. Das korporatistische Ordnungsmodell komme deshalb vielfach einem Verzicht auf Politikziele gleich, die eine Umverteilung zwischen den Beteiligten zur Folge hätten, und laufe dadurch auf eine Verstärkung der Status-quo-Verteilung hinaus. Im Kern allerdings orientieren sich diese Einwände an dem Ideal der klassischen Mehrheitsdemokratie, also der hierarchischen Lösung, und halten diesem Ideal die abweichende Praxis der Verhandlungslösungen entgegen.

Aus solchen kritischen Überlegungen allerdings den Schluß zu ziehen, der Staat solle seine Position als Spitze oder Zentrum der Gesellschaft zurückerobern und die gesellschaftlichen und politischen Strukturen wieder den Idealen einer Demokratietheorie angleichen, die Formulierung und Umsetzung von Politik (und den damit verbundenen Gebrauch von Macht) allein den vertrauten Institutionen territorialer Repräsentation und ihren nachgeordneten Exekutiven zuschreibt, ist wohl realitätsfern. Ein Rückfall in eine dualistische Ordnungstheorie, die nur »Hierarchie« und »Markt«, aber keine Verhandlungslösungen kennt, ist kein gangbarer Weg. Deshalb müssen in steuerungs- wie in demokratietheoretischer Hinsicht verschiedene Wege einer öffentlichen Nutzung und einer »Demokratisierung« privater Regierungen in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt werden.⁹⁰ Dazu

90 An dieser Stelle sei nochmals auf die Analyse von Teubner (1978) verwiesen, die mit eben diesem Anspruch verschiedene Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände abgewogen hat. Teubner verknüpft die Befunde der Organisationssoziologie mit demokratietheoretischen Postulaten und mit der Verbandsrechtsdogmatik, um auf dieser Grundlage rechtliche Lösungswege für das Verbandsproblem zu entwickeln. So vorzüglich die Analyse, so problematisch ist jedoch der letztlich präferierte Lösungsvorschlag. Teubner will das Steuerungspotential organisierter Interessen erhalten und

müssen argumentative Selbstblockaden aus dem Weg geräumt werden, die bislang zu dem wenig fruchtbaren Hin- und Herpendeln zwischen dem theoretisch ausmachbaren Steuerungspotential organisierter Interessen und dem Demokratiepostulat geführt haben. Wie die direkte Gegenüberstellung der im Diskussionsverlauf nacheinander offerierten Lösungen einer pluralistischen und einer korporatistischen Verbändepolitik des Staates deutlich gemacht hat, haben sich nämlich bisher in der Abwägung unterschiedlicher institutioneller Designs zwei folgenreiche Fehler eingeschlichen:

1. Die bislang gängige Übung, dem Ideal des »Pluralismus cum Etatismus« die ernüchternde Praxis von Verhandlungslösungen einerseits und dem Ideal der Verhandlungslösung die nicht minder gravierenden Unzulänglichkeiten der Praxis etatistisch-hierarchischer Politik andererseits entgegenzuhalten, führt letztlich nicht weiter. Wenn aber stattdessen die ideale »Hierarchie« und die ideale »Verhandlung« als denkbare Lösungsvarianten direkt gegenübergestellt werden würden, ergäbe sich ein »Unentschieden«. Wie Scharpf in mehreren Beiträgen⁹¹ unter Rückgriff auf die wohlfahrtstheoretischen Vorarbeiten von Coase (1960) gezeigt hat, »können durch ideale (d.h. von allen Transaktionskosten abstrahierende) Verhandlungen unter den Betroffenen genau die gleichen Wohlfahrtseffekte erreicht werden wie durch eine ideale (d.h. wohlinformierte und gemeinwohlorientierte) hierarchische Instanz. Nun sind allerdings diese Idealbedingungen in der Realität nirgends verwirklicht, so daß die vergleichende Wertung sich auf das Ausmaß der zu erwartenden Abweichungen und auf die relative Robustheit der Ergebnisse unter suboptimalen Bedingungen beziehen müßte« (Scharpf 1993b: 40).

zugleich dem Demokratiepostulat entsprechen, indem er vorschlägt, die aus demokratietheoretischer Perspektive problematischen, organisationsinternen Oligarchien durch einen innerverbandlichen Pluralismus, durch innerverbandliche Oppositionsbildung, durch interne Gruppenautonomien und internen Gruppenwettbewerb zu begrenzen. Sein Lösungsmodell läuft letztlich auf eine organisationsinterne Kopie dessen hinaus, was zuvor im Modell des Pluralismus für das gesamte Verbändessystem eingefordert wurde. Dieses durch rechtliche Strukturvorgaben abgesicherte Modell eines organisationsinternen Pluralismus dürfte aber die Handlungsfähigkeit der Verbände in einer Weise herabsetzen, daß dadurch wiederum die erwünschten (und auch von Teubner detailliert beschriebenen) Steuerungseffekte nicht mehr eintreten könnten.

91 Vgl. z.B. Scharpf (1992a,b, 1993a,b).

2. Der zweite Fehlschluß besteht darin, daß mehrheits- und verhandlungsdemokratische Verfahren als eine sich wechselseitig ausschließende Alternative behandelt werden. Die beiden konkurrierenden Modelle »Pluralismus cum Etatismus«, also Hierarchie, und Korporatismus, also die Verhandlungslösung, lassen sich nämlich in mehrstufigen Prozessen der Politikformulierung und -umsetzung auf eine produktive Weise verschränken. Solche Kombinationen von »Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie« zielen darauf ab, die Vorzüge beider Demokratie-Modelle zu nutzen, ohne die jeweiligen Nachteile hinnehmen zu müssen.

Dieses zu verdeutlichen, ist Ziel der empirischen Analyse des Verhandlungssystems der technischen Regelsetzung. Die Analyse knüpft mit dem ersten ihrer beiden roten Fäden an die steuerungstheoretische Debatte über das Problemlösungspotential von Verhandlungslösungen an und zeigt auf, daß die zweifellos vorhandenen Steuerungspotentiale der Gremien funktionaler Repräsentation, die Regeln der Technik formulieren und implementieren, an die staatliche Seite und die von dort ausgehenden Rahmenbedingungen angebunden bleiben. Die »Staatsentlastung durch Verbände« bleibt auf eine »Verbändeentlastung durch den Staat« angewiesen, und eben dieser Sachverhalt vermittelt dem Staat zahlreiche Möglichkeiten, das Wirken der soziopolitischen Regulierungspotentiale auf die Berücksichtigung und Wahrung öffentlicher Interessen hin auszurichten. An der Demokratieproblematik privater Regierungen knüpft der zweite rote Faden an. Hier gilt das Interesse der Frage, wie in der Praxis der technischen Regelsetzung mit den Legitimationsengpässen, die mit einer Duldung oder gar Förderung einer privaten Regierung verbunden sind, umgegangen wurde, um darauf aufbauend zu prüfen, ob diese Maßnahmen Anknüpfungspunkte für eine Theorie des demokratischen Korporatismus bieten können.

Vor diesem theoretischen Hintergrund wird in dieser Arbeit versucht, die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen der staatlichen und der verbandlichen Normsetzung zu rekonstruieren. Besonderes Augenmerk finden dabei die staatlichen Eingriffe in das System der (verbandlich organisierten) technischen Regelsetzung, wobei die nationale Ebene und die europäische Ebene getrennt behandelt werden. Die These dabei ist, daß sich die staatlichen Eingriffe in das System technischer Regelsetzung als Versuche interpretieren lassen, diesen Bereich verbandlicher Selbstregulierung demokratieverträglich umzugestalten und zugleich mit der eigenen Zuständigkeit zu verknüpfen. Das Beispiel der technischen Regelsetzung zeigt also zum einen

staatliche Eingriffe in private Regierungen, die auf eine »Demokratisierung« abzielen, und zum anderen eine »Verschränkung« von territorialer und funktionaler Repräsentation.

Sicherlich wäre es verfehlt, die im Bereich der technischen Regelsetzung durchgesetzten Maßnahmen zur »Demokratisierung« privater Regierungen und zur »Verschränkung« des verbandlichen Sektors mit den Instanzen territorialer Repräsentation als eine »Musterlösung« auszuweisen, die alle Legitimationsengpässe von korporatistischen Arrangements überwinden kann; das Beispiel ist aber geeignet, die demokratiethoretisch begründeten Vorbehalte zu relativieren.

Kapitel 3

Das verbandliche System technischer Regelsetzung und seine interorganisatorischen Vernetzungen

Das verbandliche System technischer Regelsetzung ist äußerst komplex. Wie in anderen westeuropäischen Ländern auch, beteiligen sich in Deutschland zahlreiche Organisationen an der Formulierung und Verbreitung technischer Regeln. Darüber hinaus ist eine Reihe von europäischen und internationalen Organisationen mit der Erstellung technischer Regeln befaßt. Alle verabschieden sie »Normen«, »Richtlinien«, »Arbeitsblätter« oder unter anderer Bezeichnung firmierende »Regeln der Technik«.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik näher vorgestellt. Im Anschluß an einen Gesamtüberblick, der einige zentrale Strukturmerkmale des organisatorisch fragmentierten Systems technischer Regelsetzung beleuchtet (Abschnitt 3.1), konzentriert sich die Darstellung auf die anerkannten Normenorganisationen auf der nationalen (Abschnitt 3.2), der europäischen (Abschnitt 3.3) und der internationalen Ebene (Abschnitt 3.4). Mit einer Übersicht über die interorganisatorischen vertikalen Verbindungslinien zwischen den Elementen des verbandlichen Systems technischer Normung schließt dieses Kapitel dann ab (Abschnitt 3.5).

3.1 Gesamtüberblick über das verbandliche System technischer Regelsetzung

Die Erstellung technischer Regeln liegt in Deutschland seit ihren Anfängen zum überwiegenden Teil in der Hand technischer, berufspolitischer und wirtschaftlicher Verbände. Allerdings wurde die Erstellung und Verbreitung technischer Regeln von Anfang an auch durch staatliche Stellen unterstützt

und vorangetrieben. Erste Ansätze zur technischen Regelsetzung gingen im letzten Jahrhundert (etwa um 1850) von großen Industrieunternehmen (wie Siemens, Loewe, Borsig, AEG u. a.) und von verschiedenen Verbänden wie bspw. dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI), dem Verein Deutscher Cement-Fabrikanten oder dem Verein Deutscher Elektrotechniker (VDE) aus. In Deutschland erstellen noch heute ca. 150 privatrechtlich verfaßte Organisationen technische Regeln. Die ersten Versuche im letzten Jahrhundert, die technische Regelsetzung organisatorisch zu zentralisieren und in eine gemeinsame Normenorganisation zusammenzuführen, scheiterten an verschiedenen Interessendivergenzen¹, auch und insbesondere innerhalb der Industrie.

Von den zahlreichen Verbänden im nationalen Kontext ist das Deutsche Institut für Normung (DIN) heute die bekannteste und wichtigste Einrichtung. Das DIN ist zugleich die einzige Organisation, die sich ausschließlich mit der Erstellung und Verbreitung technischer Normen befaßt. Von den in der Bundesrepublik gegenwärtig existierenden ca. 40.000 technischen Regeln haben allein fast 21.000 den Rang eines Norm-Blattes des DIN.² Angesichts dieser zentralen Stellung wird das DIN nach dem Gesamtüberblick detaillierter vorgestellt.

Als eine Organisation, die neben anderen Aufgaben auch sogenannte »technische Richtlinien« erarbeitet und publiziert, ist der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) zu nennen. Der VDI ist eine der ältesten technisch-wissenschaftlichen Vereinigungen der Welt. Mit über 100.000 Mitgliedern ist der VDI heute der größte technisch-wissenschaftliche Verein Westeuropas. Zu seinen Aufgaben zählen seit seiner Gründung die Wahrnehmung berufspolitischer Belange der Ingenieure und die Förderung der technischen Forschung und Entwicklung sowie der Fortbildung der Ingenieure. Zudem wirkt er seit jeher an der Erstellung technischer Richtlinien und Prüfzeichen³ mit. In fachlicher Hinsicht sieht der VDI seine wichtigsten Aufgaben in der Dokumentation des Standes der Technik, im Technologietransfer und im Erfahrungsaustausch seiner Mitglieder. In gesellschaftspolitischer Hinsicht »soll er als ›Sprecher der Technik und der Ingenieure‹ bei der sachlichen Bewertung von Chancen und Risiken der Technik mitwirken – fachkompe-

1 Vgl. dazu die historische Analyse von Meyer (1993).

2 Vgl. Ropohl/Schuchardt/Lauruschkat (1984), DIN (1988a, 1988b und 1989).

3 Vgl. zur Geschichte und zu den traditionellen Aufgabengebieten des VDI die Darstellungen von Neuhaus (1931) und Peters (1912) sowie die Beiträge in Ludwig/König (1981).

tent, aber unabhängig von wirtschaftlichen und parteipolitischen Interessen« (VDI 1990: 3). Die ingenieurwissenschaftliche Facharbeit obliegt den zahlreichen Fachgliederungen (VDI-Gesellschaften und VDI-Fachgruppen).

Im Hinblick auf den Umweltschutz residieren unter dem Dach des VDI zwei spezielle »Kommissionen«, in denen Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Verwaltung VDI-Richtlinien zur Reinhaltung der Luft bzw. zur Lärminderung⁴ erstellen. In den Ausschüssen der Kommissionen sitzen Ingenieure unterschiedlicher Fachrichtungen, Mediziner, Physiker und andere fachliche Spezialisten. Zur Zeit sind mehr als 350 VDI-Richtlinien der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft im Umlauf.⁵ Diese Richtlinien wurden von mehr als 1.500 Fachleuten in ehrenamtlicher Tätigkeit in über 200 Arbeitsgruppen der VDI-Kommission formuliert. Dem Regelwerk des VDI kommt insbesondere im Hinblick auf die Konkretisierung der Anforderungen an genehmigungspflichtige Anlagen im Immissionsschutzrecht erhebliche Bedeutung zu. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch daran, daß sowohl die TA-Luft als auch die TA-Lärm aus Vorarbeiten des VDI hervorgegangen sind.⁶

Als ein Beispiel für eine fachlich spezialisierte, aber marktstufenübergreifende Organisation kann der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)⁷ angesehen werden. Repräsentanten der Erzeugung (Landwirtschaft), der Verarbeitung (Ernährungsindustrie und -handwerk) sowie der Distribution (Groß- und Einzelhandel) erarbeiten in zahlreichen Ausschüssen des BLL sogenannte »Leitsätze«, die als technische Regeln für die Herstellung und den Vertrieb von Ernährungsgütern verwendet werden.

Als Beispiel für eine Organisation, die sich ausschließlich aus Mitgliedern einer Wirtschaftssparte rekrutiert, kann der Fachverband Dampfkessel-Behälter- und Rohrleitungsbau (FDBR) angeführt werden, der als Wirtschaftsverband des Kraftwerkbaus fungiert und im Rahmen dieser Tätigkeit ein technisches Regelwerk für Kraftwerke(-komponenten) aufstellt.

Bereits diese wenigen Beispiele zeigen, daß die Organisationsform der verbandlichen Regelsetzung in der Bundesrepublik durchaus unterschiedlich ist: Die Variationsvielfalt reicht von berufspolitischen oder sektoralen Interessenverbänden, die sich der technischen Regelsetzung neben anderen Auf-

4 Vgl. Endell/Grefen/Schwarz (1980).

5 Vgl. Grefen (1990: 80).

6 Vgl. bspw. Hanning (1976: 72).

7 Vgl. zur Struktur des BLL Hilbert (1988: 233 ff.).

gaben zuwenden, bis hin zu technisch-wissenschaftlichen Vereinen, die nur und ausschließlich mit technischen Regeln befaßt sind.

Die Regelwerke der fachlich oder interessenspezifisch ausdifferenzierten Organisationen in Deutschland bestehen zwar formal weitgehend unabhängig voneinander, sie sind aber vielfach schon allein aus Vereinfachungsgründen miteinander verknüpft und bilden ein »systemisches Geflecht«.

Sofern die regelsetzenden Verbände nun als »korporatistisch« in dem Sinne eingestuft werden, daß sie die Elemente einer »intermediären« Regelebene bilden, die die kollektive Interessendurchsetzung mit einer »gemeinwohlorientierten« Selbstregulierung verschränkt, also die Verfolgung partikularer Gruppeninteressen mit der Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« verbindet, dann fällt auf, daß diese intermediäre Ebene nicht einstufig aufgebaut ist. Vielmehr bilden die regelsetzenden Organisationen in ihrer Gesamtheit eine mehrstufige Pyramide, deren Bausteine vielfältig miteinander verflochten sind, wobei die interessenpolitisch eng definierten Organisationen den Unterbau bilden, auf dem die umfassenden Organisationen der technischen Regelsetzung, im nationalen Kontext insbesondere das an der Spitze stehende Deutsche Institut für Normung, aufbauen.

Je weiter man die »Pyramide« verschiedener Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im nationalen Gefüge emporsteigt, desto heterogener wird der Kreis derjenigen, die in den Ausschüssen der regelsetzenden Organisationen mitwirken. Ein Spezifikum zumindest der Organisationen »höherer Ordnung« liegt in ihrer personellen Zusammensetzung der verschiedenen Verbandsorgane, insbesondere ihrer Arbeitsausschüsse: Sie bilden Gremien funktionaler Repräsentation. Mit diesem Begriff soll deutlich gemacht werden, daß es sich bei diesen Organisationen um Einrichtungen handelt, die nicht im engeren Sinne als Interessenverband interpretiert werden können; vielmehr treffen in ihren Organen heterogene und häufig widersprüchliche Interessen aufeinander, die gewissermaßen an einem »runden Tisch« abgeglichen und in einen Konsens überführt werden sollen⁸; diese Aufgabe vermittelt den Gremien einen de facto öffentlichen Status.

Übergeordnete Organisationen wie das DIN sind selbst eher ein Adressat verschiedener (zumeist im Vorfeld des DIN bereits eigenständig organisierter) Interessen, vergleichbar mit staatlichen Instanzen, die sich ebenfalls mit

8 Wie sehr sich beispielsweise das DIN als »runder Tisch« versteht, zeigt sich auch daran, daß in den geführten Interviews immer wieder betont wurde, daß »nicht das DIN, sondern die in den Normenausschüssen vertretenen interessierten Kreise die Normen aufstellen«.

den verschiedensten Anliegen konfrontiert sehen und die Aufgabe haben, die Heterogenität der Erfordernisse und Anforderungen in eine politisch handhabbare Homogenität zu überführen. Andererseits sind die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz, wie schon der privatrechtliche Status deutlich macht, keineswegs dem Staat zuzurechnen; sie sind keine staatlichen Behörden, sondern sie arbeiten als freiwillige Zusammenschlüsse nach privatem Recht im »vorstaatlichen« Raum.

Gleichwohl erheben sie den (staatlicherseits auch anerkannten) Anspruch, im »öffentlichen Interesse« zu handeln und dem »Gemeinwohl« zu dienen. Diese staatsentlastende Funktion wird dem Deutschen Institut für Normung (DIN) in den Erläuterungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN vom 5. Juni 1975 (Normenvertrag) explizit zugesprochen. Durch den Normenvertrag wird festgestellt, daß das DIN eine öffentliche Aufgabe erfüllt. So wird es in § 1 Abs. 1 von der Bundesregierung als »die zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet und Berlin (West)« anerkannt. Im Gegenzug verpflichtet sich das DIN, »bei seinen Normungsarbeiten das öffentliche Interesse zu berücksichtigen« und dafür Sorge zu tragen, daß die Normen u. a. bei der Gesetzgebung zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe herangezogen werden können (§ 1 Abs. 2). Zur Abgeltung der Leistungen des DIN für den Staat wird das DIN mit Mitteln des Bundeshaushalts gefördert (§ 1 Abs. 3). Auch dieser Sachverhalt läßt es als gerechtfertigt erscheinen, bei Organisationen wie dem DIN von »parastaatlichen Institutionen«⁹ oder von »privaten Regierungen« zu sprechen.

3.2 Nationale Normenorganisation:

Das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN)

Das DIN ist ein eingetragener technisch-wissenschaftlicher Verein mit Sitz in Berlin, der ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt. Nach der Satzung von Mai 1975 bestehen seine Aufgaben darin, »durch Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise, zum Nutzen der Allgemeinheit Deutsche Normen oder andere Arbeitsergebnisse, die der Rationalisierung, der Qualitätssicherung, der Sicherheit und der Verständigung in

9 Vgl. zum Begriff der »parastaatlichen Institution« Groser (1983).

Wirtschaft, Technik, Wissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit dienen«, aufzustellen, sie zu veröffentlichen und ihre Anwendung zu fördern.¹⁰

Geschichte

Das DIN wurde als »Deutscher Normenausschuß (DNA)« im Jahr 1926 gegründet. Vorausgegangen war 1917 die Einrichtung des »Normalienausschusses für den allgemeinen Maschinenbau beim VDI«, dem interessierte Unternehmen und mehrere Vertreter verschiedener Wirtschaftsverbände sowie einige Mitarbeiter der für technische Fragen zuständigen staatlichen Behörden angehörten. Der Normalienausschuß wurde noch im gleichen Jahr in den »Normenausschuß der deutschen Industrie (NDI)« umgewandelt, weil sich die Normungsarbeit sehr rasch über den Bereich des Maschinenbaus hinaus ausweitete. Diese Organisationen können als Vorläufer des DNA angesehen werden.¹¹

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges nahm der DNA gemäß eines Kontrollratsbeschlusses zunächst in Berlin und in den vier Besatzungszonen, später dann auch im gesamtdeutschen Rahmen, seine Normungsarbeit wieder auf. Kurz nach dem Bau der Mauer in Berlin wurden die DNA-Geschäftsstellen in Ostberlin und in der DDR von den dortigen Behörden geschlossen. Das Präsidium richtete daraufhin für die dort geführten Fachnormenausschüsse in Westberlin neue Geschäftsstellen ein.¹² Seit Juli 1990 ist das DIN auch wieder für das Gebiet der ehemaligen DDR zuständig und hat dort die Arbeit des Amtes für Standardisierung, Meßwesen und Warenprüfung (sowie einen Großteil der Mitarbeiter dieses Amtes und das Gebäude) übernommen.¹³

Mitte der 60er Jahre wurde die Organisation der technischen Normung Gegenstand einer politischen Kontroverse.¹⁴ Die staatliche Seite forderte eine stärkere Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« und erwog so-

10 Vgl. DIN (1988b: 6).

11 Vgl. zur Geschichte des DIN Bolenz (1987), Holm (1967), Kiencke (1949) und Wölker (1991a,b).

12 Vgl. dazu Leitz (1975), Rampelt (1983).

13 Vgl. dazu die Vereinbarung über die Schaffung einer Normenunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und dem DIN vom 4. Juli 1990, abgedruckt in den DIN-Mitteilungen (1990: 538 f.). Vgl. auch die entsprechende Verordnung über die technische Normung in der Deutschen Demokratischen Republik vom 04.07.90 (GBl.DDR I: 812).

14 Auf diese Diskussion wird in Kapitel 7 detailliert eingegangen.

gar, die Normungsarbeit in staatliche Verantwortung zu übernehmen. Die über mehrere Jahre laufende Diskussion mündete schließlich in eine Reorganisation der technischen Normung, die eine Überarbeitung des Normungsverfahrens, eine Satzungsänderung und eine vertragliche Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der weiterhin auf privatrechtlicher Grundlage tätigen nationalen Normungsorganisation einschloß. Mit der Satzungsänderung war auch eine Änderung des Namens des DNA in DIN Deutsches Institut für Normung e.V. verbunden.

Mitgliedschaft

Nach § 2 (Abs. 1) der Satzung können nur Unternehmen und juristische Personen wie beispielsweise Verbände und alle an der Normung interessierten Körperschaften, Behörden und Organisationen die Mitgliedschaft beantragen. Im Jahr 1981 hatte das DIN noch 5.888 Mitglieder (Rampelt, 1983: 6), darunter auch zahlreiche Verbände. Die Mitglieder des DIN sind im Hinblick auf ihre jeweilige Interessenlage und ihre wirtschaftliche Bedeutung extrem heterogen. Auch was die Unternehmen anbelangt, ist die Bedeutung der einzelnen Mitglieder sehr unterschiedlich. »Neben wissenschaftlichen Institutionen, Behörden und Verwaltungen gibt es Großkonzerne mit über 100.000 Mitarbeitern, ... aber auch kleinere Ingenieur- oder Architektenbüros mit nur wenigen Mitarbeitern« (Reihlen 1975: 418). In den 80er Jahren mußte das DIN einen leichten Mitgliederschwund hinnehmen; im Jahr 1988 zählte das DIN noch 5.347 Mitglieder (vgl. dazu auch Tabelle 1). Die Mitglieder zahlen einen jährlichen Beitrag.

Organisationsstruktur und Verfahren der Normerstellung

Die zentralen Organe des DIN sind

- die Mitgliederversammlung,
- das Präsidium,
- der Präsident,
- der Direktor,
- die Normenausschüsse.

Tabelle 1: Daten zur Tätigkeit des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
DIN-Normen	18.739	20.566	19.937	19.975	20.450	21.257	20.988	21.257
<i>davon neu erschienen</i>	1.655	1.473	1.363	1.515	1.379	1.272	1.425	1.150
Mitglieder des DIN e.V.	5.982	5.531	5.363	5.279	5.347	5.320	6.373	6.351
Normenausschüsse	121	114	113	110	110	109	107	107
Arbeitsausschüsse	3.865	3.764	3.656	3.641	3.709	3.768	3.960	3.973
Ehrenamtl. Mitarbeiter	41.000	41.000	41.000	39.834	39.616	39.849	43.862	44.565
Sitzungen v. Normenausschüssen	4.922	4.848	4.968	4.770	4.730	4.846	5.409	5.162
DIN-Budget (in Mio. DM)	59	74	75	80	89	101	140	162
Hauptamtl. Mitarbeiter	796	743	746	735	749	782	902	988
<i>davon DIN-Angestellte</i>	633	595	596	586	599	632	779	789
Ausgelegte DIN-Normen	124	150	147	148	134	140	155	159
DIN-Normen in Englisch	2.700	5.891	5.451	5.667	5.874	6.186	6.724	7.300
DIN-Zertifizierungsprogr.	190	299	329	350	360	381	396	417

Quellen: DIN 1988b: 7; DIN (1989, Deckblattinnenseite) und Protokoll über die Mitgliederversammlung des DIN am 1. Dezember 1992 (abgedruckt in den DIN-Mitteilungen 72 (3): 166-168.

Die grobe Organisationsstruktur des DIN ist Abb. 2 zu entnehmen. Die Mitgliederversammlung muß nach § 5 der Satzung vom Vorstand (Präsident und seine beiden Stellvertreter) mindestens alle zwei Jahre einberufen werden. Sie ist zuständig für die Entgegennahme des Geschäftsberichts, die Entlastung des Präsidiums und die Wahl der Mitglieder des Präsidiums (vgl. § 5 der Satzung). Bei ordnungsgemäßer Einladung ist sie ohne Rücksicht auf die Anzahl der erschienen Mitglieder beschlußfähig, wobei die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefaßt werden können. Diese Satzungsregelungen lassen bereits erkennen, daß die Mitgliederversammlung als Organ des DIN von untergeordneter Bedeutung ist. Dieser Eindruck verstärkt sich noch durch den Sachverhalt, daß in der Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und 1974 überhaupt keine Mitgliederversammlung stattgefunden hat. An der Mitgliederversammlung im Januar 1975 beteiligten sich nur weniger als 2% der Mitglieder. Bei der Mitgliederversammlung im Oktober 1981 fanden sich sage und schreibe 37 stimmberechtigte Mitglieder (von fast 6.000 Mitgliedern!) ein.¹⁵ Bei

15 Vgl. Rampelt (1983: 9).

Abb. 2: Organisationsstruktur des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.



Quelle: Erstellt nach einer Grafik des DIN (1988a: 8)

schriftlichen Abstimmungen fällt die Beteiligung allerdings höher aus. So gaben bei der Wahl des Präsidiums 1974 immerhin 32% der Mitglieder ihre Stimme ab. Bei der schriftlichen Abstimmung über die neue Satzung von 1975 haben sich sogar 52% der Mitglieder beteiligt. Aufgrund der vergleichsweise schwachen Mitwirkung der Mitglieder sieht die Satzung vor, daß praktisch alle relevanten Entscheidungen (von den finanziellen Angelegenheiten über etwaige Satzungsänderungen bis hin zur Auflösung des Vereins) vom Präsidium getroffen werden.

Das Präsidium besteht aus mindestens 30, höchstens 45 gewählten Mitgliedern, die ehrenamtlich für das DIN tätig sind und ansonsten im Berufsleben stehen müssen. Darüber hinaus gehören dem Präsidium von Amts wegen der Präsident, seine beiden Stellvertreter und der Direktor sowie ggf. der Altpräsident für 2 Jahre nach Ablauf seiner Amtszeit an; damit ergibt sich eine maximale Mitgliederzahl von 50 Personen. Die Amtsdauer der durch die Mitgliederversammlung gewählten Präsidiumsmitglieder beträgt sechs Jahre, wobei mit dem zweijährigen Turnus der Mitgliederversammlung jeweils ein Drittel der Präsidiumsmitglieder ausscheidet und eine entsprechende Anzahl von den Mitgliedern neu gewählt wird. Der Geschäftsordnung des Präsidiums ist zu entnehmen, daß der »Wahlausschuß seine Vorschläge für die Wahl, Nachwahl und Zuwahl zum Präsidium mit dem Ziel (erarbeitet), daß die an der Normungsarbeit interessierten Kreise in einem angemessenen Verhältnis im Präsidium vertreten sind« (DIN 1987: 16). Das Präsidium tagt nach Bedarf, mindestens jedoch einmal jährlich.

Zur Unterstützung seiner Arbeit kann das Präsidium Ausschüsse einrichten. Als ständige Ausschüsse arbeiten

- die Normenprüfstelle,
- der Verbraucherrat¹⁶.

Ferner werden als Ausschüsse für die Dauer einer Amtszeit des Präsidiums

- der Wahlausschuß
- der Finanzausschuß
- der Deutsche Zertifizierungsrat¹⁷

eingerrichtet.

Der Direktor ist für die ordnungsgemäße Geschäftsführung des DIN und der angeschlossenen Gesellschaften zuständig. Er wird vom Präsidium beru-

16 Vgl. zu dieser Organisationseinheit die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 7.

17 Vgl. zu dieser Organisationseinheit die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 6.

fen und ist als Angestellter für das DIN tätig. Der derzeitige Direktor des DIN, Herr Prof. Dr.-Ing. Helmut Reihlen, übt dieses Amt seit 1977 aus. Neben dem Direktor verfügt das DIN über ca. 750 hauptamtliche Mitarbeiter (davon sind ca. 600 DIN-Angestellte). 80% der Belegschaft sind jetzt in Berlin in der Burggrafenstraße beschäftigt.

Die eigentliche Normungsarbeit wird in 110 Normungsausschüssen mit 3.650 Arbeitsausschüssen von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleistet. Die DIN-Normen werden nach DIN 820, der »Norm der Norm«, durch ehrenamtlich tätige Fachleute erarbeitet, die ihrerseits von den an der Normung »interessierten Kreisen« entsandt werden. Nach der vorgesehenen öffentlichen Vorlage, einer Verhandlung eingereicherter Einsprüche und einer Prüfung durch die Normenprüfstelle im DIN werden die Arbeitsergebnisse in das Deutsche Normenwerk aufgenommen und veröffentlicht (zum Normungsverfahren vgl. auch Abschnitt 5.2).

Mit der »Norm der Norm« DIN 820 ist das Normungsverfahren¹⁸ einheitlich geregelt.¹⁹ Normung ist demnach »die planmäßige, durch die interessierten Kreise gemeinschaftlich durchgeführte Vereinheitlichung von materiellen und immateriellen Gegenständen zum Nutzen der Allgemeinheit. Sie darf nicht zu einem wirtschaftlichen Sondervorteil einzelner führen. Sie fördert die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft und Verwaltung. Sie dient der Sicherung von Menschen und Sachen sowie der Qualitätsverbesserung in allen Lebensbereichen« (DIN 820 Teil 1 Abschnitt 2). In einem weiteren Abschnitt wird auch das Ziel einer sozialverträglichen Technikgestaltung deutlich angesprochen, es wird allerdings zugleich auch in Konkurrenz zu wirtschaftlichen Zielen gerückt: »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.

18 Vgl. zum Normungsverfahren auch Backherms (1976: 51 ff.) und Hartlieb (1984).

19 Der festgelegte Verfahrensweg ist von den wichtigsten anderen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz als Vorbild aufgenommen und in vergleichbare Regelungen übernommen worden. So haben beispielsweise der VDE mit der VDE 0022/6.88 »Satzung für das Vorschriftenwerk des Verbandes Deutscher Elektrotechniker (VDE) e.V.« und der VDI mit der »VDI 1000 Richtlinienarbeit« vergleichbare Grundsätze des Verfahrens festgelegt. Die Verfahrensvorschriften wurden von diesen und anderen Normenorganisationen in weitgehender Analogie zu der DIN 820 formuliert, um zu verhindern, daß ihre jeweiligen Regelwerke von den Adressaten und potentiellen Anwendern oder von staatlichen Einrichtungen als zweitrangig angesehen werden.

Sie enthalten Regeln, die für eine allgemeine Anwendung bestimmt sind. Normen sollen die Entwicklung und die Humanisierung der Technik fördern« (DIN 820 Teil 1 Abschnitt 5.7).

Im Hinblick auf das Normungsverfahren ist in der DIN 820 festgelegt, daß die praktische Normungsarbeit von Arbeitsausschüssen und Komitees durchzuführen ist, die je nach Zuständigkeitsbereich den verschiedenen Normenausschüssen zugeordnet sind. In den Arbeitsausschüssen (Komitees) wird die fachliche Arbeit von ehrenamtlich tätigen Fachleuten aus den »interessierten Kreisen« geleistet, wobei diese in den Arbeitsausschüssen »in einem angemessenen Verhältnis« repräsentiert sein sollen (DIN 820 Teil 1 Abschnitt 3.4). Die Besetzung der Arbeitsausschüsse erfolgt allerdings nach der Richtlinie für Normenausschüsse, Ziff. 10.2, im wesentlichen durch Kooptation.

Eine hinreichende Aktualität der DIN-Normen soll durch die Vorgabe gewährleistet werden, daß in den Normungsverfahren der »jeweilige Stand der Wissenschaft und Technik« berücksichtigt werden muß. Allerdings sollen auch »die wirtschaftlichen Gegebenheiten« im Normungsprozeß antizipiert werden und sich in den Normen niederschlagen (DIN 820 Teil 1 Abschnitt 5.7). Die DIN-Normen sollen von den zuständigen Ausschüssen spätestens alle fünf Jahre auf ihre Aktualität hin überprüft und gegebenenfalls überarbeitet oder zurückgezogen werden (DIN 820 Teil 4 Abschnitt 4).

Nach der DIN 820 kann jedermann einen Normungsantrag stellen. Ob der Normungsantrag angenommen wird, entscheidet innerhalb von drei Monaten der zuständige Normenausschuß. Bei einer Ablehnung kann der Antragsteller die Geschäftsführung und in letzter Instanz das Präsidium anrufen. Das Vorhaben wird mit Angabe des Arbeitstitels im DIN-Anzeiger (DIN-Mitteilungen, der Zeitschrift des DIN) veröffentlicht. Sodann erstellt der fachlich zuständige Arbeitsausschuß, gegebenenfalls unter Verwendung der vorliegenden Norm-Vorlagen des Antragstellers oder anderer Interessenten, in einem ersten Schritt einen Norm-Entwurf. Dieser wird veröffentlicht, um auch den nicht im Ausschuß vertretenen Interessenten und Sachverständigen die Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben (DIN 820 Teil 1 Abschnitt 5.3). Die Arbeit der Normungsgremien erfolgt ansonsten aber nicht öffentlich. In den DIN-Mitteilungen wird auf die Vorlage und Verfügbarkeit des Entwurfs hingewiesen.

Nach Ablauf der Einspruchsfrist (meist vier Monate, DIN 820 Teil 4 Abschnitt 2.4.3) werden die im Einzelfall vorliegenden Einsprüche beraten und die Einspruchsführer angehört. Sofern eine Einigung erzielt werden kann, wird die Norm verabschiedet. Wenn allerdings kein Konsens erreicht wird,

kann sich ein Schlichtungs- und gegebenenfalls noch ein Schiedsverfahren anschließen (DIN 820 Teil 4 Abschnitt 2). Falls der umstrittene Norm-Entwurf bis dahin noch nicht aufgrund der Einsprüche zurückgezogen wurde, kann die Norm dann auch gegen den Widerstand einzelner Einspruchsführer endgültig verabschiedet werden.

Grundsätzlich herrscht in der Normung zwar das Konsensprinzip, d.h. »der Inhalt einer Norm soll im Wege gegenseitiger Verständigung mit dem Bemühen festgelegt werden, eine gemeinsame Auffassung zu erreichen« (DIN 820 Teil 4 Nr. 6). »Es wird über den Normen-Inhalt nicht abgestimmt, sondern es wird die größtmögliche Zustimmung im Konsensverfahren aller interessierten Kreise herbeigeführt, da sich DIN-Normen entsprechend ihres Empfehlungscharakters nur bei größtmöglicher Akzeptanz allgemein in der Fachwelt einführen können« (Hartlieb 1984: 73). Solche Formulierungen dürfen allerdings nicht dahingehend mißverstanden werden, jeder Beteiligte könne durch ein Veto-Recht das gesamte Normungsverfahren blockieren. Der in der DIN 820 Teil 4 Nr. 6 enthaltene Nachsatz, eine Entscheidung »möglichst unter Vermeiden formeller Abstimmungen« zu erreichen, erklärt das Mehrheitsprinzip ausdrücklich für zulässig.

Der Mehrheitsentscheid findet seine Grenzen nur in den materiellen Vorgaben der DIN 820 Teil 1, wo es heißt, daß »(die Normung) nicht zu einem wirtschaftlichen Sondervorteil einzelner führen (darf)«. Grundsätzlich sind die Normenorganisationen zwar als »Rationalisierungsverbände« vom Empfehlungsverbot des Kartellrechts (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) freigestellt, sofern aber die Normung dazu mißbraucht wird, einzelnen Unternehmen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, wäre der Tatbestand eines Normungskartells erfüllt, und die überstimmten Unternehmen hätten die Möglichkeit, den Konsens beim Bundeskartellamt einzuklagen. Der Konsens ist aber nur einklagbar, wenn die durch das Gesetz gegen die Wettbewerbsbeschränkungen geschützten wirtschaftlichen Interessen überstimmt werden. Die Vertreter öffentlicher Interessen, insbesondere des in der DIN 820 nicht explizit angesprochenen Umweltinteresses, können dagegen von der Mehrheit der Ausschußmitglieder überstimmt werden.²⁰

20 Auch in anderen normsetzenden Verbänden ist die Mehrheitsentscheidung möglich. Für den VDI beispielsweise legen die in der VDI 1000 niedergelegten Verfahrensgrundsätze fest, daß Beschlüsse im gegenseitigen Einvernehmen, aber, falls nötig, auch mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen sollen. Angesichts der Kritik an der quantitativen Dominanz der Industrievertreter hat dagegen der Beirat der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft eine Sperrminorität von mehr als einem Drittel bei der Verabschiedung von Richtlinienentwürfen beschlossen, während die Verabschiedung

Im Einzelfall »können Abstimmungen durchaus gerechtfertigt und notwendig sein, z. B., um einer Verschleppung des Normungsvorhabens wirksam begegnen zu können oder um gewonnene Arbeitsergebnisse durch Beschluß abzusichern, damit das Normungsvorhaben zügig weiter geführt werden kann« (Budde/Reihlen 1982: 440). Faktisch wird nach unseren Untersuchungen in den DIN-Ausschüssen relativ häufig mit Abstimmungen, und sei es, um ein Meinungsbild zu erheben, nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit gearbeitet, was sich dann im Einzelfall in resignativen Reaktionen der unterlegenen Minderheiten und Kritik an der Ausschußzusammensetzung niederschlägt. Deshalb kommt der Sitzverteilung auch in grundsätzlich konsensual entscheidenden Gremien erhebliches Gewicht zu (Battis/Gusy 1988: 58).

Finanzierung

Der Haushalt des DIN umfaßt im wesentlichen die Kosten der hauptamtlichen Betreuung und die Veröffentlichung der Ergebnisse der Normungsarbeit. Im Schnitt trägt das DIN zwei Drittel der anfallenden Kosten selbst (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Finanzierung des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V.

	1986	1987	1988	1989	1991
DIN-Budget (in Mio. DM)	75	80	89	101	162
Einnahmen, Verlags Erlöse und sonst. Erträge (in %)	65	64	64	67	66
Mitgliedsbeiträge und öffentlichen Hand (in %)	18	19	18	18	17
Zuwendungen der öffentlichen Hand (in %)	17	17	18	15	17

Quellen: DIN 1988b: 7; DIN 1989: 18f., DIN 1992 und Protokoll über die Mitgliederversammlung des DIN am 1. Dezember 1992 (abgedruckt in den DIN-Mitteilungen 72 (3): 166–168

Die Tabelle macht deutlich, daß sich in den letzten Jahren an der Einnahmestruktur des DIN nicht viel geändert hat. In den 70er Jahren hat es jedoch

der endgültigen Richtlinien-Weißdrucke im paritätisch besetzten Richtlinienverabschiedungsausschuß mit einfacher Mehrheit erfolgt (vgl. Steinebach 1987: 180 ff.).

gewisse Verschiebungen gegeben. Die Beiträge der Wirtschaft haben in dieser Zeit um einige Prozentpunkte an Gewicht verloren, während der Anteil der öffentlichen Gelder in einer vergleichbaren Größenordnung gestiegen ist. Der Anteil der Verlagserlöse und sonstigen Erträge ist hingegen weitgehend stabil geblieben. Nach Angaben des damaligen Präsidenten des DNA, Dr. Franz J.P. Leitz beanspruchte der DNA 1974 zum Unterhalt seiner Geschäftsstelle einen Haushalt von 19 Mio. DM (Leitz 1974: 185). Diese Kosten wurden zu 63% mit den Vertriebs Erlösen aus dem Normenschrifttum gedeckt; die Mitgliedsbeiträge und die Fachförderung der Wirtschaft sorgten für weitere 22% des Haushalts. Die staatlichen Zuwendungen lagen 1974 erst bei 6% des Haushaltes. 1974 war der Führungsspitze des DIN jedoch klar, daß der Anteil der öffentlichen Zuwendungen deutlich erhöht werden müsse, um die absehbaren Kosten tragen zu können, die mit der Beteiligung an der europäischen und internationalen Normung einhergehen. Die Steigerung des Anteils der öffentlichen Mittel (von unter 10 Prozent im Jahr 1974 auf fast 20 Prozent in den 80er Jahren) wird überdies auf »neue Aktivitäten« zurückgeführt, die der Staat »dem DIN übertragen hat, wie z. B. den Verbraucherrat oder die Kommission Sicherheitstechnik oder bestimmte Arbeiten im Bereich der Ergonomie« (Reihlen 1977a: 389).

Die Verkaufserlöse werden in erster Linie durch die DIN-Normen, die Norm-Entwürfe und die DIN-Taschenbücher realisiert. Diverse Buchreihen zur Normungskunde, verschiedene Sonderveröffentlichungen zu speziellen Themen, die Zeitschrift »DIN-Mitteilungen + elektronorm« und der DIN-Katalog runden das Verlagsprogramm ab. Der Anteil der Einnahmen, die durch die Auswertung der Ergebnisse der Normungsarbeit mit Hilfe neuer Medien durch DIN-Tochterfirmen gewonnen werden, stieg in den letzten Jahren deutlich an. Die sonstigen Erträge bestehen aus Teilnehmergebühren für Lehrgänge und Veranstaltungen, Lizenzgebühren für das DIN-Prüf- und Überwachungszeichen, Gebühren für Nachdruckgenehmigungen, aus Zinserträgen, Mieteinnahmen und Auslagererstattungen von Organen des DIN.²¹

Allerdings ist bei den Angaben des DIN-Budgets zu beachten, daß die aufgeführten Positionen nur die direkten Kosten der Normung, also die mit der Organisation verbundenen Ausgaben für das hauptamtliche Personal, die Drucklegung der Normen, die zu entrichtenden Beiträge an die internationalen Normenorganisationen etc. betreffen. Damit sind die indirekten Kosten, die bei den »interessierten Kreisen« durch die Bereitstellung der fachlich qualifizierten Mitarbeiter der Normenausschüsse anfallen, noch nicht erfaßt.

21 Vgl. DIN (1988b: 13).

Die »interessierten Kreise« müssen die Personal- und Reisekosten der ehrenamtlich tätigen Teilnehmer der Normungsarbeit selbst tragen. Bereits an den Finanzierungsmodalitäten wird damit deutlich, daß die entsendenden Stellen auch hinreichend zahlungskräftig sein müssen, um mit Erfolg an der Normungsarbeit mitwirken zu können.

Organisatorische Verflechtung

Als Beispiel für die »Vernetzung« der verschiedenen privatrechtlich verfaßten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz läßt sich die »Deutsche Elektrotechnische Kommission im DIN und VDE (DKE)« anführen. Um eine Zersplitterung der nationalen Normenarbeit zu verhindern, sind die auf dem Gebiet der Elektrotechnik bis Ende der 60er Jahre institutionell getrennt arbeitenden Normungsgremien des DIN (Fachnormenausschuß Elektrotechnik) und des VDE (VDE-Vorschriftenstelle) in eine Gemeinschaftseinrichtung zusammengeführt worden.²²

Als Beispiel dafür, daß auch zwischen den privatrechtlich verfaßten und den öffentlich-rechtlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz intensive Verbindungen bestehen, läßt sich die Kooperation zwischen dem DIN und den Berufsgenossenschaften anführen. Auch die Unfallverhütungsvorschriften und Sicherheitsregeln der Berufsgenossenschaften nehmen Bezug auf DIN-Normen. Zu diesem Zweck haben der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und das DIN 1983 eine Vereinbarung getroffen²³, in der, wie es im Begleitschreiben heißt, die »bereits erfolgreich und zufriedenstellend geübte Praxis der Zusammenarbeit« institutionalisiert wurde. In der Vereinbarung wurde u. a. festgelegt, daß die Berufsgenossenschaften in ihren Unfallverhütungsvorschriften und Richtlinien Sicherheitsmaßstäbe – »in abstrakter Form und unter Verzicht auf technische Details« – aufstellen, die durch DIN-Normen konkretisiert werden. »Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung nehmen auf die DIN-Normen Bezug, soweit die in den DIN-Normen aufgezeigten Lösungen ausreichend sind« (ebd.). Allerdings behielten sich die Unfallversicherungs-

²² Vgl. dazu Orth (1984a: 308)

²³ Veröffentlicht in den DIN-Mitteilungen 62 (2): 92–94; vgl. zur Zusammenarbeit von Berufsgenossenschaften und DIN auch die Beiträge von Buss (1981 und 1984), Buss/Eiermann (1982), Jansen (1986), Lehmann (1988), Müller (1986) oder Quak (1988).

träger vor, im Falle nicht ausreichender Normen die Sicherheitsmaßstäbe selbst zu konkretisieren.

Gleichzeitig wurde durch die Vereinbarung den Berufsgenossenschaften das (eigentlich bereits in DIN 820 Teil 1 Ziff. 3.4 anerkannte) Recht auf Mitwirkung in den Arbeits- und Lenkungsgremien der Normenausschüsse des DIN eingeräumt. Wenn ihre Vertreter in den Normenausschüssen keinen Widerspruch erheben und keinen Einspruch gegen den Normentwurf einreichen, wird davon ausgegangen, daß eine verabschiedete Norm die Sicherheitsmaßstäbe ausreichend konkretisiert. Im Hinblick auf die europäische und internationale Normung, soweit sie für die Unfallverhütung relevant ist, wurde seinerzeit festgelegt, daß mindestens ein Vertreter der Berufsgenossenschaften der jeweiligen deutschen Delegation angehört und daß das deutsche Votum in den europäischen und internationalen Normungsgremien im Einvernehmen mit dem Vertreter der Berufsgenossenschaften abzugeben ist. Andernfalls behalten sich die Berufsgenossenschaften das Recht vor, die jeweilige Norm nicht anzuerkennen. Die Berufsgenossenschaften erhielten damit weitreichende formale Mitwirkungsrechte an der Normung. Sie hatten die Macht, eine Norm bzw. einen Normentwurf als »ausreichende Konkretisierung« formell zu bestätigen. Derartige Anerkennungs- oder Einführungsvorbehalte verlieren allerdings mit der Europäisierung der Normung im Bereich des maschinen- und anlagenbezogenen Arbeitsschutzes an Bedeutung, weil hier EG-Richtlinien direkt auf europäische Normen verweisen und nationale Unfallverhütungsvorschriften brechen (vgl. dazu auch Kapitel 8).

Kooperation mit den Verbänden der interessierten Kreise

Die organisatorische Verflechtung des DIN beschränkt sich aber nicht nur auf entsprechende Vereinbarungen mit anderen regelsetzenden Organisationen, seien sie nun privatrechtlich oder öffentlichrechtlich verfaßt. Nicht minder bedeutsam sind die teils formellen (z. B. über die Mitgliedschaft im DIN) und teils informellen Verflechtungen mit den Organisationen der interessierten Kreise. Das DIN ist ja als übergeordnete Institution letztlich auf die Zuarbeit und die aktive Mitwirkung der interessierten Kreise angewiesen. Die interessierten Kreise wiederum sind nun keineswegs atomistisch verteilt, sondern ihrerseits in bestimmten Organisationen tätig, seien es nun Wirtschaftsunternehmen, Verwaltungseinrichtungen, Hochschulen und andere Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen etc. Gleichzeitig unterhalten sie (oder ihre Arbeitgeber) Mitgliedschaften in Verbänden, die die tech-

nisch-wissenschaftlichen, berufspolitischen oder wirtschaftlichen Interessen der Disziplin, des Berufszweiges oder der Wirtschaftssparte vertreten. Die interessierten Kreise sind also ihrerseits in zahlreichen Interessenverbänden zusammengeschlossen und agieren solchermaßen als »Statusgruppen«, die über ihre spezifischen Formen korporativer Repräsentation interagieren. Auf diesem vorgelagerten Netzwerk baut das DIN auf und gewinnt über dieses Netzwerk Zugang zu den interessierten Kreisen, ebenso wie umgekehrt die interessierten Kreise ihre jeweiligen Zusammenschlüsse nutzen, um Zugang zum DIN zu gewinnen. Deshalb ist es auch gerechtfertigt, daß DIN als ein Verhandlungssystem zwischen den organisierten Interessen einerseits und dem Staat andererseits anzusehen.

Von besonderer Bedeutung sind dabei organisierte Wirtschaftsinteressen. Die Wirtschaftsverbände bilden gewissermaßen die tragenden Säulen im organisatorischen Unterbau der technischen Normung. In vielen Fällen sind ehrenamtliche Repräsentanten oder hauptberufliche Mitarbeiter von Wirtschaftsverbänden als Mitglieder oder als Förderer an der technischen Normung beteiligt. Dies sei hier kurz anhand der Verbände des deutschen Maschinenbaus und der chemischen Industrie illustriert.

Während der Bedarf an technischer Normung für die meisten Wirtschaftszweige in Normenausschüssen gedeckt wird, die dem DIN direkt zugeordnet sind, findet die Normungsarbeit für den Maschinenbau in externen Normenausschüssen statt. Der Normenausschuß Maschinenbau (NAM) und der Normenausschuß Werkzeugmaschinenbau (NWM) sind auf der Grundlage von besonderen Vereinbarungen zwischen dem Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) bzw. dem Verein Deutscher Werkzeugmaschinenfabriken (VDW) einerseits und dem DIN andererseits organisatorisch ausgegliedert und den genannten Wirtschaftsverbänden zugeordnet worden.²⁴ Diese ungewöhnliche Regelung ändert freilich nichts an den formalen Grundlagen der Normungsarbeit; auch für den Normenausschuß Maschinenbau und den Normenausschuß Werkzeugmaschinenbau, die trotz ihrer Unterbringung unter dem Dach des Wirtschaftsverbandes als Organe des DIN anzusehen sind, gelten die in der DIN 820 festgeschriebenen allgemeinen Grundsätze der Normung. Die Betreuung der beiden Normenausschüsse durch den Wirtschaftsverband macht aber die enge Verzahnung zwischen den organisierten Wirtschaftsinteressen und der technischen Normung deutlich.

24 Vgl. dazu Weber (1987: 49 ff.).

Ein anderes Beispiel für die engen Verbindungen zwischen der technischen Normung und den führenden Wirtschaftsverbänden bietet der Arbeitskreis Normung des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI).²⁵ Der Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) hat 1972 einen »Arbeitskreis Normung« eingerichtet, dessen Geschäftsstelle direkt der Abteilung »Technik und Umwelt« des VCI in Frankfurt zugeordnet ist und durch hauptamtliche Mitarbeiter des Verbandes betreut wird. Der Arbeitskreis hat die Aufgabe, einen regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den an Normungsfragen interessierten Mitgliedsunternehmen sicherzustellen. Der Arbeitskreis erarbeitet ferner unter Verwendung bereitgestellter Werksnormen aus den Mitgliedsunternehmen gemeinsame Werksnormen der Chemischen Industrie, die allerdings im Gegensatz zu der überbetrieblichen Normung nicht den verfahrensmäßig reglementierten Normungsprozeß durchlaufen müssen und deshalb auch nicht als allgemein anerkannte Regeln der Technik angesehen werden können. Der Arbeitskreis soll über diese Dienstleistungsfunktion hinaus im Vorfeld der überbetrieblichen Normungsvorhaben eine gemeinsame Position der Chemischen Industrie formulieren, um die Vertretung der (solchermaßen erst definierten) Brancheninteressen in der nationalen, europäischen und internationalen Normung zu verbessern. Der Arbeitskreis Normung fungiert damit zugleich als Schnittstelle zwischen den Unternehmen der Chemischen Industrie und dem DIN. Die vom DIN erstellten Beratungsunterlagen und Einladungen aus den Normenausschüssen werden den interessierten Mitgliedsunternehmen über den VCI und dessen Arbeitskreis Normung zugeleitet. Auch die allgemeine Normungspolitik des DIN wird durch den Arbeitskreis Normung des VCI verfolgt. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die finanzielle Ausstattung der relevanten DIN-Normenausschüsse, die sich ja teilweise über Förderbeiträge aus der Wirtschaft finanzieren. Graßmuck und Heller berichten von »besonders engen Verbindungen« zwischen dem DIN-Normenausschuß Chemischer Apparatebau (FNCA) und dem Arbeitskreis Normung im VCI, die »für beide Seiten fruchtbar und nutzbringend« sei. Nicht zuletzt aufgrund der »verschiedentlich gegebenen Personalunion« könnten »wesentliche Vorarbeiten und Abstimmungen schon im Rahmen der VCI-Gremien durchgeführt werden« (Graßmuck/Heller 1986: 564 f.).

25 Vgl. dazu Graßmuck/Heller (1986: 561 ff.).

3.3 Europäische Normenorganisation: CEN/CENELEC

Die Zuständigkeit für die europäische Normung liegt in erster Linie beim Europäischen Komitee für Normung (CEN, abgekürzt nach dem französischen Namen) und dem Europäischen Komitee für Elektrotechnische Normung (CENELEC, abgekürzt nach dem französischen Namen).²⁶

CEN und CENELEC erstellen

- Europäische Normen (EN), deren Text im Wortlaut von den nationalen Mitgliedorganisationen übernommen werden muß;
- Europäische Harmonisierungsdokumente (HD), deren technischer Inhalt in den entsprechenden nationalen Normen übernommen werden muß (wobei aber gewisse Freiheitsspielräume gewahrt bleiben);
- Europäische Vornormen (ENV), deren Anwendung in Bereichen mit hohem Innovationsgrad vorgesehen ist.

CEN und CENELEC kooperieren eng miteinander. Beide Normungsinstitute sind über einen gemeinsamen Präsidialausschuß auch organisatorisch verbunden. CEN und CENELEC haben sich in einer Vereinbarung über ihre Zusammenarbeit vom August 1982 zur »Gemeinsamen Europäischen Normungsinstitution« erklärt. Die Zusammenarbeit wurde durch die Verabschiedung von »Gemeinsamen Regeln für die Normungsarbeit« (Januar 1988) noch weiter verdichtet. Ihre Zentralsekretariate, die bestimmte Aufgaben gemeinschaftlich durchführen, sind in Brüssel in einem Gebäude untergebracht.

Geschichte

Die europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC wurden in den 60er Jahren gegründet. Das Europäische Komitee für Normung CEN

26 Neben CEN und CENELEC ist speziell für die Normung der Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsgeräte noch das Europäische Telekommunikationsstandards Institut (ETSI) tätig, das aber einen Sonderfall darstellt. Dieses Institut verdankt sich letztlich der Europäischen Kommission, die mit dem 1987 vorgelegten »Grünbuch zur Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsgeräte« den Anstoß zur Gründung von ETSI gab (vgl. dazu Werle 1993: 139). Auf diesen Sonderfall kommen wir später (in Kapitel 8) noch einmal zurück.

machte dabei 1961 als eine Vereinigung der nationalen Normungsgremien in Europa den Anfang. 1962 folgte die Errichtung einer ähnlichen Organisation für den elektrotechnischen Bereich (CENELCOM). CENELEC verdankt sich einer 1972 vollzogenen und zum 1. Januar 1973 umgesetzten Zusammenführung der beiden europäischen Normenorganisationen CENELCOM, einer Vereinigung der elektrotechnischen Normeninstitute der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft, und CENEL, einer parallel arbeitenden Vereinigung der nationalen elektrotechnischen Komitees der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Freihandelszone (EFTA).²⁷

Mitgliedschaft

CEN und CENELEC setzen sich jeweils aus den Normenorganisationen der 12 Mitgliedsländer der EG und der EFTA-Staaten Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Schweden und Schweiz zusammen. Es handelt sich dabei um dieselben Normungsinstitute, die auch in der ISO und in der IEC vertreten sind (vgl. Abschnitt 3.3). Bei beiden Organisationen handelt es sich um privatrechtliche und gemeinnützige (»non-profit«) Organisationen belgischen Rechts, deren Zentral- bzw. Generalsekretariate in Brüssel ansässig sind.²⁸

Bedeutungszuwachs europäischer Normen

Wie Tabelle 3 zeigt, ist in den letzten Jahren ein stetes Anwachsen der Anzahl europäischer Normen und Normungsvorhaben bei CEN/CENELEC zu verzeichnen. Die Anzahl der DIN-Normen ist demgegenüber in den letzten Jahren praktisch unverändert geblieben. Das DIN und die DKE sind die für Deutschland allein autorisierten Mitglieder von CEN/CENELEC.

27 Vgl. dazu Winckler (1991: 204); Warner (1991: 199 ff.); DIN-Mitteilungen 52 (1972: 98).

28 Vgl. die Darstellung von CEN/CENELEC bei Nicolas/Repussard (1988); Thiard/Pfau (1992); Schulz (1984).

Tabelle 3: Stand der Normung in ISO/IEC, CEN/CENELEC und DIN

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Internat. Normen ISO/IEC	5.978	8.275	8.726	9.379	9.928	10.461	10.778	11.471
<i>davon neu erschienen</i>	591		704	813	823	742	928	904
Komitees ISO/IEC		1.012	1.009	1.009	1.001			
<i>davon</i>								
<i>Sekretariate beim DIN/DKE</i>		163	162	157	164			
Europäische Normen	496	744	829	952	1.082	1.376	1.648	1.870
<i>davon neu erschienen</i>	47		47	121	213	306	311	400
Entwürfe zu Europ. Normen	250	299	398	441	839	1.300	1.462	2.940
Komitees CEN/CENELEC		94	99	142	201			
<i>davon</i>								
<i>Sekretariate beim DIN/DKE</i>		39	42	56	72 ¹			
DIN-Normen	18.739	20.566	19.937	19.975	20.450	21.257	20.988	21.257
<i>davon neu erschienen</i>	1.655	1.473	1.363	1.515	1.379	1.272	1.425	1.150
Arbeitsausschüsse	3.865	3.764	3.656	3.641	3.709	3.768	3.960	3.973

¹ Stand 30.04.1989

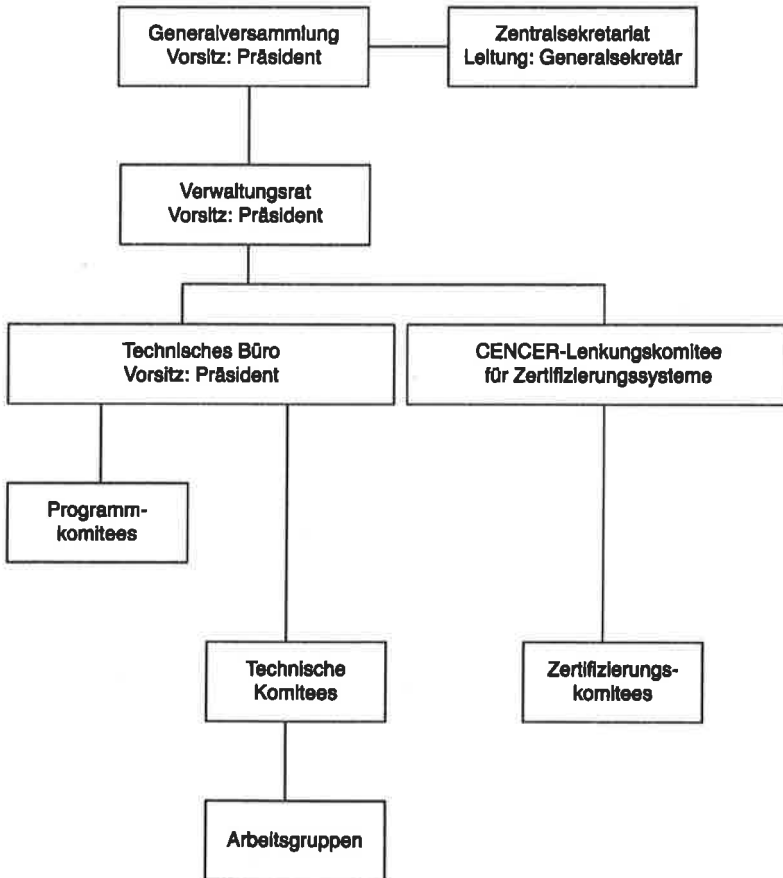
Quellen: DIN 1988b: 7; DIN (1989, Deckblattinnenseite) und Protokoll über die Mitgliederversammlung des DIN am 1. Dezember 1992 (abgedruckt in den DIN-Mitteilungen 72 (3): 166-168; Rehlen 1991a: 5

Organisationsstruktur von CEN/CENELEC

Die Organisationsstruktur von CEN/CENELEC gibt Abb. 3 wieder. In der Generalversammlung, die jeweils das höchste Organ darstellt, sind die Mitglieder, also die nationalen Normungsinstitute, durch ihre Delegationen vertreten. Der Verwaltungsrat des CEN umfaßt die Direktoren aller Mitgliedsorganisationen; der Verwaltungsrat von CENELEC hingegen besteht aus dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten, dem Schatzmeister, dem Generalsekretär und einem belgischen Mitglied. Der Präsident des CEN wird durch den Vizepräsidenten, den Schatzmeister und den Generalsekretär unterstützt. Abgesehen vom Generalsekretär beträgt die Amtszeit dieser Funktionsträger bei CEN/CENELEC zwei Jahre (wobei in aller Regel der Vizepräsident in die Rolle des Präsidenten aufrückt).

Die übergeordnete Steuerung der europäischen Normungsarbeit von CEN/ CENELEC liegt in der Zuständigkeit des jeweiligen Technischen Büros (TB). Die Mitgliedsorganisationen entsenden jeweils eine entscheidungsbefugte Persönlichkeit in diese Technischen Büros. Nach Bedarf läßt sich das Technische Büro durch Programmkomitees beraten, in die die Mit-

Abb. 3: Organisationsstruktur von GEN/CENELEC



Quelle: Erstellt nach einer Grafik des DIN (1988b: 12)

gliedsorganisationen fachkompetente Persönlichkeiten entsenden können (im CENELEC unterstehen diese Programmkomitees direkt der Generalversammlung).

Die konkrete Normungsarbeit der europäischen Normungsinstitute erfolgt in der Regel in »Technischen Komitees« (TC), die von sogenannten »Sekretariaten« verwaltungstechnisch betreut werden. Die Sekretariatsaufgaben werden dabei jeweils von einzelnen nationalen Normungsinstitutionen übernommen, so daß sich die administrative Abwicklung der europäischen Normungsarbeit praktisch auf die nationalen Mitgliedsorganisationen von CEN/CENELEC verteilt. Die nationalen Mitgliedsorganisationen haben das Recht, die nationalen Standpunkte durch Delegationen in die technischen Komitees einzubringen, wobei diese Delegationen alle Interessen, also auch die Belange des Arbeits-, des Verbraucher- und des Umweltschutzes, widerspiegeln sollen. Die nationalen Normungsorganisationen bilden deshalb zu jedem technischen Komitee sogenannte »Spiegelgremien«, die eine nationale Position zu dem jeweilig in Arbeit befindlichen Normungsvorhaben festlegen sollen.

Die europäischen Normungsverbände stellen insofern eine kuriose Sonderform einer »privaten Regierung« dar, als sie gewisse Strukturmerkmale einer territorialen Repräsentation in supranationalen Verhandlungssystemen aufweisen: Die Vertreter der nationalen Normenorganisationen speisen auf der europäischen Ebene den jeweils nationalen Standpunkt, der in dem dort zuständigen Gremium funktionaler Repräsentation (also in dem dortigen »Spiegelgremium«) festgelegt wurde, in das europäische Normungsverfahren ein und suchen mit den Delegationen der anderen Länder eine Einigung. Der »reguläre Weg« der europäischen Normung läuft damit über die nationalen Normenorganisationen. Um auf die europäische Normung Einfluß zu gewinnen, müssen sich die »interessierten Kreise« an die nationalen Normenorganisationen und ihre »Spiegelgremien« zu den Technischen Komitees der europäischen Normenorganisationen wenden. Die nationalen Normungsinstitute können ihre Normen oder Normentwürfe in die europäische Normung einbringen. Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit (Einspruchsverfahren) an der europäischen Normung wird über die nationalen Normenorganisationen abgewickelt.

Das europäische Verfahren der Normerstellung

Europäische Normungsvorhaben können von jeder CEN/CENELEC-Mitgliedsorganisation, von jedem CEN/CENELEC-Gremium oder von europä-

ischen Organisationen vorgeschlagen werden. Von der EG-Kommission und von dem EFTA-Sekretariat werden neue europäische Normungsvorhaben durch Mandatsvorschläge initiiert (vgl. Abb. 4 zur Behandlung von Projektvorschlägen).

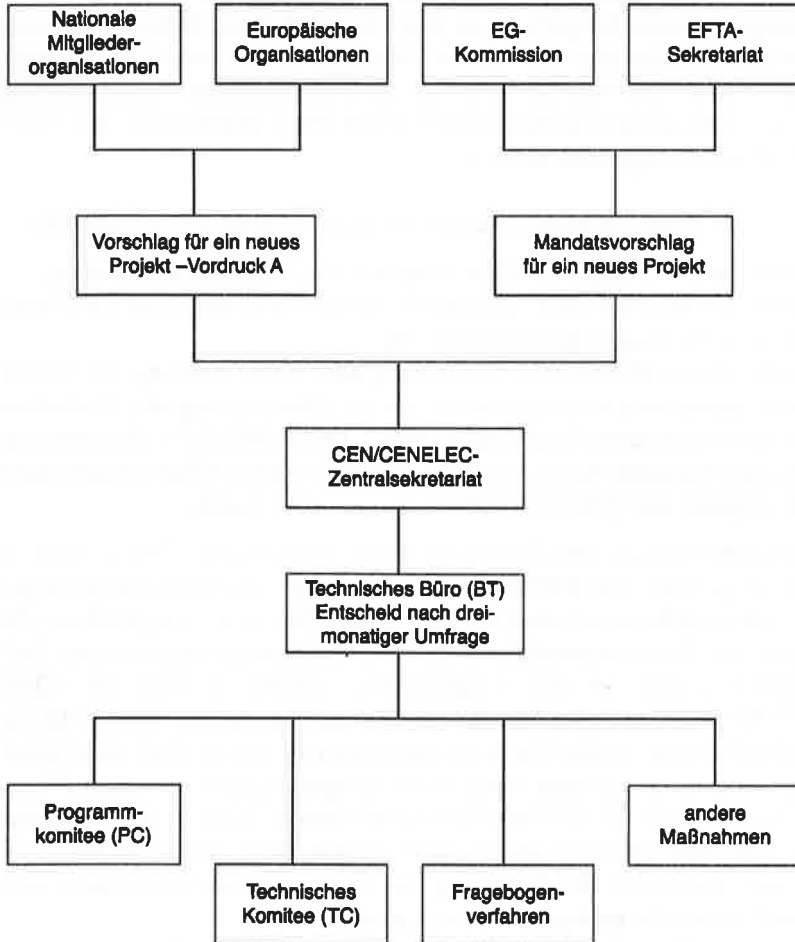
Die Mitglieder des Technischen Büros nehmen die Normungsvorschläge bzw. Mandatsvorschläge entgegen und holen sich aus ihren nationalen Normungsinstituten Empfehlungen über das Vorhaben. Sodann beschließt das technische Büro über das weitere Vorgehen. Sofern sich der Normungsvorschlag bzw. der Mandatsvorschlag in einen größeren Zusammenhang einordnen läßt, kann er zunächst auch einem Programmkomitee zur weiteren Bearbeitung zugeleitet werden.

Die konkrete Arbeit an einem neuen Normungsvorhaben erfolgt entweder

- durch die Erstellung eines Entwurfes in einem Technischen Komitee,
- durch die Auswahl eines geeigneten Bezugsdokuments und die Durchführung des Fragebogenverfahren, oder
- durch andere Maßnahmen (Ablehnung oder Zurückstellung des Vorhabens, Einsetzung eines ad-hoc-Komitees, Überweisung des Vorhabens an eine verbundene Organisation oder – bei CENELEC – Ausarbeitung des Europäischen Norm-Entwurfs (prEN) in einem Mitgliedsland unter Beteiligung von Vertretern anderer interessierter Länder.

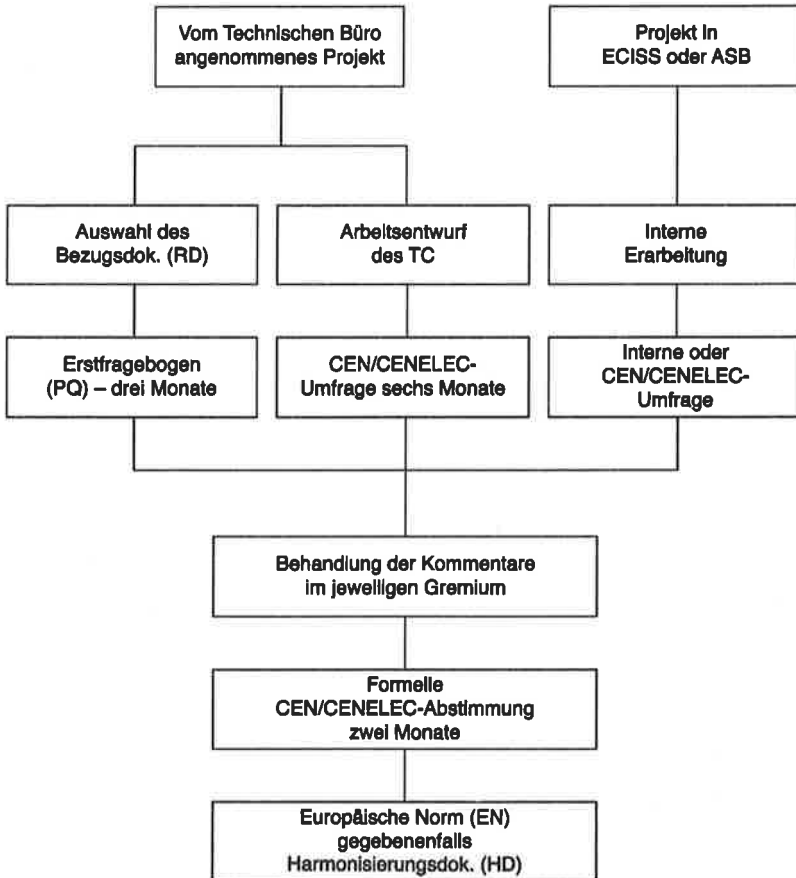
Die Verfahrenswege der Erstellung einer Europäischen Norm sind in Abb. 5 aufgeführt. Die CEN/CENELEC-Umfrage und der Erstfragebogen (PQ) sind verfahrenstechnisch mit den Norm-Entwürfen vergleichbar, die im deutschen Normungsverfahren der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme geben. In den vorgesehenen Laufzeiten (bei der CEN/CENELEC-Umfrage sechs Monate, bei dem Erstfragebogen nur drei Monate) sind auf der nationalen Ebene die nationalen Meinungsbilder zu erheben. In Deutschland erfolgt dies durch einen entsprechenden deutschen Norm-Entwurf. Die Frist für das Erstfragebogenverfahren kann in der genannten Kürze von drei Monaten abgewickelt werden, weil davon ausgegangen wird, daß bereits bei der Erstellung des Bezugsdokuments (zumeist eine ISO/IEC-Norm) die nationale Meinung gebildet wurde.

Sofern auf Beschluß des Technischen Büros für die Erstellung einer Europäischen Norm ein Technisches Komitee (TC) eingerichtet wird, wird

Abb. 4: Behandlung von Projektvorschlägen

Quelle: Erstellt nach einer Grafik des DIN (1988b: 18)

Abb. 5: Entstehung einer Europäischen Norm



Quelle: Erstellt nach einer Grafik des DIN (1988b: 20)

einer Mitgliedsorganisation (bspw. dem DIN) die Betreuung des Sekretariats übertragen. Die Mitgliedsorganisation hat in diesem Fall einen Sekretär zu benennen, der den weiteren Fortgang der Arbeiten koordiniert. Der Sekretär schlägt einen Vorsitzenden für das jeweilige TC vor. Sowohl vom Sekretär als auch vom Vorsitzenden des TC wird erwartet, daß sie ihr Amt (trotz ihrer Zugehörigkeit zu einer Mitgliedsorganisation) neutral ausführen. Das Arbeitsprogramm kann mehrere Normungsprojekte umfassen, aber jedes Projekt bedarf der Genehmigung durch das Technische Büro. Das TC hat für jedes Projekt einen konkreten Zeitplan aufzustellen. Bei mandatierten Norm-Vorhaben ist der Zeitplan in Absprache mit der Europäischen Kommission vorgegeben. Sollten die vom TC vorgesehenen oder die im Rahmen der Mandatserteilung vorgegebenen Zeitpläne nicht eingehalten werden können, muß der Sekretär des TC dem Technischen Büro vor Ablauf der Fristen einen Bericht über die Gründe der Verzögerungen abliefern.

Um den Aufwand zu begrenzen, soll die Arbeit des TC soweit als möglich auf schriftlichem Wege erfolgen. Sitzungen sollen möglichst nur dann durchgeführt werden, wenn angesichts des erreichten Standes der Vorarbeiten tatsächlich Fortschritte zu erwarten sind. Die nationalen Delegationen sollen möglichst nicht mehr als drei Personen pro Mitgliedsorganisation umfassen. In den Gemeinsamen Regeln ist festgehalten, daß »in allen Fällen, in denen ein Beschluß gefaßt werden muß, mit größtem Nachdruck Einstimmigkeit anzustreben ist« (Gemeinsame Regeln, Abschnitt 5.1.1). Ist eine solche Einstimmigkeit aber nicht zu erreichen, gilt die einfache Mehrheit.

Für die Verabschiedung einer Europäischen Norm sind »formelle Abstimmungen« vorgesehen, wobei die Stimmen der Delegationen nach einem Schlüssel, der die ökonomische Kraft des jeweiligen Landes widerspiegelt, gewichtet werden (vgl. Abb. 6).²⁹

Für die Erstellung Europäischer Vornormen gilt ein vereinfachtes Verfahren (vgl. Gemeinsame Regeln, Abschnitt 7.1.1 und Abb. 7). Sofern nichts anderes beschlossen wird, löst die Erstellung einer Europäischen Vornorm keine Stillhalteverpflichtung aus. Auch ist es möglich, eine ENV nur in einer Sprachfassung zu veröffentlichen. Alle Mitgliedsorganisationen sind aber verpflichtet, eine ENV national anzukündigen und den interessierten Kreisen verfügbar zu machen. Entgegenstehende nationale Normen müssen aber nicht zurückgezogen werden.

29 Vgl. dazu DIN (1988b); Nicolas/Repussard (1988); vgl. auch die Ausführungen im Abschnitt 8.3).

Abb. 6: Abstimmung über eine Europäische Norm

Land des Mitgliedes	Stimmengewichte
Deutschland	10
Frankreich	10
Italien	10
Großbritannien	10
Spanien	8
Belgien	5
Griechenland	5
Niederlande	5
Portugal	5
Schweden	5
Schweiz	5
Dänemark	3
Finnland	3
Irland	3
Norwegen	3
Österreich	3
Luxemburg	2
Island	1
Summe	96
<i>davon EG-Länder</i>	<i>76</i>

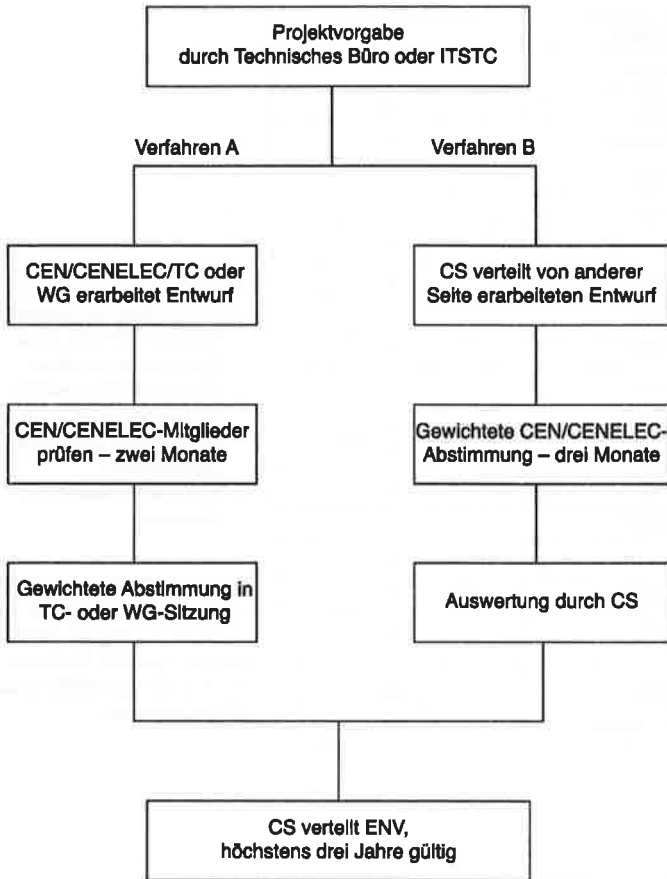
Mindestbedingungen für die Annahme eines Vorschlages:

1. Einfache Mehrheit, ohne Enthaltungen zu zählen
2. Mindestens 25 gewichtete Ja-Stimmen
3. Höchstens 22 gewichtete Nein-Stimmen
4. Höchstens 3 ablehnende Mitglieder

Ist eine der Bedingungen nicht erfüllt, werden die Stimmen der Mitglieder aus den EU- Ländern gesondert gezählt. Sind dann alle Bedingungen erfüllt, ist die EN angenommen.

Organisatorische Verflechtung

CEN/CENELEC verfügen über die Möglichkeit, über ihre originären Mitgliedsorganisationen hinaus weitere Organisationen zu assoziieren, um ihnen vorbereitende Normungsaufgaben zu übertragen. So hat bspw. die Europäische Vereinigung der Hersteller von Luft- und Raumfahrtgeräten (AECMA) den Status einer assoziierten Organisation, um die Luftfahrtnormen bis zur Schlußabstimmung vorzubereiten, die dann im traditionellen

Abb. 7: Erarbeitung einer Europäischen Norm

Verfahren A: Erstellung durch einen Ausschuß
 Verfahren B: Erstellung auf schriftlichem Wege

Quelle: Erstellt nach einer Grafik des DIN (1988b: 22)

Verfahren im CEN erfolgt. CEN/ CENELEC stehen überdies mit einer Reihe weiterer europäischer Organisationen in enger Verbindung (vgl. dazu Abb. 8). So wurde bspw. der zunächst bei der EG-Kommission eingerichtete Ausschuß für die Eisen- und Stahlnormung 1986 unter der Bezeichnung ECISS dem CEN angeschlossen. Im ECISS sind 21 Technische Komitees tätig, deren Arbeitsergebnisse als Europäische Normen veröffentlicht werden.

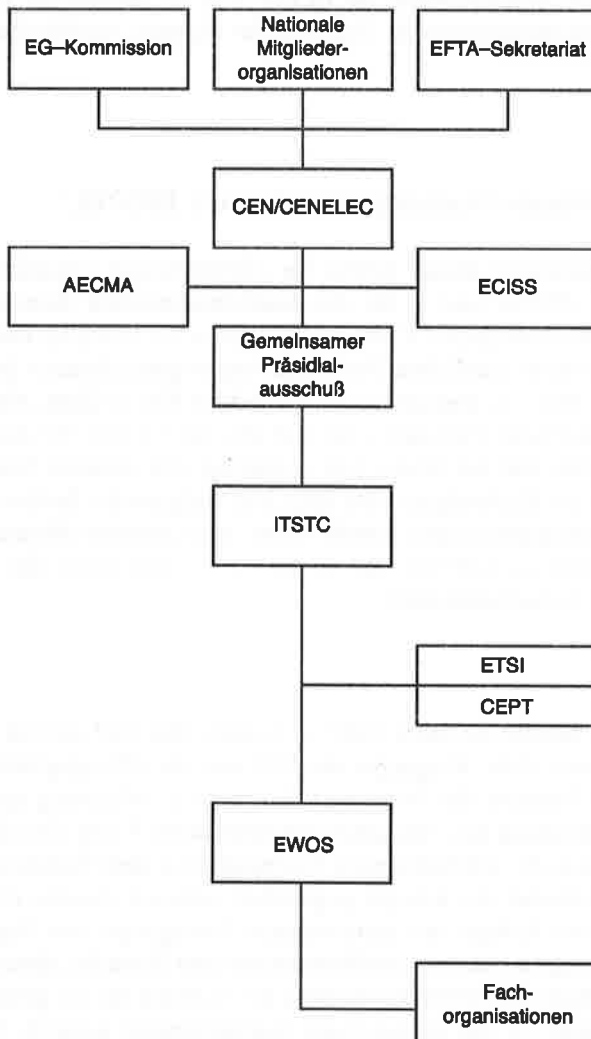
3.4 Internationale Normungsorganisation: ISO/IEC

Auf der internationalen Ebene bilden die »International Organization for Standardization (ISO)« und – für den elektrotechnischen Bereich – die »International Electrotechnical Commission (IEC)« die zentralen Einrichtungen. Beide »zwischenstaatlichen Nichtregierungsorganisationen« (so Nicolas/ Repussard 1988: 12, über die ISO) haben ihren Sitz in Genf. Nach einer formellen Übereinkunft zwischen ISO und IEC ist die IEC für das Gebiet der Elektrotechnik und der Elektronik zuständig; alle anderen Normungsfragen fallen in die Zuständigkeit der ISO. Die Aufgabe der beiden internationalen Normenorganisationen besteht darin, internationale Normen (ISO- bzw. IEC-Normen) zu erstellen und zu veröffentlichen sowie die Normen ihrer Mitglieder zu harmonisieren.

Geschichte

Die IEC wurde bereits im Jahre 1906 gegründet. Die ISO besteht in ihrer heutigen Form seit 1946. Vorgänger der ISO war die 1926 gegründete ISA (Internationaler Verband für Normung). Vor dem II. Weltkrieg spielte die internationale Normung nur eine untergeordnete Rolle.³⁰ Die Grundlage für die Revitalisierung der internationalen Normung nach dem Weltkrieg bildete das bereits während des Krieges gegründete »United Nations Coordinating Comitee«, ein Ableger des gemeinsamen Erzeugungs- und Kapazitätsamtes der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Kanadas, deren Zweck in der Koordination und Vereinheitlichung der Normen für die gemeinsame Kriegsführung und für die unmittelbare Nachkriegszeit bestand. Die ISO galt zunächst als eine Normungsorganisation, die einseitig zugunsten der

30 Vgl. Verman (1973: 155).

Abb. 8: Organisatorische Verflechtung von CEN/CENELEC

Quelle: Erstellt nach einer Grafik von Thiard/Pfau (1991: 64)

spezifischen Interessen der angloamerikanischen Staaten arbeitete, obwohl sie grundsätzlich allen in der UNO vertretenen Staaten offenstand.

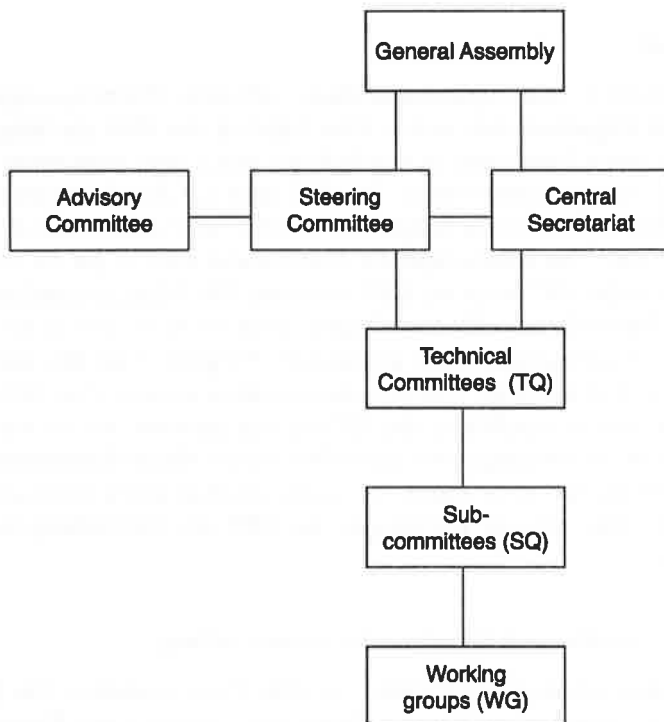
Mitgliedschaft

Auch ISO und IEC sind Zusammenschlüsse nationaler Normungsorganisationen. Beide Organisationen stehen allen Ländern der Welt zur Mitgliedschaft offen; jedes Land kann sich jedoch nur durch eine anerkannte Normungsorganisation vertreten lassen. Die ISO zählt zur Zeit 74 Vollmitglieder und 15 korrespondierende Mitglieder, die IEC wird derzeit von 42 Mitgliedern getragen. Die Bundesrepublik Deutschland wird in der ISO durch das DIN und in der IEC durch die DKE vertreten. Die Mitgliedschaftsregeln der ISO eröffneten für das DIN eine Chance, seine Vorherrschaft in der bundesdeutschen Normungslandschaft auszubauen. Mitglied in der ISO darf nur eine repräsentative nationale Normungsorganisation werden. Das DIN, das seit 1951 die Bundesrepublik in der ISO vertritt, gewinnt aus diesem Reglement erhebliche Bindungskraft gegenüber seinen Mitgliedsbetrieben. Jedes Unternehmen, das seine Interessen in der internationalen Normungsarbeit gewahrt sehen will, ist gezwungen, das DIN als Vermittlungsinstanz einzuschalten.

Organisationsstruktur und Verfahren der Normerstellung

Die Organisationsstruktur von ISO/IEC ist Abb. 9 zu entnehmen. Die Erarbeitung der internationalen Normen obliegt den »Technischen Komitees« (TC) von ISO und IEC. Sie werden jeweils von einem »Sekretariat« geleitet, das bei einer der nationalen Mitgliedsorganisationen eingerichtet wurde. Zwar hat die Mitgliedsorganisation, die ein Sekretariat übernimmt, formal kein höheres Gewicht bei der Entscheidungsfindung in dem technischen Komitee, »faktisch sind die Einflußmöglichkeiten durch die Übernahme eines Sekretariats jedoch nicht zu unterschätzen« (Schiffer/Delbrück 1992: 316). Für die Verteilung der Sekretariate an die einzelnen Mitgliedsorganisationen gilt der Grundsatz der Ausgewogenheit; in der Praxis erhält jedoch jene nationale Normungsorganisation, die die Einrichtung eines Technischen Komitees vorgeschlagen hat und sich um das Sekretariat bewirbt, auch den Zuschlag und kann die Zuständigkeit für das Sekretariat übernehmen.

Für beide internationalen Normungsorganisationen gilt das nationale Delegationsprinzip: Die »interessierten Kreise« sind nicht direkt in den

Abb. 9: Organisationsstruktur von ISO und IEC

Quelle: Erstellt nach einer Grafik von Thiard/Pfau (1991: 67)

technischen Komitees von ISO oder IEC präsent, sondern allenfalls als Teil der Delegation »ihrer« nationalen Normungsorganisation. Die nationalen Normungsorganisationen bilden zu den technischen Komitees von ISO oder IEC »Spiegelgremien«, um die Arbeit des ISO- oder IEC-Komitees fachlich zu begleiten, um eine einheitliche nationale Position zu vereinbaren und um die nationale Delegation zu benennen, die in den Komitees von ISO und IEC den nationalen Standpunkt einbringen und vertreten soll.³¹

31 Vgl. dazu Schiffer/Delbrück (1992: 316).

3.5 Beziehungen zwischen den nationalen, europäischen und internationalen Normenorganisationen im Überblick

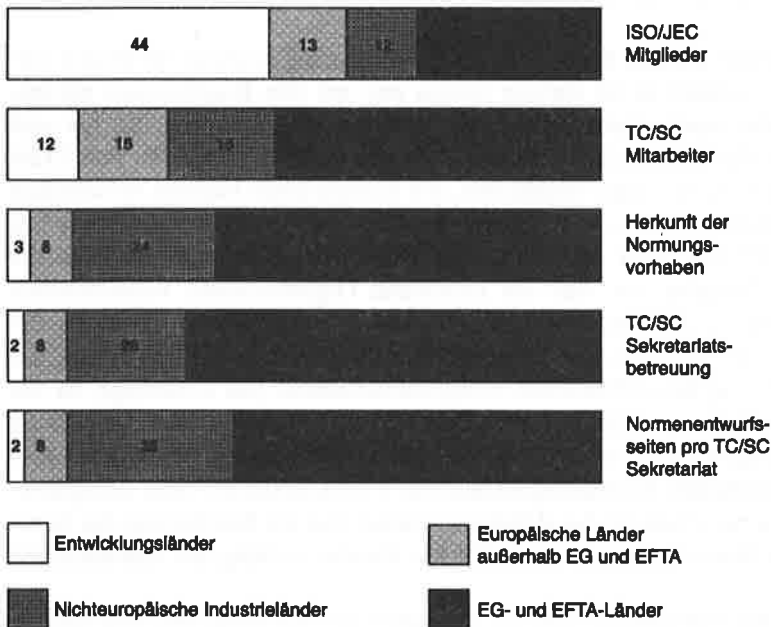
Das nationale System der technischen Regelsetzung ist nicht nur in sich verflochten, sondern es ist darüber hinaus eng mit den Regelwerken europäischer oder internationaler Normenorganisationen verbunden. So hat sich das Deutsche Institut für Normung – wie alle anderen Mitglieder von CEN/CENELEC auch – dazu verpflichtet, die Europäischen Normen unverändert als nationale Normen zu übernehmen.³² Die Aufgabenverteilung zwischen CEN/CENELEC und den nationalen Normenorganisationen sieht in der heutigen Struktur vor, daß die nationalen Organisationen verantwortlich bleiben für die Zuarbeit (Initiierung von europäischen Norm-Vorhaben, Ermittlung des Konsens der interessierten Kreise im jeweiligen Land), die Durchführung des öffentlichen Einspruchverfahrens (als Grundlage für die nationale Stellungnahme zu einem Europäischen Norm-Entwurf) und für die Verbreitung der verabschiedeten Europäischen Normen im jeweiligen Land. Die europäischen Normenorganisationen CEN/CENELEC sind demgegenüber verantwortlich für das Arbeitsprogramm und die Erarbeitung der Europäischen Norm-Entwürfe sowie für die Verabschiedung der Europäischen Normen.

Auch die europäische und die internationale Normung sind eng miteinander verknüpft. Dies ergibt sich schon allein daraus, daß auf beiden Ebenen das nationale Delegationsprinzip zur Anwendung kommt; oft sind es dieselben Personen, die in den Technischen Komitees von CEN/CENELEC und ISO/IEC zu einem bestimmten Normungsvorhaben zusammenarbeiten.

Es kommt hinzu, daß 2/3 bis 3/4 der Normungsarbeiten der ISO/IEC von Mitgliedern von CEN/CENELEC getragen werden. Abb. 10 verdeutlicht die unterschiedliche Beteiligung der Länder an der internationalen Normung. Westeuropa stellt nach dieser Übersicht von Grefen (1991) zwar nur 22% der ISO-Mitglieder, aber mehr als 50% der Fachleute in den Technischen Komitees und Arbeitsgruppen. Noch deutlicher ist das europäische Übergewicht bei der Betreuung der Sekretariate; hier liegt der Anteil der EG- und EFTA-Staaten sogar bei 70%.

Im Unterschied zu der europäischen Regelung sind die Mitglieder von ISO und IEC nicht verpflichtet, die Internationalen Normen zu übernehmen;

32 Vgl. dazu Schulz (1984).

Abb. 10: Beteiligung der Länder an der internationalen Normung (in%)

Quelle: Erstellt nach einer Grafik von Grefen (1991: 157)

die Übernahme erfolgt freiwillig.³³ Die internationalen Normen der ISO und der IEC sind allerdings für die vereinheitlichten europäischen Normen (und damit auch für das deutsche Regelwerk) insofern von besonderer Bedeutung, als die europäischen Normenorganisationen soweit als möglich die internationalen Normen in Europäische Normen überführen; sofern dieses Ziel erreicht wird, müssen die Internationalen Normen, die dann ja auch Europäische Normen darstellen, auch in das nationale Regelwerk übernommen werden.

Die vertikale Verknüpfung der europäischen und der internationalen Normung ist zudem durch ein 1989 in Lissabon unterzeichnetes Abkommen zwischen CEN und ISO über den wechselseitigen Informationsaustausch und ein 1991 in Kraft getretenes Abkommen (»Vienna Agreement«) inten-

33 Vgl. dazu DIN (1987: 116 ff.); Schulz (1984).

siviert worden; das Abkommen sieht eine engere Zusammenarbeit vor, um Doppelarbeiten zu vermeiden.³⁴

Zwischen CENELEC und IEC sind vergleichbare Kooperationsbeziehungen festgeschrieben worden. Mit einer Informationsvereinbarung vom November 1989 und der zum Januar 1991 in Kraft getretenen Kooperationsvereinbarung ist die Zusammenarbeit von IEC und CENELEC vertraglich abgesichert.³⁵ Die »IEC-CENELEC-Vereinbarung über den Austausch technischer Informationen zwischen den beiden Organisationen« von 1989 sieht den regelmäßigen Austausch von Druckschriften und sonstigen Unterlagen sowie der relevanten Informationen über die Arbeitsprogramme und den jeweiligen Stand der Arbeiten vor. Weitere Regelungen betreffen den Informationstransfer zwischen den Sekretariaten technischer Komitees, um die volle Transparenz zwischen beiden Organisationen zu gewährleisten. Das vorrangige Ziel der darauf aufbauenden Kooperationsvereinbarung von 1991 ist es, einen möglichst großen Anteil der Normen mit einer möglichst weltweiten Gültigkeit zu erstellen, ohne dabei Zeitverzögerungen oder vermeidbare Doppelarbeit hinnehmen zu müssen. Neue Normungsvorhaben sollen deshalb möglichst von vornherein in der IEC durchgeführt werden. Sollte ein Norm-Vorhaben nicht in der gebotenen Zeit im Rahmen der IEC realisierbar sein, wird das Vorhaben in der CENELEC zum Abschluß gebracht und zugleich mit der Übernahme der Europäischen Norm als nationale Norm erneut der IEC vorgeschlagen.

Den sich daraus ergebenden Gesamtüberblick der vertikalen Verflechtung nationaler, europäischer und internationaler Normungsinstitute gibt Abb. 11 wieder.

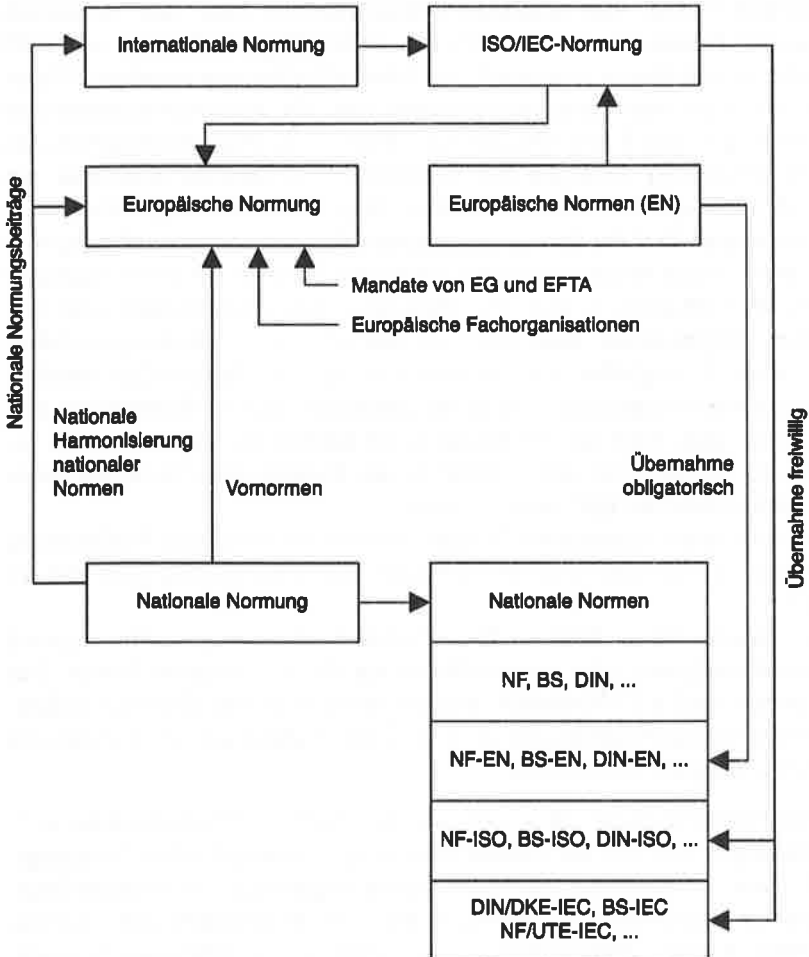
Die verschiedenen Ebenen der technischen Normung eröffnen gleich mehrere Ansatzpunkte für eine Einflußnahme der interessierten Kreise. Das Mehrebenenspiel wird besonders deutlich, wenn man sich allein die denkbaren Wege vergegenwärtigt, die für eine Einflußnahme auf die Europäische Normung geeignet sein können:

1. Der »reguläre Weg« läuft über die nationalen Normenorganisationen. Dies ergibt sich aus der Zusammensetzung der europäischen Normungsgremien. Während die nationalen Normenorganisationen Gremien funktionaler Repräsentation darstellen, die nach Möglichkeit alle »interessierten Kreise« einbeziehen sollen, sehen die europäischen Normen-

34 Vgl. dazu Bollmacher/Grefen (1992: 31 f.); Mohr (1991).

35 Vgl. dazu Winckler (1991: 204 ff.).

Abb. 11: Beziehungen zwischen nationalen, europäischen und internationalen Normungsebenen und Verpflichtungen der nationalen Normungsorganisationen



Quelle: Entnommen aus Thiard/Pfau (1991: 60)

organisationen CEN/CENELEC in ihren Gremien nur die Vertretung nationaler Interessen durch Repräsentanten der nationalen Normenorganisationen vor. Um auf die europäische Normung Einfluß zu gewinnen, müssen sich die »interessierten Kreise« daher an die nationalen Normenorganisationen wenden, die Spiegelgremien zu den Technischen Komitees der europäischen Normenorganisationen eingerichtet haben. Die nationalen Spiegelgremien entsenden ihre Vertreter in die CEN/CENELEC-Gremien und können nationale Normen oder Normentwürfe in die europäische Normung einbringen. Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit (Einspruchsverfahren) an der europäischen Normung wird über die nationalen Normenorganisationen abgewickelt. Die Europäischen Normen, die von CEN/CENELEC verabschiedet werden, müssen wiederum von den nationalen Normenorganisationen übernommen und in ihren Ländern eingeführt werden. Jede Europäische Norm wird also zu einer DIN-Norm.

2. Eine andere Variante der Einflußnahme auf die europäische Normung geht über den Umweg der internationalen Normenorganisation ISO. Die nationalen Normungsinstitute können sich an der internationalen Normung beteiligen, um dann in einem zweiten Schritt die verabschiedeten ISO-Normen auf der europäischen Ebene vorzulegen. ISO-Normen können über ein vereinfachtes Fragebogenverfahren (»PQ-Verfahren«) von CEN/CENELEC als europäische Normen übernommen werden. Dieser Umweg kann vor allem für weltmarktorientierte Mitgliedsländer attraktiv sein, um Koalitionen mit Drittländern gegen eher protektionistisch orientierte EG-Länder einzugehen, die spezifisch europäische Normen präferieren, um den europäischen Binnenmarkt vom Weltmarkt abzugrenzen.
3. Eine letzte Variante der Einflußnahme läuft über eine direkte Artikulation des Normungsinteresses auf der europäischen Ebene. So könnte beispielsweise seitens mächtiger Interessenten politischer Druck auf die EG-Kommission ausgeübt werden, die den europäischen Normenorganisationen im Rahmen ihrer Richtlinien Mandate für Normungsvorhaben erteilen kann, die dann von CEN/CENELEC umgesetzt werden müssen.

Kapitel 4

Funktionen technischer Regelsetzung

In der Gründungs- und Aufbauphase der regelsetzenden Organisationen, die zumeist auf eine lange Vereinsgeschichte zurückblicken können¹, stand zunächst das Ziel der Vereinheitlichung von Gütern zum Zwecke der Rationalisierung betrieblicher Abläufe im Vordergrund.² Von daher ist es auch nicht überraschend, daß die Normung in jener Zeit als eine alleinige Angelegenheit der Wirtschaft angesehen wurde. Das DIN beispielsweise galt zunächst als »ein exklusives Gremium für industrielle Interessen« (Köhne 1987: 527). Aber auch Fragen der überbetrieblichen Qualitätssicherung und der technischen Sicherheit zum Schutze des Anlagenkapitals, der Arbeitnehmer und der Verbraucher flossen schon frühzeitig in die Normung ein. In jüngerer Zeit ist auch der Umweltschutz als eine eigenständige Aufgabe hinzugekommen, die zudem ein immer höheres Gewicht gewinnt. Die technische Regelsetzung ist damit heute längst ihrer nur privaten Interessen dienenden Rationalisierungsfunktion entwachsen und zu einem gesellschaftlichen Steuerungsinstrument ersten Ranges geworden.

In diesem Kapitel soll eine kurze Einführung in die (ökonomischen) Funktionen technischer Normen gegeben werden. Damit werden zugleich

1 Lundgreen (1979: 181) verweist auf ein Verzeichnis von technisch-wissenschaftlichen Vereinen aus dem Jahre 1930, das für Deutschland und Österreich 180 Organisationen zählte, die zumindest zum großen Teil auch mit Fragen der technischen Regelsetzung befaßt waren. Von den 180 aufgeführten Vereinen waren 100 bereits vor 1914 gegründet worden.

2 Hartlieb (1984: 68) kommt in seiner Darstellung zu dem Ergebnis, daß die technische Normung »jahrzehntelang, insbesondere im Zeitraum vor 1950, im wesentlichen auf technisch-industrielle Probleme konzentriert« war. Auch Sonnenberger (1985: 556) stellt in seiner historischen Ausarbeitung fest, daß »die Normung ... ihre Entstehung ... privatwirtschaftlichen Zwecken (verdankt), und diese standen lange Zeit im Vordergrund«; vgl. ferner Leßmann (1976: 101) oder Muschalla (1984).

mögliche Wohlfahrtseffekte der technischen Regelsetzung angesprochen. Das überaus komplexe, in sich verflochtene System von privatrechtlich verfaßten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz auf dem Gebiet der technischen Regelsetzung berührt aufgrund dieser ökonomischen Funktionen öffentliche Interessen in mehrfacher Hinsicht.

In diversen Arbeiten ist bereits versucht worden, die Funktionen technischer Normen und ihre Berührungspunkte zu öffentlichen Interessen zu erfassen und zu systematisieren.³ Gleichwohl mußten Endres/Schwarze (1993b: 79) jüngst feststellen, »daß es bis heute keine ›Ökonomische Theorie der Normung‹ gibt«. Bis auf wenige Ausnahmen konzentrieren sich die Systematisierungsversuche auf die verschiedensten ökonomisch-praktischen Aspekte, bleiben aber theoretisch unbefriedigend.

Ohne Anspruch auf besondere Originalität wird hier deshalb auf eine Systematik ökonomischer Funktionen technischer Regeln zurückgegriffen⁴, die sich mit den Ergebnissen jüngerer Arbeiten des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln⁵ und des interdisziplinären Forschungsverbundes der Gottfried Daimler und Karl Benz-Stiftung⁶ kombinieren läßt. Der Vorzug der vorgeschlagenen Systematik besteht darin, im Hinblick auf einen eindeutigen Bezugspunkt hin entwickelt zu sein. Dieser Bezugspunkt ist der Markt. Die These ist, daß sich der Markt als Allokations- und Distributionssystem vielfach nur dann entfalten kann, wenn externe, staatlich oder durch Kooperation der Wirtschaftssubjekte erstellte technische Rahmendaten vorgegeben sind, die Produkte und Verfahren standardisieren.

3 Vgl. dazu z.B. Calazzo (1979), Kindleberger (1983), Marburger (1979), Kypke (1982), Nitsche (1980), Sonnenberger (1985) oder Zemlin (1973).

4 Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Voelzkow/Hilbert/Bolenz (1987), Voelzkow/Hilbert (1992a) und Voelzkow/Eichener (1992a: 97 ff.).

5 Vgl. dazu Werle (1993).

6 Vgl. dazu Endres/Marburger (1993).

4.1 Reduzierung von Transaktionskosten als Funktion koordinativer technischer Regeln

Einen wegweisenden Ansatz, die ökonomischen Funktionen technischer Regeln zu klären, bietet die Transaktionskosten-Ökonomik. Dieser Zweig der Neuen Institutionellen Ökonomie⁷ befaßt sich mit den kostensparenden Effekten, die mit nicht-marktlichen Koordinationsverfahren verbunden sein können. Institutionen haben in dieser Perspektive die Funktion, ansonsten anfallende Transaktionskosten zu minimieren. Solche Transaktionskosten entstehen, wenn Marktakteure mit anderen in Austauschbeziehung treten. Der Begriff umfaßt dabei die Kosten, die nicht direkt mit der Produktion oder Konsumtion der betreffenden Güter oder Dienstleistungen⁸ verbunden sind, sondern die aufgewendet werden müssen, damit der Tauschvorgang überhaupt zustandekommen kann. Dazu gehören die Informationskosten, die erforderlich sind, um die in den Preisen nicht enthaltene Auskunft über die Qualität der Güter oder Dienstleistungen zu beschaffen. Zu den (ex ante-) Transaktionskosten zählen auch die Aufwendungen, die in einer Welt »von Betrügern, Blendern und Opportunisten« (Tietzel/Weber 1991) zur Verhinderung von Täuschungsmanövern einzelner Marktakteure aufgebracht werden müssen. Zudem sind die Kosten, die anfallen, um die Vertragsinhalte eindeutig zu spezifizieren und deren Einhaltung abzusichern, zu den (ex post-) Transaktionskosten zu rechnen.

7 Hier ist nicht der Ort, einen umfassenden Überblick über die Neue Institutionelle Ökonomie zu geben. Die Ausführungen beschränken sich stattdessen auf jene Aspekte, die im Hinblick auf die ökonomischen Funktionen technischer Regeln relevant sind. Zur Neuen Institutionellen Ökonomie vgl. Braun (1987), Coase (1984), Elsner (1986), Göhler (1987), North (1986). North (1981) bietet eine wirtschaftshistorische Anwendung der Neuen Institutionellen Ökonomie.

8 Der Transaktionskostenansatz läßt sich nicht nur auf Gütermärkte, sondern auch auf Arbeitsmärkte anwenden; vgl. dazu bspw. Schmid (1989) und Schmid/Deutschmann/Grabher (1988). Vgl. ferner im Hinblick auf die Rolle der organisierten Interessen in der beruflichen Bildung Hilbert/Südmersen/Weber (1986); Streeck (1983a); Streeck/Hilbert/Maier/van Kevelaer/Weber (1987). In eigenen Arbeiten wurde im Hinblick auf die berufliche Bildung eine Systematik der Funktionen von standardisierten Berufsbildern vorgelegt, die sich mit der hier vorgestellten Systematik der Funktionen technischer Normen deckt; vgl. Hilbert/Voelzkow (1990), Voelzkow/Hilbert (1992a,b) sowie Bauerdick/Eichener/Voelzkow (1993). Eine direkte Gegenüberstellung der Funktionen technischer Normen und der Funktionen von Berufsbildern bieten Voelzkow/Hilbert (1992a).

Williamson (1975, 1981, 1985) hat in seinen Analysen zeigen können, daß sich »Organisation« (im Sinne einer hierarchischen Betriebsorganisation) als institutionelles Arrangement gegenüber dem Austausch auf dem »Markt« als überlegen erweisen kann, weil sie mit geringeren Transaktionskosten verbunden ist. Dies gilt insbesondere für solche Transaktionen, die sich häufig wiederholen, die spezifische Vorleistungen (Investitionen in hochgradig spezialisierte Produktionsanlagen) erfordern oder die von zahlreichen Unsicherheiten bedroht sind (Williamson 1985: 52). Die via Organisation erreichte Reduzierung der Transaktionskosten erhöht die Allokationseffizienz des Wirtschaftens.

Diese Linie der Neuen Institutionellen Ökonomie führte zunächst zu einer vergleichenden Theorie (ökonomischer) Institutionen, die Aufschluß darüber gibt, unter welchen spezifischen Bedingungen marktförmige oder hierarchische Formen der Koordination effizienter sind. Dieser Ansatz läßt sich mit Blick auf die Funktionen organisierter Interessen verlängern. Im Mittelpunkt steht dann die Frage, ob auch verbandliche Formen der Koordination, die weder dem marktlichen noch dem hierarchischen Modell zugeordnet werden können, sondern einen eigenen Typus von »Governance«⁹ darstellen, nach ökonomischen Kriterien besondere Effizienzvorteile gegenüber den genannten Alternativen bieten können. In einem solchen Kontext lassen sich dann auch die Funktionen der technischen Regelsetzung thematisieren.

Marktkonstitution

Mit der technischen Regelsetzung lassen sich Transaktionskosten senken, was wiederum wichtige Wohlfahrtseffekte erzeugen kann. In Zeiten rasanter technologischer Entwicklungen würde es ohne technische Regeln immer schwieriger, einzelne Produkte und Produktgruppen eindeutig zu identifizieren und von anderen abzugrenzen. Damit wird mit technologischem und wirtschaftlichem Fortschritt sowohl der Kreis der Produkthanbieter als auch der Kreis der Abnehmer unscharf. Ist die Vergleichbarkeit der Produkte auf

9 »Governance« wird definiert als »the set of practices whereby interdependent economic actors (producers, suppliers, distributors, labor, and state agencies) voluntarily coordinate and/or hierarchically control their activities and interactions... »Governance structures« are the institutional devices through which economic actors organize these practices and manage inter-organizational relations« (Schneiberg/Hollingsworth (1991: 201); vgl. zum Governance-Konzept auch Hollingsworth/Lindberg (1985), Campbell/Hollingsworth/Lindberg (1991), Traxler (1990) und die Beiträge in Hollingsworth/Schmitter/Streeck (1994).

Grundlage von Tradition oder auf Grundlage von individuellen Erfahrungswerten nicht (mehr) gegeben, ist es oft nur mit Hilfe technischer Regeln möglich, bestimmte Produkte als solche eindeutig zu bezeichnen und zu bestimmen.

Ausgangspunkt der Argumentation ist eine recht rigide Definition dessen, was als Markt gelten soll. Hier wird erst dann von einem Markt gesprochen, wenn Bedingungen erfüllt sind, die Ökonomen, dem neoklassischen Paradigma folgend, als Voraussetzungen für einen ›vollkommenen Markt‹ ausgemacht haben. Ein Markt ist danach erst dann gegeben, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind¹⁰:

- sachliche Gleichartigkeit der Güter (Homogenität und Fungibilität);
- Nichtvorhandensein persönlicher Präferenzen von Käufern für bestimmte Verkäufer et vice versa;
- Nichtvorhandensein räumlicher Differenzierungen zwischen den einzelnen Anbietern und Nachfragern;
- Nichtvorhandensein zeitlicher Differenzierungen zwischen den einzelnen Anbietern und Nachfragern;
- vollständige Markttransparenz.

Das erstgenannte Kriterium erscheint in diesem Zusammenhang als das wichtigste. Denn erst wenn ein Mindestmaß an sachlicher Gleichartigkeit der Güter gegeben ist, sind die anderen Kriterien überhaupt anwendbar. Die neoklassische Lehrbuchtheorie behandelt Güter und Dienstleistungen nun allzu vorschnell als »homogen«. Auf dieser Voraussetzung, die durch eine vorgeschaltete Annahme als erfüllt angesehen wird, baut dann das gesamte Gedankengebäude der Neoklassik auf. Das stillschweigend unterstellte Kriterium der »vollkommenen Markttransparenz« erübrigt dann auch eine nähere Untersuchung der Qualitätsunsicherheiten. Diese sind aber, allen simplifizierenden Modellannahmen zum Trotz, in der Realität von allergrößter Bedeutung. Wenn die voreilige Annahme vollkommener Markttransparenz fallengelassen wird, dann rücken zwangsläufig Fragen der Eigenschaften der Güter und Dienstleistungen und Fragen der Informationsverteilung über diese Eigenschaften zwischen den Marktakteuren in den Mittelpunkt der Analyse. Je weniger ein Gut oder eine Dienstleistung das Kriterium intersubjektiv eindeutiger Eigenschaften und vollkommener Information über diese Eigenschaften auf beiden Marktseiten erfüllt, desto höher werden die

10 Vgl. z.B. Ott (1978).

Transaktionskosten, die aufzuwenden sind, um die bestehenden Informationsasymmetrien aufzuheben.

Das, was die Ökonomen einen unvollkommenen Markt nennen, weil die sachliche Gleichartigkeit der Güter oder Dienstleistungen fehlt, ist demnach kein »richtiger« Markt, sondern eher ein »Basar«. ¹¹ Aus Gründen der argumentativen Vereinfachung soll hier das gradualistische Konzept der Ökonomen (vollkommener vs. unvollkommener Markt) dichotomisiert werden in Markt und Basar. Auf einem Basar werden Güter jeweils als einmaliges Einzelstück und nicht als Bestandteil einer Warengattung gehandelt. Für den Basar ist die unmittelbare Inaugenscheinnahme des Angebots durch den Nachfrager konstitutiv. Die Ware muß stets erneut besehen, befühlt und geprüft werden. Die Lasten der zeitaufwendigen Suche nach geeigneten Tauschpartnern und Tauschobjekten sowie die Kosten der erforderlichen Informationsbeschaffung über die qualitativen Eigenschaften des Gutes liegen dabei zumeist auf der Nachfrageseite.

Angesichts der mit einem »unvollkommenen Markt« verbundenen Unsicherheiten wird es für Akteure der Nachfrageseite bei wiederholt anfallenden Transaktionen vorteilhaft sein, sich auf einen bestimmten Tauschpartner, der sich in der Vergangenheit »bewährt« hat, festzulegen und eine persönliche Vertrauensbeziehung aufzubauen, um die ansonsten anfallenden Transaktionskosten zu reduzieren. Daneben gibt es eine Reihe weiterer individueller Strategien, die von der Angebots- oder von der Nachfrageseite ausgehen können, um die Transaktionskosten, die mit einem durch Informationsasymmetrien gekennzeichneten Basar verbunden sind, zu begrenzen (»Market Signaling« und »Market Screening«, Informationsbereitstellung durch Werbung und Markennamen, Informationsbereitstellung durch spezialisierte Anbieter, Gewährung von Garantien, Erwerb von Reputation etc.). ¹² Allerdings ist offensichtlich, daß solche individuellen Strategien zur Reduzierung der Transaktionskosten, die aus den Unsicherheiten im Hinblick auf die qualitativen Eigenschaften des betreffenden Gutes erwachsen, ihrerseits selbst Kosten verursachen (und mithin selbst Transak-

11 Diese Unterscheidung zwischen Markt und Basar ist m.W. zuerst von Lederer/Marschak (1927: 116) eingeführt worden, wobei sich diese Autoren allerdings mit den institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes befaßten. Die Unterscheidung taucht aber in der jüngeren Literatur wieder auf; der Verweis auf den Basar wird dabei dazu genutzt, die auch hier im Mittelpunkt stehenden Unsicherheiten durch ein unzureichendes Regulierungsniveau beispielhaft zu verdeutlichen; vgl. dazu Tietzel/Weber (1991).

12 Vgl. dazu den Überblick bei Tietzel/Weber (1991).

tionskosten darstellen). Zudem fehlt häufig der entsprechende Anreiz für eine individuelle Maßnahme zur Behebung der für einen Basar typischen Unsicherheiten, weil die Grenzkosten und der Grenznutzen zusätzlicher Informationen aus individueller Perspektive in einem Mißverhältnis stehen, während in einer übergeordnet-gesamtwirtschaftlichen Perspektive die Bereitstellung zusätzlicher Informationen über die Qualitätseigenschaften der Güter vorteilhaft wäre.

Deshalb gibt es neben den individuellen Strategien auch kollektive Strategien. Sie erst überführen den Basar in einen Markt. Für den Markt gilt, daß sozusagen ›blind‹ die Angebotslage erfaßt und die Kaufentscheidung getroffen werden kann. Die grobe Unterscheidung zwischen Markt und Basar läßt nun die These zu, daß »Governance« unverzichtbar ist, um einen Basar mit seinen ökonomischen Ineffizienzen in einen Markt zu überführen. Oder, um im Sprachgebrauch von Lederer/Marschak (1927: 116) zu bleiben: Ein Markt bedarf der »Organisation«, bevor er die ihm zugeschriebene Transaktionseffizienz entfalten kann. Die sachliche Gleichartigkeit des Angebots muß erst hergestellt werden. Nur bei einfachen Gütern, deren qualitative Eigenschaften auf der Grundlage von Tradition, Sitte und Brauchtum oder aber auf Grundlage individueller Erfahrungswerte vollständig erfaßt werden können, ist die Beantwortung der Frage, ob das Gut das ist, was der Nachfrager erstehen will, auch ohne eine vorgeschaltete »Organisation des Marktes« bzw. ohne entsprechende Governance-Strukturen möglich. Gleichartigkeit von Gütern ist nichts anderes als die Umschreibung für Vergleichbarkeit. Reichen weder Tradition noch individuelle Erfahrungswerte zur Herstellung der erforderlichen Vergleichbarkeit aus, und sind die individuellen Strategien zur Behebung der Unsicherheiten im Hinblick auf die qualitativen Aspekte der gehandelten Güter unzureichend, ist die kollektive Festlegung intersubjektiv gültiger Standards zwingend, soll ein Markt konstituiert werden. Der transaktionskostenmindernde Effekt des »vollkommenen« (also kollektiv regulierten) Marktes kann durch überbetriebliche technische Regeln hergestellt werden, die entweder durch den Staat (in Form von technischen Vorschriften) oder durch eine andere überbetriebliche Organisation, bspw. einen Interessenverband einer Marktseite oder ein übergeordnetes Gremium beider Marktseiten, aufgestellt werden.

Die Identifikation des Gutes erfolgt dabei über die Festlegung der wesentlichen Eigenschaften, wie Handhabbarkeit, Ausstattungsmerkmale, Gebrauchstauglichkeit und Qualität.¹³ Verständigungsnormen wie bspw. Be-

13 Vgl. Kypke (1982: 26).

griffsdefinitionen, Maßeinheiten und Prüfnormen, d.h. intersubjektiv gültige Kontrollstandards, schaffen eine Vergleichbarkeit von Produkten und damit die Voraussetzung für Markttransparenz. Verständigungs- und Prüfnormen überführen einen ›unvollkommenen Markt‹, der eher einem Basar gleicht, auf dem der Tausch nur das Resultat eines auf ein spezifisches Gut ausgerichteten Interaktionsprozesses ist, in einen Markt, auf dem Tausch sich auf ein abstraktes Gut bezieht, das durch ein Bündel von festgelegten Eigenschaften charakterisiert ist, die zuvor von den Marktteilnehmern definiert und anerkannt wurden.

Den engen Zusammenhang zwischen der technischen Regel und der Konstitution eines Marktes soll hier ein historischer Verweis verdeutlichen: Im ausgehenden Mittelalter wurden im nordwestlichen Europa Qualitätsnormen für Gewebe und Tuche aufgestellt, deren Einhaltung amtlicherseits durch Prüfung und Siegelvergabe kontrolliert wurde. Dadurch wurde es möglich, daß auf Messen und im Handel die so standardisierten Gewebe und Tuche als ganze Stücke (d.h. in Rollen) abgesetzt werden konnten¹⁴, ohne den Stoff auszurollen. Der Kunde mußte die Ware nicht mehr Meter für Meter in Augenschein nehmen oder befühlen, sondern konnte seine Aufmerksamkeit auf Preis- oder andere Qualitätsunterschiede (oberhalb des Standards) der Angebote verschiedener Anbieter richten; im Extremfall sogar ohne persönliche Anwesenheit vor Ort. Aus dem Basar war ein Markt geworden.

Ein Markt ist definiert durch Angebot und Nachfrage. Aber erst mit der Definition des Angebots werden die Marktteilnehmer (Anbieter und Abnehmer) festgelegt und somit Konkurrenzbeziehungen geschaffen. Für die Marktteilnehmer ist die Beantwortung der Frage: »Wer konkurriert wo mit wem?« für viele Folgeentscheidungen relevant. Soll das Angebot aufrechterhalten, verringert oder erhöht werden, gegenüber welchen Konkurrenten hat sich ein Anbieter durchzusetzen, wieviel muß die Nachfrageseite für ein standardgerechtes Produkt zahlen, was könnte die Nachfrageseite statt dessen abnehmen, etc.?

Diese wohlfahrtssteigernde Funktion der technischen Regeln läßt sich als Paradoxon formulieren: Technische Regeln vervollkommen Märkte, indem sie durch eine Einschränkung der möglichen Vielfalt, d.h. durch eine »Beschränkung« des Wettbewerbs, den Wettbewerb steigern. Diese Funktion beschränkt sich dabei nicht nur darauf, die ansonsten für die Nachfrageseite nicht mehr nachvollziehbaren, graduellen Unterschiede aufzuheben und der Preiskonkurrenz zum Durchbruch zu verhelfen. Es ist sicherlich zutreffend,

14 Vgl. Kypke (1982: 74).

»wenn gegen die Normung als Vereinheitlichung vorgebracht wird, mit dieser Gleichmacherei werde der Qualitätswettbewerb und der Wettbewerb durch Produktdifferenzierung beschränkt«. Aber dagegen »läßt sich argumentieren, daß mit Hilfe von Normen eine bessere Marktübersicht geschaffen und der Preiswettbewerb gefördert wird« (Budde 1975: 420). Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite der Medaille besteht darin, daß erst die technische Regel, die bestimmte (Mindest-)eigenschaften des Gutes oder der Dienstleistung festschreibt, die qualitativen Unterschiede, die ansonsten noch bestehen, transparent und damit wettbewerbsrelevant machen. Auch der Qualitätswettbewerb wird durch die Festlegung technischer Regeln erhöht. Dies zum einen, weil einzelne Anbieter darauf verweisen können, daß ihr Angebot den in der technischen Regel vereinbarten Standard übertrifft, oder zum anderen, weil die Anbieter deutlich machen können, daß ihr Angebot neben den festgeschriebenen Eigenschaften auch noch weitere Vorzüge vorweisen kann.

Im Zusammenhang mit der Preiskonkurrenz, die durch die technische Regelsetzung bzw. die Vereinheitlichung erhöht werden kann, ist noch auf einen weiteren ökonomischen Effekt hinzuweisen, der Endres/Schwarze (1993b: 81) dazu veranlaßt, die »Rationalisierungsnormen« von anderen Typen technischer Regeln abzugrenzen. Rationalisierungsnormen stellen in dieser Perspektive »Maßnahmen zur Erzielung von Skalenerträgen« dar. Nach Endres/Schwarze handelt es sich bei den »Rationalisierungsnormen« zwar zumeist um betriebliche (Werks-)Normen, es gebe aber auch überbetriebliche Normen, denen diese Rationalisierungsfunktion zugeschrieben werden können. Über die in einer technischen Regel festgelegte Vorschrift qualitativer Eigenschaften läßt sich die »Menge gleichförmiger Produkte« erhöhen, was die Realisierung von Skalenerträgen (»economies of scale«) ermöglicht. Bei einer zunehmenden Niveauproduktivität ergibt sich aufgrund der Vereinheitlichung, also der Reduktion der Produktvielfalt, ein sowohl aus betriebswirtschaftlicher als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht vorteilhafter Rationalisierungseffekt.

Marktdifferenzierung

Darüber hinaus wird durch die technische Regelsetzung die Ausdifferenzierung eines zuvor einheitlichen Marktes in verschiedene Teilmärkte erleichtert oder sogar erst ermöglicht. Zunehmend durchläuft die Produktion ein- und desselben Wirtschaftsgutes mehrere Marktstufen, in anderen Fällen ist der Nutzen des Produkts von der komplementären Verwendbarkeit anderer

Produkte abhängig, die technisch »passen« müssen. Die Komplexität der Beziehungsstrukturen steigt mit dem Entwicklungsniveau der Marktdifferenzierung und die Transaktionskosten nehmen dadurch ebenfalls zu. Mit der Komplexitätssteigerung korreliert der Bedarf an externen koordinierenden Leistungen, um die andernfalls explodierenden Transaktionskosten begrenzt zu halten. Durch die Marktdifferenzierung entstehen Verflechtungen zwischen den einzelnen Märkten und starke Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Produzenten. Die auf verschiedenen Märkten eingekauften Komponenten, Module und Systeme müssen technisch aufeinander abgestimmt sein und die Produkte müssen bei ihrer Verwendung gewährleisten, daß sie mit dem Einsatz anderer Produkte verträglich sind (Netzwerkexternalitäten).

Die überbetrieblich definierte technische Norm ermöglicht die Koordination der aufeinander bezogenen Produktionsschritte und Handlungssequenzen auf den verschiedenen Produktions- und Marktstufen. Die durch technische Regelsetzung geschaffene »Statik« des Marktes ermöglicht die »Dynamik«, hier in Form der Ausdifferenzierung einzelner Produktionsstufen. Auch diese Funktion der technischen Regeln läßt sich als Paradoxon formulieren: Die vertikale Arbeitsteilung, d.h. die Ausdifferenzierung mehrerer Marktstufen eines zuvor einheitlichen Marktes, und die horizontale Verzweigung von Märkten, die technisch »zusammenhängen«, werden durch die Vereinheitlichung (in Form von technischen Regeln für die Schnittstellen) erleichtert. Ohne derartige regulative Leistungen wäre die Kalkulierbarkeit einzelwirtschaftlicher Entscheidungen gefährdet, die Vorteile der Differenzierung blieben aus, die Differenzierung selbst käme nicht zustande oder müßte zurückgenommen werden.

Dieser Standardisierungsbedarf besteht bereits bei vergleichsweise simplen technischen Artefakten wie bspw. bei Schreibpapier, das in die Briefumschläge passen muß, bei Rasierklingen, die eine kompatible »Schnittstelle« zu dem jeweiligen Rasiergerät aufweisen müssen¹⁵ oder bei Tintenpatronen, die sich dem Füllhalter gegenüber als »anschlußfähig« erweisen müssen. Durch technische Regeln wird eine Kompatibilisierung der einzelnen Produktionsschritte der einzelnen Teilmärkte gewährleistet. Die arbeitsteiligen, hochgradig spezialisierten Produktionsformen einer modernen,

15 Ein illustratives Beispiel ist die Rasierklinge. Um die standardisierte Rasierklinge herum bildete sich eine Industrie, die Rasierapparate herstellte. Durch die »Schnittstellennorm« (im wahrsten Sinne des Wortes) war ein neuer Markt entstanden. Die Märkte für Rasierklingen und -apparate konnten sich verselbständigen, was Produktivitätsfortschritte ermöglichte. Die Konkurrenz zwischen den Anbietern von Rasierklingen verlagerte sich auf Parameter wie Haltbarkeit, Schärfe, etc. (Gillette 1984).

entwickelten Industriegesellschaft wären ohne eine kollektive Standardisierung der Produkte und Produktionsverfahren, der Formate, Toleranzen, Materialeigenschaften, Qualitätskategorien, Schnittstellen, Prüfverfahren, etc. kaum zu realisieren.

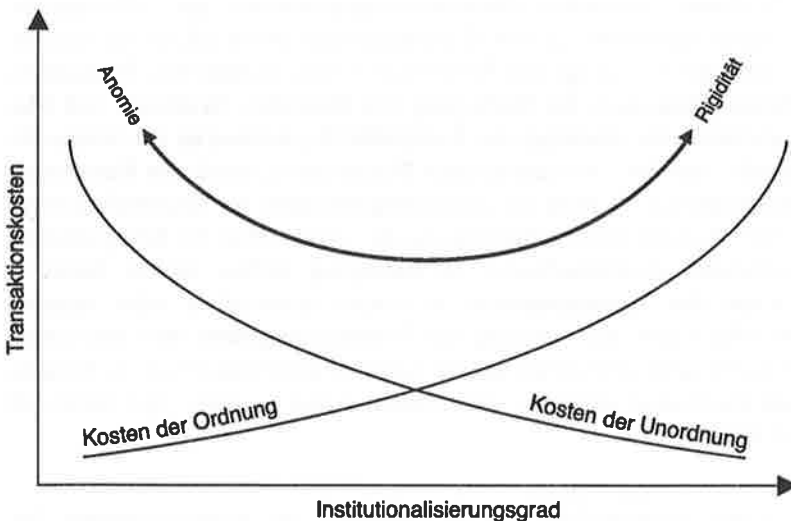
Besonders offenkundig ist der Bedarf an Standardisierung aktuell bei komplexen technischen (Groß-)Systemen und Hochtechnologien.¹⁶ »In Zeiten sich schnell weiterentwickelnder Hochtechnologien entstehen in rascher Folge neue Felder, auf denen ein Normungsbedarf besteht, z.B. wenn ›offene Systeme‹ mit vielen möglichen Schnittstellen technischer und nichttechnischer Art betroffen sind. Weithin bekannte Beispiele hierfür sind: industrielle Automation, Informationstechnik, Transporttechnik, Energietechnik, Verpackungstechnik, Lasertechnik, Technik neuer Werkstoffe« (Thi-ard/Pfau 1992: 7). In den genannten Technologiefeldern gewinnt deshalb auch die sogenannte »Entwicklungsbegleitende Normung« an Stellenwert.¹⁷

In diesem Zusammenhang läßt sich wieder auf die Arbeiten von Endres/Schwarze (1993b) verweisen, die in ihrer Typologie technischer Normen neben den bereits genannten »Rationalisierungsnormen« auch »Kompatibilitätsnormen« aufführen. Zu den Kompatibilitätsnormen zählen sie »im engeren Sinne die Normung von Schnittstellen und technischen Funktionen, im weiteren Sinne auch die Festlegung von Begriffen, Symbolen und Maßen. Entscheidendes Merkmal der Kompatibilitätsnormen ist die Netzwerk-externalität – mit der Übernahme eines Standards x_A durch den Konsumenten B steigt auch der Nutzen des (Standardgutnutzers) A« (Endres/Schwarze 1993b: 81). Kompatibilisierungsnormen, die »keine (über die Kompatibilität hinausgehende) gesellschaftliche Zielfestlegung treffen, dienen damit in erster Linie der Kommunikation in einem technischen oder sozialen System« (ebd.) bzw. der Senkung von Transaktionskosten. Im Unterschied zu den Kompatibilitätsnormen lassen Rationalisierungsnormen im Sprachgebrauch von Endres/Schwarze auch Skalenerträge zu, wenn kein Netzwerk realisiert wird.

-
- 16 In diesem Zusammenhang sind die steuerungs- und akteurstheoretischen Forschungsarbeiten, die am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung zur Entwicklung großer technischer Systeme durchgeführt werden, zu nennen (vgl. dazu die Beiträge in Mayntz/Hughes (1988); in diesem Kontext wird auch die technische Normung als Koordinationsinstrument näher analysiert; vgl. dazu im Hinblick auf die Telekommunikation z.B. Genschel/Werle (1992), Schmidt/Werle (1991) und Werle (1990); speziell im Hinblick auf Bildschirmtext vgl. Schneider (1989).
- 17 Die Besonderheiten der Entwicklungsbegleitenden Normung werden im Kapitel 5 gesondert behandelt.

Auch wenn die ökonomischen Vorteile der koordinativen technischen Normen offensichtlich sind und die technische Normung im Hinblick auf die Entwicklung der Technik geradezu unverzichtbar erscheinen muß, grenzenlos sind die Vorteile des solchermaßen koordinierten Handelns nicht. Ebenso, wie »zu wenig« technische Normen die Allokationseffizienz suboptimal halten, erzeugen »zu viele« technische Normen innovationsfeindliche Verkrustungen. Technische Normen können auch Rigiditäten verursachen und dadurch die Transaktionskosten wieder erhöhen. »Den Wendepunkt, die ökonomische Optimalität von Institutionen zu bestimmen, wäre ein erstrebenswertes Ziel« (Czada 1992); vgl. dazu Abb. 12), das aber mit dem gegenwärtigen Instrumentarium allenfalls annäherungsweise erreicht werden kann.¹⁸

Abb. 12: Soziale Ordnungsniveaus und Transaktionskosten



Quelle: Entnommen aus Czada (1992)

18 Erste Anläufe unternehmen Endres/Schwarze (1993b).

4.2 Internalisierung externer Effekte

Regulative technische Standards, die auch als »gesellschaftliche Zielfestlegung« tituliert werden (Endres/Schwarze 1993b: 82 ff.)¹⁹, »stellen eine Restriktion für wirtschaftliche Entscheidungen dar« (ebd.). Sie »limitieren die Emissionsmenge für Anlagen und Geräte, sie untersagen oder verlangen den Einsatz spezifischer Inhaltsstoffe oder Produkte, sie definieren Mindestanforderungen an die Gebrauchseigenschaften von Produkten, sie schreiben bestimmte Entscheidungsverfahren und -kriterien, etwa für den Schallschutz im Hochbau, vor usw.« (ebd.).

Da in der (neoklassischen) Wirtschaftstheorie a priori unterstellt wird, daß der Markt, vorausgesetzt bestimmte Kriterien wie bspw. die vollständige Konkurrenz oder die vollständige Information sind gegeben, die gesellschaftlich optimale Allokation sicherstellt, sind solche regulativen Eingriffe in das Marktgeschehen aus dieser ökonomischen Sicht begründungsbedürftig. Solche Eingriffe sind gerechtfertigt, wenn ein Marktversagen vorliegt und negative externe Effekte auftreten können.

Durch regulative technische Regeln lassen sich solche negativen externen Effekte der industriellen Produkte und Produktionen in Grenzen halten. Technische Regeln sind damit mehr als nur die Beschreibung technischer Sachverhalte. Technische Normen reflektieren auch außertechnische Kriterien und Wertbezüge.²⁰ Besonders offenkundig werden derartige außertechnische Bezüge bei technischen Sicherheitsnormen, die den Schutz von Leben, Gesundheit, Sachgütern oder Umwelt vor potentiellen Gefahren aus der Herstellung und Verwendung technischer Artefakte bezwecken. »Seit Jahren werden in der Normung Fragen des Arbeitsschutzes, Umweltschutzes und Verbraucherschutzes behandelt« (Krieg/Wende 1993: 183 f.). Technische Regeln für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz bilden ein Mittel, den selbstdestruktiven Kräften des Marktes Einhalt zu gebieten und damit dessen Fortbestand abzusichern, während die Funktion der zuvor genannten koordinierenden technischen Regelung in der Erzeugung positiver externer Effekte liegt.

19 Vgl. auch Endres/Schwarze (1993a).

20 Vgl. dazu Ropohl/Schuchardt/Lauruschkat (1984) und Schuchardt (1979 und 1980); vgl. auch Krieg/Wende (1993).

Technische Regeln für den Arbeitsschutz

Wie in allen Bereichen der Technik, spielen die verbandlich verfaßten Normenorganisationen im Bereich des Arbeitsschutzes und der Arbeitsgestaltung neben den Tarifparteien, den Berufsgenossenschaften und den zuständigen staatlichen Stellen eine wichtige Rolle.²¹

Ein Beispiel für die Relevanz technischer Regeln im Bereich des Arbeitsschutzes ergibt sich durch das 1968 vom Bundestag verabschiedete Gerätesicherheitsgesetz, das u. a. vorschreibt, daß technische Arbeitsmittel nach den »allgemein anerkannten Regeln der Technik« eine Gefährdung der Benutzer (oder Drittbetroffener) ausschließen müssen. Die in Betracht kommenden technischen Regeln sind dann als »allgemein anerkannt« anzusehen, wenn die Fachleute ihnen diesen Status zuschreiben. Dabei ist die Durchschnittsmeinung, die sich in den Fachkreisen herausdestillieren läßt, maßgebend. Die in diesem Sinne ermittelten anerkannten Regeln der Technik werden in umfangreichen Verzeichnissen (mit mehr als 1.600 einschlägigen Normen) der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über technische Arbeitsmittel, also der wichtigsten Ausführungsbestimmung, aufgelistet. Es handelt sich dabei überwiegend um DIN- bzw. DIN-VDE-Normen.²²

Die Bedeutung der technischen Regelsetzung für den Arbeitsschutz zeigt sich auch im Bereich der Ergonomie. So ist 1972 in das Betriebsverfassungsgesetz der unbestimmte Rechtsbegriff der »gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit« aufgenommen worden, deren Verletzung ein korrigierendes Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmerseite begründet. Was unter den in den §§ 90 und 91 Betriebsverfassungsgesetz angesprochenen »gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen« zu verstehen ist, wird zumeist durch den Konsens der Fachleute in den Normungsausschüssen definiert.²³ Zwar lassen sich gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse prinzipiell auch durch wissenschaftliche Gutachten feststellen (Fitting/Auffarth/Kaiser 1984, Vor § 89 Rdnr. 21). Dieser Weg ist jedoch in der Rechtspraxis und erst recht in der betrieblichen Praxis zu aufwendig und daher wenig praktikabel. Hingegen läßt der Konsens der in den Normenausschüssen versammelten Fach-

21 Zur Bedeutung technischer Regeln im Arbeitsschutz vgl. Bauerdick (1991, 1993), Eichener (1993a,b), Eichener/Voelzkow (1992a, 1992c, 1994b,c), Eichener/Heinze Voelzkow (1991a,b, 1992a), Fuchs (1982, 1984) oder Schnierle (1984).

22 Vgl. Budde (1987).

23 Vgl. Fuchs (1982, 1984) oder Fitting/Auffahrt/Kaiser (1984, Vor § 89 Rdnr. 18 ff.).

leute vermuten, daß technische Normen zumindest ein Mindestniveau an gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen widerspiegeln (ebd., Rdnr. 18 ff.). »Die Feststellung, daß ein offensichtlicher Verstoß (gegen die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit, der ein korrigierendes Mitbestimmungsrecht begründet, Anm. H.V.) vorliegt, ist bei Gestaltungsrichtlinien (Regelwerken) verhältnismäßig leichter als bei Richtzielen auf höherer Abstraktionsstufe« (ebda., § 91 Rdnr. 6).²⁴

1970 wurde im DIN ein Fachnormenausschuß Ergonomie eingerichtet. Welche Bedeutung dieser Ausschuß für die Arbeitsgestaltung hat, zeigt sich bspw. an

- DIN 33 400: Gestalten von Arbeitssystemen nach arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen
- DIN 33 402: Körpermaße von Erwachsenen
- DIN 33 403: Klima am Arbeitsplatz und in der Arbeitsumgebung
- DIN 33 405: Psychische Belastung und Beanspruchung
- DIN 33 407: Arbeitsanalyse.

Der Fachnormenausschuß Ergonomie wirkt darüber hinaus in einem Gemeinschaftsausschuß zusammen mit dem Normenausschuß Informationsverarbeitungssysteme an der Aufstellung von Normen zur Ergonomie von Bildschirmarbeitsplätzen mit.

Die Liste der Beispiele für arbeitsschutzrelevante technische Regeln ließe sich beliebig verlängern. So wird die Sicherheit elektrischer Anlagen durch zahlreiche DIN/VDE-Bestimmungen geregelt. Was mit personenbezogenen Daten in der Telekommunikation technisch geschieht, wird zum großen Teil in den Ausschüssen des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormung (ETSI) festgelegt. Auch die Arbeitsschutzbestimmungen (Unfallverhütungsvorschriften und Sicherheitsregeln) der paritätisch besetzten Berufsgenossenschaften greifen in wesentlichen Teilen auf DIN-Normen und VDI-Richtlinien zurück. Die für den Umwelt- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wichtigen Grenzwerte gehen vielfach auf Richtlinien der VDI-Kommissionen »Reinhaltung der Luft« und »Lärminderung« zurück.²⁵ In diesen wie in anderen Fällen stellt die »Generalklauselmethode« im Ar-

24 Technische Normen können – insbesondere wenn sie bereits älteren Datums sind – zwar hinter dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis zurückbleiben, sie definieren aber immer noch die »Untergrenze« dessen, was als »gesichert« gelten kann.

25 Vgl. Brennecke (1989).

beitsschutz den Regelfall dar, während die konkrete Techniksteuerung durch Gesetze und Verordnungen eher die Ausnahme bleibt.²⁶

Technische Regeln für den Verbraucherschutz

»Sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Verbraucherschutz üben Existenz und Inhalt technischer Normen auf vielfältige Weise eine Funktion aus, entweder indem sie behördliche Eingriffsbefugnisse gegenüber Warenanbietern konkretisieren oder indem sie die Auslegung vertraglicher Vereinbarungen erleichtern und die Sorgfaltspflichten des Herstellers konstituieren bzw. begrenzen« (Brinkmann 1984: 36). Vor allem kann die »Gewährleistungsfunktion« (Herschel 1972: 7) technischer Regeln dem Verbraucherschutz zugeordnet werden; sie gibt den Endverbrauchern und anderen Beteiligten des Marktes, häufig in Kombination mit Gütezeichen oder Prüfzeichen, eine gewisse Sicherheit, das zu erhalten, was gewünscht ist, und verhindert ein »Qualitätsdumping«.²⁷

Technische Regeln für den Umweltschutz

Zahlreiche technische Regeln betreffen den Umweltschutz.²⁸ Einen gewissen Bekanntheitsgrad hat die DIN 4109 »Schallschutz im Hochbau«²⁹, die der Lärminderung in Gebäuden dient. Weniger bekannt sind die zahlreichen technischen Normen, die den Gewässerschutz betreffen. So hat beispielsweise der Normenausschuß »Wasserwesen« im DIN die deutschen Einheitsverfahren zur Wasser-, Abwasser- und Schlammuntersuchung erstellt (DIN 38 402 bis DIN 38 414). Diese Normen vereinheitlichen die Verfahren zur Bestimmung der Inhaltsstoffe bzw. der Eigenschaften des Was-

26 Ein Beispiel für die gesetzliche Techniksteuerung stellt das Bundesdatenschutzgesetz dar.

27 Zur Bedeutung technischer Regeln im Verbraucherschutz vgl. Bopp-Schmehl/Heibült/Kypke (1984), Brinkmann (1976 und 1984), Kypke (1982) oder Schatz (1984).

28 Zur Umweltrelevanz technischer Regeln vgl. vor allem die von Lehmann/Lechner/Gegusch (1990) und Lehmann/Graßmann (1990) vorgelegten empirischen Untersuchungen; vgl. auch die Analysen von Eichener/Voelzkow (1991a, 1993b), Fischer (1989), Grefen (1989), Hanning (1976), Marburger/Gebhard (1993), Mai (1989a), Mayntz (1990a), Schwierz (1986), Steinebach (1987) oder Wolf (1986a,b, 1990); speziell im Hinblick auf den Umweltschutz im Bauwesen vgl. die Beiträge in Schurhardt (1991).

29 Vgl. dazu Hanning (1976: 116 f.); Fischer (1985: 106 f.).

sers. Die Abwasserverwaltungsvorschriften nach § 7a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz verweisen an mehreren Stellen auf diese DIN-Normen. Ferner sind für den Gewässerschutz die DIN-Normen über Kläranlagen (DIN 19 551 ff.) von entscheidender Bedeutung. Auch die DIN 2000 über die Qualität des Trinkwassers kann als eine umweltschutzbezogene Norm angesehen werden.³⁰ Aber auch im Atomrecht³¹, im Umgang mit Gefährlichen Stoffen³² oder im Abfallrecht³³ enthalten technische Normen die relevanten Vorgaben für den Umweltschutz. Auch diese Liste ließe sich beliebig verlängern.

Generell kann in der umweltschutzbezogenen Gesetzgebung zwischen einer »medialen« Normenkategorie, die sich vor allem mit Meß- und Analyseverfahren sowie mit Grenzwertfestlegungen für Umwelteinwirkungen auf die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden befaßt, und einer »produktbezogenen« Normenkategorie, die der Umweltverträglichkeit einzelner Produkte von der Produktion über die Verwendung bis zur Entsorgung dient, unterschieden werden.³⁴

4.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich damit koordinative und regulative Funktionen der Regeln der Technik unterscheiden³⁵, die jeweils spezifische Voraussetzungen für ein Wirksamwerden von Marktprozessen erzeugen (vgl. Schaubild 13). Als scheinbare Paradoxa formuliert, dienen die koordinativen Regeln einer Ermöglichung und Sicherstellung technischer Funktionsfähigkeit, Betriebssicherheit oder Kompatibilität, und die regulativen Standards einer Verhinderung von Gefahren für die Arbeitnehmer, die Verbraucher oder die Umwelt. Die koordinativen Regeln der Technik ermöglichen und erhöhen den Wettbewerb durch eine gewisse (verständigungs- bzw. transparenzorien-

30 Vgl. dazu Hanning (1976: 117f.); Lehmann/Lechner/Gegusch (1989: 187 ff.).

31 Vgl. dazu Fischer (1989: 71 ff.), Jarass (1991: 417 ff.) oder Marburger (1985a: 139 ff.).

32 Vgl. dazu Lehmann/Graßmann (1990: 43 ff.).

33 Vgl. z.B. im Hinblick auf das Recycling Lehmann/Lechner/Gegusch (1989: 97 ff.) und Lehmann/Graßmann (1990: 59 ff., 67 ff.).

34 Vgl. dazu Lehmann/Lechner/Gegusch (1987); Lehmann/Graßmann (1990) und Schiffer/Delbrück (1992).

35 Vgl. Werle (1993: 129).

tierte) Begrenzung des Wettbewerbs. Sie erleichtern gleichzeitig die fortschreitende Arbeitsteilung bzw. die Marktdifferenzierung durch eine Vereinheitlichung der »Schnittstellen« zwischen den verschiedenen Marktstufen bzw. Marktsektoren, was Transaktionskosten reduziert. Die regulativen Standards begrenzen als gesellschaftliche Zielfestlegung die Produktion externer Effekte.

Abb. 13: Koordinative und regulative technische Regeln

	Koordinative Standards	Regulative Standards
Ziel	Zusammenwirken technischer Elemente in »Systemen«	Verhinderung negativer Externalitäten
Entstehungsmodus	Selbststeuerung, Verhandlung	Politische Steuerung, Hierarchie
Normqualität	Konvention	Gebot, Verbot
Geltungsraum	Sektoren, Märkte (wirtschaftliche Einheiten)	Staaten (politische Einheiten)
Ökonomischer Effekt	Senkung von Transaktionskosten	Internalisierung von Externalitäten

Quelle: Werte (1993: 132)

Kapitel 5

Chancen und Risiken der entwicklungsbegleitenden Normung am Beispiel der CIM-Schnittstellennormung

Auf den ersten Blick sind in steuerungstheoretischer wie demokratietheoretischer Hinsicht vor allem die rechtsrelevanten technischen Regeln von Brisanz. Sie stehen in unmittelbarer Anbindung an das Rechtssystem und entscheiden häufig über die faktische Reichweite der Wahrung öffentlicher Interessen in der Techniksteuerung. Die koordinativen technischen Regeln erscheinen demgegenüber als vergleichsweise unbedeutend, beziehen sie sich doch in erster Linie auf »technikimmanente« Koordinationsprobleme. Eine solche Sicht wäre allerdings voreilig. Auch die koordinativen technischen Regeln haben soziale und ökologische Implikationen.

Die koordinativen Funktionen technischer Normung und die damit verbundenen Chancen und Risiken für eine sozialverträgliche Technikgestaltung sollen hier deshalb nachfolgend am Beispiel der rechnerintegrierten Produktion detaillierter veranschaulicht werden. Gleichzeitig soll die entwicklungsbegleitende Normung, die in den letzten Jahren gegenüber der traditionellen Normung nicht zuletzt durch die gezielte Förderung der Europäischen Union (im Rahmen ihrer Technologiepolitik) und des BMFT eine Aufwertung erfahren hat, im Hinblick auf ihre spezifischen Besonderheiten durchleuchtet werden.¹

1 Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, ist zu betonen, daß natürlich auch in der konventionellen Normung koordinative Funktionen realisiert werden. Die genannten Beispiele von der Kugelschreibermine bis zur Fassung der Glühbirne dürften dies deutlich gemacht haben. Besonderes Augenmerk findet die entwicklungsbegleitende Normung gegenüber der konventionellen Normung (die sich auf den »Stand der Technik« bezieht, also der technischen Entwicklung folgt) hier deshalb, weil gerade dieser Wachstumssektor im Hinblick auf steuerungstheoretische Aspekte (die Bezüge zur Technikgeneseforschung der Techniksoziologie haben) und die verfahrenstheoretischen Grundlagen der Normung besonders wichtige Fragen aufwirft.

In der entwicklungsbegleitenden Normung geht es um Vereinbarungen, die an vorderster Front von Forschung & Entwicklung (F&E) Aussagen über Produkte und Verfahren enthalten, die sich noch nicht am Markt durchgesetzt haben, sondern erst mit Hilfe der Normung in Zukunft durchsetzen sollen. Die entwicklungsbegleitende Normung soll im Gegensatz zur konventionellen Normung, die sich auf den erreichten »Stand der Technik« konzentriert und damit der F&E in einem gewissen Abstand folgt, integraler Bestandteil von F&E werden. Sie befaßt sich insbesondere mit innovativen Hochtechnologien, die einen »Systemcharakter« aufweisen (wie bspw. CIM, Telekommunikation, Lasertechnik) und vereinheitlicht die Systemdefinition und die Schnittstellen, die dann zum herstellerübergreifenden Ausgangspunkt der Produkt- bzw. Komponentenentwicklung werden. Die Erweiterung der technischen Normung um dieses neues Aufgabenfeld ist mit neuen Anforderungen und spezifischen Problemen verbunden, die das Normungsverfahren und die Organisation betreffen.²

In diesem Kapitel sollen zunächst die damit einhergehenden Veränderungen allgemein dargestellt (Abschnitt 5.1) und anschließend am Beispiel der rechnerintegrierten Produktion (CIM)³ konkretisiert werden (Abschnitt 5.2). Damit soll zugleich deutlich gemacht werden, daß die entwicklungsbegleitende Normung für die Technikgenese, d.h. auch für die sozialen und ökologischen Folgen von Technik von großer Bedeutung ist. Abschließend

- 2 In diesem Zusammenhang ist auf eine Untersuchung über die »Entwicklungsbegleitende Normung« hinzuweisen, die vom Deutschen Institut für Normung gefördert wurde. In dieser Expertise wurde der Stand der Diskussion über verschiedene Organisationsmodelle einer entwicklungsbegleitenden Normung aufgearbeitet, die in jüngerer Zeit gegenüber der traditionellen Normung an Bedeutung gewinnt. Zu diesen Strukturveränderungen in der Normung wurden Interviews mit Mitarbeitern des Deutschen Instituts für Normung sowie mit Mitgliedern verschiedener Normungsausschüsse geführt; vgl. dazu Eichener/Voelzkow (1993a, 1994a, 1995).
- 3 Die Abschnitte über die Normung von CIM-Schnittstellen stützt sich auf Ergebnisse des Projekts »Soziopolitische Funktionen verbandlicher Techniksteuerung«, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme« gefördert wurde. In der Untersuchung ging es um die Frage, ob und inwieweit die technischen Regeln der Normenorganisationen die betrieblichen Entscheidungen über den Einsatz neuer Technologien (konkret: CIM-Systeme und -komponenten) und über die Gestaltung von »Arbeit und Technik« (Betriebs- und Arbeitsorganisation) prägen. Die auf betrieblicher und verbandlicher Ebene geführten Interviews haben deutlich gemacht, daß die technischen Regeln als betriebsexterne Determinanten betrieblicher Entscheidungen anzusehen sind. Vgl. zu den Ergebnissen des Projekts auch Eichener (1990), Voelzkow (1989a, 1993d) und Voelzkow/ Eichener (1992a, 1993).

werden einige Schlußfolgerungen im Hinblick auf die »Umwelt- und Sozialverträglichkeit« der entwicklungsbegleitenden Normung diskutiert (Abschnitt 5.3).

5.1 Die entwicklungsbegleitende Normung als Schnittstelle zwischen Forschung und Entwicklung, Technikfolgenabschätzung und technischer Regulierung

Der Direktor des DIN stellt die Prognose auf, daß es

in Zukunft in einer wachsenden Anzahl von Fällen nicht mehr genügen (wird), eine Norm zu definieren nur als Niederschrift des Standes der Technik, d.h. als des zu einem bestimmten Zeitpunkt erreichten Standes technischer Einrichtungen, Erzeugnisse, Methoden und Verfahren, der sich nach der Meinung der Mehrheit der Fachleute in der Praxis bewährt hat oder dessen Eignung für die Praxis von ihnen als nachgewiesen angesehen wird. Es gibt in wachsendem Maße Bereiche der Technik, in denen die Normungsarbeit dieser Definition nicht mehr genügt, wo entwicklungsbegleitende Normung notwendig ist. Es gibt in wachsendem Maße Bereiche, in denen Normung der Technikentwicklung eine Orientierung geben muß, ehe ein fester Stand der Technik erreicht ist.⁴ (Reihlen 1989: 451)

Die Notwendigkeit einer solchen Erweiterung des Aufgabenspektrums läßt sich mit mehreren Entwicklungen begründen⁵, die nachfolgend kurz benannt werden.

Technische Faktoren

Zunehmende Bedeutung gewinnt die entwicklungsbegleitende Normung zunächst durch eine bei den neuen Technologien stattfindende Verschiebung der relevanten Innovations- und Investitionsschwerpunkte. »Nicht mehr Produkte stehen im Vordergrund der Entwicklung, sondern Systeme (z.B. rechnerintegrierte flexible Fertigungssysteme), die ohne eindeutige Systemdefinition (Elemente, Strukturen, Schnittstellen) durch die Forschung und ohne entwicklungsbegleitende Normung der Schnittstellen durch die

4 Vgl. auch Schlecht (1989).

5 Vgl. Gissel (1992).

interessierten Kreise nicht schnell und rationell in die Praxis eingeführt werden können« (Reihlen 1991a: 2). Bei »offenen Systemen« mit zahlreichen technologieinternen und -externen Schnittstellen wird eine abgestimmte Entwicklung der Komponenten überhaupt erst durch die Vereinheitlichung der Schnittstellen ermöglicht.⁶ Komplexe Systemtechnologien zeichnen sich dadurch aus, daß sie sich aus Komponenten zusammensetzen, die von verschiedenen Herstellern, zwischen denen keine asymmetrischen Zulieferbeziehungen herrschen, autonom entwickelt und produziert werden. Die Hersteller gehören dabei häufig verschiedenen Branchen an und sind unterschiedlichen Technologie- und Anwendungsfeldern zuzuordnen. Ein typisches Beispiel für eine solche Technologie ist die rechnerintegrierte Fertigung (CIM). Sie erfordert die Kombination von Fertigungstechnologie und Informationstechnologie. Damit geht eine Verschränkung von mindestens zwei bislang unverbundenen Wirtschaftsbereichen einher. Die Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus einerseits und die IuK-Hardware- und die Softwareproduzenten andererseits müssen dabei ihr Leistungsangebot aufeinander abstimmen. Da CIM-Systeme keine Massengüter sind, sondern an die betriebsindividuellen Anforderungen anzupassende »Maßanzüge« darstellen (DIN 1987b), sind selbst die größten Anbieter der Informationstechnik, die einst aufgrund ihrer Marktmacht hauseigene Standards durchzusetzen vermochten, nicht mehr in der Lage, komplette CIM-Systeme für breite Marktsegmente anzubieten. Somit hemmt das Fehlen von Schnittstellen nicht nur die Diffusion dieser Systemtechnologie, sondern behindert auch die technologische Entwicklung. Das Ziel der überbetrieblichen entwicklungsbegleitenden Normung besteht deshalb darin, »bei der Errichtung technischer Systeme unbeschränkte Wahlmöglichkeiten zu begrenzen, um damit Inkompatibilitäten zu vermeiden...« (Schlecht 1989: 13).

Wirtschaftliche Faktoren

Zweitens zeichnen sich technologisch hochentwickelte Produkte durch steigende Entwicklungskosten bei immer kürzer werdenden Produktlebenszyklen aus. Daraus resultiert nicht nur ein Bedarf nach rascher Amortisation der Entwicklungskosten, sondern auch nach einem frühzeitigen Schutz der Investitionen aller Marktteilnehmer.⁷ Überlasse man die Herausbildung von Standards allein dem Markt, würden jene Anwender und Hersteller, die

6 Vgl. Thiard/Pfau (1992).

7 Vgl. z.B. Gissel (1992), Claus (1992) oder Thiard/Pfau (1992).

in die ausgesonderten technischen Lösungen investiert haben, mit Kosten belastet, die sich angesichts der kurzen Produktlebenszyklen nicht mehr amortisieren ließen. Je höher jedoch die Risiken für die Hersteller bzw. Anwender sind, auf eine bestimmte technische Entwicklungslinie zu setzen, die sich möglicherweise nicht behaupten bzw. im Markt halten kann, desto geringer ist die Bereitschaft, in die Entwicklung bzw. Einführung solcher Technologien mit ungewisser Zukunft zu investieren. Bei steigenden Entwicklungskosten in Verbindung mit schrumpfender Produktlebensdauer nimmt daher die Gefahr zu, daß ein Verzicht auf entwicklungsbegleitende Normung mögliche technische Innovationen unrentabel werden läßt.

Politische Faktoren

Drittens steigt der Bedarf nach einer frühzeitigen entwicklungsbegleitenden Normung, weil die technische Normung als Instrument der politischen Techniksteuerung neue Aufgaben zugewiesen bekommt. Neue Technologien, insbesondere technische Innovationen, die aus neuartigen Kombinationen von Technologien oder aus dem Transfer von Technologien in neue Anwendungsfelder erwachsen, sind mit größeren sozialen und ökologischen Risiken verbunden.⁸ Sowohl der Grad der Risiken als auch die Schwierigkeiten, neue Risiken zu antizipieren, steigen mit der Innovationsgeschwindigkeit und mit der technologischen Komplexität. So verschärft sich beispielsweise die Problematik des Datenschutzes und der Datensicherheit bei der Kombination von Telekommunikation und Informationsverarbeitung. Bei neuen Technologien treten zudem völlig unkalkulierbare Risiken auf, wie am Beispiel der Gentechnologie deutlich wird. Können jedoch Sicherheits-, Gesundheits- oder Umweltrisiken bei neuen Technologien nicht ausgeschlossen werden, dann kann mit der Festlegung technischer Regeln nicht so lange gewartet werden, bis die für die Bestimmung von Grenzwerten etc. benötigten wissenschaftlichen Erkenntnisse in gesicherter Form vorliegen, sondern es muß eine präventive Normung bereits im Forschungsstadium durchgeführt werden.⁹ Zudem wird eine frühzeitige entwicklungsbegleitende Normung erforderlich, um eine bedarfs- und nachfragegerechte Technikgestaltung bei den neuen Technologien zu gewährleisten, weil gerade in diesen Fällen häufig technikzentrierte Kriterien dominieren. Wenn die Normung weitgehend von »fachblinden« Technikern durchgeführt wird, die

8 Vgl. auch O'Connor (1990).

9 Vgl. Thiard/Pfau (1992).

technisch innovative und faszinierende Lösungen präferieren, kann dies sowohl zu Lasten der sozialen und ökologischen Kriterien gehen als auch zu allzu teuren und nicht mehr marktgerechten Lösungen führen.¹⁰

Damit ergibt sich die Notwendigkeit zur Durchführung von entwicklungsbegleitender Normung bei solchen Technologien, die mindestens eines der folgenden Merkmale aufweisen (vgl. dazu auch Thiard/Pfau 1992):

- neue Technologien, Erschließung neuer Anwendungsfelder für existierende Technologien oder neuartige Kombinationen verschiedener Technologien,
- hohe Komplexität, offene Systeme mit zahlreichen Schnittstellen,
- kurze Produktlebenszyklen, rasche Markteinführung,
- unbekannte, möglicherweise hohe gesundheitliche, soziale oder ökologische Risiken.

Als Beispiele für solche Technologien, die einen besonderen Bedarf an Verschränkung von F&E und Normung aufweisen, lassen sich vor allem die Informationstechnologien, die Kommunikationstechnologien, die Umweltschutztechnologien, die Optischen Technologien (insbesondere Laser), die Mikrosystemtechnik und die Dünnschichttechnik, Neue Werkstoffe, Bruchmechanik, Membrantechnologie, Verkehrstechnologien (insbesondere für öffentliche Verkehrsmittel), Verkehrsleitsysteme (Transporttelematik), Biotechnologien, Gentechnologien und die Supraleitung anführen; in all diesen Technologiefeldern gibt es zahlreiche Schnittstellenprobleme und z.T. Regulierungsbedarf zur Sicherstellung der technischen Sicherheit oder zur Begrenzung sozialer, gesundheitlicher oder ökologischer Risiken. Neuartige Schnittstellenprobleme und Regulierungsbedarf erzeugen auch die neuen Kombinationen von bislang weitgehend unabhängigen Technologiefeldern; zu nennen ist beispielsweise die Zusammengführung der Informations- und der Fertigungstechnologien (CIM, Qualitätssicherung, computerunterstützte Beschaffung und Logistik CALS), die Verbindung der Informations- und der Kommunikationstechnologien, die Integration von Elektronik und Mechanik oder Optik, der Medizintechnik und der Informatik oder die Erschließung diverser Anwendungsfelder der neuen Verbundwerkstoffe. Regelungsfelder mit besonderem Bedarf an wissenschaftlich gestützten Erkenntnissen zu Nachweis- und Meßverfahren, Grenzwerten, Schutzmaßnahmen etc. ergeben sich vor allem im Immissionsschutz, bei den Gefahrstoffen, im Strahlenschutz und im Arbeitsschutz.

10 Vgl. O'Connor (1990: 18) oder Cornu (1992).

Unter entwicklungsbegleitender Normung ist weit mehr zu verstehen als die bloße Vorverlegung des Zeitpunkts der Normung. Vielmehr wird eine wechselseitige Verschränkung von Normung und F&E notwendig.¹¹ Dabei werden sowohl Forschungsergebnisse und Normungsbedürfnisse von der F&E zur Normung transferiert, als auch, umgekehrt, Forschungsbedarfe, Weichenstellungen und Grundlagennormen von der Normung zur F&E. Es besteht somit ein hoher Bedarf an einem wechselseitigen Transfer von F&E einerseits und entwicklungsbegleitender Normung andererseits, um einer optimalen Abstimmung der spezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Um diese komplexe Verschränkung zu erreichen, sind insbesondere neue Organisationskonzepte zur Beschleunigung der Normungsarbeit sowie eine präzise Wahl des Normungszeitpunktes notwendig.

Bedingt durch die Vorverlegung des Einsatzes der entwicklungsbegleitende Normung und durch die notwendige enge Verzahnung mit der F&E wird die Wahl des richtigen Zeitpunktes der technischen Regelsetzung zu einer überaus prekären Angelegenheit. Wenn eine Norm allzu früh festgelegt wird, könnten durch die Norm möglicherweise bessere Lösungen blockiert und erfolgversprechende Entwicklungspfade verschüttet werden. Zudem kann sich eine während des F&E-Prozesses laufende und zu frühzeitig einsetzende Normung, die sich rasch als korrekturbedürftig erweist, selber entwerten und ihre Orientierungskraft verlieren, weil sie einen temporären Charakter annimmt und nicht mehr als Ausgangsbasis für die weitere F&E akzeptiert wird.

Bei einem zu spät einsetzenden Normungsvorhaben kann demgegenüber der Fall eintreten, daß auch sehr sinnvolle Vereinbarungen nicht mehr zustande kommen, weil verschiedene Unternehmen ihre Investitionen bereits getätigt haben und zumindest ein durchsetzungsstarker »interessierter Kreis« nicht mehr bereit ist, die erforderlichen Anpassungskosten an eine neue Norm zu tragen. Das Normungsverfahren wird in solchen Konstellationen faktisch blockiert. Auf den Technikmärkten dominieren infolge der fehlenden bzw. verspäteten Norm zahlreiche hersteller- und regionalspezifische Varianten, die nicht untereinander kompatibel sind und allenfalls mit kostenträchtigen Anpassungen und Zusatzaggregaten zu einem funktionsfähigen technischen System verbunden werden können. Solche nur schwer überwindbaren Inkompatibilitäten führen dann dazu, daß die Diffusion der neuen Technologien gehemmt wird, das Marktpotential nicht ausgeschöpft

11 Vgl. O'Connor (1990).

werden kann und der technische Fortschritt unnötige Hürden zu überwinden hat.

Als klassisches Beispiel dafür, daß ein erbitterter Konkurrenzkampf zwischen verschiedenen Standards unglücklich verlaufen kann, zeigt der Markt für Videorecorder. Hier hat sich letztlich der technisch schlechteste aller drei Standards (VHS, Betamax, Video 2000) durchsetzen können. Eine entwicklungsbegleitende Normung hätte möglicherweise die für alle Beteiligten horrenden Kosten des Wettbewerbs der Systeme vermeiden und einer technisch besseren Lösung zum Durchbruch verhelfen können.

Insider berichten von weiteren Beispielen, die deutlich machen, daß sich »interessierte Kreise« im Einzelfall aus strategischen Gründen an der Normungsarbeit nicht beteiligen, weil sie sich selbst eine ausreichende Marktmacht zuschreiben, die es ihnen erlaubt, technische Normen durch werkeigene Standards zu unterlaufen und die relevanten Kundengruppen zum Kauf ihrer Produkte und Produktfamilien gewissermaßen zwingen zu können. Auch soll es vorkommen, daß sich einige Unternehmen mit der Absicht an der Normungsarbeit beteiligen, die Verabschiedung von technischen Normen zu verhindern, weil sie davon ausgehen, daß sie sich mit ihren eigenen Entwicklungen am Markt besser behaupten können, wenn es keine herstellerübergreifenden Normen gibt. Solche Beispiele sind vor allem aus der informationstechnischen Normung bekannt, wo marktführende Unternehmen durch werkeigene Standards und die (beabsichtigte) Inkompatibilität zu anderen Anbietern ihre Position zu verbessern trachteten.

Um solche Probleme zu spät einsetzender Normung von vornherein zu vermeiden, sollte die Normung bereits in der Phase der vorwettbewerblichen F&E einsetzen, also bevor nennenswerte Investitionen unternommen worden sind. Dazu müssen Diskussionen stattfinden, bevor »Fakten geschaffen« worden sind und ein Normungsvorhaben mit der Schwierigkeit zu kämpfen hat, daß jede Vereinbarung aufgrund unterschiedlich verteilter Anpassungskosten »Gewinner« und »Verlierer« erzeugt und deshalb im Extremfall überhaupt keine Vereinbarung mehr möglich ist.

Angesichts dieser Probleme empfiehlt sich ein abgestuftes Vorgehen, das den F&E-Phasen von der Grundlagenforschung über die vorwettbewerbliche F&E bis hin zur marktorientierten F&E entsprechende Phasen der Normung zur Seite stellt. Die Normen der ersten Phase sollen (und können) noch keine deskriptiven Normen darstellen, um den Prozeß der F&E noch offen zu halten. Vielmehr bietet es sich in dieser Phase an, Grundlagennormen (Terminologie, Referenzmodelle) oder modular aufgebaute, abgestufte Normen aufzustellen. Unter modularen Normen sind dabei Normen zu ver-

stehen, die auf einer relativ allgemeinen Ebene (ggf. alternative) Elemente (Module) beschreiben, die für eine größere Zahl von Anwendungen geeignet sind. Auch die zweite Normungsphase soll noch in der vorwettbewerblichen F&E-Phase stattfinden, die im übrigen durch die staatliche F&E-Förderung verlängert werden kann. In dieser Phase sind die Normen der ersten Phase zu revidieren. Jetzt können auch Weichenstellungen über weiter zu verfolgende Entwicklungslinien stattfinden, wobei im Zeitablauf gemäß dem Trichtermodell eine zunehmende Verengung des Gestaltungskorridors vorgenommen wird. In der dritten Normungsphase, nach Abschluß der F&E und nach der Bewährung am Markt, besteht die Chance, einen Konsens über endgültige deskriptive Normen zu erreichen.

Zwei neuere Ansätze, die bereits in der ersten Phase der entwicklungsbegleitenden Normung eine Spezifikation des Bedarfs für weitere F&E liefern, ohne irreversible Entscheidungen über die Technikgestaltung vorwegzunehmen, sind die modulare Normung und die Normung auf der Grundlage von Referenzmodellen. Ein Beispiel für eine abgestufte modulare Normung bietet die europäische Arbeitsschutznormung. Das sicherheitstechnische europäische Normenwerk wird in drei Stufen erarbeitet, wobei die erste Stufe zunächst die Begriffe und die allgemeinen Anforderungen definiert (A-Normen). Die zweite Stufe beschreibt allgemein verwendbare Module, die die in der ersten Stufe definierten grundlegenden Sicherheitsleitsätze entweder für bestimmte Gruppen von Maschinen, Geräten und Anlagen oder für bestimmte Gruppen von Sicherheitseinrichtungen konkretisieren (B-Normen). Erst die in der dritten Stufe angeführten C-Normen enthalten detaillierte Sicherheitsanforderungen für einen bestimmten Maschinentyp oder eine Gruppe von Maschinen, wobei auf die in den B-Normen spezifizierten Module zurückgegriffen wird. Ein Beispiel für die Ableitung von Normen aus Referenzmodellen stellt die entwicklungsbegleitende Normung von Schnittstellen zur rechnerintegrierten Fertigung (CIM) dar, die im nächsten Abschnitt detaillierter dargestellt wird. Solche Referenzmodelle sind geeignete Instrumente, um im Rahmen der entwicklungsbegleitenden Normung eine systematische Definition von Normungsbedarfen einschließlich der normungsvorbereitenden F&E-Projekte zu ermöglichen und gleichzeitig eine integrative Koordination der einzelnen, oft zeitversetzt und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ablaufenden spezifischen Normungsvorhaben und F&E-Projekte zu gewährleisten.

Der Transfer von Forschungsergebnissen in die Normung bedarf der systematischen Organisation und Koordination. Bislang kann die Normungsrelevanz einzelner F&E-Projekte häufig aus zwei Gründen nicht rechtzeitig

und vollständig erkannt werden. Der erste Grund besteht darin, daß die Normungsrelevanz einzelner, lediglich Teilaspekte behandelnder F&E-Projekte nicht bei isolierter Betrachtung, sondern erst bei der Synopse einer größeren Zahl zusammenhängender F&E-Projekte ermittelt werden kann. Der zweite Grund besteht darin, daß in den F&E-Projekten andere (meist eingeschränktere) Kriterien gelten als in der Normung. F&E-Projekte zielen in der Regel darauf ab, für ein Problem eine optimale Lösung hinsichtlich eines wohldefinierten, meist wenige Kriterien umfassenden (im Extremfall nur technische Realisierbarkeit umfassenden) Zielsystems zu finden. Normung besteht dagegen darin, angesichts einer Heterogenität unterschiedlicher, in der Regel miteinander konfligierender Interessen einen Konsens über die Auswahl einer (oder weniger) Lösungen aus einer Vielzahl von Optionen zu finden. Ein solches Konsensmanagement muß daher häufig bereits bei der Organisation des Transfers von F&E-Ergebnissen in die Normung stattfinden.

Zu diesem Zweck werden in jüngerer Zeit spezielle Gremien eingerichtet, deren Aufgabe darin besteht, die normungsrelevanten Ergebnisse von F&E-Projekten zu bündeln – dabei muß ggf. ein projektübergreifender Konsens erzielt werden – und in die Normungsgremien einzuspeisen sowie – in umgekehrter Richtung – der F&E den Stand der laufenden Vorhaben in der technischen Normung (und die daraus ableitbaren Fragestellungen für weitere Forschungs- und Entwicklungsarbeiten) zu vermitteln. Eine mögliche Organisation des Forschungstransfers wird nachfolgend wiederum am Beispiel der Verknüpfung von F&E und Normung im Bereich der rechnerintegrierten Fertigung (CIM) vorgestellt. Das Beispiel macht deutlich, daß die konventionelle Normung einer Ergänzung bedarf. Wenn die Lebensdauer eines Produktes nur drei Jahre beträgt, bis eine neue »Generation« nachfolgt, die Normung aber – wie häufig der Fall – fünf Jahre oder mehr in Anspruch nimmt, dann können die Normen den ihnen zugeschriebenen Nutzen nicht mehr stiften, weil sie von der technischen Entwicklung überholt werden. Damit die technische Normung auch in Technologiebereichen mit hoher Innovationsgeschwindigkeit noch ihre positiven Effekte entfalten kann, muß folglich die Normungsarbeit beschleunigt werden können.

Bei der traditionellen Normung entsteht dieser hohe Zeitbedarf hauptsächlich deshalb, weil sie, wie in Kapitel 3 dargestellt, auf den Konsens der Fachleute der »interessierten Kreise« angewiesen ist. Die Verfahrensnorm der Normung DIN 820 schreibt vor, daß die »interessierten Kreise« in einem mehrphasigen Verfahren an der Normungsarbeit beteiligt werden müssen. Von der Gründung eines Normenausschusses oder der Erstbehandlung eines Normungsantrages bis zur Erstellung eines ersten Normenentwurfs

und dessen Veröffentlichung, und vom Ende der vorgeschriebenen Einspruchsfrist und der Behandlung der eingehenden Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge bis zu dem Abschluß des (im Extremfall dreistufigen) Schlichtungs- und Schiedsverfahrens sowie bis zum Ende der organisationsinternen Prüfungsroutinen der Normenprüfstelle des DIN vergehen normalerweise mehrere Jahre. Angesichts der hohen Bedeutung der technischen Normen für die Wirtschaftsentwicklung und die Lebensqualität der Bürger ist es sicherlich gerechtfertigt, daß die Normung einem solchen festgelegten *Procedere* unterliegt. Das Normungsverfahren soll einen möglichen wirtschaftlichen Mißbrauch verhindern und die Berücksichtigung öffentlicher Interessen sicherstellen. Die Normung wird durch diese verfahrenstechnischen Vorkehrungen zu einem sehr vorsichtigen Suchprozeß, bei dem das Spektrum der vorhandenen Gestaltungsoptionen einer bestimmten Technik durch die schrittweise Ausfilterung verworfener Varianten verengt wird, bis ein Konsens über eine (im Regelfall) in der Praxis bereits bewährte und von allen »interessierten Kreisen« gutgeheißene Gestaltungsoption erzielt worden ist.

Die entwicklungsbegleitende Normung soll nun aber demgegenüber relativ dicht am Prozeß der F&E Orientierung bieten. Sie kann nicht darauf warten, bis sich die Verhältnisse geklärt haben, denn ihre Funktion besteht ja gerade darin, selbst einen Betrag zur Klärung der Verhältnisse in Form einer gemeinsamen Arbeitsgrundlage für weitere F&E-Arbeiten zu liefern. Der Normungsprozeß muß deshalb für entwicklungsbegleitende Normungsvorhaben (und nur für diese!) verfahrenstechnisch vereinfacht werden. Gleichzeitig müssen die Ergebnisse der Normungsarbeit im Hinblick auf ihre Bindungswirkung *gradualisiert* werden, d.h. neben die »endgültigen« Normen, die den vollständigen Verfahrensweg der »konventionellen Normung« durchlaufen haben, müssen auch vorläufige Zwischenergebnisse treten, die entweder noch Gestaltungsspielräume offenlassen, d.h. noch Alternativlösungen erlauben, oder bereits verabschiedet werden, bevor ein vollständiger Konsens erzielt worden ist. Einige Hersteller können alternative Entwicklungslinien verfolgen, sofern ihnen dies *opportun* erscheint. Für beide Anforderungen eignet sich das Konzept der *Vornormen*. Bei der Verabschiedung von *Vornormen* werden einige zeitraubende Verfahrensschritte der traditionellen Normung außer Kraft gesetzt:

In einer *Vornorm* werden Gegenstände erfaßt, die *normungswürdig* sind, jedoch kann um der beschleunigten Bereitstellung eines vorläufigen Normdokumentes willen auf die Entwurfsveröffentlichung verzichtet werden. Nur die

Ausschußmitglieder wirken mit. Ferner kommt nur ein einstufiges Schlichtungsverfahren zum Zuge... Eine solche Vornorm kann zur vorläufigen Anwendung auf technischen Gebieten mit hohem Innovationsgrad oder dann, wenn ein dringender Bedarf für eine Leitlinie besteht, erarbeitet werden... Die Vornorm... bietet ein besonders flexibles Instrument zur Begleitung der technischen Neuerung. Sie gewährt mehr Freiheit, weniger Bindung. Zugleich bietet sie dem Anwender technisch und rechtlich nicht den gleichen Schutz wie die traditionelle DIN-Norm mit ihrem zeitraubenden Beteiligungs- und Konsensverfahren aller interessierten Kreise. (Reihlen 1991b: 529)

Das Zitat macht deutlich, daß die entwicklungsbegleitende Normung dem offenkundigen Handlungsbedarf durch neue Organisationsformen Rechnung tragen muß. Für die Organisation der entwicklungsbegleitenden Normungsarbeit bieten sich vor diesem Hintergrund generell drei Modelle an¹², nämlich (1) das Ausschußmodell, (2) das Workshopmodell und (3) das Projektteammodell, wobei das erstgenannte Modell noch weitgehend der gängigen Praxis der »konventionellen Normung« entspricht und vor allem die beiden letztgenannten Modelle der entwicklungsbegleitenden Normung im engeren Sinne zugeordnet werden können.

Ausschußmodell

Nach dem Ausschußmodell treffen sich die Sachverständigen nur sporadisch in ihren Arbeitskreisen und definieren den »Stand der Technik« in mehrjährigen Diskussionen. Diese konventionelle Form der Ausschüßarbeit reicht nach allgemeiner Einschätzung für die entwicklungsbegleitende Normung nicht mehr aus.¹³ Mit einigen wenigen Sitzungen der interessierten Kreise ist entwicklungsbegleitende Normung nicht machbar. Der erhöhte Zeitbedarf ist insbesondere bei der entwicklungsbegleitenden Normung im Bereich der rechnerintegrierten Produktion (CIM) recht schnell deutlich geworden: »CIM-Normung erfordert eine intensive, ständige Beschäftigung mit der Sache. Normenausschüsse herkömmlicher Art, in denen Fachleute aus einschlägigen Unternehmen, wissenschaftlichen Instituten etc. nur in gewissen Abständen zu Sitzungen zusammenkommen, reichen prinzipiell nicht aus. Es kommt daher auf die Bereitschaft der interessierten Kreise an, ihre Fachleute künftig für einen längeren Zeitraum für die Gemeinschaftsarbeit an den CIM-Normungsvorhaben freizustellen« (DIN 1987c: 5).

12 Vgl. O'Connor (1990).

13 Vgl. O'Connor (1990) und Thiard/Pfau (1992).

Workshopmodell

Eher geeignet erscheint das Workshopmodell: Intensive Klausursitzungen, die sich innerhalb eines kurzen Zeitraums über mehrere Arbeitstage hinweg erstrecken. Das Workshopmodell existiert in zwei Varianten, die ggf. kombiniert werden können: Bei der ersten Variante handelt es sich eher um größere Konferenzen, die für einen großen Kreis von Teilnehmern offen sind. Bei der zweiten Variante arbeitet nur noch eine kleine Gruppe sehr intensiv an ihrem Thema. Das Workshopmodell wird insbesondere durch EWOS (European Workshop for Open Systems) bei der europäischen Transporttelematik-Normung, z.T. auch bei ETSI angewandt. Durch die hohe Arbeitsintensität kann eine hohe Effizienz erzielt werden. Es werden zwar erhebliche Personalressourcen benötigt, allerdings nur über einen beschränkten Zeitraum hinweg. Außerdem beschleunigt die Klausursituation die Konsensfindung.

Projektteammodell

Im Einzelfall kann es sich allerdings erweisen, daß die entwicklungsbegleitende Normung einen deutlich höheren Anteil an professioneller Normungsarbeit, d.h. an hauptberuflich tätigen Mitarbeitern voraussetzt. Hier bietet sich das Projektteammodell an, das auch von der EG-Kommission zur Beschleunigung der Normungsarbeit empfohlen wird (vgl. Kommission 1990). Hier erfolgt die Entwurfsarbeit durch ein Projektteam von vollzeitbeschäftigten Experten. Dieses Modell stellt eine Ausweitung des Workshopmodells dar, die sich bei sehr arbeitsaufwendigen Projekten anbietet. Auch hier bietet sich die entwicklungsbegleitende Normung von CIM-Schnittstellen als Beispiel an. »Es zeigt sich..., daß diese Anstrengungen und Aufwendungen nicht mehr nur von Ehrenamtlichen und der dahinter stehenden Industrie getragen werden können – weder personell noch finanziell. Dies bedeutet, daß CIM-Normungsaktivitäten als effiziente und zukunftssträchtige Entwicklungsprojekte durchgeführt werden müssen mit den dazu erforderlichen personellen und finanziellen Kapazitäten« (Krieg/Rixius 1988: 256).

5.2 Entwicklungsbegleitende Normung für die rechnerintegrierte Produktion

In der sozialwissenschaftlichen Technikforschung rücken – nach der Ablösung technikdeterministischer Denkweisen – die Prozesse und Kontextbedingungen der Entwicklung von Technik, also verschiedene Aspekte der Technikgenese, der Technikdiffusion und der Technikgestaltung in den Vordergrund. Nunmehr konzentriert sich die Forschung auf die Frage, wie bestimmte Techniken zustandekommen, wer sie aufgrund welcher Interessenlage erzeugt und anwendet, welche Alternativen in der Technikentwicklung bestehen und aufgrund welcher betriebsinternen und -externen Rahmenbedingungen bestimmten technischen Optionen gegenüber anderen der Vorzug gegeben wird. Eine Technik mit ihren jeweiligen Folgen ist in dieser neuen Sicht der Dinge das Resultat eines komplexen Entstehungsprozesses, an dem zahlreiche Personen und Gruppen in verschiedenen Organisationen mit jeweils unterschiedlichen sozialen Ausgangslagen und Interessen beteiligt sind. Bei näherer Analyse der Akteursdimensionen von Technik zeigen sich verschiedene Interessenträger in den Betrieben, die Technik erzeugen oder anwenden, und zahlreiche externe Akteure, die auf den betrieblichen Entscheidungsprozeß einwirken. Folglich richten sich die Forschungsfragen nunmehr auf die Präferenzen der Akteure, die an der Technikgenese unmittelbar und mittelbar beteiligt sind, auf die institutionellen Rahmenbedingungen ihres Handelns und auf die jeweiligen »strategischen« Ressourcen, die ihnen dabei jeweils zur Verfügung stehen.¹⁴

Bei den Handlungsebenen der Entscheidungen über technische Gestaltungsoptionen sind damit eine betriebliche Ebene (»Mikropolitik«) und eine überbetriebliche Ebene zu unterscheiden, wobei sich letztere wiederum in staatliche und verbandliche (»intermediäre«) Organisationsformen untergliedern läßt. Die sozialwissenschaftliche Technikforschung bewegte sich allerdings lange Zeit eher in der Tradition einer dualistischen Ordnungstheorie, konzentrierte sich also eher auf die betriebliche Ebene einerseits und die staatliche Ebene andererseits, während die verbandliche Ebene mit ihren zahlreichen, mehr oder minder formalisierten Einflüssen auf die Technikgenese und -diffusion nur selektiv eingeblendet wurde. Ein generelles Defizit der bisherigen Forschung bestand demnach darin, daß sie jenen zahlreichen Einrichtungen, die den betrieblichen Entscheidungsträgern Orientierungs-

14 Vgl. zum Forschungsstand der Techniksoziologie die Beiträge in Rammert (1992).

wissen und überbetriebliche Vorgaben der betrieblichen Modernisierung vermitteln, zu wenig Aufmerksamkeit schenkte.

Diese Kritik an der zurückliegenden Forschungspraxis gilt insbesondere im Hinblick auf die technische Normung: Die sozialwissenschaftliche Analyse von Technik kann die zugehörigen technischen Normen nicht ausblenden, denn die Erfinder, Entwickler, Konstrukteure und Anwender orientieren sich an ihnen, verständigen sich auf ihrer Grundlage und werden de facto in ihren »Freiheitsgraden« durch sie eingeschränkt. Am Beispiel der rechnerintegrierten Produktion soll der Stellenwert der entwicklungsbegleitenden Normung im Prozeß der Technikgenese veranschaulicht werden. Zugleich soll gezeigt werden, daß die in der Industriesoziologie so kontrovers diskutierten Entwicklungspfade der Industriearbeit ebenfalls mit dem Stand und der Entwicklung der technischen Normung in Zusammenhang gebracht werden können.

5.2.1 Normung als Engpaß der rechnerintegrierten Produktion

Die Automatisierung des Informationsflusses und der Informationsverarbeitung hat sich zunächst nur auf Teilbereiche der Fertigung beschränkt. Die Auswahl und der Einsatz der einzelnen EDV-Systeme zielte dabei in erster Linie auf die EDV-gestützte Durchführung spezifischer Teilaufgaben ab. Infolge dieser Ausrichtung finden sich heute im Angebot wie in der Anwendung sehr heterogene Hard- und Software-Komponenten. Bislang dominieren in der betrieblichen Praxis überwiegend noch monofunktionale (»Insel«-) Lösungen und Geräte. Was aber noch fehlt, ist die Integration der verschiedenen Komponenten und Programme. Dadurch bleiben erhebliche Rationalisierungspotentiale unausgeschöpft. Als Ausweis moderner Produktion gilt heute weniger die Zahl der rechnergestützten Systeme als vielmehr ihre intelligente Verknüpfung. Während bis in die 80er Jahre hinein eine Optimierung der computergestützten Einzelfunktionen im Mittelpunkt stand, steht nunmehr eine ganzheitliche und systemübergreifende Betrachtungsweise und Handlungsorientierung im Vordergrund.

Mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik soll eine Art maschineller Organismus, bestehend aus kommunizierender Hard- und Software, erzeugt werden, der den Produktionsprozeß nach vorgegebenen Optimierungsstrategien steuert. Die Informationen sollen zwischen allen computergestützten Arbeitsstationen automatisch fließen. Die Daten sollen nicht mehr ständig neu ausgedruckt, quasi in Handarbeit modifiziert und sodann

neu eingetippt werden, sondern in einem planvollen Kurzschluß des Datenflusses über die Abteilungen hinweg verbunden werden. Wenn beispielsweise die in der Konstruktion erzeugte Geometriebeschreibung gleichzeitig für die Zeichnungserstellung, Prüfplanung und NC-Programmierung genutzt werden kann, dann entfallen zeitaufwendige Datenerfassungsarbeiten und fehlerträchtige Mehrfacheingaben und die Entwicklungs- und Auftragsdurchlaufzeiten können deutlich reduziert werden. In dieser Perspektive verschmelzen die Materialtechnik und die Informations- und Kommunikationstechnik zu einer neuen Produktionstechnik. Spur (1986) sieht die Fabrik der Zukunft in diesem Sinne als eine »produktionstechnisch orientierte Informationsmaschine bzw. eine informationstechnisch verknüpfte Produktionsmaschine« an.¹⁵

Die Industriesoziologie spricht in diesem Zusammenhang von einem neuen Rationalisierungstyp. Ein »wesentliches Merkmal des ›Neuen Rationalisierungstyps‹ besteht darin, daß Rationalisierung zunehmend in der Perspektive einer Reorganisation des gesamten betrieblichen Ablaufs erfolgt. Als primär gesamtsystembezogene, ›systemische‹ Rationalisierung ist sie darauf gerichtet, betriebliche Teilprozesse zunächst in datentechnischen Dimensionen zu erfassen, organisatorisch neu zu ordnen und letztlich datentechnisch zu vernetzen« (Altmann u. a. 1986: 189).¹⁶

Seit Mitte der 80er Jahre wird an einem solchen schrittweisen Übergang zu integrierten Informations- und Kommunikationssystemen, der die bislang noch getrennten Funktionen verbindet und dadurch neue Rationalisierungspotentiale erschließt, mit großen Investitionssummen gearbeitet. Die Zauberformel heißt dabei CIM (Computer Integrated Manufacturing), womit eine »integrierte Informationsverarbeitung für betriebswirtschaftliche und technische Aufgaben eines Industriebetriebes« bezeichnet wird (Scheer 1988: 3). Die verschiedenen Tätigkeiten der planenden Bereiche wie beispielsweise Konstruktion und Arbeitsvorbereitung haben bei der Integration die gleiche Relevanz wie die Steuerung des Materialflusses oder die Einbindung der verschiedenen CNC-Werkzeugmaschinen in die komplexen Produktionsprozesse. CIM steht damit für die neue Qualität des heutigen Rationalisierungspotentials und gilt als Inbegriff der ›systemischen Rationalisierung‹, die auf eine Reorganisation und Integration der gesamten betrieblichen Abläufe auf Basis einer neuen, abgestimmten informationstechnischen Grundlage abzielt. »Die wesentlichen Triebkräfte für den CIM-Gedanken ...

15 Vgl. dazu auch Spur/Mertius (1993) und Scheer (1988).

16 Vgl. dazu auch Baethge/Overbeck (1986).

sind die durch die Integration und Straffung der Abläufe erzielbaren Kostenvorteile ... und die höhere Flexibilität innerhalb der Fertigung, wie sie durch eine stärkere Kundenorientierung mit kürzeren Produktlebenszyklen bei gleichzeitig erhöhtem Versorgungsgrad an Ersatzteilen gefordert wird« (Scheer 1988: 1). Flexibilität bedeutet dabei grundsätzlich nichts anderes als die Fähigkeit der Betriebe, auf interne, also aus der Organisation des Produktionsprozesses resultierende Probleme (bspw. Störungen im Produktionsablauf) und externe Anforderungen (bspw. neue Marktsignale) möglichst schnell und mit möglichst geringen Kosten reagieren zu können. Mit CIM soll die Produktivität und gleichzeitig die Marktreakibilität erhöht, das Ziel der Produktivität also mit dem Ziel der Flexibilität vereinbar gemacht werden.

Bei CIM geht es in dieser Zielsetzung beispielsweise um

- eine Erhöhung der Produkt- und Verarbeitungsqualität,
- eine Verkürzung der Lieferfristen und -frequenzen,
- eine deutliche Verringerung der Entwicklungs- und Auftragsdurchlaufzeiten,
- eine Verkürzung der Reaktionszeiten auf die immer differenzierteren Kundenwünsche,
- eine Rationalisierung der Materialverwaltung und -lagerung, eine Reduzierung der Lagerbestände sowie eine Mechanisierung bzw. Automatisierung noch bestehender manueller Tätigkeiten im Materialtransport (bis hin zur produktionssynchronen Anlieferung),
- eine Beschleunigung der immer häufiger erforderlichen Produktumstellungen oder des Einsatzes neuer Betriebsmittel,
- eine bedarfsgerechte Verarbeitung der immer höher werdenden Komplexitätsgrade in der Produktion,
- eine Verbesserung der Auslastung der vorhandenen Maschinen, beispielsweise durch eine Reduktion der erforderlichen Rüstzeiten, eine Beschleunigung des Materialdurchlaufs oder eine Rückführung der Stör- und Stillstandzeiten, aber auch ein Abbau von Spitzenbelastungen der Fertigungseinrichtungen, und schließlich
- eine Erhöhung der Verlässlichkeit und Geschwindigkeit bei der innerbetrieblichen und betriebsübergreifenden Übermittlung von Daten (beispielsweise Produktdaten).

Die in den 80er Jahren allzu euphorisch geführten Diskussionen über die ›Fabrik der Zukunft‹ täuschten allerdings über die Schwierigkeiten hinweg,

die mit dem Aufbau einer rechnerintegrierten Produktion verbunden sind. Denn der durchgängige Informationsfluß kann nur realisiert werden, wenn technische und organisatorische Voraussetzungen gegeben sind. Wie die neueren industriesoziologischen Befunde¹⁷ zeigen, ist die ›CIM-Fabrik‹ noch lange nicht gängige Realität, sondern eher eine Aufgabenbeschreibung, zu deren Einlösung noch zahlreiche Probleme zu überwinden sind.

Gleichwohl haben auf der Anwenderseite bereits viele Betriebe, beispielsweise in der Automobilindustrie und im Maschinenbau, mit der Automatisierung des Informationsflusses begonnen und in Teilbereichen der Fertigung bereits entsprechende Hard- und Software-Komponenten eingeführt. Die Versuche einer »systemischen Rationalisierung« erfolgen dabei jedoch nach den bisherigen Erfahrungen häufig unsystematisch. Auf der Angebotsseite werben schon zahlreiche Betriebe mit mehr oder minder funktionsfähigen Hard- und Software-Komponenten einschließlich darauf abgestimmter Produktionsanlagen um ihre Kunden, und schon heute lassen die neuen Hard- und Softwareangebote die partielle Verknüpfung von bestehenden Insellösungen zu, wenn auch häufig unter unverhältnismäßig hohen Kosten. CIM ist – so die CIM-Experten unisono – kein Produkt, das »von der Stange gekauft« werden kann. Schlüsselfertige CIM-Systeme sind zur Zeit und auf absehbare Zukunft nicht verfügbar. Entgegen der offensiven Selbstdarstellung der Anbieter von CIM-Systemen oder -Komponenten ist die »automatisierte Fabrik« eher noch eine Fiktion; die Träume auf der Entwicklerseite erweisen sich auf der Anwenderseite als Illusionen. Die bisherigen Versuche, die verschiedenen ›Insellösungen‹ zu einem CIM-System zu integrieren, scheitern besonders häufig daran, daß die vorhandenen Teilsysteme aufgrund ihrer Inkompatibilität nicht direkt miteinander kommunizieren können. Die Schaffung eines bereichsübergreifenden oder gar unternehmensweiten Informationssystems wird also bislang noch dadurch behindert, daß die Hard- und Software-Komponenten nicht ohne weiteres informationstechnisch verknüpft werden können.¹⁸

Kennzeichnend für die aktuelle Situation sind zahlreiche Hardwarekomponenten unterschiedlicher Hersteller und nicht minder zahlreiche Spezialprogramme verschiedener Softwarehäuser, die sich entgegen den Wünschen der potentiellen Kunden nicht nach Belieben bzw. der spezifischen Bedarfslage des Anwenders entsprechend kombinieren lassen. Die wichtigste Vor-

17 Vgl. z.B. zum Stand der Industriesoziologie und der Organisationsforschung die Beiträge in Schmid/Lehner (1992).

18 Vgl. z.B. Eversheim (1988: 244 ff.).

aussetzung zur Realisierung von CIM-Systemen, die Kompatibilität der CIM-Komponenten, ist bislang aufgrund der herstellerabhängigen Hard- und Software zumeist noch nicht erfüllt. Der Weg von der heterogenen Vielfalt hin zu einer homogenen Einheit von Daten, Text, Bild und Sprache in den vernetzten betrieblichen Funktionsbereichen ist dadurch erheblich erschwert. In der bisherigen Praxis herrscht daher noch das »Bananen-Prinzip« vor: CIM wird unternehmens- oder betriebsbezogen beim Anwender realisiert (»Beim Anwender reifen lassen«), ein Verfahren, das ebenso problembelastet wie kostenintensiv ist. Der Ruf nach Vereinbarkeit der vorhandenen und neu anzuschaffenden Komponenten wird daher immer lauter. Dieses Anliegen zielt ab auf eine Art »Baukastenkonzept«, das die Zusammenstellung einer CIM-Lösung ermöglicht, die den unternehmensindividuellen Gegebenheiten und Ausstattungsmerkmalen angepaßt ist.¹⁹ Ein solches Baukastensystem setzt die Kompatibilität seiner Elemente, also genormte Schnittstellen, voraus.²⁰ Überspitzt formuliert: Wenn die neuen Betriebsstrukturen durch Information zusammengehalten werden sollen, dann sind technische Regeln das Rückgrat der Fabrik der Zukunft. »CIM und Normung (sind) wie siamesische Zwillinge verwachsen« (Krallmann 1988: 67).

»Vor allem die Schnittstellen sind bei der Lösung der Aufgabe, Insellösungen in ein unternehmensübergreifendes Gesamtsystem zu integrieren, nach wie vor der schwierigste Part« (Hellwig/Hellwig 1988: 15). Da es bislang noch keine gängigen Normschnittstellen für CIM-Komponenten gibt, sieht sich das einzelne Unternehmen, das noch am Anfang des Aufbaus einer CIM-Gesamtlösung steht, bei der gegebenen Angebotslage praktisch vor einem Dilemma. In dem einen Fall liefert sich das Unternehmen auf »Gedeih oder Verderb« einem einzigen Anbieter von CIM-Komponenten aus und nutzt dessen Herstellerkompatibilität. Ein solches Vorgehen ist jedoch aufgrund der dadurch entstehenden Abhängigkeit ausgesprochen riskant. Abgesehen davon, daß sich die im Betrieb bereits vorhandenen Hard- und Software-Komponenten oft nicht ohne weiteres in ein herstellerspezifisches Gesamtsystem einbinden lassen, wird auch das neue Angebot nicht optimal sein können, weil kein Hersteller die gesamte CIM-Palette abdeckt. Der Kunde muß also die herstellerspezifischen Lücken und Schwächen für seinen Betrieb übernehmen. Darüber hinaus ist er für die Zukunft an den Anbieter gebunden, will er nicht das gesamte CIM-System zur Disposition stel-

19 Vgl. Scholz (1988), DIN (1987b).

20 Vgl. Warnecke/Becker (1989: 12 ff.).

len. In dem anderen Fall integriert der Anwender die CIM-Komponenten verschiedener Hersteller über speziell entwickelte Schnittstellen. Aufgrund der hohen Kosten jedoch, die mit der Realisierung, Wartung und Weiterentwicklung solcher anwenderspezifischen Schnittstellen verbunden sind, dürfte dieser Weg für die meisten Betriebe schon allein aus wirtschaftlichen Erwägungen ausscheiden. »Ziel eines Unternehmens muß es sein, so viel wie möglich dieser Schnittstellen von den Herstellern kaufen zu können, um aus dem Teufelskreis der Pflege und Wartung der eigenentwickelten Schnittstellenprogramme herauszukommen« (Hellwig/Hellwig 1988: 15).

Aus Sicht der Anwenderbetriebe verstärkt sich das Interesse an einer Normung der Schnittstellen darüber hinaus durch den allgemeinen Trend zur betriebs- und unternehmensübergreifenden informationstechnischen Vernetzung. Wenn beispielsweise im CAD/CAM Bereich die informationstechnischen Voraussetzungen eines betriebsübergreifenden Austausches der erforderlichen Daten erfüllt wären, könnte ein Hersteller nach Fertigstellung der Konstruktion eines bestimmten Werkstücks die Ergebnisse in EDV-gespeicherter Form an einen in Betracht kommenden Zulieferer überspielen, der dann nach der erforderlichen Weiterverarbeitung der Daten direkt die Steuerungsprogramme für die Fertigung des Werkstücks erstellen und mit der Produktion beginnen könnte. Die für das Produktionskonzept der »flexiblen Spezialisierung« (Piore/Sabel 1985) typische Bildung von Produktionsverbänden könnte also durch eine Normung von CIM-Schnittstellen erleichtert werden.

Aber nicht nur auf der Anwenderseite, auch auf der Anbieterseite sprechen gute Gründe für eine Normung der CIM-Schnittstellen. Ein erstes Argument bezieht sich auf die Marktausweitung, die sich infolge der Normung ergeben kann. Die Marktausweitung ergäbe sich zum einen durch die beschleunigte Diffusion auf dem inländischen Markt. Zum anderen können die CIM-Produkte, dem allgemeinen Trend zur Liberalisierung der Märkte folgend, auch international vermarktet werden, sofern sie den internationalen Normen entsprechen. Darüber hinaus sehen die Anbieterfirmen mögliche Einsparungen bei den Entwicklungskosten, die sich infolge einer Normung der Schnittstellen ergeben können, wenn die genormte Hard- und Software als Module in mehreren CIM-Komponenten Verwendung finden können.

Übersetzt man nun diese aus betriebswirtschaftlicher Sicht offensichtlichen Vorteile einer Normung von CIM-Schnittstellen in eine volkswirt-

schaftliche Argumentation, so stehen die Folgen für den CIM-Markt bzw. die CIM-Komponentenmärkte im Mittelpunkt.

Die CIM-Normung soll die bislang getrennten CAx-Märkte technisch ›kompatibilisieren‹. Das zentrale Ziel ist dabei, die zahlreichen, bislang inkompatiblen Teilmärkte für die diversen CAx-Systeme in einen CIM-Markt zu überführen. Aus dieser Integrationsaufgabe erwächst ein Bedarf an externen regulativen Leistungen für das neue Marktsystem, der nur über Normung abgedeckt werden kann. Die bislang auf verschiedenen Märkten eingekauften CAx-Einzelteile sollen technisch soweit aufeinander abgestimmt werden, daß sie den informationstechnisch zusammenhängenden Gebrauch anderer CAx-Produkte ermöglichen, daß sie also mit dem Einsatz anderer CA-Produkte verträglich sind. Der neue CIM-Markt mit arbeitsteiligen, hochgradig spezialisierten Branchen für seine Komponenten ist ohne eine kollektive Standardisierung der Schnittstellen nicht zu realisieren (es sei denn, ein einzelner Anbieter würde sich mit seinem herstellereigenen Standard durchsetzen und eine monopolartige Position erlangen). Erst die überbetrieblich definierte technische Norm ermöglicht die Zusammenführung der aufeinander bezogenen CAx-Komponenten auf den verschiedenen Produktions- und Marktstufen. Oder anders formuliert: Über die Vereinheitlichung der Schnittstellen soll ein Markt für CIM-Systeme etabliert und gleichzeitig die Marktausdifferenzierung für CIM-Komponenten, d.h. die Ausdifferenzierung mehrerer Marktstufen dieses funktional definierten Marktes intensiviert werden. Damit soll, die Vielfalt (der Komponenten) durch eine Vereinheitlichung (der Komponentenkopplung) gesteigert werden.

Über die Kompatibilisierung der Teilmärkte für CAx-Komponenten wird gleichzeitig eine ›Vervollkommnung‹ des CIM-Marktes bzw. der CAx-Teilmärkte mit dem Ziel angestrebt, die Transparenz zu erhöhen und die Transaktionskosten zu verringern. Für den bislang aufgrund mangelnder Homogenität oder Fungibilität ›unvollkommenen‹ CIM-Markt ist die detaillierte Prüfung und eine kostenintensive Integration des jeweiligen CAx-Angebots durch den Nachfrager zwingend. Das jeweilige Angebot muß stets im Einzelfall auf Leistungsvermögen, Bedarfsgerechtigkeit und Einpaßbarkeit in das vorgesehene CIM-System geprüft werden, und das ohne eine Orientierungshilfe anhand von vorgegebenen Kriterien. Bei technologieintensiven Gütern liegen die Gebrauchstauglichkeit und Kompatibilität ›im Verborgenen‹ und der Kunde ist in aller Regel auf externe Transparenzhilfen angewiesen. Im Fall der CIM-Schnittstellen soll über die Normung, d.h. über die Gleichartigkeit der Verknüpfungspunkte von CAx-Komponenten, die Ver-

gleichbarkeit der CAx-Komponenten erleichtert werden. Weil bei technologiehaltigen Produkten weder Tradition noch individuelle Erfahrungswerte zur Herstellung der erforderlichen Vergleichbarkeit ausreichen, soll durch intersubjektiv gültige Normen die ›Vervollkommnung‹ des Marktes erreicht werden. Die erwünschte Einheitlichkeit der CIM-Schnittstellen macht in diesem Fall die wesentlichen Eigenschaften der angebotenen CIM-Komponenten – wie beispielsweise Handhabbarkeit, Ausstattungsmerkmale, Gebrauchstauglichkeit und Qualität – nachvollziehbar. Die genormte Schnittstelle steigert über die gewonnene Vergleichbarkeit der Produkte die Markttransparenz, was zugleich die Wettbewerbsintensität zwischen den Anbietern erhöht. Die normgerechten Produkte werden infolge reduzierten Transaktionskosten »marktgängiger«. Die Normung von CIM-Schnittstellen steigert den Wettbewerb zwischen den Anbietern von CAx-Komponenten, indem sie den Wettbewerb (bei den Schnittstellen) beschränkt.

In der mittlerweile weltweit angelaufenen Normung von CIM-Schnittstellen steht bislang die Definition von Protokollen für lokale Netzwerke, also die Herstellung der Kommunikationsfähigkeit von CIM-Komponenten, im Mittelpunkt. Grundlage dieser Normungsarbeiten bildet zumeist das ISO-OSI-Referenzmodell. Besondere Bedeutung haben MAP (Manufacturing Automation Protocols) für die unternehmensweite Kommunikation im Fertigungsbereich und TOP (Technical and Office Protocols) für die Kommunikation im Bürobereich erlangt. In dem zweiten Normungsbereich geht es um die Definition von Daten- und Programmschnittstellen, die den Daten- und Programmaustausch zwischen verschiedenen CIM-Komponenten bzw. CAx-Inseln ermöglichen sollen. Zu diesem Komplex gehören beispielsweise CLDATA und IRADATA (Programmierung von NC-Maschinen und Industrierobotern), GKS, CGM, CGI und PHIGS (Graphikverarbeitung), IGES und SET (CAD-Datenaustausch) oder PDES und STEP (Austausch von Produktmodellen).

5.2.2 Initiativen zur CIM-Schnittstellennormung

Der in anderen Ländern und auf europäischer wie internationaler Ebene erreichte Vorsprung in der Normung von CIM-Schnittstellen setzte die bundesdeutsche Industrie unter erheblichen Handlungsdruck. Der Sachverhalt, daß in anderen Ländern und in übergeordneten Organisationen mit Nachdruck an Normen für CIM-Schnittstellen gearbeitet wird, beinhaltet für die Wirtschaft der Bundesrepublik eine Reihe von Gefahren:

- die Nichtberücksichtigung spezifischer deutscher Anforderungen bei der internationalen CIM-Normung bei gleichzeitigem Zwang zur Einhaltung dieser Normen aufgrund des internationalen Wettbewerbs;
 - der CIM-Markt geht an der Bundesrepublik Deutschland vorbei, d.h. potentielle CIM-Komponentenhersteller verlieren den Anschluß an den internationalen Markt und/oder verfügbare, genormte CIM-Produkte werden nicht genutzt bzw. müssen im Ausland bezogen werden;
 - es können indirekt Handelshemmnisse entstehen;
 - es entsteht eine Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft vom Innovationspotential ausländischer Anbieter von CIM-Komponenten.
- (DIN 1987b: 36)

Angesichts dieser Risiken ist die Normung von CIM-Schnittstellen auf Initiative des DIN gewissermaßen zu einer Staatsaufgabe deklariert worden. Die Normung von CIM-Schnittstellen wird mit Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMFT) gefördert. Das BMFT hat im Rahmen des Förderprogramms »Fertigungstechnik 1988 bis 1992« Finanzmittel in Millionenhöhe für die »CIM-Standardisierung« bereitgestellt.²¹ Damit sollen auch nationale Stellungnahmen zu den internationalen Normungsvorhaben (zu nennen sind beispielsweise STEP oder MAP) vorbereitet und in den entscheidungsrelevanten Gremien vorgetragen und vertreten werden. Dieses Vorhaben wird inzwischen im Rahmen des Nachfolgeprogramms des BMFT zur Qualitätssicherung fortgeführt.

Diese staatliche Förderung verdankt sich den Vorarbeiten der »Kommission Computer Integrated Manufacturing (KCIM)«, die vom DIN am 15.01.87 eingerichtet wurde. Der Gründung waren intensive Kontakte zwischen Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft und Ministerien vorausgegangen. Dabei wurde Konsens darüber erzielt, daß es im Interesse der Bundesrepublik neben den internationalen Normungsaktivitäten auch einen nationalen Bedarf an einer Normung von Schnittstellen für die rechnerintegrierte Produktion gebe. Das DIN wurde daher aufgefordert, den Handlungsbedarf an Forschungs- Entwicklungs- und Normungsaufgaben näher zu spezifizieren und ein Konzept zur Umsetzung der erforderlichen Initiativen vorzulegen.²²

Als erstes Arbeitsergebnis der KCIM wurde der DIN-Fachbericht 15 (Normung von Schnittstellen für die rechnerintegrierte Produktion/CIM – Standortbestimmung und Handlungsbedarf) vorgestellt. Auf der Basis die-

21 Vgl. BMFT (1988).

22 Vgl. DIN (1987b).

ses Berichts konnten konkrete Arbeitsbereiche abgegrenzt werden. Um eine möglichst praxisnahe Auswahl von Projekten aus dem breitgefaßten Handlungsbedarf zu garantieren, wurde ein technischer Beirat mit CIM-Experten aus der Industrie gebildet, der die nach seiner Einschätzung dringlichsten Projekte im Vorfeld der CIM-Normung definierte. Seit Mitte 1988 werden diese Arbeitsbereiche unter der Koordination von Prof. Dr. Warnecke (IPA) von Hochschul- und Fraunhofer-Instituten in Zusammenarbeit mit Vertretern aus der Industrie bearbeitet. Federführend in den vier gebildeten Arbeitsgruppen sind:

- das Institut für Rechneranwendung in Planung und Konstruktion (RPK) der Universität Karlsruhe (CAD);
- das Laboratorium für Werkzeugmaschinen und Betriebslehre (WZL) der RWTH Aachen (NC-Verfahrensketten);
- das Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung (IPA) Stuttgart (Fertigungssteuerung);
- das Fraunhofer-Institut für Produktionsanlagen und Konstruktionstechnik (IPK) Berlin (Auftragsabwicklung).

5.2.3 Zwischen technozentrischer und anthropozentrischer Technikgestaltung: CIM am Scheideweg

Auch wenn die Erstellung eines technischen Regelwerks für CIM-Schnittstellen auf den ersten Blick ein rein technikimmanentes Optimierungsproblem darstellt, sind mit der CIM-Normung auch erhebliche soziale Implikationen verbunden. Die rechnerintegrierte Produktion entsteht durch die Kopplung und Integration aller Informationsprozesse. Damit ist ein zweifacher Innovationsbedarf verbunden: Zum einen muß die Kommunikations- und Integrationsfähigkeit aller Hard- und Software-Komponenten hergestellt werden. Darum geht es – wie gezeigt – in der technischen Normung der CIM-Schnittstellen in erster Linie. Zum anderen müssen aber gleichzeitig auch die betrieblichen Organisationsstrukturen in ihrem Aufbau und Ablauf den Erfordernissen und Möglichkeiten der rechnerintegrierten Produktion angepaßt, also grundlegend verändert werden. Beide Aufgaben hängen aber inhaltlich in einer Weise zusammen, daß sie sich nicht losgelöst voneinander abarbeiten lassen. Die auf dem ersten Blick naheliegende Vorstellung, wonach der Normungsbedarf über technisch-wissenschaftliche Verbände abgedeckt wird, während die Reorganisation der betrieblichen Struk-

turen auf der betrieblichen Ebene vorgenommen wird, dürfte sich insofern letztlich als unrealistisch erweisen, als die Normungsgremien recht genaue Kenntnisse über die Organisationsstrukturen der ›Fabrik der Zukunft‹ benötigen, um geeignete Schnittstellen definieren zu können. Umgekehrt müssen die Betriebe Informationen über das durch Normung marktgängig gemachte Angebot, insbesondere über die definierten Schnittstellen, haben, bevor sie geeignete Schritte der Reorganisation ihrer Binnenstrukturen einleiten können.

Aus diesem Dilemma kann nur dann ein Ausweg gefunden werden, wenn die Normungsgremien die Organisationsstrukturen der ›Fabrik der Zukunft‹ zumindest abstrakt und implizit in Form von ›Referenzmodellen‹ in ihre Arbeit einfließen lassen. Die Schnittstellen sind damit nur bezogen auf ein solches Referenzmodell hin zu definieren. Damit setzen die Normungsgremien mit ihren Aussagen über Schnittstellen aber zugleich Strukturvorgaben für die Betriebs- und Arbeitsorganisation.

Folgt man der industriesoziologischen Diskussion, dann steht die Fabrik der Zukunft vor einem Scheideweg konkurrierender Modelle der Arbeits- und Betriebsorganisation. Sie stellt einem »technokratisch-borniertem« (alten) ein »empirisch-unideologisches« (neues) Produktionskonzept (Kern/Schumann 1984) gegenüber, unterscheidet zwischen einem »technozentrischen« und einem »anthropozentrischen Entwicklungspfad« (Brödner 1985) oder grenzt – weniger spektakulär – die Taylorisierung von der »kontrollierten Autonomie« (Wotschack 1987) ab.²³ Demnach ist mit der »systemischen Rationalisierung« häufig, aber nicht unbedingt zwingend, eine spezifische Rationalisierungsstrategie verbunden, die mit den positiv besetzten Begriffen wie »neu« oder »anthropozentrisch« belegt wird.

Auf der Grundlage von Erhebungen in der Automobilindustrie, im Werkzeugmaschinenbau und in der chemischen Industrie machten beispielsweise Kern/Schumann (1984) eine neue, ganzheitliche Arbeits- und Aufgabengestaltung aus, die sich bereits an einzelnen Stellen der industriellen Kernsektoren empirisch nachweisen lasse und die sich – so ihre Vermutung – in Zukunft gegenüber den in tayloristischer Tradition stehenden Rationalisierungsstrategien als überlegen erweisen werde. Die »neuen Produktionskonzepte« setzen auf eine breitere Nutzung des menschlichen Arbeitsvermögens und auf die Leistungsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit der Arbeitnehmer. Sie fördern deshalb die Qualifizierung von Arbeitern.²⁴ Mit

23 Vgl. zu diesen Dichotomien auch Littler (1987).

24 Vgl. auch Piore/Sabel (1985), Brödner (1985).

dieser »Reprofessionalisierung« der Arbeit sei eine Verringerung der funktionalen, fachlichen und hierarchischen Arbeitsteilung verbunden. Lange Informations- und Entscheidungswege durch eine ausdifferenzierte und tiefgegliederte Hierarchie stehen in dieser Argumentationslinie der geforderten Flexibilität ebenso im Wege wie die bei herkömmlichen Organisationsstrukturen unvermeidbaren Reibungsverluste bei den Umsetzungen der getroffenen Entscheidungen durch zahlreiche vertikale Unternehmensebenen hindurch. In dieser Perspektive werden daher eine Dezentralisierung von Entscheidungen, eine weitreichende Delegation von Verantwortung, ein Zusammenwirken in Arbeitsgruppen, ein Ausbau kooperativer Arbeitsstrukturen und eine neue Kommunikationsstruktur, die alte Formen der Arbeitsdisziplin ersetzt, als Ziele der Reorganisation benannt.²⁵

An diese Ausrichtung knüpfen die Protagonisten der CIM-Idee an, wenn sie die Zukunft der Fabrik in schönen Farben ausmalen: »Die Fabrik von morgen wird andere Techniken, andere Organisationsformen, andere Managementinstrumente erfordern. Sie wird Produkte humaner, wirtschaftlicher, ressourcenschonender und qualitativ besser herstellen. Der Innovationschub der Informationstechnik hat eine Dichte erreicht, die den Fortbestand von traditionellen Unternehmensstrukturen zumindest in Frage stellt. Wir stehen an der Schwelle eines Phasensprungs, der ein Umdenken, ein Verändern, ein Neugestalten der Fabrik erfordert« (Spur/Specht 1987: 208). Was die Arbeitsfolgen dieser neuen industriellen Revolution anbelangt, verheißßen die Apologeten, daß die »volle Ausnutzung eines durchgängigen Informationsflusses veränderte Formen kooperativer Arbeit [erlaubt]« (ebd.):

Informationshierarchien werden abgebaut, das Fachwissen des Betriebes steht allen Beschäftigten zur Verfügung. Dies bedeutet auch eine stärkere Dezentralisierung und damit eine stärkere Entwicklung und Qualifizierung von Arbeitsinhalten vor Ort, gewissermaßen im dezentralen Feld des Produktionsprozesses. (Spur/Specht 1987: 207)

In Konkurrenz dazu werden in Verlängerung der tayloristischen Tradition aber nach wie vor auch Konzepte weitreichender Arbeitsteilung und zentralistischer Steuerung in vielen Betrieben, Unternehmen und Unternehmenskomplexen weiterverfolgt und auf der Basis einer entsprechenden CIM-Philosophie verfeinert. Solche tayloristischen CIM-Philosophien setzen auf eine möglichst weitgehende Technisierung und Automatisierung. Die aus

25 Entsprechend mehren sich die Handbücher, die entsprechende Vorschläge für neue Formen der Arbeitsorganisation unterbreiten; vgl. z.B. Pieper/ Ströhtgen (1993).

technischen und ökonomischen Gründen verbleibende Restarbeit wird als potentieller Störfaktor interpretiert, der möglichst durch eine rigide Arbeitsteilung und eine Reduktion der Entscheidungsspielräume der Arbeitnehmer zu begrenzen ist. Der Arbeitnehmer erscheint in diesem Ansatz nur als ein Glied in der technologischen Kette, seine Arbeitsinhalte und -abläufe werden weitgehend von den technologischen Anforderungen bestimmt. Mit diesem rechnergestützten und rechnerintegrierten Neotaylorismus geht eine weitere Polarisierung von qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften einher.

Beide Positionen bilden aber freilich nur die Eckpunkte eines Kontinuums. Dazwischen liegen zahlreiche Variationsmöglichkeiten. Die »Fabrik der Zukunft« ist noch keineswegs ausgereift, noch bestehen unterschiedliche Vorstellungen, noch sind unterschiedliche Wege begehbar.²⁶ Ob die Betriebe in Zukunft überwiegend einen Weg in tayloristischer Tradition wählen, der zu einer weiteren Funktionsentleerung der Produktionsarbeit führen würde, oder ob sich ein Umschalten in Richtung ganzheitlicher und dezentraler Formen der Produktionsarbeit durchsetzt, ist nach dem bisherigen Forschungsstand noch nicht eindeutig zu beantworten; dazu sind die vorliegenden Studien in ihren Befunden und Aussagen zu facettenreich und teilweise widersprüchlich, zumindest aber uneinheitlich.²⁷

Gleichwohl zeigen sich einige spezifische Trends und Probleme, die auch unabhängig von den jeweils gewählten Rationalisierungsstrategien auf den engen Zusammenhang von CIM-Technologie und Betriebs- und Arbeitsorganisation hinweisen. Was die Arbeitsfolgen anbelangt, ist der Wirkungskreis der eingesetzten CIM-Technologien nicht nur auf die jeweils unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer bzw. den Ausschnitt an Tätigkeiten be-

26 Vgl. zum Variationsreichtum der »Rationalität der Rationalisierung« und zu unterschiedlichen Rationalisierungsmustern auch Minssen (1992).

27 Die Heterogenität in der technischen Ausstattung und in der Arbeitsorganisation zeigt sich für den deutschen Maschinenbau an den Ergebnissen der Panel-Untersuchung des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«; vgl. dazu die Beiträge in Schmid/ Widmeier (1992). Auch in anderen Untersuchungen sind unterschiedliche Varianten bei der Nutzung neuer Produktionstechniken und bei der Veränderung der Arbeitsorganisation deutlich geworden; vgl. bspw. Hirsch-Kreinsen/Wolf (1987). In einer größeren Studie der »Entwicklungspfade von Industriearbeit« (Pries/Schmidt/Trinczek (1991) wurde innerhalb und zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren (vgl. auch die Beiträge in Pries/ Schmidt/Trinczek 1989) trotz aller ungleichen und ungleichzeitigen Entwicklungen eine »Konvergenz« ausgemacht; der Konvergenzthese ist allerdings widersprochen worden; vgl. zur Kritik Voelzkow/Eichener (1991).

schränkt, die durch die jeweilige Technik ersetzt oder verändert werden, sondern erstreckt sich zumeist über mehrere Arbeitnehmer- bzw. Tätigkeitsgruppen und strahlt häufig sogar auf Tätigkeiten oder Arbeitnehmer aus, die mit den eingesetzten Technologien überhaupt nicht in Berührung kommen. Gleichzeitig ist die traditionelle Unterscheidung zwischen Technologie und Organisation bei der Analyse der Wirkungen der CIM-Technologien nicht mehr angemessen; vielmehr hängen beide Aspekte unmittelbar zusammen, weshalb ja auch mitunter zutreffend von »Organisationstechnologien« gesprochen wird.

Die CIM-Technologien scheinen damit die – freilich auch früher nicht unverrückbaren – Grenzen zwischen den verschiedenen Organisationsbereichen teilweise aufzuheben und teilweise neu abzustecken. Der gesamte organisatorische Aufbau der Unternehmen steht zur Disposition, denn CIM zeichnet sich prinzipiell durch eine hohe betriebsorganisatorische Elastizität und vielseitige Einsetzbarkeit aus. Begründet wird diese in der Industriesoziologie mittlerweile gängige These mit den spezifischen Leistungseigenschaften der neuen Technologien, die betriebliche Informationen präzise, schnell und umfassend zusammentragen, verarbeiten und weiterleiten können und dadurch sowohl in der neo-tayloristischen als auch in der post-tayloristischen Variante als materielle Grundlage der Rationalisierung dienen können.

Aus dem Sachverhalt aber, daß es bei vorgegebenen technologischen Ausgangsbedingungen nicht nur den »one best way« der Betriebs- und Arbeitsorganisation und der damit verknüpften Qualifikationsstrukturen gibt, daß also Taylors Optimum, welches nur gefunden und umgesetzt werden müsse, sich zunehmend als irrige Fiktion erweist, kann nun keinesfalls gefolgert werden, daß die Betriebs- und Arbeitsorganisation beliebig und willkürlich gestaltbar wäre. Vielmehr wird man von gewissen Bandbreiten an Gestaltungsoptionen einer Technologie ausgehen müssen, die sich im Zuge ihre Realisation als konkrete Technik noch weiter verengen.

Wie die Anwenderbetriebe die verschiedenen Systemkomponenten zusammenstellen, vernetzen und einsetzen, ist in erster Linie eine Frage der betrieblichen Implementation. Dieser Einführungsprozeß wiederum wird von einer Vielzahl betrieblicher und überbetrieblicher Rahmenbedingungen beeinflusst. Die in aller Regel zeitaufwendige, vielstufige und komplexe Implementation wird dabei von den Gestaltungspotentialen der verschiedenen marktgängigen Techniken und Technikkonzeptionen vorstrukturiert.²⁸ Das

28 Vgl. Schultz-Wild (1988), Schultz-Wild et al. (1989), Behr/Hirsch-Kreinsen (1988).

betriebs- und arbeitsorganisatorische Gestaltungspotential der auf dem Markt für Produktionstechnik angebotenen Systemkomponenten und Systeme stecken das Feld ab, innerhalb dessen die betriebsindividuelle Anpassung und Ausformung des CIM-Systems einschließlich der betriebs- und arbeitsorganisatorischen Umstellungen erfolgen kann.

Der damit angesprochene Zusammenhang von ›Technik und Arbeit‹ ist schon in früheren industriesoziologischen Arbeiten erkannt worden. So schreiben Kern/Schumann (1972: 34): »Die Instrumentierung ist eine der Nahtstellen, an der sich technische Planung und Arbeitsfolgen einer Neuerung treffen. Mit der Instrumentierung entscheidet sich weitgehend, welche Arbeitshandlungen den Arbeitern an der neuen Anlage überlassen bleiben, wo, wie häufig und in welcher Form die Eingriffe auszuführen sind. Die instrumentelle Ausstattung prägt damit die Form der Arbeitsorganisation, d.h. die Zahl, Verteilung, Qualifikation und Beanspruchung der Arbeitskräfte.« Dieser in der aktuellen techniksoziologischen Diskussion, die nach der Abkehr vom ›technologischen Determinismus‹ vor allem die Gestaltungsspielräume der Technik in den Vordergrund schiebt, weitgehend vernachlässigte Aspekt der in Technik inkorporierten Arbeitsfolgen wird aber gerade bei der CIM-Technologie besonders deutlich.

Folgt man der Argumentation von Schultz-Wild (1988: 44), dann hat das »marktgängige, konkrete Technikangebot« eine präjudizierende Wirkung auf die Gestaltung der »Betriebs- und Arbeitsorganisation sowie des Qualifikationseinsatzes insbesondere in den Fertigungswerkstätten«. Demnach gibt es zum einen ein Angebot an technischen Lösungen der rechnerintegrierten Produktion, in denen »mehr oder weniger implizit bestimmte, tayloristisch ausgerichtete organisatorische Gestaltungsregeln sozusagen ›fest verdrahtet‹ enthalten sind, und von denen daher starke Einflüsse in Richtung auf eine Zentralisierung von Dispositionsfunktionen, eine verschärfte Arbeitsteilung und – zumindest längerfristig – auf eine Aushöhlung qualifizierter Produktionsarbeit ausgehen« (ebd.). Zum anderen gibt es »Techniken und Technikkonzepte, die zwar nicht in etwa in ähnlicher Weise alternative, betont qualifikationsorientierte, stärker ganzheitliche Arbeitsformen ›mittransportieren‹, die aber immerhin arbeitsorganisatorisch so variabel nutzbar sind, daß sie dem Anwenderbetrieb sowohl den Weg zum rechnergestützten Taylorismus als auch denjenigen zu Strukturen qualifizierter Produktionsarbeit erlauben« (ebd.). Die marktgängigen Techniken und CIM-Konzepte bilden damit den Gestaltungskorridor, der Spielräume für unterschiedliche Formen der Betriebs- und Arbeitsorganisation eröffnet, aber auch begrenzt.

5.2.4 Die Normung als »Weiche« zwischen zwei technischen Entwicklungspfaden

Vor diesem Hintergrund läßt sich die entwicklungsbegleitende Normung gewissermaßen als eine Weiche vor einer Verzweigung von Technologieoptionen und konkreten Technikpfaden interpretieren. Denn durch technische Normung ergibt sich in aller Regel eine Reduktion der Angebotskomplexität. Diese Weiche kann nun in Richtung Neo-Taylorismus oder aber in Richtung Post-Taylorismus gestellt werden. Je nach Weichenstellung in der Normung entspricht das marktgängige Angebot an CIM-Komponenten und Systemen eher der einen oder eher der anderen Richtung.

Aus der Perspektive des einzelnen Anwenders ist eine technische Norm eine Einflußgröße, durch die der technologisch bestehende Gestaltungsspielraum in arbeits- und betriebsorganisatorischer Sicht de facto stark eingeschränkt wird. Diese über technische Normung vermittelte Reduktion der arbeits- und betriebsorganisatorischen Kontingenz wird freilich nicht als solche vom Anwender registriert, weil er nicht die Technologie mit ihren Gestaltungsoptionen, sondern nur die genormte Technik mit ihrem eingegengten Gestaltungsspielraum vorfindet. Die technologieexternen Gestaltungsrestriktionen, die sich durch die Normung ergeben, werden daher vom Anwender als technische Restriktion interpretiert und als technischer Sachzwang hingenommen. Durch die technische Normung wird die gestaltungsoffene Technologie mithin in eine konkrete Technik überführt, die auf ein spezifisches »Referenzmodell« hin zugeschnitten ist. Oder anders formuliert: Die technische Normung überführt Gestaltungssoftware in Hardware, und die Gestaltungsregeln werden mit der genormten Technik mittransportiert.²⁹

Da sich die CIM-relevante Normung erst in ihrem Anfangsstadium befindet, können die Fragen der betrieblichen Implementation und der arbeitsorganisatorischen Folgen bislang nur teilweise bzw. spekulativ beantwortet werden. Gleichwohl läßt sich zum einen anhand von Beispielen³⁰ zeigen, daß die technische Normung von CIM-Schnittstellen die Angebote mit einem »inkorporierten Taylorismus« bevorzugt, dadurch die entsprechenden Techniken in ihrer Marktgängigkeit erhöht und infolgedessen die Rahmenbedingungen für eine »Requalifizierung« der Produktionsarbeit verschlechtert. Zum anderen ist aber auch unverkennbar, daß die technische Normung

29 Vgl. dazu auch den Beitrag von Grupe/Hamacher (1988) sowie Noble (1986).

30 Vgl. Eichener (1990), Voelzkow (1989a, 1993d) und Voelzkow/Eichener (1992a, 1993).

die Abkehr vom Taylorismus durch entsprechende Vorgaben unterstützen und solchen Techniken zum Durchbruch verhelfen kann, die ganzheitliche Arbeitsformen zumindest zulassen.

Zwar erscheint gerade bei den informationstechnischen Schnittstellen, die auf den ersten Blick nur dem Datenaustausch innerhalb bzw. zwischen informationsverarbeitenden Systemen dienen, der Bezug zur Arbeitsgestaltung besonders entfernt. Mit der Normung der textuellen, algorithmischen Programmierung numerisch gesteuerter Maschinen durch DIN 66 025 und DIN 66 215 existiert jedoch zumindest ein historisches Beispiel dafür, daß mit einer technischen Norm eine wesentliche Restriktion für die Realisierung einer spezifischen arbeitsorganisatorischen Option, nämlich der Werkstattprogrammierung, einherging.³¹

Ähnliche Weichenstellungen werden wohl auch mit der angelaufenen Normung von CIM-Schnittstellen verbunden sein. Arbeitsorganisatorische Implikationen werden insbesondere die zur Zeit konzipierten Schnittstellen innerhalb der NC-Verfahrenskette, die CAD-Schnittstelle sowie die Schnittstellen zwischen PPS und Werkstattsteuerung aufweisen. Dazu einige Stichworte:

1. Zunächst ist entscheidend, welche Schnittstellen überhaupt genormt werden. So erfordert die arbeitsorganisatorische Option einer Dezentralisierung der Feindisposition, die mit dem Einsatz spezieller, auf Fertigungsinseln zugeschnittener Leitstandssysteme verbunden ist, unter den realen Bedingungen der bisherigen technischen Ausstattung der Produktion eine Adaption der konventionellen, hierarchisch und monolithisch (d.h. in einem homogenen Software-Modul) implementierten Produktionsplanung und -steuerung (PPS). Die betrieblichen Realisierungschancen für teilautonome flexible Fertigungsstrukturen können somit durch eine Normung entsprechender Schnittstellen zwischen zentraler PPS, dezentralen Feinststeuerungssystemen für Fertigungsinseln und einem dazwischengeschalteten System zur Koordination der verschiedenen Inseln gezielt gefördert werden.
2. Ferner ist für die Realisierungschancen teilautonomer flexibler Arbeitssysteme zunächst von Bedeutung, wie bestimmte Schnittstellen gestaltet werden. So wird z.B. die Praktikabilität der Integration von Werkstattprogrammierung in eine teilautonome Arbeitsgruppe mit interner Aufgabenrotation davon beeinflusst, ob die CAD-NC-Schnittstelle uni- oder

31 Vgl. Grupe/Hamacher (1988), Hirsch-Kreinsen (1989), Noble (1986).

bidirektional ist oder welchen Nachbearbeitungsaufwand bei der Übergabe der Geometriedaten sie verursacht.

3. Schließlich hängen die betrieblichen Implementationschancen einer dezentralen, teilautonomen Werkstattsteuerung davon ab, wann bzw. in welcher Reihenfolge bestimmte Schnittstellennormen aufgestellt werden. So sehen die funktionell, nicht strukturell angelegten Unternehmensmodelle der Kommission CIM im DIN oder des auf europäischer Ebene normungsvorbereitenden ESPRIT-Projekts OSA (Open Systems Architecture) eine extrem hohe Zahl von Schnittstellen zwischen fein ausdifferenzierten, interdependenten Funktionen und Unterfunktionen vor, deren Normung nicht simultan, sondern sukzessiv erfolgt. Daraus ergibt sich, daß die Diffusion teilautonomer flexibler Fertigungsstrukturen davon beeinflußt werden kann, ob die Normungsaktivitäten frühzeitig die spezifischen Schnittstellen und die spezifische Adaption der PPS-Systeme, die für die Realisierung teilautonomer flexibler Fertigungsstrukturen im Rahmen von CIM-Systemen erforderlich sind, berücksichtigen. Die Frage ist, ob sie – entwicklungsbegleitend – strukturinnovative Modul- und damit auch Aufgabenzuschnitte ermöglichen oder ob sich die Normungssequenz an bereits entwickelten und am Markt angebotenen CIM-Komponenten orientiert, die auf konservativen, hierarchisch-zentralistischen Organisationsmodellen basieren (z.B. homogenen PPS-Systemen, die eine zentrale Feinsteuerung der Werkstatt integrieren).

Obwohl die funktionalen Modelle der Theorie nach grundsätzlich strukturneutral sein sollen, können sie aufgrund der Praxis des Marktes dennoch eine strukturkonservierende Wirkung entfalten, sofern dem nicht durch entsprechende verbandliche (oder auch staatliche) Steuerungsleistungen entgegengewirkt wird, bspw. durch die Förderung von Entwicklungs- und Normungsprojekten für CIM-Komponenten und Schnittstellen, die auf die spezifischen Anforderungen von teilautonomen flexiblen Arbeitssystemen abgestimmt sind.

5.3 Grenzen der Legitimation durch Partizipation in der entwicklungsbegleitenden Normung

Wie in Kapitel 3 bei der Darstellung der Arbeitsweise regelsetzender Organisationen deutlich geworden ist, basiert die Legitimation der Normung keineswegs nur auf einer »Herrschaft kraft Wissen« (Wolf 1988), sondern auch auf einer umfassenden Beteiligung aller »interessierten Kreise«, also auf einer dem Anspruch nach inklusiven funktionalen Repräsentation. An späterer Stelle wird noch näher darauf einzugehen sein, ob dieses Beteiligungsgebot von den regelsetzenden Organisationen hinreichend eingelöst wird (Kapitel 7). Schon in der traditionellen Normung bestehen erhebliche Unterschiede in den Beteiligungsmöglichkeiten verschiedener Interessensgruppen. Können hier Partizipationsdefizite, die aus einem Mangel an Verfügbarkeit von personellen und finanziellen Ressourcen sowie technischem Sachverstand entstehen, kaum kompensiert werden, besteht bei der in der entwicklungsbegleitenden Normung geforderten Verzahnung von Normung und F&E eine noch größere Gefahr, daß sich die formalen Beteiligungschancen für die Interessengruppen, die öffentliche Wertbezüge vertreten, kaum realisieren lassen. Gegenüber den involvierten Vertretern der großen Unternehmen und der hochgradig spezialisierten F&E-Einrichtungen (z.B. Fraunhoferinstitute) haben die Vertreter öffentlicher Interessen mit einer Reihe von Problemen zu kämpfen:

- Mangelnde Information über Institutionen und Verfahren der Normung, sowie über laufende Normungsvorhaben.
- Begrenzte technische Kompetenz.
- Finanzielle Restriktionen bei der Entsendung von Vertretern in die Normungsgremien.
- Mangelnde Verfügbarkeit von Sachmitteln (z.B. Versuchsanlagen, F&E-Kapazitäten etc.).
- Mangelnde Integration in die informellen Netzwerke der professionellen Fachgemeinschaften.

Diese Probleme gelten sowohl für die Organisationen der Verbraucher, Arbeitnehmer und Umweltschützer als auch für die Vertreter der öffentlichen Hand. Aus der Organisation des Normungsverfahrens erwachsen Beteiligungsbarrieren. Dazu zählen die langen Zeithorizonte, die mit einer dauerhaften Mitarbeit verbunden sind. Dazu gehört auch der Sachverhalt, daß gerade bei der entwicklungsbegleitenden Normung die wichtigen Entschei-

dungen häufig in vorgelagerten Expertenkreisen, die wesentliche Beiträge zur Entwurfsarbeit leisten, und nicht in den formell zuständigen Normenausschüssen getroffen werden. Die faktische Verlagerung von Normungsarbeiten in F&E-Teams oder -Projekte führt dazu, daß die offiziellen Normungsgremien die Entscheidungen, die in den Projektteams oder Unternehmenskonsortien getroffen werden, nur noch formell ratifizieren können. Hinzu kommt, daß Fragen der Sicherheit und der Sozial- und Umweltverträglichkeit in der Regel nur marginale Teilaspekte einer ansonsten technikimmanenten Normungsarbeit betreffen. Dies gilt in besonderem Maße für Systemtechnologien wie die rechnerintegrierte Produktion. Die Berücksichtigung dieser öffentlichen Drittinteressen ist jedoch gerade bei der entwicklungsbegleitenden Normung geboten, weil eine hohe Komplexität, der systemische Charakter, die Neuartigkeit der Technologien und/oder der Anwendungen sowie eine hohe Innovationsgeschwindigkeit häufig mit gesteigerten, unbekanntem und schwer abschätzbaren Risiken einhergehen.

Die entwicklungsbegleitende Normung erfordert deshalb eine frühzeitige antizipative Technikfolgenabschätzung. Diese Schlußfolgerung drängt sich auf, weil bei der entwicklungsbegleitenden Normung bereits im Forschungs- und Entwicklungsstadium wichtige Weichenstellungen zugunsten bestimmter Entwicklungspfade getroffen werden und weil die »interessierten Kreise« (im Sinne jener Gruppen, die von diesen Entscheidungen »betroffen« sind), ihre Interessen (noch) nicht formulieren und in den Normungsprozeß einspeisen können. Die entscheidungsreifen Sachverhalte und die damit verbundenen Implikationen sind ihnen überhaupt noch nicht bekannt. Während man also darüber streiten mag, ob in der traditionellen Normung den Kriterien einer Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« über die »Legitimation durch Partizipation« hinreichend entsprochen wird, dürfte unstrittig sein, daß eine solche Legitimationsbasis in der entwicklungsbegleitenden Normung wenig Sinn macht, solange nicht durch zusätzliche Maßnahmen sichergestellt wird, daß der Informationsvorsprung der involvierten Unternehmen und Forschungs- und Entwicklungsstätten durch Expertisen kompensiert werden, die auf die spezifischen Belange der ansonsten ausgeschlossenen »interessierten Kreise« zugeschnitten sind.

Die Beteiligung solcher nicht der Wirtschaft und nicht der involvierten Wissenschaft zuzuordnenden Interessen würde jedoch zumindest ermöglicht, wenn für die relevanten Aspekte der technischen Sicherheit und der Sozial- und Umweltverträglichkeit Gremien gebildet werden, die sich speziell mit Fragen der Ergonomie, der Sicherheit, des Datenschutzes etc. befassen und als Querschnittsgremien in die »rein« technischen Ausschüsse

hineinwirken. Zur Wahrnehmung von Koordinations- und Aufsichtsfunktionen sind zudem übergeordnete Gremien denkbar, die sich gezielt um die Einbeziehung der interessierten Kreise auch in die entwicklungsbegleitende Normung bemühen. Das auf Vorschlag der Europäischen Kommission eingerichtete Europäische Normungsforum läßt sich als ein erster Versuch in diese Richtung interpretieren. Durch solche zusätzlichen Maßnahmen ist zu gewährleisten, daß die Bringschuld der interessierten Kreise in eine Holpflicht der Normungsgremien umgewandelt wird. Die Normenorganisationen, die regelerarbeitenden Organisationen im Vorfeld der Normung und die Organisationen des Forschungstransfers müssen verpflichtet werden, auch alle relevanten nicht-wirtschaftlichen Interessen unaufgefordert über die jeweiligen Vorhaben zu informieren und zur Beteiligung aufzufordern.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, daß zumindest in der entwicklungsbegleitenden Normung das Legitimationsprinzip Partizipation nicht tragfähig ist, sofern nicht die Partizipationsfähigkeit der interessierten Kreise über den Einbau einer Technikfolgenabschätzung hergestellt werden kann. Nur auf der Grundlage einer Technikfolgenabschätzung können jene kollektiven Akteure, die Belange der Arbeitnehmer, der Verbraucher und des Umweltschutzes repräsentieren, die Expertise und Kompetenz erwerben, die unerläßlich ist, um effektiv an der entwicklungsbegleitenden Normung mitarbeiten zu können. Eine Technikfolgenabschätzung ist niemals wertfrei. Sie wird immer – und diesen Zusammenhang macht der Begriff der »Technikbewertung« deutlicher – aus dem Blickwinkel bestimmter Bewertungskriterien durchgeführt. So wie die Normungsgremien – nach DIN 820 – interessenpluralistisch besetzt werden müssen, so müßte nach der Verfahrenslogik auch die entwicklungsbegleitende Normung die verschiedenen Interessenbezüge widerspiegeln. Es erscheint daher nur konsequent, wenn sowohl die Normenorganisationen als auch die staatlichen Institutionen, die die entwicklungsbegleitende Normung als Bestandteil der Technologieförderung unterstützen, den Engpaß in der Beteiligung der interessierten Kreise erkennen und sich veranlaßt sehen, die drohende »soziale Schließung« aufzubrechen und die ausgeschlossenen Interessen über die Installierung partizipativer Maßnahmen doch in den Prozeß der entwicklungsbegleitenden Normung zu integrieren. Beispiele für diesen Ansatz sind die BMFT-Förderungen der normungsvorbereitenden F&E im Zusammenhang mit der Normung von CIM und der Qualitätssicherung.

Kapitel 6

Grundlagen verbandlicher Regierungsfähigkeit in der technischen Regelsetzung

Die gesellschaftliche Techniksteuerung liegt nicht nur in der Hand des Staates, sondern auch in der Zuständigkeit von privaten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz. Letzteren ist insbesondere für die Operationalisierung der gesetzlichen Anforderungen im Hinblick auf die technische Sicherheit und den Umweltschutz bescheinigt worden, einen wesentlichen Beitrag zur »Staatsentlastung« zu erbringen.¹ »Regeln der Technik sind ein hervorragendes Feld technisch-wirtschaftlicher-sozialer Selbstverantwortung und staatsentlastender privatrechtlicher Betätigung. Je mehr die dazu Berufenen des technischen Sektors diese seltene Gelegenheit eigenverantwortlichen Handelns nutzen, um so besser für Technik und Wissenschaft, um so besser auch für Staat und Gemeinwohl« (Balke 1972b: 30).

Allerdings läßt eine solche Funktionszuschreibung noch offen, auf welcher Grundlage die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz imstande sind, diese gesellschaftlichen Ordnungsfunktionen zu erfüllen. In jenen Beiträgen, die mehr oder weniger euphorisch in der technischen Regelsetzung privater Instanzen eine staatsentlastende Tätigkeit sehen, bleibt die Frage unterbelichtet, unter welchen institutionell-organisatorischen Voraussetzungen die beschriebene Form der verbandlichen Staatsentlastung überhaupt greift.

Diese Frage bezieht sich (zunächst) nicht auf die rechtsdogmatischen »Bauchschmerzen« jener Kritiker dieser klammheimlichen Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf nicht-staatliche Akteure, die demokratietheoretische Vorbehalte provoziert (vgl. dazu Kapitel 7). Es geht auch nicht um die juristischen Kunstgriffe, mit denen technische Regelwerke privater Vereine mit Rechtsnormen verknüpft werden. Es wird vielmehr die weitverbrei-

1 Vgl. bspw. Balke (1972a), Endell/Grefen/Schwarz (1980: 349), Herschel (1972), Köblle (1980) oder Schlecht (1978).

tete Annahme in Frage gestellt, daß immer dann, wenn der Staat den privaten Instanzen ihre Kompetenzen beläßt, diese auch tatsächlich – quasi automatisch – in erwarteter Weise geeignete technische Regelwerke produzieren, die sodann als Hilfsmittel der Techniksteuerung herangezogen werden können. In diesem Kapitel soll deshalb geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen und aufgrund welcher sozialen Mechanismen es den regelsetzenden Verbänden überhaupt möglich ist, den (regulativen) Aufgabenbereich der Techniksteuerung abzudecken und entsprechende Regeln der Technik aufzustellen. Zu untersuchen ist, was die »Regierungsfähigkeit« solcher nichtstaatlichen Instanzen aufbaut und auf Dauer stellt.

Aufbauend auf eine einfache Systematik der spezifischen Probleme, die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz erfolgreich lösen müssen, um ihre »staatsäquifunktionalen« Potentiale zu entfalten (Abschnitt 6.1), wird unter Verwendung einer organisationssoziologischen Systematik denkbarer Quellen verbandlicher »Regierungsfähigkeit« (Abschnitt 6.2) gezeigt, daß die regelsetzenden korporativen Akteure ihre erforderlichen Ressourcen nicht (in ausreichendem Maße) endogen (also durch Übertragung entsprechender Rechte und Ressourcen durch ihre Mitglieder) gewinnen, sondern auf eine externe Stützung angewiesen sind (Abschnitt 6.3).

6.1 Organisatorische Voraussetzungen der Staatsentlastung durch private Regierungen

Theoretisch spricht einiges dafür, daß technische Regeln auf freiwilliger Basis nicht oder nicht in geeigneter Weise zustandekommen. Zwar mag angesichts der Schwierigkeiten, durch einseitiges Staatshandeln technische Sicherheit zu gewährleisten, die Kooperation von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft bei der erforderlichen Konkretisierung abstrakt gehaltener Sicherheitsziele vorteilhaft erscheinen. Die Vorteilhaftigkeit einer Kooperation erklärt aber nicht ihr Zustandekommen. Daß private Organisationen technische Regelwerke aufstellen, die als Hilfsmittel bei der Operationalisierung unbestimmter Rechtsbegriffe genutzt werden können, ist vielmehr unwahrscheinlich, wenn man sich die Organisationsprobleme vor Augen hält, die regelsetzende Verbände bewältigen können müssen, bevor die Staatsentlastung zustandekommt.

Die Korporatismusforschung hat anhand anderer Beispiele der Übernahme öffentlicher Funktionen durch organisierte Interessen gezeigt, daß die verbandliche Kompensation staatlicher Defizite, also die Produktion öffentlicher Güter durch privatrechtlich verfaßte Interessenorganisationen, die »Kooperationsfähigkeit« und »Kooperationsbereitschaft« der organisierten Interessen erfordert, wobei sich der Begriff der »Kooperationsfähigkeit« auf das intermediäre Organisationspotential der Verbände bezieht², während der Begriff »Kooperationsbereitschaft« für die Bereitstellung dieses intermediären Potentials für öffentliche Belange steht.

Die Kooperationsfähigkeit der Verbände erfordert ein intermediäres Potential, das sie in die Lage versetzt, öffentliche Funktionen anstelle staatlicher Instanzen oder in Kooperation mit ihnen zu übernehmen. Es muß den Verbänden möglich sein, ein Mindestmaß an Kompatibilität zwischen der Definition des jeweiligen Gruppeninteresses und dem öffentlichen Interesse herzustellen und entsprechende Verhaltensanforderungen intern durchzusetzen. Kooperationsfähig sind Verbände erst dann, wenn sie in der Lage sind, drei Hürden zu nehmen:

- Sie müssen Mitglieder gewinnen, an sich binden und zur Mitarbeit (und sei es in Form einer Bereitstellung von Ressourcen) bewegen können (Mobilisierungsproblematik);
- Sie müssen Entscheidungen treffen können, d.h. sie müssen die Heterogenität von Mitgliederinteressen in eine homogene Einheit überführen können, die zudem tunlichst noch mit den jeweils anvisierten öffentlichen Interessen in Einklang stehen soll (Entscheidungsproblematik);
- Sie müssen die intern oder mit »Dritten« ausgehandelten Entscheidungen, soweit sie das Verhalten ihrer Mitglieder betreffen, auch gegenüber ihren Mitgliedern bzw. gegenüber den Adressaten der technischen Regeln durchsetzen können (Verpflichtungsproblematik).

2 »Inwieweit die Verbände in der Lage sind, die ... für die Stabilität des politischen Systems essentiellen Ordnungsfunktionen tatsächlich zu erfüllen, ist vor allem ein organisatorisches Problem: Seine Lösung hängt davon ab, wie groß das intermediäre Potential der zwischen »Basis« und »Steuerungszentrum« vermittelnden verbandlichen Organisationsstrukturen ist und mit welcher Belastung die Willensbildungs- und Kontrollmechanismen der kooperierenden Organisationen angesichts des Konflikts zwischen den begrenzten Möglichkeiten einerseits und den über sie hinausgehenden Aspirationen ihrer Mitglieder andererseits fertig werden können« (Streeck 1981: 12 f.).

Erst wenn diese organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind, kommen Interessenverbände und ihre gemeinsamen Gremien funktionaler Repräsentation für eine Indienstnahme bei der Produktion öffentlicher Güter überhaupt in Betracht. Für die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz sind diese organisatorischen Voraussetzungen mit spezifischen Problemen verbunden:

Mobilisierungsfähigkeit

Die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz müssen den Sachverstand der »interessierten Kreise« mobilisieren, d.h. die Bereitschaft der Sachverständigen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik/Verwaltung wecken können, an der technischen Regelsetzung teilzunehmen. Technische Regeln sind Kollektivgüter. Der durch Vorliegen technischer Regeln eintretende Nutzen kommt auch jenen Akteuren zugute, die sich nicht an ihrer Erstellung beteiligen. Deshalb ist zu fragen, was individuell-rationale Akteure motiviert, Zeit, Geld und Wissen für die technische Regelsetzung bereitzustellen. Dieser Mobilisierungsbedarf wird noch erhöht durch das Gebot, eine möglichst vollständige Präsenz aller Gruppen sicherzustellen, die potentiell durch die zur Disposition stehenden technischen Regeln betroffen sein könnten. Diese möglichst vollständige Präsenz ist für die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz aus zwei Gründen unverzichtbar: Zum einen gilt es, durch Inkorporierung der relevanten Interessenträger einer nachträglichen Kritik durch Nichtbeteiligte, aber gleichwohl Betroffene vorzubeugen. Zum anderen müssen die regelsetzenden Instanzen eine umfassende Vertretung anstreben, um nach außen hin »glaubwürdig zu bleiben«. Gerade ihre Fähigkeit, als »Clearingstelle« zu fungieren, ist ja für staatliche Instanzen ein wichtiger Grund, den regelsetzenden Verbänden ihre Kompetenzen zu belassen.

Entscheidungsfähigkeit bei heterogener Interessenlage

Technische Regeln gelten gemeinhin aufgrund ihrer naturwissenschaftlich-technischen Grundlagen als objektiv feststellbare Größen. Wäre dem so, dann läge die entscheidene Hürde der verbandlichen Regelsetzung allein in der mehr oder minder erfolgreichen Mobilisierung des Sachverstandes. »Wissen« und nicht »Interesse« wäre das ausschlaggebende Kriterium bei der technischen Regelsetzung. Die Entscheidungsfähigkeit der regelsetzenden Verbände wäre dann kein zusätzliches Organisationsproblem, denn tech-

nische Regeln könnten ohne Berücksichtigung außertechnischer Wertbezüge aufgestellt werden. Eine solche Interpretation führt jedoch in die Irre.

Technische Regeln, insbesondere jene Regeln mit Rechtsrelevanz (also bspw. Emissions- und Immissionsgrenzwerte³) sind – gleichgültig, ob sie von staatlichen Stellen oder privaten Organisationen aufgestellt werden – letztendlich immer politische Entscheidungen. Dies gilt selbst dann, wenn sie auf der Grundlage naturwissenschaftlicher Erkenntnisse gefällt werden. Die »Regeln der Technik« beschränken sich keineswegs nur auf sachliche Beschreibungen von technischen Funktionszusammenhängen. Es geht ihnen nicht nur darum, »die den Dingen innewohnende Gesetzmäßigkeit« aufzudecken, sondern »entsprechend ihrer utilitären Zielsetzung um die Auswahl der Mittel, die geeignet sind, einen gewollten Zweck zu erreichen; es geht ihnen nicht um wertfreie kausale Erkenntnis, vielmehr um werthafte finale Gestaltung, nicht um kognitive, sondern um volitive Denkkakte« (Herschel 1968: 617).

Wenn bspw. in einem Normenausschuß technische Sicherheitsanforderungen einer potentiell gefährlichen Anlage beurteilt und die »Sicherheit« durch eine technische Norm verankert werden soll, dann mag der außenstehende Laie vermuten, daß der Begriff der »Sicherheit« wörtlich zu nehmen sei. »Sicherheit« würde demnach bedeuten, daß überhaupt nichts mehr passieren kann. Zumindest den Angehörigen der technischen Disziplinen, also den »Sachverständigen«, ist jedoch klar, daß es eine absolute Sicherheit einer potentiell gefährlichen Anlage nicht geben kann. Deshalb sprechen die Experten dann von einer »sicheren« Anlage, wenn diese nach dem von ihnen definierten »Stand der Technik« sicher genug ist. Eine solche Aussage enthält jedoch immer eine Wertung. Die verbleibenden Risiken werden als zumutbar eingestuft. Es geht also nicht um eine völlige Risikofreiheit, sondern um die Festlegung einer relativen Sicherheit, was jedoch entsprechende Wertungsmaßstäbe erfordert, und diese Wertungsmaßstäbe sind naturgemäß nicht technischer Natur, sondern beziehen sich auf spezifische Interessen (bspw. der wirtschaftlichen Zumutbarkeit).

Technische Regeln sind damit, auch wenn sie scheinbar nur vereinbarte Festlegungen und Vereinheitlichungen von Begriffen, Bezeichnungen, Kennwerten, Abmessungen, Eigenschaften, Verfahren, technischen Abläufen und sonstigen Sachverhalten darstellen, »Steuerungselemente in technischer und ökonomischer Hinsicht und dienen als Maßstab zur Bewertung

3 Grenzwerke machen besonders deutlich, daß es bei technischen Regeln um politische Entscheidungen geht; vgl. dazu auch den Band von Winter (1986).

technischen Handelns und seiner Auswirkungen« (Eckardt 1989: 4). Zemlin (1975: 53) versteht deshalb unter technischen Normen »technisch-normative Festlegungen«. Noch klarer formuliert Strecker (1973: 9) den sozialen Gehalt technischer Normen, wenn er sie als »Festlegungen oder Niederschreibungen sozial adäquater Verhaltensweisen oder Fakten auf dem Gebiet der Technik und der Wirtschaft« definiert.⁴ Damit ist inhaltlich zwischen deskriptiven Sätzen, beispielsweise Begriffsdefinitionen, und präskriptiven Sätzen, beispielsweise konkreten Verfahrensanweisungen, zu unterscheiden (ebd.).

Technische Regeln sind Resultate eines Aushandlungsprozesses. Sie sind ein Kompromiß, den einbezogene Sachverständige unter Beachtung verschiedener, insbesondere auch ökonomischer Interessen finden. Die außertechnischen Wertbezüge ermöglichen überhaupt erst die Festlegung von Technikstandards. »... it is not possible to use technical standards in policy-making objectively deducible from technical and scientific data, standards always represent an implicit evaluation of environmental conditions and, mediately, of human life, health and well-being« (Majone 1976: 38). Aufgrund dieser heterogenen außertechnischen Wertbezüge sind technische Regeln ausgesprochen konfliktträchtig.

Gerade der Interessenbezug technischer Regeln erklärt, warum ein so großer Wert auf die Beteiligung aller von einer technischen Regel Betroffenen bei der Regelerstellung gelegt wird. Gäbe es einen solchen Interessenbezug nicht, wäre es gleichgültig, wer eine technische Regel produziert; es käme nur auf die Sachkompetenz an. Je erfolgreicher aber die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz bei der Mobilisierung der »interessierten Kreise« und des auf verschiedene Interessengruppen verteilten Sachverständigen sind, desto unwahrscheinlicher oder zumindest schwieriger wird die Verabschiedung technischer Regeln im Konsens aller beteiligten Kräfte.

Verpflichtungsfähigkeit

Wie aus anderen Zusammenhängen der Verbändeforschung bekannt ist, sind gerade im Hinblick auf die Verpflichtungsfähigkeit von privaten Regierungen Zweifel angebracht. Zwar sind in den Satzungen von organisierten Interessen mitunter auch Sanktionen (beispielsweise die Verwarnung, die Rüge, der Leistungsentzug oder gar der Ausschluß) vorgesehen, mit denen jene Mitglieder »bestraft« werden können, die gemeinsame Beschlüsse mißach-

4 Vgl. auch Joerges (1989).

ten⁵, dieses Sanktionspotential dürfte jedoch in aller Regel nicht ausreichen, um den Mitgliedern den erforderlichen Gehorsam aufzunötigen.

Solche Zweifel an der Verpflichtungsfähigkeit drängen sich auch für die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz auf. Ihre technischen Regeln sind als solche nicht rechtsverbindlich. Die regelsetzenden Organisationen müssen daher andere motivationale und/oder materielle Ressourcen zur Implementation der technischen Regeln generieren können. Da die Befolgung zumindest bei den regulativen technischen Regeln zusätzliche Kosten erzeugt, kann die Befolgungsbereitschaft bei den Adressaten keineswegs als selbstverständlich unterstellt werden. Es ist zu klären, wodurch die technischen Regeln bei ihren Zielgruppen Bindungswirkung erlangen.

6.2 Quellen verbandlicher Regierungsfähigkeit

Um Mitglieder zu bestimmten Handlungen bewegen und gleichzeitig unerwünschte Handlungsalternativen ausschalten zu können, braucht eine Organisation Macht. Eine mögliche Klassifikation verbandlicher Machtressourcen läßt sich auf der Grundlage einer Systematisierung verbandlicher Aktivitäten entwickeln. Drei Komplexe denkbarer Verbandsaktivitäten lassen sich voneinander abgrenzen: Dem ersten Komplex ist die häufig unter dem Stichwort »Interessenvertretung« erfaßte Vermittlung zwischen Mitgliedern und »Dritten« wie z.B. Staat, Gewerkschaften, Kunden, Lieferanten etc. (politische Funktion) zuzurechnen. Der zweite Komplex umfaßt die Erstellung von (Dienst-)Leistungen, die ausschließlich den Mitgliedern zugute kommen (ökonomische Funktion). Der dritte Komplex bezieht sich auf die Generierung, den Ausbau und die Pflege von Solidarnormen, die bei den Mitgliedern identitätsstiftend wirken (solidarische Funktion). Diesen verbandlichen Tätigkeitsfeldern lassen sich drei Ressourcenquellen zuordnen, die es einem Verband ermöglichen, das Verhalten seiner Mitglieder zielgerichtet zu beeinflussen. Abgrenzungskriterium ist dabei die Trägerschaft der Ressourcen, die verbandliche Regierungsfähigkeit ermöglichen können.⁶

5 Vgl. z.B. Grochla (1959: 167), Schmädel (1968: 49 ff.), Schmolders (1965, 100) oder Weigand (1968: 52 ff.).

6 Diese Klassifikation kann als eine für verbandssoziologische Untersuchungen geeignete Weiterentwicklung einer Unterscheidung von Etzioni (1961) interpretiert werden, der bekanntlich drei Machtmittel einer Organisation voneinander abgrenzte:

So können »Dritte«, in der Regel die kollektivexternen Adressaten des kollektiven Handelns, der Organisation Sanktionspotentiale vermitteln (Zwang), die zur internen Durchsetzung konformen Verhaltens der Mitglieder genutzt werden können. Ferner kann der Verband selbst sein Dienstleistungspotential zur Durchsetzung konformen Mitgliederverhaltens einsetzen (Belohnung durch selektive, »Außenseiter« diskriminierende Dienstleistungen). Schließlich können die Mitglieder des Verbandes aufgrund von sozialen Normen und Symbolen den Verhaltenszumutungen Folge leisten; in diesem Fall ermöglichen die Normen und Symbole die Durchsetzung von Verbandsimperativen.

Verbandliche Inanspruchnahme von Sanktionsmitteln »Dritter« (Zwang)

Die Mitgliedschaft und Mitwirkung in einem Verband oder die Einhaltung von Handlungsanweisungen, die eine private Regierung aufstellt, können das Ergebnis des Bemühens sein, ansonsten anstehende Sanktionen »Dritter« zu umgehen. Bei dem »Dritten« wird es sich in der Regel um den Adressaten handeln, auf den die Interessengruppe durch den Verband oder das verbandliche Verhandlungssystem einwirken will. So versuchen z.B. die Gewerkschaften mitunter, tarifpolitische Durchbrüche bei jenen Unternehmen zu erreichen, die dem entsprechenden Arbeitgeberverband nicht angehören. Die Nichtmitgliedschaft in dem Arbeitgeberverband wird in diesem Fall de facto durch die Gewerkschaft »bestraft«. Eine solche Politik der gezielten Diskriminierung von »Außenseitern« führt häufig erst dazu, daß sich verbandliche Verhandlungssysteme aufbauen lassen. So läßt sich bei dem tarifpolitischen Verhandlungssystem von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften nachzeichnen, daß die (nicht unbedingt intendierte) wechselseitige Stabilisierung durch eine wechselseitige Nutzung der Sanktionspotentiale der Konfliktpartner gegenüber den nicht organisationswilligen Gruppen der jeweiligen Verbandsdomänen beruht.⁷

(Macht durch Zwang (coercive power), Macht durch Belohnung (remunerative power), Macht durch Normen und Symbole (normative power). Vgl. auch Wilson (1973), der zu einer ähnlichen Systematik im Hinblick auf die Beitritts- und Beitragsmotive von Verbandsmitgliedern gelangt.

- 7 Solche gewerkschaftlichen »Organisationshilfen« für Arbeitgeberverbände zeigt das Beispiel der Entstehungsgeschichte des Arbeitgeberverbandes in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Die Einheitsgewerkschaft dieses heterogenen Wirtschaftssektors hat der nach einzelnen Wirtschaftssparten fragmentierten Gegenseite der Arbeitgeber durch das gezielte gegenseitige Ausspielen die Gründung eines ebenfalls den

Verbandlich generierte selektive Anreize (Belohnung)

Verbände bieten in aller Regel auch Leistungen an, die ausschließlich den Mitgliedern der Organisation gewährt werden. Nicht nur Solidarität zwischen Gruppenmitgliedern, sondern auch Tausch zwischen Verband und Mitgliedern stabilisiert einen Verband als Organisation. Dadurch können sich Mitgliedschaftsmotiv und originärer Organisationszweck verselbständigen. Das Mitglied ist Mitglied nicht wegen der Kollektivgüter, die die Organisation erstellt (in den Genuß dieser Güter käme der Akteur auch ohne Mitgliedschaft), sondern wegen der angebotenen selektiven Güter, also aus ökonomischen Gründen. Es ist nun denkbar, daß der Verband seine selektiven Güter als Ressource zur Durchsetzung einer Entscheidung nutzt, die eine Handlung seiner Mitglieder einschließt, zu der sie ansonsten freiwillig nicht bereit wären. Das selektive, Außenseiter diskriminierende Leistungsspektrum wird damit zum Drohpotential. Derartige verbandliche Sanktionsmittel greifen allerdings nur dann, wenn die Kosten, die im Falle nicht-kooperativen Handelns auf das Gruppenmitglied durch Verlust der Verbandsleistungen zukämen, höher sind als die möglicherweise eintretenden Gewinne, die durch nicht-kooperatives Handeln realisiert werden können.

Solidarnormen (soziale Normen und Symbole)

Verbandsbeitritt und -beitrag einschließlich der Befolgung von Verbandsimperativen können schließlich auch das Ergebnis nicht eigeninteressierter, d.h. individuell-»irrationaler« Entscheidungen sein. »Irrational« ist ein Verbandsbeitritt und -beitrag dann, wenn sich ein Akteur kooperativ zeigt, obwohl mit diesem Verhalten keine individuell zurechenbaren Vorteile verbunden sind, deren Nutzen die Kosten des kooperativen Handelns übersteigen. Das kooperative Handeln ist in diesem Fall selbst der Zweck und nicht ein Mittel. Für einen korporativen Akteur erwächst aus einer solchen wertrationalen oder traditionellen Bindung der Mitglieder ein gewisser Spielraum für autonomes Handeln, das sich zumindest partiell von den unmittelbar auf Eigennutz ausgerichteten (aber aufgrund der Bindung nicht präsenten) Mitgliederinteressen lösen kann. Die Handlungsanweisungen des korporativen Akteurs werden befolgt, weil die Verbandsregeln aus Perspektive des Ein-

gesamten Sektor umfassenden Arbeitgeberverbandes gewissermaßen aufgenötigt; das Verhandlungsmandat des umfassenden Arbeitgeberverbandes stützte sich damit faktisch auf die Sanktionspotentiale der Einheitsgewerkschaft. Vgl. dazu Hilbert/Voelzkow (1987).

zelmitglieds – ungeachtet etwaiger Kosteneffekte – einen Anspruch auf Einhaltung einschließen, der nicht in Frage gestellt wird. Das Kollektivgut der Gruppe kommt zustande, weil die einzelnen Mitglieder gemäß akzeptierter Normen agieren. Die vom Verband generierten oder reaktivierten Solidarnormen suspendieren die Kriterien individuell-rationalen Handelns. Die Gruppenmitglieder orientieren sich an eben diesen Normen und nicht (mehr) an individuellen Kalkülen. Durch Rückgriff auf eine berufsständische Ethik, auf die Ehre der Profession, auf den Ruf der Industrie etc. wird einzelwirtschaftliche Rationalität ausgeschaltet und dadurch Verbandsbeitritt und -beitrag gesichert.

Gerade was die letztgenannte Quelle verbandlicher Handlungsfähigkeit anbelangt, ist hier nur am am Rande auf die mittlerweile in der sozialwissenschaftlichen Diskussion geläufige These hinzuweisen, nach der ein Verfall solcher solidarischen und normativen Orientierungen zu verzeichnen ist. Skeptische Stimmen vermuten angesichts der zunehmenden Pluralisierung der Interessenprofile und der Erosion traditioneller Kollektive und Kollektivbegriffe, daß auch mit einer Auflösung der traditionellen Solidaritätsmuster zu rechnen sei. Zur Charakterisierung der veränderten sozialstrukturellen Gegebenheiten wird dabei oft auf den Begriff der »Individualisierung« zurückgegriffen. Befunde der empirischen und theoretischen Sozialstrukturforschung führen zu der These, »daß ›moderne‹ Sozialstrukturen dahin tendieren, großflächige Gleichförmigkeiten der sozialen Lage und des sozio-kulturellen Milieus zu ersetzen und an deren Stelle atomisierte, pluralisierte, im raschen Wandel befindliche und deshalb wenig assoziationsgeeignete soziale und kulturelle Formationen treten zu lassen« (Offe 1989: 16). Für die Interessenverbände als eine der tragenden Säulen des Systems der Interessenvermittlung (neben den Parteien) hätte dies überaus problematische Folgen. Bezogen auf die Systematik möglicher Quellen verbandlicher Regierungsfähigkeit hieße dies, daß sich infolge eines allgemeinen Verlustes kollektiver Identitäten eine »Austrocknung der vororganisatorischen Quellen formaler Organisation und organisatorischer Loyalität« (Streeck 1987: 475) ergibt, was die intermediären kollektiven Akteure in ihrer binnenorganisatorischen Stabilität schwächen würde. »Steigende Vielfalt an der Basis intermediärer Organisationen ... droht diesen eine Ressource zu entziehen, die für deren spezifisches Funktionieren bislang unentbehrlich schien: jene elementare, aus sozialer Homogenität erwachsende ›mechanische Solidarität‹, auf deren Grundlage allein vermittelnde Organisationen im Austausch mit ihresgleichen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ›organische Solidarität‹

erzeugen können – oder jedenfalls konnten« (Streeck 1987: 477).⁸ An dieser Stelle soll offen bleiben, ob diese in Anlehnung an Durkheims Begrifflichkeiten thematisierten Krisentendenzen tatsächlich unaufhaltsam voranschreiten oder ob im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung nicht auch neue Bindungen erwachsen, die die alten ablösen und ersetzen. Die technische Regelsetzung zumindest kommt, wie nachfolgend gezeigt wird, auch ohne ein solches »selbstloses Handeln« der Beteiligten und der Adressaten ihrer privaten Regierung aus.

6.3 Grundlagen verbandlicher Regierungsfähigkeit in der technischen Regelsetzung

6.3.1 Verpflichtungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz bei der Durchsetzung technischer Regeln

Wendet man die vorgestellte Klassifikation verbandlicher Ressourcen im Hinblick auf die Frage an, wie die hier untersuchten Organisationen das für technische Regelwerke erforderliche Maß an Regierungsfähigkeit generieren, so bietet sich das folgende Bild.

Eine untergeordnete Rolle spielen die selektiven Verbandsleistungen als Sanktionspotential gegen jene Akteure, die technische Regeln mißachten. Dies zum einen, weil die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz nicht über ein entsprechend gewichtiges Bündel an selektiven Verbandsleistungen verfügen, zum anderen, weil ein solches Sanktionspotential – wäre es vorhanden – aus Gründen der verbandlichen Stabilität wohl kaum gegen jene Mitglieder einsetzbar wäre, denen nicht mehr vorzuwerfen ist als die Nichteinhaltung von technischen Regeln, deren Bindungswirkung sich per definitionem nur durch die Akzeptanz des Normadressaten ergeben soll.

Viel wichtiger für eine erfolgreiche Implementation sind Solidarnormen. Adressaten technischer Regelwerke sind vor allem die Ingenieure. Bei dieser Berufsgruppe spielen normative Standards wie z.B. die Ethik der Profession oder eine berufsständische Ehre eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Einhaltung technischer Regeln kann damit etwas sein, was sich der In-

8 Vgl. dazu auch Offe (1984b); Raschke (1985) und Inglehardt (1989) sowie den Beitrag von Heinze/Hilbert/Voelzkow (1990).

genieur »selbst schuldig« ist.⁹ Die historischen Untersuchungen von Lundgreen (1979) und Bolenz (1987) zeigen, daß die Entstehungsgeschichte der organisierten technischen Normsetzung auf das engste mit den Professionalisierungsbestrebungen der Ingenieure verbunden war. Es wäre weitere Untersuchungen wert, ob und inwieweit über die Bezugnahme auf Standesinteressen von Berufskategorien (vor allem der Ingenieure) in der Normsetzung die einseitige Orientierung auf gewerbliche Interessen eingeschränkt und um Aspekte des Arbeits- oder Umweltschutzes ergänzt wurde. Die technischen Regelwerke lassen sich nämlich »gewissermaßen als einen ständischen Gewissensanruf, als die Festlegung eines ständisch-ethischen Leistungsminimums bezeichnen« (Herschel 1968: 619).¹⁰

Durch derartige Solidarnormen und professionelle Standards wird die Implementation der technischen Regeln ohne jeden Zweifel erleichtert, aber gewährleistet wird sie damit nicht. Vor allem die Einhaltung der regulativen, sicherheits- und umweltschutzinduzierten technischen Regeln kann mit Kosten verbunden sein, die eine Mißachtung allzu attraktiv machen. Die wohl wichtigste Ressource der regelsetzenden Verbände ist daher die Inanspruchnahme von Sanktionsmitteln »Dritter«.

Zu denken ist dabei zunächst an die Abnehmer jener Produkte, für die technische Regeln aufgestellt wurden. Die Kunden können die Einhaltung der technischen Regeln in ihren Einkaufsbedingungen festschreiben, was aus der Perspektive der Anbieter zu der Notwendigkeit führt, die Regeln einhalten zu müssen, um überhaupt noch verkaufen zu können. Die Sanktionspotentiale gehen in diesem Fall also von den Kunden aus: Derjenige, der sich nicht an die technische Regel hält, wird durch Minderung des Auftrageingangs bestraft.¹¹ Allerdings ist bei technischen Regeln, die eine In-

9 In mehreren Interviews, die im Rahmen des Projekts »Die Organisation von Wirtschaftsinteressen der Umweltschutzindustrie« geführt wurden, ist diese an professionellen Leitbildern orientierte Befolgungsbereitschaft von Ingenieuren auch aus der Industrie herausgehoben worden. »Ich habe ein Technikerherz und keine zwei Herzen«. »Die Einhaltung ... ist Ehrensache« (ebd.). »Die Techniker arbeiten in einer eigenen Gedankenwelt, gehorchen einer eigenen, ausschließlich an der Technik orientierten Verantwortlichkeit und lassen dabei wirtschaftliche oder pragmatische Gesichtspunkte in den Hintergrund treten«; vgl. dazu Voelzkow/Hilbert/Heinze (1987).

10 Vgl. dazu auch Mai (1989a) und Hortleder (1970).

11 In den Gesprächen mit Repräsentanten der Industrie ist der Zwang zur Einhaltung der technischen Regeln, der sich aus der normgerechten Nachfrage ableitet, mehrfach betont worden. »Kein Produkt läßt sich heute noch ohne die Berücksichtigung der Normung verkaufen«

ternalisierung externer Effekte bezwecken, nicht ohne weiteres davon auszugehen, daß die Abnehmer der betreffenden Produkte die technischen Regeln übernehmen, weil damit zumeist eine Verteuerung des Produkts verbunden ist.

Ein weiterer »Dritter«, der den technischen Verbänden de facto Sanktionsmittel zur Implementation sicherheits- und umweltschutzrelevanter Regeln bereitstellt, ist der Staat. Dieser kann den verbandlich aufgestellten technischen Regeln ein gewisses Maß an Allgemeinverbindlichkeit verleihen. Zwei Wege in diese Richtung sind denkbar und werden in der Praxis auch beschritten: Zum einen kann der Staat die technischen Regeln in Rechtsnormen überführen oder in Rechtsnormen auf technische Regeln verweisen, zum anderen kann die Rechtsrelevanz technischer Regeln durch Richterrecht hergestellt werden. Insbesondere durch die auf solche Weise hergestellte Gefahr für den Normadressaten, bei Nichteinhaltung der Verbandsregeln im Streitfall »vor den Kadi gezogen« zu werden, ergibt sich eine gewisse Zuverlässigkeit in der Implementation der technischen Regeln.

Konkrete Aussagen über umwelt- oder sicherheitstechnische Details findet man in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend in verbandlichen Regeln der Technik.¹² Nicht der Staat, sondern die »Ingenieure und ihre zumeist privatrechtlichen Gremien der technischen Normung bestimmen, wie sicher »sicher genug« im Bereich der technischen Sicherheit ist« (Zöpel 1988: 10). Das deutsche Umwelt- und Technikrecht legt zwar rechtlich verbindliche Sicherheitsziele fest, enthält sich aber gewöhnlich der sicherheitstechnischen Detailregelung; die Verhaltens- und Beschaffenheitsanforderungen werden vielmehr mit unbestimmten Rechtsbegriffen und General Klauseln wie »allgemein anerkannte Regeln der Technik«, »Stand der Technik« oder »Stand von Wissenschaft und Technik« vage umschrieben.¹³

12 Die Anmerkungen zur Rechtsrelevanz betreffen nicht nur die deutschen Regeln der Technik, sondern schließen die europäischen Normen mit ein, denn diese werden als DIN-EN-Normen vom Deutschen Institut für Normung übernommen und verbreitet; so gesehen sind die europäischen Normen zugleich eine Teilmenge der in Deutschland geltenden Regeln der Technik.

13 Der Gesetz- und Ordnungsgeber bedient sich bei seinen rechtlichen Vorgaben, die unbestimmte Rechtsbegriffe beinhalten, einer Fülle von verschiedenen Formulierungen, die bei ihrer Anwendung allein durch die Begriffsvielfalt erhebliche Konkretisierungsprobleme erzeugen. Zu der Diskussion, ob die drei genannten unbestimmten Rechtsbegriffe, die besonders häufig in den Rechtsnormen Verwendung finden, drei (oder nur zwei) Anforderungsstufen implizieren, vgl. Battis/Gusy (1988: 140 ff.). Im Umwelt- und Technikrecht finden sich aber auch noch zahlreiche andere, mehr oder minder trennscharf abgestufte unbestimmte Rechtsbegriffe; vgl. dazu Budde (1980).

Daraus ergibt sich in der Praxis ein Zusammenspiel von staatlichen Rechtsnormen mit den von technisch-wissenschaftlichen Verbänden aufgestellten technischen Regeln, die gemeinsam ein komplexes, mehrstufiges Normensystem¹⁴ bilden.

Die mit der Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen verbundene inhaltliche Zurückhaltung des Gesetz- und Verordnungsgebers wird mit Hinweisen auf die spezifischen Schwierigkeiten begründet, die nach den bisherigen Erfahrungen immer dann auftreten, wenn mit Recht die Entwicklung der Technik gesteuert werden soll. Aufgrund des Spannungsverhältnisses von Recht und Technik spricht einiges gegen eine »perfekionierte Verrechtlichung« technisch bedingter Risiken. Um dem technischen Fortschritt Raum zu lassen, diesen aber gleichzeitig an die in den Gesetzestexten fixierten Schutzziele anzubinden, bedient sich der Gesetz- und Verordnungsgeber der genannten unbestimmten Rechtsbegriffe. Bei der Konkretisierung der normativen Vorgaben des Gesetz- und Verordnungsgebers spielen dann die technischen Regeln der privatrechtlich verfaßten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik eine außerordentlich wichtige Rolle.

Die Aufstellung einer technischen Regel durch einen eingetragenen Verein ist natürlich kein hoheitliches Handeln. Die technischen Regeln der privatrechtlichen Organisationen sind folglich von der Art und Weise ihrer Erarbeitung und von ihrer Bestimmung her auch keine Rechtsnormen. Das Rechtsetzungsmonopol liegt nach der Verfassung allein beim Staat. Die technischen Regeln haben daher »kraft Entstehung, Trägerschaft, Inhalt und Anwendungsbereich den Charakter von Empfehlungen mit einer technisch-normativen Wirkung« (Hartlieb 1984: 68), auf die sich eine Gruppe von Fachleuten aus den interessierten Kreisen in den regelsetzenden Ausschüssen verständigt haben. Auch wenn sich Behördenvertreter an der verbandlichen Normungsarbeit beteiligen, ändert dies nichts am privaten Charakter der regelsetzenden Organisationen und der von ihnen herausgegebenen Normen.

Böckenförde (1987: 29) und Nicklisch (1983: 510) berichten von einer Untersuchung, derzufolge sich an 188 Stellen in Rechtsvorschriften 35 verschiedene Formulierungen technischer Standards finden. »Diese verwirrende Vielfalt fordert geradezu unterschiedliche Auslegungen heraus und zieht damit fast zwangsläufig divergierende Entscheidungen in gleichgelagerten Fällen nach sich« (Nicklisch 1983: 510).

14 Vgl. Marburger (1979: 111).

Die »Regeln der Technik« sind damit zwar als privatverbandliche Fest-schreibungen aus sich heraus nicht rechtsverbindlich¹⁵, aber der Staat kann ihre Bindungswirkung auf verschiedenen Wegen erhöhen. Vergleichsweise randständig sind dabei noch jene konkreten Maßnahmen, die die Einhaltung technischer Regeln im Rahmen der Vergabe staatlicher Fördermittel vorschreiben. So ist ja bekanntlich im sozialen Wohnungsbau verfahren worden, aber auch in der Entwicklungshilfe, wo die Förderung von Bauprojekten in den Entwicklungsländern von der Einhaltung deutscher Baunormen abhängig gemacht wurde. Viel wichtiger sind indes die verschiedenen rechtstechnischen Methoden, die hier nur kurz (ohne ohne Anspruch auf rechtswissenschaftliche Vollkommenheit) aufgeführt werden, um in steuerungstheoretischer Absicht deutlich zu machen, wie variantenreich das Recht als Ressourcenquelle verbandlicher Selbstregulierung zum Einsatz kommt.

Inkorporation

Vereinzelt kommt es vor, daß der Inhalt einer technischen Regel wörtlich in einen Gesetzes- oder Verordnungstext (oder in eine Verwaltungsvorschrift) übernommen wird. In diesem Fall wird die von einem Verband aufgestellte technische Regel wörtlich in eine Rechtsnorm (oder Verwaltungsvorschrift) überführt.¹⁶ Dieses Verfahren ist zwar aus rechtlicher Sicht völlig unbedenklich, kommt aber wegen spezifischer Nachteile (Starrheit) zumindest bei Gesetzen und Verordnungen in der Praxis nur recht selten vor.

Verweisung

Von höherem Gewicht ist demgegenüber das Instrument der Verweisung.¹⁷ Die Rechtsnorm kann bspw. auf eine technische Regel verweisen, die durch Angabe des Ausgabedatums eindeutig bezeichnet wird (sogenannte »starre« oder »statische« Verweisung). Dieses Vorgehen erspart die wörtliche Wie-

15 Vgl. statt vieler z.B. Gusy (1986, 1987, 1987a), von Heimburg (1982), Marburger (1982: 121 ff.) oder als den »Klassiker« der rechtswissenschaftlichen Analyse verbandlicher Regelsetzung die Studie von Marburger (1979, insb. :330 ff.); vgl. auch Backherms (1976), Breuer (1976), Hanning (1976: insb. 61 ff.) sowie die pointiert formulierte Analyse von Battis/Gusy (1988: insb. 22 ff.); eine knappe Übersicht bietet Lübke-Wolff (1990: insb. 89 ff.).

16 Beispiele für dieses Verfahren finden sich bei Hanning (1976: 64).

17 Zu den Rechtsproblemen der Verweisung vgl. Brugger (1987).

derholung der in Bezug genommenen Regel im Gesetzes- oder Verordnungstext. Beispielsweise finden sich in der TA-Luft und in der TA-Lärm solche Verweisungen auf Regeln privater Normungsorganisationen.¹⁸ Von höherem Bekanntheitsgrad dürfte der Verweis der Straßenverkehrszulassungsverordnung in § 35h auf DIN 13 163 und DIN 13 164 im Hinblick auf das Erste-Hilfematerial sein. Ein anderes Beispiel findet sich in der Benzinqualitätsangabe-Verordnung, die in § 1 unter Bezug auf DIN 51 600 und DIN 51 607 die Auszeichnung der Benzinqualität an Tankstellen vorschreibt. Als Beispiel für eine Verwaltungsvorschrift, die auf DIN-Normen Bezug nimmt, läßt sich die Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz) anführen, die über 1.600 DIN-Normen enthält, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung aufgeführt hat, weil sich in diesen DIN-Normen nach seinem Urteil die »allgemein anerkannten Regeln der Technik« niedergeschlagen haben.¹⁹ Der Nachteil der statischen Verweisung liegt in der mangelnden Flexibilität; durch sie wird eine ganz bestimmte technische Lösung rechtlich festgeschrieben und kann nur durch eine Änderung der Rechtsnorm aktualisiert werden. Dieses rechtstechnische Verfahren gilt aber verfassungsrechtlich als unbedenklich. Die normergänzende gleitende (»dynamische«) Verweisung hingegen, die unmittelbar verpflichtend auf bestimmte technische Regeln in ihrer jeweils gültigen Fassung Bezug nehmen würde, gilt als verfassungswidrig.²⁰ Nur dann, wenn die Gesetze und Verordnungen die wesentlichen technischen Einzelheiten selbst enthielten und die in Bezug genommenen technischen Regeln nur unwesentliche Details klären würden, ließen sich die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die dynamische Verweisung ausräumen.

18 Vgl. Fischer (1989: 49); Steinebach (1987).

19 Die genannten und weitere Beispiele für dieses Verfahren finden sich bei Budde (1987).

20 Die »dynamische Verweisung« ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil der Gesetzgeber damit einen Teil seiner Rechtsetzungsbefugnisse auf eine nicht zur Rechtssetzung befugte private Vereinigung übertragen würde; vgl. dazu z.B. Breuer (1976: 65 f.), Rittstieg (1982: 239 f.), Brinkmann (1984: 15), Müller-Foell (1987: 114); Schwierz (1986: 57 ff.) oder jüngst die Expertisen von Denninger (1989, 1990, insb. Rn 139 ff.).

Indirekte Rezeption

Mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln ist in der Verwaltungspraxis und in der Rechtsprechung häufig eine indirekte Rezeption der überbetrieblichen technischen Regeln verbunden. Sie betrifft die Rechtsanwendung. Die Behörden und Gerichte greifen bei der Konkretisierung der sicherheits- und umwelttechnischen Rechtsnormen auf das verbandliche Regelwerk zurück, weil es geeignet erscheint, bestehende Regelungslücken und -unklarheiten trotz eigener Wissensdefizite und Entscheidungsunsicherheiten zu schließen. Damit werden die technischen Normen auch dann, wenn in den technikbezogenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht unmittelbar auf sie verwiesen wird, vielfach rechtserheblich, weil sie von der Verwaltungspraxis oder der Rechtsprechung als Maßstab bei Suche nach jenem Punkt herangezogen werden, den der Gesetz- und Verordnungsgeber gemeint haben könnte, als er mit unbestimmten Rechtsbegriffen die allgemein verbindlichen Rahmendaten der Technik umschrieben hat.²¹ Wenn ein Gericht bspw. in einem Haftpflichtprozeß die Sorgfaltspflichten bei der Herstellung oder Verwendung bestimmter technischer Aggregate im konkreten Fall nach DIN-Normen bemißt, dann gewinnen diese technischen Regeln eine erhebliche rechtliche Relevanz.

Allerdings sind die Behörden und Gerichte nicht verpflichtet, sich an den überbetrieblichen technischen Regeln zu orientieren. Wie aber empirische Analysen eindrucksvoll gezeigt haben, überwiegt in der Verwaltungspraxis und in der Rechtsprechung die Bezugnahme auf das technische Regelwerk der fachlich zuständigen Verbände. Nähere Analysen von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen haben ergeben, daß »in vielen Fällen die Gerichte – ebenso wie die Behörden in Verwaltungsverfahren – ohne weiteres davon aus(gehen), daß dem rechtlich Geforderten Genüge getan ist, wenn die einschlägigen technischen Normen beachtet wurden« (Müller-Foell 1987: 8). Von daher haben die technischen Regeln auch ohne rechtliche Verbindlichkeit so etwas wie eine »Rechtssicherheitsfunktion« (Herschel 1972: 7).²²

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist schließlich jene Rechtserheblichkeit der technischen Normen, die sich durch ihre Nennung in Aus-

21 Vgl. die Erläuterungen zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN 1975); vgl. auch Budde (1982, 1984, 1987), Jarass (1987) oder Marburger (1982).

22 Vgl. auch Nicklisch (1982a,b).

schreibungen und Verträgen (z.B. Lieferverträgen) zwecks Spezifikation der Leistung ergibt. Selbstverständlich steht es den Vertragsparteien frei, die Geltung bestimmter technischer Normen in ihrem Vertrag zu vereinbaren. Eine solche Vereinfachung der Spezifikation der vertraglichen Leistungen ist aber sehr weit verbreitet. So gewinnen bspw. zahlreiche technische Normen beim Abschluß von Bauverträgen auf der Grundlage der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) einen rechtlichen Stellenwert.²³

Konformitätsprüfungen und Zertifizierung

Auch auf der europäischen Ebene arbeiten die rechtsetzenden Institutionen bei ihren Vorgaben zur Technikbewertung und -gestaltung (Europäische Richtlinien) vielfach mit unbestimmten Rechtsbegriffen und allgemein gehaltenen »grundlegenden Anforderungen«, die bei ihrer Anwendung einer weiteren Konkretisierung bedürfen. Dieser Regelungsbedarf wird in der Praxis häufig durch die Arbeitsergebnisse von Organisationen mit regelsetzender Kompetenz auf dem Gebiet der technischen Normung, also nicht-staatlichen Organisationen, gedeckt, die mit ihren technischen Normen die materiellen technischen Detailregelungen für die Umsetzung des europäischen Umwelt- und Technikrechts bereitstellen (vgl. dazu auch Kapitel 7).

Bei den Europäischen Normen reicht die staatliche Stützung bei der Implementation mit dem von der Europäischen Kommission eingeleiteten Aufbau eines europaeinheitlichen Systems der Prüfung und Zertifizierung²⁴ sogar noch wesentlich weiter. Unter Zertifizierung wird die Bescheinigung der Konformität eines Produkts (oder auch einer Dienstleistung) mit den einschlägigen technischen Vorschriften und Europäischen Normen verstan-

23 Bezogen auf das Baurecht lassen sich die drei genannten Bezüge technischer Normen zum Recht generell zu der These verdichten, daß »die Regeln der Technik und die DIN-Normen sowohl im öffentlichen Baurecht als auch im zivilen Baurecht eine zentrale Funktion (haben). In beiden Bereichen werden DIN-Normen verwendet, um das jeweils Gewollte zu beschreiben. Im öffentlichen Baurecht, bei dem es um die Wahrung öffentlicher Interessen geht, werden z.B. die Anforderungen an die Standsicherheit in den Bauverordnungen der Länder unter Bezugnahme auf die Regeln der Technik und die DIN-Normen festgelegt. Im zivilen Baurecht, z.B. in einem VOB-Vertrag, wird durch die Bezugnahme auf die Regeln der Technik und die DIN-Normen die vertraglich vereinbarte Leistung, der Inhalt des geschuldeten Werkes, konkret beschrieben« (Schneider 1987: 3).

24 Vgl. zur Zertifizierungspolitik der Europäischen Kommission den Beitrag von Berg-haus (1991b,c), Böshagen (1990, 1991, 1992), Döttinger/Spägle (1991), Falke (1991).

den. Die Europäischen Richtlinien sehen vor, daß die Hersteller eines Produkts sich selbst oder die Prüfstelle einer dritten Institution diese Konformität bescheinigen. Das System der Zertifizierung soll sicherstellen, daß die im freien Warenverkehr gehandelten Produkte tatsächlich mit einer Reihe von Kriterien übereinstimmen, die aufgrund der Europäischen Richtlinien gesetzlich vorgeschrieben sind oder auf Wunsch einer der Vertragspartner Bestandteil ihrer Markttransaktion sein sollen.

Ein wichtiges Ziel der Zertifizierung ist es dabei, ansonsten anstehende Doppelprüfungen der Produkte oder unterschiedliche Verwaltungspraktiken verschiedener Mitgliedsländer durch ein europäisch anerkanntes und praktiziertes Verfahren zu vermeiden. Das europäinheitliche Zertifizierungssystem soll Vertrauen auch in die Produktprüfungen eines anderen Mitgliedlandes schaffen.

Die Europäische Kommission sieht in ihrem »Globalen Konzept für Zertifizierung und Prüfwesen, Instrument zur Gewährleistung der Qualität bei Industrieerzeugnissen«²⁵ eine konsequente Fortführung der »Neuen Konzeption«: »Die Entwicklung einer in sich geschlossenen Konzeption für die Prüfung und Zertifizierung bleibt das fehlende Glied in der Politik der europäischen Gemeinschaft zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft. Dies wurde bereits in der Ratsentschließung vom 7.5.1985 – neue Konzeption für die Erarbeitung von Richtlinien – auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung anerkannt, in der die Kommission um vorrangige Behandlung dieses Dossiers und um Beschleunigung ihrer einschlägigen Arbeiten ersucht wurde«.²⁶ Mit dem »Globalen Konzept« zeigt sich der Wunsch von Kommission und Rat, für die Prüf- und Zertifizierungsaktivitäten in der EG und in der EFTA einen einheitlichen organisatorischen Rahmen zu schaffen.

Mit dieser Initiative soll erreicht werden, daß die Einhaltung von staatlichen Vorschriften und Europäischen Normen zertifiziert wird. Für die Zertifizierung sollen nur bestimmte nationale Prüfstellen zugelassen sein, um sicherzustellen, daß die Prüfzeugnisse, die für ein Produkt in einem der Mitgliedländer erstellt wurden, von allen anderen Mitgliedländern ohne weitere Prüfung oder erneute Kontrolle akzeptiert werden. Damit ein solches System greift, muß in allen Mitgliedländern ein begründetes Vertrauen in die fremdländischen Zertifizierungssysteme und Prüfstellen bestehen. Ein sol-

25 ABl. C 231 vom 8. September 1989 und ABl. C 267 vom 19. Oktober 1989 (90/C/10/01).

26 Ratsentschließung vom 21.12.1989; ABl. C 10/1 (90/C/10/01) vom 16. Januar 1990.

ches Verfahren kann nach Einschätzung der Kommission nicht allein durch administrative Vorgaben »von oben« verordnet werden, sondern bedarf einer gemeinsamen Erarbeitung europäischer Normen, die sich auf die sachlichen, organisatorischen und personellen Ausstattungsmerkmale der Prüf- und Zertifizierungsstellen beziehen.

Das globale Konzept der Europäischen Kommission ist in seinen Grundzügen durch eine Entschließung und einen ergänzenden Beschluß des Rates vom 21.12.1989 über die Konformitätsbewertung und über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren bestätigt worden. Damit ist ein umfassendes System zur Implementation der in Europäischen Richtlinien enthaltenen grundlegenden Anforderungen (und zugleich der Europäischen Normen, die diese grundlegenden Anforderungen spezifizieren) vorgegeben. Die europäischen Richtlinien können in Zukunft einzelne Module der Prüfung und Zertifizierung vorgeben oder auch eine Kombination der einzeln definierten Prüfverfahren vorsehen. Dem einzelnen Hersteller (oder auch der Nachfrageseite) steht es aber frei, zusätzlich über die gesetzlich fixierten Anforderungen hinaus einzelne Module der Konformitätsbewertung anzubieten (bzw. zu verlangen).

Die Prüfverfahren und Module sind mehrstufig gegliedert (wobei den verschiedenen Stufen die Buchstaben von A bis H zugeordnet wurden). Die erste Stufe, also das Modul A, beginnt mit der Konformitätserklärung des Herstellers, mit der gleichzeitig erklärt wird, daß der Hersteller die technischen Grundlagen seines Produktes zur Verfügung der einzelstaatlichen Behörden bereithält. Der Hersteller erklärt die Konformität mit den grundlegenden Anforderungen und weist sie durch das CE-Zeichen aus. Das Modul B schreibt eine europäische Baumusterprüfung vor, bei der der Hersteller der gemeldeten Stelle seine technischen Unterlagen und ein Baumuster zur Verfügung stellt. Die gemeldete Stelle prüft daraufhin die Konformität mit den grundlegenden Anforderungen und führt ggf. weitere Prüfungen durch. Dieses Verfahren wird durch eine Baumusterbescheinigung abgeschlossen.

Die Module C bis F ergänzen das Modul B

- durch die EG-Erklärung über die Konformität mit zugelassener Bauart (C),
- durch die EG-Erklärung über die Konformität mit zugelassener Bauart im Falle einer US-Produktion, bei der der Hersteller ein zugelassenes Qualitätssicherungssystem für die Produktion und Prüfung vorhält (D),

- durch die EG-Konformitätserklärung über ein zugelassenes und überwachtes Qualitätssicherungssystem (E) oder
- durch eine EG-Püfung, bei der der Hersteller die Konformität mit der zugelassenen Bauart bzw. den grundlegenden Anforderungen gewährleistet (F).

Das Modul G sieht die EG-Einzelprüfung vor, bei der der Hersteller die technischen Unterlagen seines Produktes einer von der jeweiligen Regierung gemeldeten Prüfstelle vorlegt und sich die Konformität mit den grundlegenden Anforderungen bescheinigen läßt. Dieses Verfahren findet in Deutschland im nationalen Recht der Prüfungen bei den überwachungsbedürftigen Anlagen nach § 24 der Gewerbeordnung statt. Das letzte Modul H sieht schließlich die EG-Konformitätserklärung über ein umfassendes Qualitätssicherungssystem vor, das ebenfalls durch eine gemeldete Stelle kontrolliert und überwacht wird.

Um dieses Zertifizierungssystem aufzubauen, sind im Mai 1990 vom Deutschen Institut für Normung die »grundlegenden Normen« herausgegeben worden, die in der Zukunft den Kompetenznachweis für die Prüf- und Zertifizierungstätigkeit regeln sollen:

- DIN EN 45001: Allgemeine Kriterien zum Betreiben von Prüflaboratorien
- DIN EN 45002: Allgemeine Kriterien zum Begutachten von Prüflaboratorien
- DIN EN 45003: Allgemeine Kriterien für Stellen, die Prüflaboratorien akkreditieren
- DIN EN 45011: Allgemeine Kriterien für Stellen, die Produkte zertifizieren
- DIN EN 45012: Allgemeine Kriterien für Stellen, die Qualitätssicherungssysteme zertifizieren
- DIN EN 45013: Allgemeine Kriterien für Stellen, die Personal zertifizieren
- DIN EN 45014: Allgemeine Kriterien für Konformitätserklärungen von Anbietern

Sowohl auf der staatlichen wie auch auf der privaten Ebene sind mittlerweile zahlreiche Schritte zur Umsetzung des europäinheitlichen Prüf- und Zertifizierungssystems zu beobachten. Die Europäische Kommission hat einen Entwurf für eine Verordnung über die Anbringung und Verwendung des CE-Zeichens vorgelegt, um sicherzustellen, daß die Konformitätsbescheinigungen auch tatsächlich europäinheitlich ausgewiesen werden.

Gewisse Unsicherheiten bestehen noch bei der Frage, ob das europäinheitliche CE-Zeichen nur auf den sogenannten »geregelten« oder auch auf

den »nicht harmonisierten Bereich« bezogen werden soll.²⁷ Auch die Abgrenzung zwischen diesen beiden möglichen Anwendungsfeldern des CE-Zeichens ist noch nicht endgültig geklärt. Zumeist wird mit dem »geregelten Bereich« jener Komplex benannt, in dem eine europäische Richtlinie festlegt, daß ein CE-Zeichen erworben werden muß, während der »nicht harmonisierte Bereich« die freiwilligen Zertifizierungs- und Konformitätsbescheinigungen umfaßt.

Die Europäische Kommission, Vertreter der EFTA-Staaten sowie die Europäischen Normenorganisationen CEN/CENELEC haben am 25.4.1990 ein gemeinsames Memorandum (»Memorandum of Understanding«) gegengezeichnet, das die Grundzüge der europäischen Organisation des Prüf- und Zertifizierungswesens festschreibt. Im Mittelpunkt stehen dabei sogenannte »Sektoren«, die sich aus den verschiedenen Wirtschaftsbranchen herausbilden sollen. In einem Koordinierungsverfahren sollen solche »Sektoren« im Hinblick auf ihre Gemeinsamkeiten untersucht werden, um diese dann bei der Vereinheitlichung des Prüf- und Zertifizierungswesens zu berücksichtigen. In dem Memorandum ist ferner die Gründung eines Abstimmungsgremiums für die Arbeit der »Sektoren« vereinbart worden. Die damit ins Leben gerufene »European Organization for Testing and Certification (EOTC)« ist am 27.11.1990 erstmals in London in Aktion getreten. Auch die bereits auf europäischer Ebene bestehenden Organisationen für die Prüfung und Zertifizierung (wie bspw. CCA nach dem CENELEC-Zertifizierungsabkommen, HAR nach dem Harmonisierungsabkommen über Kabel und Leitungen oder CECC als CENELEC-Komitee für Bauelemente der Elektronik) sollen in die Umsetzung des Globalen Konzepts für Zertifizierung und Prüfwesen einbezogen werden. Die seither laufende Vereinheitlichung des Prüf- und Zertifizierungswesens durch die EOTC wird in Deutschland vom »Deutschen Zertifizierungsrat im DIN« (DINZERT), der das nationale Spiegelgremium der EOTC bildet, fachlich begleitet.

Die europäische Initiative zum Aufbau eines europäischen Systems für die Zertifizierung von Produkten und Qualitätssicherungssystemen hat die in diesem Aufgabengebiet tätigen nationalen Einrichtungen unter starken Anpassungsdruck gesetzt. So gab es in Deutschland bis Ende der 80er Jahre kein zentrales Akkreditierungssystem, sondern eine fragmentierte und intransparente Organisationsvielfalt, deren Akzeptanz im europäischen Ausland zweifelhaft erscheinen mußte. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat angesichts der europäischen Impulse einen Entwurf für ein

27 Vgl. Döttinger/Spägle (1991: 14); Volkmann (1991).

nationales Akkreditierungssystem formuliert, das alle bereits vorhandenen Institutionen, differenziert in die Bereiche Staat, Wirtschaft und Normen, miteinbezieht. Alle drei Bereiche werden in diesem Modell einem deutschen Akkreditierungsrat (DAR) unterstellt, der auch die Interessenvertretung der deutschen Akkreditierungsstellen nach außen (d.h. gegenüber den europäischen und internationalen Partnern) wahrnehmen soll.

Zwischenergebnis

Zusammenfassend läßt sich damit festhalten, daß sich die Bindungswirkung der technischen Regeln durch ihre staatlich vermittelte Rechtsrelevanz ergibt. Damit bestätigt sich zugleich ein Befund, der in der Korporatismusforschung auch in anderen Zusammenhängen deutlich geworden ist. Private Regierungen sind zumeist nicht aus eigener Kraft in der Lage, ihre freiwillig geschlossenen Vereinbarungen intern umzusetzen bzw. ihre Einhaltung durch die Mitglieder zu überwachen und bei Mißachtung gegen Widerstand durchzusetzen. Die staatliche Seite kann in solchen Fällen Hilfestellungen gewähren. Eine solche Stützung kann in der stillschweigenden Duldung der Diskriminierung und Sanktionierung der Außenseiter bestehen. Eine andere Form staatlicher Hilfe besteht in der Allgemeinverbindlichkeitserklärung verbandlicher Regelungen. Solche flankierenden staatlichen Maßnahmen finden sich nicht nur im Bereich der Marktordnung oder in der Berufsausbildung (Ausbildungsordnungen der Verbände, die vom Staat akzeptiert und in rechtlich verbindliche Regelungen überführt werden). Die »Kooperationsfähigkeit« privater Regierungen ist auch im Fall der technischen Regelsetzung nicht endogen erzeugt, sondern durch staatliche Hilfen »geborgt«.

6.3.2 Mobilisierungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz

Gerade weil aber zu erwarten steht, daß staatliche Instanzen in der Legislative, Exekutive oder Judikative die verbandlich aufgestellten technischen Regeln mit einem gewissen Maß an Allgemeinverbindlichkeit versehen, erhöht sich die Motivation der »interessierten Kreise« zur Beteiligung und Mitarbeit an der verbandlichen Regelsetzung. Die technisch-wissenschaftlichen Vereine gewinnen durch die de facto staatlich gewährte Allgemeinverbindlichkeit ihrer technischen Regelwerke gewissermaßen ein Zugangs-

monopol zum Staat. Aus Sicht der Adressaten regulativer Techniksteuerung ist zukünftiges Staatshandeln nur durch die Mitarbeit bei der verbandlichen Regelsetzung zu beeinflussen. Die »exit-Option«²⁸, d.h. die Verweigerung der Mitarbeit, ist damit insbesondere für die Unternehmen faktisch verbaut.

Die Einflußnahme auf die technische Regelsetzung wird durch die staatlich gewährte Rechtsrelevanz dieser Regeln unverzichtbarer Bestandteil unternehmerischer Interessenpolitik. Die durch staatliche Anwendung absehbaren, selektiven ökonomischen Auswirkungen der zur Disposition stehenden technischen Regeln motivieren die Adressaten staatlicher Interventionsabsichten zur Teilnahme an der verbandlichen Regelsetzung. Die Entscheidungskriterien, anhand derer staatliche Instanzen über betriebliche Belange entscheiden werden, sind nur durch Beteiligung an der Arbeit der Organisationen mit Kompetenz auf dem Gebiet der technischen Regelsetzung zu modifizieren. Bezogen auf die Kommission Reinhaltung der Luft im VDI hat Fischer (1989: 51) festgestellt, daß zumindest die Beteiligung der Vertreter der Wirtschaft einfach nachzuvollziehen ist: »Wenn man dabei bedenkt, welche einschneidenden Folgen die Richtlinienarbeit des VDI über deren Bedeutung für Genehmigungs- und Überwachungsentscheidungen der für den Immissionsschutz zuständigen Behörden haben kann, überrascht die Bereitschaft von Herstellern und Betreibern nicht, eine ausreichende Zahl von Mitgliedern in die Ausschüsse zu delegieren« (Fischer 1989: 51).

Ein weiteres Motiv für die aktive Mitwirkung an der technischen Regelsetzung liegt in dem Bedürfnis nach Information. In den Ausschüssen erfahren (nur) die Beteiligten, was es Neues auf dem Markt gibt und mit welchen technischen Regeln sie für die Zukunft rechnen müssen. Die durch Beteiligung gewinnbaren Informationsvorsprünge können dabei als ein selektives Gut der regelstellenden Verbände angesehen werden.²⁹

28 Unzufriedenheit/Widerstand mit den Leistungen/Anforderungen einer Organisation kann das Mitglied durch Abwanderung (exit) oder Widerspruch (voice) deutlich machen; vgl. dazu Hirschman (1974).

29 Das Informationsbedürfnis der Beteiligten kann für die Regelerstellung allerdings auch problemgenerierend wirken. Haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter bzw. Mitglieder von Normenausschüssen berichten, daß Teilnehmer, die sich durch ihre Mitwirkung an der Normung Informationsvorteile versprechen, den Normungsprozeß erschweren können: »In großen Ausschüssen arbeiten häufig Leute schweigend mit; ihr Hauptinteresse gilt der Informationsgewinnung über die Technik der Konkurrenten. In kleineren Ausschüssen dagegen kann dies dadurch minimiert werden, daß man alle Mitglieder mehr oder weniger zur Mitarbeit zwingt«. Gerade die Informationsabsichten von Beteiligten werden als Begründung dafür angeführt, daß die Preisgabe von Informationen im Normungsprozeß verweigert wird: »In den Arbeits-

6.3.3 Entscheidungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz

In dem Maße, wie die Teilnahme von Stellvertretern einzelner Betroffenen-
gruppen im Prozeß der Regelsetzung vervollständigt wird, steigt die Hete-
rogenität der einfließenden Interessen. Die Heterogenität der einfließenden
Interessen ergibt sich nicht nur durch unterschiedliche Relevanzkriterien
von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik/Verwaltung, sondern auch durch
unterschiedliche Strategien der von der Seite der Wirtschaft gestellten Ver-
treter. Letztere werden stets auch die Auswirkungen einer zur Disposition
stehenden technischen Regel auf die Marktposition ›ihres‹ Unternehmens
im Hinterkopf haben. Technische Regeln reorganisieren Märkte, beeinflus-
sen die Marktposition einzelner Unternehmen, verändern die Wettbewerbs-
struktur. Auch wenn die Repräsentanten der Wirtschaft den Arbeitsaus-
schüssen als Personen und nicht als Vertreter von bestimmten Unternehmen
angehören, so heißt dies ja keineswegs, daß sie als Privatpersonen ohne spe-
zifischen wirtschaftlichen Interessenbezug tätig werden. Vielmehr wird –
zumindest vom »Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN)«, aber auch
von anderen Normungsorganisationen – großer Wert darauf gelegt, daß die
Mitarbeiter der Ausschüsse von ihrem jeweiligen Arbeitgeber autorisiert
sind. Hintergrund dieser »Rückversicherung« der regelsetzenden Verbände
sind mögliche Auswirkungen technischer Regeln auf die Wettbewerbsstruk-
tur. Gerade diese ökonomischen Folgen machen die technische Regelset-
zung konfliktträchtig. Die technische Regelsetzung ist, wie es in einem In-
terview treffend formuliert wurde, ein »Abwägen und Ausloten der Kräfte«.

Um sich nicht des Vorwurfs der Parteinahme für bestimmte Unternehmens-
oder Brancheninteressen auszusetzen, sind die regelsetzenden Organisa-
tionen gemeinhin auf den Konsens bei der Verabschiedung der technischen
Normen angewiesen. Nach den Interviews, die mit hauptamtlichen Mitarbei-
tern regelsetzender Einrichtungen (insbesondere des Deutschen Instituts für
Normung und des Vereins Deutscher Ingenieure) geführt wurden, kommt
das Konsensprinzip in der Praxis häufig der Einstimmigkeitsregel recht nahe:
»Entscheidungen entstehen im Konsens – Wir verhandeln, bis wir die Ge-
meinsamkeiten gefunden haben. Jede Norm, die hier ›rauskommt‹, ist in

kreisen wird' zwar nicht bewußt gelogen, aber häufig bewußt die Wahrheit ver-
schwiegen«. Die mit dem Prozeß der überbetrieblichen technischen Regelsetzung
zwangsläufig verbundene »Sozialisierung technischen Wissens« (vgl. dazu Weber
1987) blockiert mitunter die Normungsarbeit.

jedem Fall mit allen Kompetenten abgecheckt, die dazu etwas zu sagen haben könnten... Wo allerdings die Meinungen zu heterogen werden, da äußern wir uns nicht« (Interview), d.h. es werden bei fehlendem Konsens Normungsanträge nicht positiv verabschiedet.

Durch das Konsensprinzip soll gewährleistet werden, daß sich die technische Regelsetzung auf Fragen beschränkt, die als Positivsummenspiele charakterisiert werden können: Alle durch die Regelsetzung Betroffenen, die nach den geltenden Modalitäten auch an der Regelsetzung beteiligt werden sollen, werden im Falle eines Positivsummenspiels durch die Verabschiedung einer zur Disposition stehenden technischen Regel bessergestellt, d.h. keiner kann auf Kosten anderer durch technische Regeln profitieren oder muß Nachteile in Kauf nehmen. Eine strikte Einstimmigkeitsregel würde aber letztendlich besagen, daß auch dann, wenn nur ein Beteiligter meint, durch Verabschiedung einer technischen Regel benachteiligt zu werden, er dieses Vorhaben durch sein Veto zu Fall bringen könnte.

Bei der Aufstellung von koordinativen technischen Regeln mögen solche »Positivsummenspiele«, die nur »Gewinner« kennen, noch denkbar sein. Im Hinblick auf die regulative technische Regelsetzung für den Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutz muß allerdings davon ausgegangen werden, daß diese nicht als Positivsummenspiele interpretiert werden können. Zweck solcher Regeln ist die Internalisierung externer Kosten, d.h., es werden in gewisser Weise Kosten für den Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz monetarisiert, die ansonsten nicht auf betrieblicher Ebene anfallen würden. Bei regulativen technischen Regeln sind diskriminierende Effekte unvermeidbar, denn schließlich wird durch sie festgelegt, wer wieviel Geld für die Schutzmaßnahmen zu bezahlen hat. Es ist daher zu fragen, welche organisatorischen Vorkehrungen die Produktion von Arbeitsergebnissen, also die Verabschiedung von technischen Regeln trotz der Heterogenität der einfließenden Wirtschaftsinteressen, gewährleisten.

Während sich die Erzeugung der Motivation der involvierten Akteure, ihre Zeit, ihr Geld und ihr Wissen für die technische Regelsetzung bereitzustellen, auf die »staatliche Stützung« der Verbände zurückführen läßt, ist die Entscheidungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz nicht ohne weiteres aus den staatlichen Organisationshilfen ableitbar. Vielmehr läßt sich die These aufstellen, daß die absehbare Allgemeinverbindlichkeitsklärung technischer Regeln durch den Staat die verbandliche Einigungs- und Entscheidungsfähigkeit noch herabsetzt, denn auch die Option, einer zur Disposition stehenden Regel (um des »lieben Friedens willen«) zuzustimmen, um sie bei der nächst passenden Gelegenheit zu mißachten, wird durch die

Gefahr einer dann anstehenden staatlichen Sanktion, also durch die bereitgestellten Ressourcen zur Implementation der technischen Regeln, praktisch verbaut.

Die Entscheidungsfähigkeit der technischen Verbände ist aus den genannten Gründen in der regulativen Regelsetzung nur durch die Einschränkung des Konsensprinzips, also durch das Umschalten von der mehr oder minder strikt gehandhabten Einstimmigkeitsregel zu einer Mehrheitsregel zu gewährleisten. Andernfalls würde eine Blockierung der Regelsetzung durch (industrielle) Partikularinteressen drohen, die anstehende technische Regeln zur Sicherung des Umweltschutzes und der technischen Sicherheit wegen der damit verbundenen Kosten abzuwehren versuchen, was ihnen – solange eine Einstimmigkeitsregel gilt – auch relativ leicht fiel.

Die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel liefe jedoch im Endeffekt darauf hinaus, staatliche Stellen auf den Plan zu rufen, weil diese sich im Falle andauernden »Verbandsversagens« genötigt sehen würden, das zu tun, was sie eigentlich nicht tun wollen: Technische Regeln zu produzieren. Genau das aber soll ja aus der Perspektive der Industrie durch die Arbeit der regelsetzenden Verbände vermieden werden. Denn aus legitimatorischen Gründen und damit aufgrund strategischer Überlegungen können es sich die durch Technik- und Umweltpolitik kostenmäßig belasteten Betriebe kaum leisten, im Kontext einer politischen Kontroverse offen gegen die Ziele des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes zu agieren. Dies würde die Chancen der Durchsetzung der betreffenden Interessen auch eher schmälern. Daher konzentrieren sich die Abwehrbemühungen der Betriebe weniger auf die Ziele als vielmehr auf die für den Vollzug der Ziele relevanten programmatischen Entscheidungen. Durch Anpassung an betriebliche oder sektorale Besonderheiten, d.h. vielfach auch: durch eine gewisse Entschärfung der Umsetzungsmodalitäten, sollen die politisch gesetzten Ziele flexibel angepaßt werden. Dieses Interesse ist am ehesten dann zu realisieren, wenn die Umsetzungsmodalitäten der Rechtsnormen durch die Adressaten selbst oder doch zumindest unter ihrer Beteiligung festgelegt werden. Zweck der Regelsetzung in privatrechtlich verfaßten Organisationen ist auch und insbesondere, technische Einzelfragen nicht Gegenstand etatistischer Regulierung werden zu lassen.

Die Entscheidungsfähigkeit der Verbände liegt damit im kollektiven Interesse der Industrie. Ergebnisse müssen auch dann vorgelegt werden können, wenn einhellige Zustimmung nicht herstellbar ist. Partikularinteressen müssen überwunden werden können, um auch die regulative technische

Regelsetzung im vorstaatlichen Raum halten zu können. Die Verbände müssen über Entscheidungsregeln verfügen, die die Regelsetzung auch dann sicherstellen, wenn nicht alle beteiligte Akteure mit dem jeweiligen Beschluß einverstanden sind.

Wie in der Darstellung des Normungsverfahrens des Deutschen Instituts für Normung bereits deutlich geworden ist, sind solche Mehrheitsregeln in der technischen Normung tatsächlich vorgesehen. Besonders deutlich wird die Anwendbarkeit der Mehrheitsregel, wenn die für Umweltschutz und technische Sicherheit zuständigen Ausschüsse im Hinblick auf ihre Entscheidungsregeln durchleuchtet werden. Beispielhaft sei hier wieder auf die »Kommission Reinhaltung der Luft« des Vereins Deutscher Ingenieure e.V. (VDI) verwiesen, die ja mittlerweile mit den fachlich komplementären Ausschüssen des Deutschen Instituts für Normung fusioniert wurde und damit auch als ein Gremium des DIN angesehen werden kann (vgl. dazu auch Kapitel 8). Die Kommission Reinhaltung der Luft hat einen sogenannten »Richtlinien-Verabschiedungsausschuß (RVA)« ausdifferenziert. Die Geschäftsordnung dieses RVA sieht vor, daß auch dann zur Disposition stehende Richtlinien verabschiedet werden können, wenn nach einem mehrstufigen Verfahren keine einstimmige, sondern nur eine mehrheitliche Zustimmung erreicht werden kann, wenn also Widerstand gegen die betreffende Richtlinie nicht vollends ausgeräumt werden konnte. Formal ist es auf Grundlage dieser Geschäftsordnung sogar möglich, gegen sämtliche Repräsentanten der Wirtschaft umwelttechnische Regeln zu verabschieden. Eine solche Situation soll in der Praxis praktisch nicht vorkommen (Interviews). Dabei ist aber zu bedenken, daß allein die durch Geschäftsordnung abgesicherte Möglichkeit, überstimmt zu werden, die Kompromißbereitschaft aller repräsentierten Interessengruppen erhöhen wird.

Das schlagkräftigste Argument für die Einführung derart rigider Entscheidungsregeln ist vermutlich, daß so und nur so die Staatsfreiheit der Technik gewahrt werden könne. Um den etatistischen Direkteingriff in die technische Entwicklung zu begrenzen und damit den Dispositionsspielraum der Unternehmen zu halten, gewährt die Industrie den technisch-wissenschaftlichen Vereinigungen weitreichende regulative Kompetenzen. Wenn nun aber in Rechnung gestellt wird, daß diese Bereitschaft zur Unterwerfung unter das »private Government« der technischen Regelsetzung nur vor dem Hintergrund einer andernfalls absehbaren Politisierung technischer Fragen nachvollziehbar wird, dann führt dies zu der These, daß auch die Entscheidungsfähigkeit der regelsetzenden Organisationen letztlich staatlich vermittelt ist.

Nun besagt der Sachverhalt, daß die Entscheidungsregeln der technischen Ausschüsse regelsetzender Organisationen auch eine Verabschiedung technischer Regeln erlauben, wenn eine hundertprozentige Zustimmung nicht erreicht werden kann, freilich noch nichts über die Qualität der technischen Regeln aus. Im Gegenteil, die bisherige Darstellung der Zusammensetzung und der Verfahren bietet auf den ersten Blick eher Anlaß zu Skepsis. Gerade in den technischen Ausschüssen ist, so könnte argumentiert werden, bei den aktiv mitwirkenden Personen eine Situationsdefinition, die sie zu einer Orientierung an übergeordneten Zielen einer »Problemlösung« im Sinne einer gesellschaftlich rationalen Berücksichtigung von Arbeitsschutz-, Verbraucherschutz- oder Umweltinteressen motiviert, nicht zu erwarten. Die an der Ausschubarbeit Beteiligten fungieren ja als Vertreter der »interessierten Kreise« und sind als solche mehr oder minder strikt zur Artikulation und Durchsetzung relativ eng definierter Partikularinteressen bzw. zur Verfolgung spezifischer Organisationsinteressen jener korporativen Akteure, die sie in die Ausschubarbeit entsenden, verpflichtet. Die Ausschußmitglieder sprechen und verhandeln im Namen von Unternehmen oder Unternehmensgruppen, im Namen von Verbänden oder im Namen von bestimmten Behörden etc. Angesichts dieser Anbindung an externe Interessengruppen, die sich über die Zugehörigkeit zu einem korporativen Akteur ergibt, drängt sich die Frage auf, ob die technische Regelsetzung ein Verhandlungssystem darstellt, das nur begrenzte Kompromisse erlaubt, auf die sich nutzenmaximierende oder kompetitiv ausgerichtete Teilnehmer verständigen können, oder ob soziale Mechanismen erkennbar sind, die zumindest die Chance eröffnen, daß sich die Ausschußteilnehmer den Anforderungen eines »Problem-Solving« fügen und konstruktiv, d.h. unter Absehung des interessengeleiteten Auftrags ihrer entsendenden Stellen, an der Erstellung regulativer technischer Regeln beteiligen.

Eine solche Möglichkeit besteht durchaus. Sie ergibt sich dadurch, daß sich die Ausschußmitglieder nicht nur mit ihrem jeweiligen Auftrag als Vertreter eines »interessierten Kreises«, sondern auch mit ihrer Rolle als Sachverständige identifizieren. Diese Differenzierung in verschiedene Identifikationsebenen ergibt sich nicht zuletzt durch die soziale Zusammensetzung der Ausschüsse. Dort finden sich nicht die »Generalisten«, sondern die »Spezialisten«. An der Ausschubarbeit beteiligen sich bspw. von Seiten der Wirtschaft nicht die »Kaufleute«, sondern die »Techniker«. Die staatlichen Stellen entsenden nicht die »Politiker«, sondern »Sachverständige«. In den Ausschüssen treffen damit eben nicht die »Funktionseliten« zusammen, die sich einzig und allein an den mehr oder minder eng definierten Interessen der

entsendenden Organisationen orientieren, sondern professionelle Experten, die sich fachlichen Argumenten gegenüber zugänglich erweisen können. Die technischen Ausschüsse der regelsetzenden Organisationen sind damit zwar eine Plattform für Verhandlungen zwischen korporativen Akteuren, diese Verhandlungen laufen aber real über Personen, die zum einen von den entsendenden Stellen autorisiert, zum anderen aber auch fachlich ausgewiesen sind. Damit ergeben sich für die Ausschußmitglieder zwei unterscheidbare Identifikationsebenen: Die erste bezieht sich auf ihren jeweiligen Auftrag als Sachwalter des »interessierten Kreises«, für den sie in dem Ausschuß mitwirken, und die zweite bezieht sich auf die professionellen Leitbilder und die damit verbundenen Standards für den Diskurs »unter Kollegen«.³⁰

6.4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die »Regierungsfähigkeit« der regelsetzenden Organisationen – Voraussetzung der »Staatsentlastung« durch dieselben – ist in doppelter Weise an eine »staatliche Stützung« gebunden: Zum einen sichert erst die staatlich gewährte Rechtsrelevanz der privat aufgestellten Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzregeln die zuverlässige Bindungswirkung und damit auch die Motivation der Adressaten, sich an der verbandlichen Regelsetzung zu beteiligen. Zum anderen schafft erst die staatliche Drohung, bei Ausbleiben von verbandlichen Arbeitsergebnissen selbst die erforderlichen technischen Regeln zu produzieren, jenen Druck, der die Industrie dazu veranlaßt, sich verbandlichen Entscheidungsregeln zu unterwerfen, die eine Verabschiedung von technischen Regeln auch dann sicherstellen, wenn diese im Einzelfall in Antizipation des Erwartungsdrucks von außen Entscheidungen treffen, die – ihren unmittelbaren ökonomischen Interessen zuwiderlaufend – gegen das Votum einzelner Industriefraktionen verabschiedet werden müssen.

Die gewünschte Staatsentlastung tritt mithin nicht automatisch dann ein, wenn der Staat auf Interventionen verzichtet und intermediäre Strukturen für sich arbeiten lassen will. Der Staat hat vielmehr mehrere Strukturvorgaben zu setzen, die die privaten Instanzen erst in die Lage versetzen, jene Lei-

30 Vgl. dazu auch Schmidt/Werle (1993) oder die theoretischen Überlegungen zur »Logik von Verhandlungssystemen« von Mayntz (1993: 52 ff.).

stungen und Funktionen zu erbringen, die wohl durch etatistischen Direkt-eingriff nicht in gleicher Weise erbracht werden könnten. Zur verbandlichen Übernahme von regulativen Aufgaben ist die glaubhafte Androhung einer ansonsten anstehenden Staatsintervention eine unabdingbare Voraussetzung. Es muß der staatlichen Seite gelingen, durch Gewährung von Ressourcen (auch die Androhung der Staatsintervention ist in diesem Sinne eine Resource) die Kooperationsfähigkeit zu erzeugen und zugleich die Kooperationsbereitschaft der technischen Verbände zu gewinnen.

Die aufgeführten ›staatsentlastenden‹ Effekte der technischen Regelsetzung bilden dabei allerdings eher ›latente‹ Funktionen kollektiven Handelns. Die Übernahme von Aufgaben der technischen Regelsetzung kommt zustande, obwohl dies ursprünglich nicht das Motiv der Mitglieder für den Vereinsbeitritt und -beitrag war. Ein solches Resultat kollektiver Interessenvertretung läßt sich daher auch nicht ohne weiteres auf die jeweiligen individuellen Motive der involvierten Akteure, also die Interessen der beteiligten Personengruppen oder die Zwecke der in Politikformulierung und -vollzug inkorporierten Organisationen zurückführen. Erst die staatliche Interventionsandrohung befähigt die privaten Organisationen, etwas für die Techniksteuerung zu leisten. Erst durch den staatlichen Druck erfüllen diese Kollektivorgane Aufgaben, für die sie aus der Perspektive ihrer Mitglieder nicht eingerichtet wurden. Auch hier gilt: »Die Androhung staatlicher Intervention muß ... glaubhaft sein; je glaubhafter sie ist, um so eher kann die Verbandsführung disziplinierende Maßnahmen oder die Hinnahme kurzfristiger Nachteile als im langfristigen Mitgliederinteresse liegend rechtfertigen« (Mayntz 1992a: 27).

Die in der technischen Regelsetzung beobachtbare Übernahme öffentlicher Aufgaben durch privatrechtliche Organisationen ist damit zwar ein Resultat, aber nicht das intendierte Resultat staatlich gesetzter Strukturvorgaben. Und die Staatsentlastung ist eine Konsequenz organisierter Interessenartikulation, aber nicht das ursprüngliche Motiv der beteiligten Akteure. Die Rationalstruktur wäre aber folglich eine völlig andere, wenn die staatliche Seite die privaten Instanzen ohne eine gewisse »etatistische Attitüde« zur Übernahme von öffentlichen Aufgaben bewegen wollte. Würde der Staat mit seinem Interventionsinstrumentarium nur drohen, um die Selbstregulierung der Normadressaten zu erreichen, und wenn die Normadressaten wüßten, daß der Staat nur droht, um eben diesen Effekt zu erzielen, dann wäre es aus der Perspektive der Normadressaten allzu schnell rational, darauf zu setzen, daß die staatlichen Instanzen auch im Falle des Scheiterns der Verbandslösung nicht intervenieren wird. Damit wäre aber auch das Scheitern

der Verbandslösung vorprogrammiert. Die Überführung der ›latenten‹ Funktionen kollektiver Interessenvertretung in ›manifeste‹, d.h. das zielgerichtete Anstreben verbandlicher Lösungen würde damit die Grundlagen ihres Erfolgs zerstören.

In einer Gesamtschau ergibt sich damit, daß die häufig anzutreffende Annahme, wonach zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung eine Art Konkurrenzverhältnis im Sinne eines Nullsummenspiels besteht, insofern irreführend ist, als die verbandliche Selbstregulierung ihrerseits ihre Funktionsentfaltung erst auf der Grundlage einer staatlichen Politikgestaltung erreichen kann. Der Staat spielt im Vorfeld und in der Umsetzung der verbandlichen Selbstregulierung die entscheidende Rolle. »Selbstregulierung bedeutet nicht eine bloße Entlastung des Staates von Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Selbstregulierung beinhaltet vielmehr, daß seitens des Staates Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Verbänden die Übernahme von öffentlichen Regulierungsfunktionen ermöglichen« (Kenis 1991a: 6).³¹

Ein gemeinsamer Bezugspunkt der beiden genannten Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit korporatistischer Verbändesysteme, »Kooperationsfähigkeit« und »Kooperationswilligkeit«, und der spezifischen Rolle des Staates bei der Erfüllung dieser Voraussetzungen sind letztlich die organisatorische Stabilität der Kollektivakteure, die inkorporiert werden sollen. Organisatorische Stabilität ist die *Conditio sine qua non* für korporatistische Formen der Politikformulierung und -implementation. Die intermediären Organisationen müssen die Forderungen ihrer »inneren Umwelt« (Mitglieder) mit den Erfordernissen ihrer »äußeren Umwelt« (hier: des Staates) ausbalancieren können. Verbandsinterne Legitimationsprobleme werden damit zur »Achillesferse« (Teubner 1979) des korporatistischen Politikmodells. Die internen Legitimationsprobleme privater Regierungen würden sofort übergroß, wenn sich die organisierten Interessen und die verbandlichen Verhandlungssysteme nicht ständig im Schatten der als bedrohlich empfundenen Alternative zu sich selbst, also im Schatten des Staates, bewegen würden. Genau genommen geht es für die involvierten Interessenverbände stets um das prekäre Ausbalancieren von zwei Beziehungen, nämlich die Relation zu ihrer Mitgliedschaft und zu dem Adressaten ihrer Einflußnahme, zu dem ja ebenfalls ein Austauschverhältnis besteht. Wird nur eine der beiden Balancen gestört, werden Folgeprobleme auch bei der anderen auftreten, und die private Regierung bricht wie ein Kartenhaus zusammen. In-

31 Vgl. dazu auch Kenis (1991b).

termediäre Organisationen unterliegen einer doppelten Austauschlogik (»Logic of Membership« und »Logic of Influence«), die – zugleich widersprüchlich und sich wechselseitig bedingend – gleichzeitig bewältigt werden müssen (vgl. dazu Schmitter/Streeck 1981).

Wenn nun in ordnungspolitisch motivierten Beiträgen die Forderung erhoben wird, der Staat möge durch Setzung entsprechender »Strukturvorgaben« (Teubner 1979) dafür Sorge tragen, daß die intermediären Akteure öffentliche Aufgaben übernehmen (können), dann wird es sich dabei auch und insbesondere um solche Maßnahmen handeln müssen, die die Kooperationsfähigkeit privater Organisationen, d.h. ihr regulatives Potential, steigern und zugleich eine Ausrichtung dieses Potentials zugunsten öffentlicher Interessen derart attraktiv halten, daß eine Entscheidung für die beschriebene Symbiose mit dem Staat zu erwarten steht.

Kapitel 7

Prozedurale Steuerung der verbandlichen Regelsetzung in Deutschland

7.1 Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Staat und verbandlicher Regelsetzung als demokratietheoretisches Problem

Die arbeitsteilige Struktur im Recht der technischen Sicherheit, die faktisch neben den einschlägigen Rechtsnormen auch die technischen Regeln oder Normen heranzieht, ermöglicht die aktive Mitwirkung der »interessierten Kreise« an der Operationalisierung der vage umschriebenen technischen Sicherheitsziele des Gesetz- und Verordnungsgebers. Wolf (1986: 153 ff.) bezeichnet die verbandlich organisierte technische Regelsetzung vor diesem Hintergrund als »selbstreferentielle Mechanismen im Schatten regulativer Politik«.

Die nationalen und europäischen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik können deshalb auch als »parastaatliche« Institutionen bezeichnet werden, denn die »private Selbstordnung« betrifft ja nicht nur jene, die an der Aufstellung des technischen Regelwerkes beteiligt sind. Vielmehr nehmen die technischen Verbände Aufgaben wahr, deren Wirkung weit über den durch Vereinszugehörigkeit abgegrenzten Kreis der Mitglieder hinausreicht. Technische Regeln richten sich nicht nur an die Mitglieder der jeweiligen Verbände, sondern an alle, unabhängig davon, ob sie wollen oder nicht. So sind beispielsweise die DIN-Normen, wie es in der Grundlagennorm DIN 820 Teil 1 heißt, »Regeln, die für eine allgemeine Anwendung bestimmt sind«. Technische Normen haben damit eine erhebliche Außenwirkung. Dies gilt umso mehr, als sie – ohne Rechtsnormen zu sein – eine faktische Rechtsrelevanz gewinnen können (vgl. Abschnitt 6.3.1). Daraus folgt, daß die Organisationen mit regelsetzender

Kompetenz, allen voran das Deutsche Institut für Normung (DIN), trotz ihrer privatrechtlichen Grundlagen einen öffentlichen Stellenwert innehaben.

Dies wirft die Frage auf, ob die privatrechtliche Organisationsform der öffentlichen Aufgabenstellung der technischen Regelsetzung angemessen ist. Angesichts der weitreichenden Teilhabe privater Einrichtungen an der Ausformulierung und Umsetzung staatlicher Technikgestaltung und -bewertung ist es zumindest umstritten, ob die staatliche Seite eine derart weitreichende Auslagerung von Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen hinnehmen kann. Im Hinblick auf die faktischen Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen ist nämlich festzustellen, daß die Normungsverbände in dem skizzierten Zusammenspiel von staatlicher Normierung und Steuerung durch Rahmengesetzgebung und allgemeine Rechtsverordnungen einerseits sowie materieller Regelung durch technische Regeln andererseits keineswegs nur die wertneutrale Ausfüllung des vorgegebenen Rahmens erbringen, sondern darüber hinausgehend praktisch über die Ausgestaltung und Reichweite staatlicher Politikziele mitbestimmen.

Es wäre zumindest verfehlt, die verbandliche Normsetzung nur als einen ausgelagerten Teil der Implementation staatlicher Politik zu begreifen. Wie amerikanische und bundesdeutsche Implementationsstudien gezeigt haben, ist »eine strikte inhaltliche Trennung zwischen Prozessen der Programmformulierung und der Implementation theoretisch-analytisch kaum zu leisten und (führt) außerdem zu realitätsfremden Abbildungen empirischer policy-Prozesse« (Knoepfel/Weidner 1980: 82). Die Arbeitsergebnisse der technischen Verbände sind in dieser Perspektive für den Erfolg oder Mißerfolg der entsprechenden Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutzpolitik entscheidend.

Angesichts der verschiedenen Berührungspunkte zwischen der technischen Regelsetzung und staatlichen Aufgaben könnte argumentiert werden, daß die technische Regelsetzung in den Zuständigkeitsbereich des Staates gehört. Dieser These wird gemeinhin entgegengehalten, daß eine verstaatlichte Regelsetzung (durch eine Verabschiedung entsprechender Rechtsnormen) zu weit von den praktischen Problemen und Entwicklungslinien der jeweiligen Wirtschaftszweige entfernt wäre, um hinreichend – und hinreichend schnell – auf technische oder ökonomische Besonderheiten reagieren zu können – von den unübersehbaren (Folge-)Problemen einer staatlichen Implementation staatlich erstellter technischer (Rechts-)Normen ganz

zu schweigen.¹ Das Recht mit seinem immanenten Hang zur Statik sei dem Steuerungsgegenstand Technik mit seinem immanenten Hang zur Dynamik nicht angemessen², das Verhältnis von Recht und Technik gleiche eher einem »Wettlauf zwischen der Schildkröte und dem Hasen« (Balke 1972a: 5). In einer solchen funktionalistischen Sicht ist die verbandliche Selbstregulierung durch die Betroffenen im Vergleich zu einem etatistischen Modus der Normsetzung sowohl sachgerechter als auch im Hinblick auf die Legitimation und Akzeptanz der technischen Regeln wirkungsvoller.

Es gab (und gibt) allerdings auch andere Stimmen. Ein Blick in die zurückliegenden Dekaden zeigt, daß die praktizierte Arbeitsteilung von staatlichen Instanzen und verbandlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz in Deutschland seit jeher mit Vorbehalten konfrontiert wird, die letztlich die funktionale Vorteilhaftigkeit des korporatistischen Typus der Regelung in Zweifel ziehen und auf eine begründete Infragestellung des Verfahrens technischer Regelung in der bestehenden Konstruktion hinauslaufen. Gegen die weitreichende Rolle der verbandlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz werden verfassungsrechtliche Bedenken formuliert. Schon in den 60er Jahren hat Nickusch (1964) die Praxis der technischen Normung kritisiert und die »Normativfunktion technischer Ausschüsse und Verbände als Problem der staatlichen Rechtsquellenlehre« herausgearbeitet. Eine Durchsicht der rechtswissenschaftlichen Literatur zeigt, daß die regelsetzende Kompetenz privatrechtlich verfaßter Organisationen, insbesondere wenn sie sich auf Rechtsnormen beziehen (ohne solche zu sein), immer wieder problematisiert worden ist.³ Das Phänomen wird mitunter sogar als faktische »Rechtsetzung durch Private« bzw. »parastaatliche Rechtsetzung« (Brunner 1982) oder als »Privatisierung des Staates« (Schwierz 1986) thematisiert. Den technisch-wissenschaftlichen Vereinen wird ferner vorgehalten, daß sie in ihrer technischen Regelung einseitig zugunsten wirtschaftlicher Interessen arbeiten. Auch auf europäischer Ebene werden immer wieder Vorbehalte gegenüber einer Stärkung der Europä-

1 Selbst Stimmen, die der verbandlichen Techniksteuerung in Form von technischen Regeln kritisch gegenüberstehen, teilen mitunter die Einschätzung, daß eine »Verrechtlichung« technischer Risiken schnell an Grenzen stoßen würde; vgl. z.B. Beck (1986, 1988), Roßnagel (1993), Wolf (1986a, 1986b, 1987) oder Nocke (1988).

2 Vgl. statt vieler z.B. Berg (1985).

3 Vgl. insbesondere Marburger (1979), dessen rechtswissenschaftliche Analyse der Regeln der Technik auch im Hinblick auf die praktische Ausgestaltung der verbandlich organisierten technischen Regelung Bedeutung erlangt hat.

ischen Normungsverbände und einer verbandlich getragenen technischen Harmonisierung laut.

Die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz auf dem Gebiet der Technik sind letztlich parastaatliche Gebilde, deren verfassungsrechtliche Fundamente trotz aller Kunstgriffe zahlreicher Rechtswissenschaftler auf einem unsicheren Boden stehen. »Bei der außerordentlichen Bedeutung technischer Normen und ihrer zum Teil rechtlichen Sanktionierbarkeit fragt man sich, ob sich hier neben der Legislative in den Normungsinstitutionen quasi eine zweite gesetzgebende Instanz etabliert hat« (Böhme 1984: 19), deren demokratische Steuerung und Kontrolle schwierig ist. Zumindest ist die politische Einflußnahme und Kontrolle durch die Regierung und erst recht durch das Parlament äußerst beschränkt; dies ergibt sich durch eben jene rechtliche und faktische Autonomie der regulativ wirkenden Verbände, die ja aus funktionaler bzw. pragmatischer Sicht durchaus ihren Sinn hat.⁴

Genau genommen verbergen sich hinter solchen demokratiethoretischen Vorbehalten und Bedenken gegen die den Normungsorganisationen gewährte »funktionalisierte Autonomie« zwei grundlegende Probleme:

- Institutionell besteht die Gefahr, daß die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz die demokratisch legitimierten, verfassungsmäßig für allgemein verbindliche Entscheidungen vorgesehenen Organe unterlaufen und faktisch Steuerungsprärogative gewinnen und aufgrund ihrer partikularen Interessengebundenheit mißbrauchen, die ihnen nicht zustehen.
- Inhaltlich besteht bei dieser Konstruktion die Gefahr, daß in der technischen Regelsetzung eine einseitige Interessenbevorzugung stattfindet. Demnach hätten also nicht alle Interessen die gleiche Chance der Berücksichtigung, wie dies der Anspruch auf Demokratie verlangen würde.

Den bestehenden Verflechtungsformen von Staat und technischen Verbänden werden in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion folgerichtig andere Organisationsmodelle gegenübergestellt, die zumindest deutlich machen, daß die technische Regelsetzung grundsätzlich auch anders verfaßt sein könnte. In einer Aufarbeitung dieser Vorbehalte – und der Reaktionsmuster des Staates (bzw. der Europäischen Union, wie in Kapitel 8 gezeigt wird) auf diese Kritik – lassen sich vereinfachend zwei Phasen unterscheiden:

4 Vgl. dazu auch Schmitter (1983).

- In einer ersten Phase stand die Frage im Vordergrund, ob, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen der Regelungsbereich »Technik« den verbandlichen Organisationsformen überlassen bzw. übertragen werden kann;
- in einer zweiten Phase standen kompensatorische Korrekturen der Defizite des verbandlichen Systems im Mittelpunkt, ohne daß die Grundstruktur einer Arbeitsteilung von Staat und Verbänden noch in Frage gestellt worden wäre.

In den beiden folgenden Abschnitten werden diese beiden Phasen für die Bundesrepublik Deutschland im einzelnen nachgezeichnet. Im achten Kapitel wird diese Phaseneinteilung auch im Hinblick auf die Europäische Normung wieder aufgegriffen.

7.2 Anerkennung und formale Vorgaben der verbandlichen Regelsetzung durch den Staat

Seit dem ersten Preußischen Dampfkesselgesetz von 1831 erzeugen staatliche Versuche der Technikkontrolle und der Techniksteuerung immer wieder kollektive Handlungsformen in der Wirtschaft, die darauf abzielen, den hoch sensiblen Bereich der technischen Sicherheit (und damit des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes) von direkten Staatseingriffen auszunehmen und als Aufgabe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung auszuweisen. Aus der Abwehrhaltung gegenüber den staatlichen Interventionsabsichten erwächst die Bereitschaft zur Selbstregulierung, die sich in speziellen Organisationsformen, bspw. in privaten Dampfkesselüberwachungsvereinen, manifestiert. Solche in Reaktion auf staatliche Absichtserklärungen und Drohgebärden erwachsenen »Private Governments« können dann im Einzelfall den staatlichen Interventionsverzicht oder zumindest den Aufbau einer komplementären Doppelstruktur von Rechtsetzung und verbandlicher Regelsetzung, einschließlich einer entsprechenden Implementationsstruktur, erreichen. Allerdings ist der »Rückzug des Staates« aus dem Handlungsfeld der Technikkontrolle und der Techniksteuerung dann zumeist mit prozeduralen Vorgaben an die »Private Governments« verbunden.

Seit jeher stehen staatliche Institutionen und die regelsetzenden Organisationen aus dem »intermediären Sektor« in einem teils kompetitiven und teils komplementären Verhältnis. Dieses Verhältnis war dabei nie frei von Span-

nungen und Konflikten, zumal sich die Aufteilung von Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen zwischen beiden Seiten grundsätzlich nicht »objektiv« definieren läßt. Die Komplementarstruktur hat sich vielmehr in einem oszillierenden Prozeß historisch entwickelt, wobei sich Phasen eines anwachsenden Staatseinflusses und Pendelausschläge in Richtung verbandlicher Selbstregulation abgewechselt haben.

Zum Teil haben die regelsetzenden Organisationen ihre weitreichenden Kompetenzen dem Staat abgerungen. So haben bspw. organisierte Interessen in verschiedenen Situationen mit Erfolg eine absehbare und aus ihrer Sicht unerwünschte staatliche Normsetzung durch ihre eigenen technischen Regeln vorweggenommen und solchermaßen den erwogenen Staatseingriff in »ihre« Technik verhindert. In diesen Fällen gleicht die technische Regelung einem Selbstbeschränkungsabkommen der Wirtschaft.⁵ Zum Teil ist aber auch der Staat an die bestehenden regelsetzenden Organisationen mit dem Anliegen herangetreten, technische Regeln im Sinne der formulierten staatlichen Gestaltungsziele aufzustellen. So ist bspw. die Kommission Reinhaltung der Luft im Verein Deutscher Ingenieure, die technische Regeln zur Luftreinhaltung erstellt, 1957 auf staatliches Drängen eingerichtet und durch den Staat institutionell gefördert worden.⁶

Die Grenzverläufe zwischen staatlichen und verbandlichen Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen sind – wie sich in einer historischen Aufarbeitung⁷ zeigen ließe – mehrfach von der staatlichen Seite in die eine (den verbandlichen Zuständigkeitsbereich eher erweiternde) oder die andere (eher »etatistische«) Richtung verschoben worden. Schon in der Gründungs- und Aufbauphase der regelsetzenden Verbände zeigt sich die weitreichende Rolle des Staates: Die staatlich verfügbaren Rahmenseetzungen und staatlich gewährten Bestandshilfen, durchgesetzt von Kräften, die eine staatsentlastende verbandliche Selbstregulierung befürworteten, waren seinerzeit

5 »Die Regeln der Technik ... sind eine Selbstbeschränkung der Technik im Interesse der Bewahrung und Hebung der Lebensqualität« (Herschel 1972: 7); den Vergleich der technischen Regelung mit verbandlich vermittelten Selbstbeschränkungsabkommen hat m.W. zuerst Herschel (1972: 8) gezogen. Verbandlich vermittelte Selbstbeschränkungsabkommen sind allerdings höchst voraussetzungsvoll; im Hinblick auf die Entstehung, Umsetzung und Stabilität von Selbstbeschränkungsabkommen der Wirtschaft vgl. bezogen auf Beispiele des Umweltschutzes Hilbert/Voelzkow (1984).

6 Vgl. Grefen (1990).

7 Vgl. dazu beispielsweise die historischen Abschnitte in Lukes (1982), Sonnenberg (1968) oder Wolf (1986a).

(ebenso wie heute) eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß sich die verbandliche Selbstregulierung überhaupt als akzeptable (bzw. staatlicherseits akzeptierte) Alternative zur staatlichen Regulation von Technik aufbauen konnte.⁸ Es gibt aber seit jeher auch gegenläufige Kräfte, die der verbandlichen Selbstregulierung eher kritisch gegenüberstehen und eine Ausweitung des staatlichen Zuständigkeitsbereichs zu Lasten der sachlichen Domänen der regelsetzenden Verbände im Auge haben. Sie begründen ihre Vorbehalte gegen die vorfindbaren Formen von Selbstregulierung zumeist mit dem Verweis auf die fehlende Legitimationsbasis.

Kontroversen darüber, wo denn die Grenze zwischen staatlicher und verbandlicher Regulierungszuständigkeit verlaufen solle, können jedoch zu dem zunächst paradox erscheinenden Ausgang führen, daß nicht die Grenzverläufe, wohl aber die inneren Strukturen der regelsetzenden Verbände verändert werden. Um den Vorwurf zu entkräften, die verbandlichen Lösungen widersprächen demokratischen Anforderungen, werden Organisations- und Verfahrensregelungen realisiert, die sich – wenn auch aufgrund der spezifischen Unterschiede von territorialer und funktionaler Repräsentation nach anderen Kriterien – als eine Ausdehnung der Geltung der normativen Gehalte einer Demokratietheorie, die sich bis dahin nur auf die parlamentarisch-repräsentativen und exekutiven Instanzen des Staates bezog, auf die korporatistischen Arrangements in der technischen Regelung interpretieren lassen.

Diese These ließe sich anhand verschiedener Fallstudien, so zum Beispiel wiederum anhand der Gründungs- und Aufbauphase des korporatistisch verfaßten Systems des deutschen Arbeitsschutzes⁹, empirisch unterfüttern. An dieser Stelle sei jedoch nur an die durchaus kontroverse Diskussion über eine Reorganisation der technischen Regelung erinnert, die im Vorfeld einer vertraglichen Übereinkunft zwischen der Bundesregierung und dem Deutschen Institut für Normung (DIN) in der 70er Jahren geführt wurde.

Der vertraglichen Vereinbarung war eine Auseinandersetzung über die Legitimationsbasis der regelsetzenden Organisationen vorausgegangen. Ein an dieser Diskussion Beteiligter faßte die Begründung für eine Reorganisation der technischen Normung so zusammen:

8 Vgl. z.B. im Hinblick auf das deutsche System des Arbeitsschutzes, das auch zahlreiche Elemente verbandlicher Selbstregulierung enthält, die Studien von Bauerdick (1991, 1993).

9 Vgl. Bauerdick (1991).

Seit die Normung »aus ihrer wirtschaftlich-technischen Funktion zunehmend in gesellschaftspolitische Dimensionen hineinwuchs und damit zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung wurde« (Böttger 1979: 31), stehe die Frage im Raum, ob »die Normung im wesentlichen je nach Interesse bestimmter potenter Gruppen der Wirtschaft betrieben oder verhindert würde und ... infolgedessen der mit der Normungstätigkeit verbundene Anspruch des Nutzens für die Allgemeinheit den Realitäten nicht entspreche. Hinzu kam die wachsende Notwendigkeit, technische Festlegungen aus Gründen der Sicherheit, des Gesundheits- und des Umweltschutzes vornehmen zu müssen und mit der Rechtsordnung zu verknüpfen. (Böttger 1979: 32)

Ein wichtiges Anliegen bestand offensichtlich darin, die verbandlichen Regeln in einer geeigneten Weise für die Rechtsetzung und Rechtsprechung zugänglich zu machen, ohne den Vorwurf der Einseitigkeit zu provozieren. »Technische Regeln, die lediglich Ausdruck der realisierten Wunschvorstellungen bestimmter Interessen sind, dürften als Hilfsmittel für die Auslegung von Rechtsnormen nicht nur nutzlos, sondern wegen des Scheins der Objektivität gefährlich sein« (Hanning 1976: 76). Wenn sich Rechtsnormen auf die technischen Regeln privatrechtlicher Organisationen beziehen, stellt sich zwangsläufig die »Frage der Qualität der in bezug zu nehmenden Normen« (Böttger 1979: 32). Einen wichtigen Impuls erhielt diese Diskussion durch die »... Verbraucherschaft ..., die sich – nicht zu Unrecht – bei dem Normaufstellungsverfahren unterrepräsentiert fühlte« (ebd.).

In der Diskussion wurden verschiedene Alternativen zum status quo der verbandlich getragenen technischen Normung bis hin zu einer »Verstaatlichung« der technischen Regelsetzung in Betracht gezogen. Eine »Verstaatlichung« galt jedoch aus der Sicht meinungsprägender Experten aus zumindest zwei Gründen als untauglich:

Der Staat sollte sich davor hüten, dieses Problem dadurch lösen zu wollen, daß er schon die technische Regelbildung selbst in seine Regie nimmt. Er würde sonst nicht nur ein wichtiges Potential der Praxis zunichte machen, sondern letztlich auch Hand an die unserer Verfassungsordnung immanente freiheitliche Komponente legen. So erweist sich das Problem des Ausgleichs zwischen Recht und Technik als Tribut einer freiheitlichen Staatsordnung. (Ossenbühl 1982: 178 f.)

Ein anderer Reformvorschlag wollte die Inhalte privater Regelwerke durch den Gesetz- und Verordnungsgeber inhaltlich prüfen lassen, um die Bestimmungen bei sachlicher Eignung dann in Gesetze oder Verordnungen zu übernehmen. Angesichts der im Einzelfall kaum hinreichenden Sachkompetenz des Parlaments ist in einer differenzierteren Position vorgeschlagen

worden, für den Erlaß von technikbezogenen Rechtsnormen fachlich ausgewiesene Ausschüsse oder sogar ein »technisches Unterparlament«¹⁰ einzurichten. Eine ähnliche Initiative sah die Errichtung von »Technologiekammern« vor, die mit Juristen und Technikern besetzt werden sollten, um den Aufgabenbereich der technischen Regelsetzung abzudecken.¹¹ So hat beispielsweise Nickusch (1967) vorgeschlagen, für die Erstellung technischer Normen eine »Dritte Kammer« zu bilden und die in diesem Gremium verabschiedeten Normen in einem ebenfalls neu zu schaffenden Teil IV des Bundesgesetzblattes zu veröffentlichen

All diese Vorschläge haben sich jedoch nicht durchsetzen können. Eine wie auch immer im Detail geregelte »Verstaatlichung« der technischen Regelsetzung hätte, abgesehen von den Widerständen der betroffenen, in ihrer Zuständigkeit bedrohten Organisationen und ihrer jeweiligen Klientel, mit all jenen Problemen zu kämpfen gehabt, die sich aus den operativen und legitimatorischen Engpässen einer staatlichen Technikbewertung und -gestaltung ergeben. Die Reformdiskussion hat sich entsprechend verlagert; nicht mehr das »ob«, sondern das »wie« der verbandlichen Regelsetzung rückte in den Mittelpunkt.

Alternativ zu der »Verstaatlichung« der technischen Regelsetzung wurde zunächst die Formulierung und Verabschiedung eines Organisationsgesetzes in Betracht gezogen, das Aussagen über die Beteiligungsrechte und Verfahrenswege enthalten und die Interessenausgewogenheit sicherstellen sollte. Aber auch gegen diese Variante einer »Verrechtlichung« der technischen Regelsetzung wurden von interessierter Seite Einwände vorgetragen. Vor allem wurde die These vertreten, ein spezielles Normenorganisationsgesetz sei überflüssig. Beispielsweise hat der damalige Justitiar des Bundesverbandes der Deutschen Industrie die Auffassung vertreten, daß

Einfluß- und Mitwirkungsrechte des Staates in der Grundsatznorm der jeweiligen Normenorganisation und nicht in einem Normenorganisationsgesetz zu verankern« seien und daß keinerlei Anlaß bestehe, das »bisher erfolgreich praktizierte Prinzip« aufzugeben, wonach »die Normensetzung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung überlassen bleiben sollte«. Das »Prinzip der Verhältnismäßigkeit« spreche gegen eine gesetzliche Regelung: Dieses Prinzip besagt, daß überall dort eine gesetzliche Regelung nicht nötig ist – kein Bedürfnis hierfür besteht –, wo auf andere, den Staatsbürger oder seine Or-

10 Vgl. zu dieser Diskussion auch die Darstellung von Nicklisch (1983: 511).

11 Vgl. dazu Hanning (1976: 161 ff.); Krüger (1966); Stefener (1970: 137); Starkowski (1973, 131 ff.).

ganisationen weniger einschneidende oder belastende Art und Weise die staatlichen Rechte, hier auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit, gewährleistet werden können. (Eberstein 1972: 28)

Im Unterschied zu einigen anderen europäischen Ländern¹² hat sich in der Bundesrepublik Deutschland letztlich eine vertragliche Übereinkunft zwischen der Bundesregierung und der führenden nationalen Normenorganisation, also dem DIN, durchgesetzt, die das DIN auf eine Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« verpflichtet¹³ und durch eine Reihe von inhaltlichen und prozeduralen Aussagen versucht, den Kritikern der verbandlich getragenen technischen Normung den Wind aus den Segeln zu nehmen.¹⁴ Nach Abschluß des Vertrages zwischen dem DIN und der Bundesregierung ist die Diskussion über eine mögliche »Verstaatlichung« oder »Verrechtlichung« der technischen Regelung dann auch tatsächlich weitgehend verstummt.¹⁵

In dem Vertrag mit der Bundesregierung¹⁶, der die Kritik am Normungsprocedere entkräften sollte, wird das DIN als die zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet sowie als die nationale Normenorganisation in nichtstaatlichen europäischen und internationalen Normenorganisationen (beispielsweise in der Europäischen Normenorganisation CEN oder der International Standardization Organisation ISO) anerkannt. Als Beispiele für

12 In anderen europäischen Ländern haben sich in der Organisation der technischen Normung zum Teil andere Lösungen durchgesetzt. So sind beispielsweise die Aufgaben der British Standards Institution (BSI) durch eine »Royal Charter« festgeschrieben und die Satzung der Normenorganisation vom »Kronrat« gebilligt worden. In Frankreich werden technische Normen der privat verfaßten »Association Française de Normalisation« (AFNOR) von einem staatlichen Normenkommissar geprüft und genehmigt. Solchermaßen durch den Staat aufgewertete Normen haben sodann eher den Charakter einer Rechtsnorm. In Österreich ist schon 1955 ein Normengesetz verabschiedet worden, das die wesentlichen Verfahrensgrundsätze regelt (vgl. Lukes 1979 oder Roth 1983).

13 Der Vertrag ist abgedruckt in DIN (1975) und DIN (1987).

14 »Die Vertragsform wurde gewählt, weil die Erhaltung der Selbstverwaltungsfunktion der Wirtschaft am besten der Natur der Normung Rechnung trägt« (Pokorny 1977: 337); vgl. zu dem Vertragsabschluß auch Backherms (1978: 56 ff.), Böttger (1979), Hartlieb (1984), Leitz (1987), Pokorny (1976, 1977), Reihlen (1975, 1977) und Schlecht (1978).

15 Allerdings scheint sich dies in jüngerer Zeit wieder zu ändern. So wird bspw. von verschiedenen rechtswissenschaftlichen Autoren wieder die Forderung aufgegriffen, die technische Regelung der privaten Organisationen gesetzlich zu regeln, um prozedurale Mindestanforderungen festzuschreiben (vgl. dazu z.B. Roßnagel 1993).

16 Vgl. dazu auch Backherms (1976: 56 f.).

das »öffentliche Interesse«, auf dessen Berücksichtigung sich das DIN vertraglich verpflichtet hat, werden in den Vertragserläuterungen »Sicherheitstechnik, Gesundheitsschutz, Umweltschutz, Verbraucherschutz sowie jene Bereiche, für die ein besonderes gesamtwirtschaftliches (z.B. Energieeinsparung) oder arbeitswirtschaftliches Interesse besteht«, genannt.

Um die Berücksichtigung des »öffentlichen Interesses« institutionell zu gewährleisten, hat sich das DIN in dem Vertrag ferner verpflichtet,

- der Bundesregierung im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten auf Antrag Sitze in den Lenkungsgremien der Normenausschüsse einzurichten;
- die jeweils in Betracht kommenden behördlichen Stellen bei der Durchführung der Normungsarbeit zu beteiligen;
- Anträge der Bundesregierung auf Durchführung von Normungsarbeiten, für die von der Bundesregierung ein »öffentliches Interesse« geltend gemacht wird, bevorzugt zu bearbeiten;
- die Bundesministerien über das Normungsgeschehen – soweit das »öffentliche Interesse« berührt ist – zu informieren und für die Beratung und gutachterliche Stellungnahme zur Verfügung zu stehen;
- zu gewährleisten, daß die Bestimmungen der Verfahrensnorm DIN 820 (Normungsarbeit) und die Richtlinien für die Fachnormenausschüsse eingehalten werden. Eine Änderung der DIN 820, die in dem Vertrag festgelegte Verpflichtungen des DIN beeinträchtigen würde, wird ausgeschlossen.

Im Vorfeld des Vertrages, der am 5. Juni 1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN nach mehrjährigen Verhandlungen unterzeichnet wurde¹⁷, hat das DIN die Grundlagen der Normungsarbeit neu gefaßt:

Um den öffentlichen Verdacht zu entkräften, mußte durch entsprechende Überarbeitung der Grundsätze für die Normungsarbeit deutlich gemacht werden, daß die auch bis dato schon in Anspruch genommenen – wenngleich vielleicht nicht allgemein bekannten – Prinzipien, nämlich Freiwilligkeit, Öffentlichkeit, Sachbezogenheit, Beteiligung aller interessierten Kreise und Ausrichtung am allgemeinen Nutzen für die gesamte Arbeit der fachlichen Ausschüsse gilt und für diese zur bindenden Verpflichtung gemacht wird. Dies ist durch die Neufassung von DIN 820 im Jahre 1974 geschehen. (Böttger 1979: 32)

17 Vgl. Pokorny (1976: 402).

7.3 Organisations- und Beteiligungsdefizite in der technischen Normung

Aber auch nach der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem DIN ist das technische Regelwerk immer wieder als unzureichend und in seinen Interessenbezügen einseitig kritisiert worden. So weisen verschiedene Autoren immer wieder darauf hin, daß »die Berücksichtigung aller beteiligten Interessen bei keiner der Einrichtungen institutionell wirklich gesichert (ist). Problematisch ist, ähnlich wie bei den staatlichen Ausschüssen, vor allem die Vertretung der Verbraucher, der Umweltschutzverbände und ähnlicher Interessenvertreter« (Jarass 1987: 1230). Folgerichtig wird vor einer »Gefahr einseitiger Interessenvertretung« (Backherms (1976: 53) gewarnt. Die technische Normung ist zwar formal allen »interessierten Kreisen« zugänglich, empirisch zeigt sich aber ein deutliches Übergewicht der Wirtschaftsinteressen. Trotz der festgeschriebenen Beteiligungs- und Verfahrensgrundsätze und der Verpflichtung auf das »Gemeinwohl« gewinnen offensichtlich ökonomische Interessen immer wieder die Oberhand. Solche allgemeinen Bedenken finden in zahlreichen Einzelstudien ihre Bestätigung, die empirisch unterfüttern, daß Arbeitnehmer-, Verbraucherinteressen und Umweltinteressen in der technischen Normung unterrepräsentiert sind. Einige empirische Belege seien an dieser Stelle aufgeführt.

7.3.1 Empirische Befunde

Arbeitsschutz

Fuchs (1982, 1984) hat in zwei Beiträgen die Interessenberücksichtigungsmuster der technischen Normung im Bereich der Arbeitsgestaltung untersucht. Am Beispiel des Fachnormenausschusses Ergonomie wird gezeigt, daß »die Vertreter aus den Unternehmen mit ihnen nahestehenden Institutionen ... ein personelles Übergewicht gegenüber den Vertretern von Staat, Berufsgenossenschaften, Gewerkschaften und Hochschulen« (Fuchs 1982: 237) haben. »Bei den Unternehmensvertretern ist fast ausschließlich die Großindustrie wie Siemens, Kraftwerksunion, Thyssen, VW, Audi, MAN usw. vertreten« (ebd.). Besonders deutliche Vertretungsdefizite werden bei den staatlichen Einrichtungen ausgemacht, die nur 1 Prozent der ehrenamtli-

chen Mitarbeiter stellen. Angesichts des personellen Übergewichts der (Groß-)Industrie zieht Fuchs die Schlußfolgerung, daß

die Industrie für den Bereich der Normen grundsätzlich selbst bestimmen kann, welche Anforderungen an Sicherheit und menschengerechter Gestaltung der Arbeit an den Produktionsprozeß gestellt werden müssen, da die von den Normungsausschüssen erarbeiteten und vom DIN herausgegebenen Normen die allgemein anerkannten Regeln darstellen, nach denen Arbeitsmittel, Arbeitsplätze, Arbeitsinhalte, – verfahren etc. beschaffen sein müssen oder sollen, auf die in Arbeitsschutzvorschriften verwiesen wird. (ebd.)

Jüngere Einzelfallanalysen aus dem Bereich der Informations- und Automatisierungstechnik zeigen, daß technische Normen in diesen Bereichen zwar von höchster arbeitspolitischer Relevanz sind, daß die Arbeitnehmerinteressen jedoch gegenüber den Wirtschaftsinteressen häufig unzureichend berücksichtigt werden, was allerdings zu einem Teil auch auf die organisationsinternen Probleme der Gewerkschaften, sich effektiv an der Normung zu beteiligen, zurückgeführt werden muß.¹⁸

Verbraucherschutz

Jene Studien, die sich mit der Berücksichtigung von Verbraucherinteressen im Normungsprozeß befaßt haben¹⁹, ergeben ebenfalls ein spezifisches Benachteiligungsmuster. Auch die Vertreter der Verbraucherorganisationen beklagen sich über ihre unzureichenden Beteiligungschancen:

Die Position der Verbraucherverbände in der Normung ist unverändert gekennzeichnet durch die strukturelle Unterlegenheit, insbesondere gegenüber der Industrieseite. Die Branchenorientierung als bestimmendes Element des Arbeitsprogramms gibt der Industrieseite einen natürlichen Vorsprung in der Sicherung der personellen Beteiligung. Sie bietet ihr zudem den Vorteil der bestimmenden Einflußnahme auf die Festlegung des Arbeitsprogramms. (Köhne 1987: 528)

Die »strukturelle Unterlegenheit« der Verbraucherinteressen in der technischen Normung zeigt sich im DIN an dem Zahlenverhältnis der Beteiligten: »Denn in der Regel ist es bisher so, daß in den Normenausschüssen ein oder

18 Vgl. Eichener (1990, 1991) und Eichener/Voelzkow (1992a, 1992c).

19 Vgl. Bopp-Schmehl/Heibült/Kypke (1984), Brinkmann (1976 und 1984), Kypke (1982), Offe (1981) oder Schatz (1984).

zwei Verbrauchervertretern eine Phalanx von 10 bis 20 Industrievertretern gegenüberstelt« (ebd.).

Umweltschutz

Bei den zahlreichen Normungsverfahren, die sich direkt oder indirekt auf den Umweltschutz beziehen, ist in empirischen Untersuchungen des Normungsverfahrens ebenfalls ein Übergewicht der Wirtschaftsinteressen konstatiert worden.²⁰ Bereits in der sehr detaillierten Analyse von Hanning (1976) ist herausgestellt worden,

daß bei der überbetrieblichen technischen Normung im Umweltbereich ebenfalls nicht allein der ›objektive neutrale Sachverstand‹ in der Norm seinen Niederschlag findet, sondern daß auch dort Bewertungen unter Abwägungen verschiedener Faktoren erforderlich sind, die je nach der besonderen Interessenlage des Bewertenden unterschiedlich ausfallen können. Es wurde auch festgestellt, daß bei der augenblicklichen Besetzung und Organisation der Normungsausschüsse eine ausreichende Repräsentanz der unterschiedlichen Interessen nicht gewährleistet erscheint. (Hanning 1976: 171)

Auch Deiseroth (1986: 331) kommt in seiner Analyse der Sicherheitstechnik von Atomkraftwerken zu dem fast gleichlautenden Schluß, daß die

aufgestellten technischen Regeln nicht Ergebnisse eines ›herrschaftsfreien idealen wissenschaftlichen Diskurses‹ sind, sondern Produkt eines von domi-

20 Vgl. z.B. Brennecke (1988 und 1989), Herbot (1984), Lehmann/Lechner/Gegusch (1987), Marburger/Gebhard (1993), Steinebach (1987) oder Wolf (1986a,b, 1990). Auch in dem bereits genannten Projekt über die »Organisation von Wirtschaftsinteressen der Umweltschutzindustrie« sind solche Asymmetrien in der Beteiligung an der technischen Normung deutlich geworden; vgl. dazu Voelzkow (1985, 1986, 1989b, 1992b), Voelzkow/Hilbert/Heinze (1987) und Voelzkow/Hilbert/Bolenz (1987). Hinzuweisen ist auch auf das Projekt »Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung«. In diesem vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebenen Projekt stand die »ökologische Dimension« der technischen Regelsetzung am Beispiel der Stadtentwicklung und des Bauwesens im Mittelpunkt. Die Interviews, die mit Mitarbeitern des DIN und des VDI sowie mit Mitarbeitern verschiedener Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen und verschiedener Umweltverbände geführt wurden, bezogen sich vor allem auf die Frage, ob und mit welchen Mitteln die Mitwirkung und Berücksichtigung von Umweltinteressen erhöht und dadurch die Sozial- und Umweltverträglichkeit der Stadtentwicklung und des Bauwesens im Rahmen der technischen Regelsetzung verbessert werden könne; vgl. zu den Ergebnissen Eichener/Voelzkow (1991a, 1992b).

nanten gesellschaftlichen Strukturen geprägten Entscheidungsprozesses, in dem ökonomische, politische, wissenschaftlich-technische und ökologische Zielkonflikte in einer spezifischen Weise kleingearbeitet werden. Der Sachverstand, den sie ausdrücken, ist deshalb nicht der ›wissenschaftlich-technische Sachverstand‹, sondern ein von dieser Entscheidungsstruktur geprägter.

Fischer (1989: 51 ff.) bemängelt in seiner Analyse der Besetzung der Kommission Reinhaltung der Luft, daß

die Produzenten und Emittenten ... in den Ausschüssen ... stark vertreten (sind), während die von Immissionen Betroffenen als Interessengruppe gar nicht repräsentiert sind«. Es könne »nicht befriedigen, daß an den entscheidenden Stellen die Abwägung zwischen den Interessen der Umwelterhaltung und den wirtschaftlichen Interessen der Betreiber durch Ausschußmitglieder vorgenommen wird, die zu einem großen Teil industriellen Interessengruppen zuzurechnen sind. (Fischer 1989: 54)

In einer Auswertung vorliegender Untersuchungen konstatiert Mai (1989a: 10) ein »Dilemma« in der umweltschutzbezogenen Normung:

Einerseits sind die für die Bewertung zuständigen Institutionen auf den Sachverstand technischer Experten (der sich in technischen Normen oder Einzelgutachten konkretisieren kann) angewiesen. Andererseits müssen dadurch Bewertungen hingenommen werden, die allein schon auf Grund der Zusammensetzung der Sachverständigengremien nicht die Legitimation haben können, sämtliche Aspekte der Bewertung und Abwägung unter Berücksichtigung der generellen umweltpolitischen Leitziele mit zu berücksichtigen. Der ›Stand der Technik‹ ist also nicht das, was technisch (sozusagen um jeden Preis) prinzipiell möglich ist, sondern das, was die industriellen Praktiker als Stand der Technik nach ihren Vorstellungen für vertretbar halten.

Die Liste der empirischen Belege, die Ungleichgewichte in der Beteiligung der interessierten Kreise an der technischen Normung nachweisen, ließe sich beliebig verlängern. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die technische Normung zwar formal allen »interessierten Kreisen« zugänglich ist, daß aber empirisch ein deutliches Übergewicht der Wirtschaftsinteressen festzustellen ist. Dies wird von den Normenorganisationen auch nicht in Abrede gestellt, aber aus verständlichen Gründen nicht besonders problematisiert. Vor fast zwanzig Jahren ist m.W. zum letzten Mal in den DIN-Mitteilungen dokumentiert worden, wie es um die Beteiligung der interessierten Kreise in der praktischen Normungsarbeit konkret bestellt ist. Dort hat der Direktor des DIN in einem Beitrag (Reihlen 1977a: 387 f.) die Beteiligung

der ehrenamtlichen Mitarbeiter in der Normungsarbeit (Obleute und Vorsitzende) nach Funktionsgruppen aufgeschlüsselt und in einer diplomatisch gehaltenen Formulierung festgestellt, daß die Ergebnisse einer Erhebung für das Jahr 1974, die der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen sind, »das besondere Interesse und das besondere Engagement der Industrie für die Normungsarbeit« verdeutlichen. Auch wenn die Zahlen aus dem Jahre 1974 reichlich veraltet sind, wird hier diese Aufstellung aufgeführt, um die Relationen anzudeuten, an denen sich im Grundsatz nicht viel geändert haben wird.

Tabelle 4: Beteiligung an der Normung nach Funktionsgruppen (in %)

	Vorsitzende Obleute	Normungs- anträge	Stellungnahmen zu Normentwürfen
produzierende Wirtschaft	70	74	70
Handel/ Dienstleistungen	3	2	5
Öffentliche Hand + Verbraucher	12	18	14
Wissenschaft	15	6	11
	100	100	100

Quelle: Reihlen 1977a

In Reaktion auf die Kritik an der personellen Zusammensetzung der Normenausschüsse wird von den hauptamtlichen Führungskräften gemeinhin herausgestellt, die Mitgliederstruktur sei das Ergebnis einer »problemorientierten und themenabhängigen Zusammensetzung« (so z.B. Grefen 1991: 163 im Hinblick auf die Arbeitsausschüsse der »Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN«). Außerdem lasse sich

aus den langjährigen Erfahrungen ... ableiten, daß die Anzahl der »Köpfe«, welche in den Gremien einem bestimmten Bereich (z.B. Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung) zugeordnet werden können, nicht entscheidendes Kriterium dafür sind, inwieweit das öffentliche Interesse in den Regelwerken selbst als Ergebnis der Verhandlungen in den Ausschüssen geltend gemacht werden konnte bzw. das Ergebnis beeinflusst.

(Grefen 1991: 166)

Diese Aussagen sind sicherlich nicht ganz von der Hand zu weisen. In den Ausschüssen finden Diskurse von Sachverständigen über Technik statt, die sich nicht ohne weiteres auf eine Stimmenarithmetik reduzieren lassen. Gleichwohl sind die Ungleichgewichte in der Beteiligung gravierend. Die quantitativen Relationen in der Präsenz der interessierten Kreise sind für die konkrete Normungsarbeit und ihre inhaltlichen Ergebnisse auch dann entscheidend, wenn die Regelsetzung diskursiv und nicht durch eine einfache Auszählung von befürwortenden und ablehnenden Stimmen erfolgt. Um diese These näher zu begründen, wird nachfolgend zunächst den Gründen für die Organisations- und Beteiligungsdefizite und anschließend den Folgen der Asymmetrien in der Mitwirkung nachgegangen.

7.3.2 Gründe für die Organisations- und Beteiligungsdefizite

Es stellt sich angesichts der zahlreichen Studien, die in ihren Analysen der technischen Normung nicht nur ein besonderes Interesse und Engagement der Industrie, sondern auch eine mangelnde Ausgewogenheit der Interessenberücksichtigung erkennen²¹, zunächst die Frage, wie es denn dazu kommen kann, daß trotz der festgeschriebenen Beteiligungs- und Verfahrensgrundsätze und der Verpflichtung auf das »Gemeinwohl« bestimmte, zumeist ökonomische Interessen immer wieder die Oberhand gewinnen und im Normungsprozeß dominieren.

Was die Bereitschaft der verschiedenen »interessierten Kreise« anbelangt, sich an der technischen Regelsetzung durch Freistellung von Personal, Expertise, Reisekosten etc. zu beteiligen, ist zunächst einmal von einer ungleichen Motivationsstruktur auszugehen. Für die Wirtschaftsinteressen gilt, daß sie sich in aller Regel aus Wettbewerbsgründen an der technischen Regelsetzung beteiligen. Insbesondere dann, wenn zu erwarten ist, daß staatliche Instanzen die verbandlich aufgestellten technischen Regeln mit einem gewissen Maß an Allgemeinverbindlichkeit versehen (was vor allem bei den regulativen technischen Regeln zur Vermeidung negativer externer Effekte absehbar ist), erhöht sich ihre Motivation.

Die Wirtschaftsunternehmen sind im wohlverstandenen eigenen Interesse gezwungen, sich an der technischen Regelsetzung zu beteiligen. Die Wirt-

21 Vgl. z.B. Gusy (1986).

schaftsinteressen sind also wegen ihres individuellen Vorteils (bzw. der Abwehr eines individuellen Nachteils) stets gut in der Normung vertreten.²²

Bei den Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltinteressen sieht die Motivationsstruktur insofern anders aus, als sie durch ihre Mitarbeit zwar möglicherweise einen höheren Berücksichtigungsgrad ihrer Anliegen erreichen können, die erreichten Vorteile jedoch »allen« und nicht nur den Verfechtern, die allein den Aufwand tragen, zugutekommen. Aufgrund dieses Dilemmas, das auch als »Trittbrettfahrer«-Dilemma bezeichnet wird, ist die Beteiligungsmotivation kollektiver Interessen, d.h. auch der Interessen an sozial- und umweltverträglicher Technikgestaltung, geringer als die Motivation individueller (Wirtschafts-)Interessen, die sich – vermittelt über die Wettbewerbseffekte der technischen Regeln – gewisse »Erträge« privat aneignen bzw. unternehmerischen Schaden abwenden wollen. Diese Unterschiede in der Antriebsstärke der »interessierten Kreise«, eine Beteiligung an der Normung aktiv einzufordern, ist eine erste Erklärung für die asymmetrische Beteiligungsintensität.

Eine andere Erklärung stellt auf das »Nachfrageverhalten« der Normenorganisationen ab. Nach DIN 820 Teil 1 Nr. 3.4 sollen die »interessierten Kreise« in einem angemessenen Verhältnis vertreten sein. Nach der Richtlinie für Normenausschüsse lädt der Direktor des DIN die interessierten Kreise ein, um einen Normenausschuß zu gründen. Ist ein Normenausschuß einmal eingerichtet, so erfolgt die Benennung neuer Mitglieder durch Kooptation bzw. indem die entsendenden Stellen einen Nachfolger für ein ausscheidendes Mitglied des Normenausschusses benennen. Für die Auswahl der Mitarbeiter der Arbeitsausschüsse, die die fachliche Normungsarbeit tragen sollen, nennt die Richtlinie im wesentlichen zwei Kriterien: erstens soll die Zusammensetzung den Besonderheiten des Arbeitsgebietes angemessen sein und zweitens sollen die neuesten Erkenntnisse der Wissenschaft und der jeweilige Stand der Technik in die Normungsarbeit eingebracht werden. Damit ist in erster Linie die Beteiligung der einschlägigen Techniker, von denen ja in aller Regel auch die Normungsinitiative ausgeht, sichergestellt. Aber bereits in diesem frühen Stadium der Zusammensetzung von Normen- und Arbeitsausschüssen gibt es erste (nicht unbedingt beachtete) Ausgrenzungen »interessierter Kreise«. Die hauptberuflichen Mitarbeiter des DIN sind zwar nach den Verfahrensgrundsätzen angehalten, bei der Einrichtung eines Ausschusses darauf hinzuwirken, daß alle »interessierten Kreise« repräsentiert sind, bei der Festlegung dessen, was unter ei-

22 Vgl. dazu Voelzkow/Hilbert/Heinze (1987).

nem »interessierten Kreis« zu verstehen ist, bestehen jedoch gewisse Spielräume, die in der Normungspraxis pragmatisch genutzt werden.²³

Selbst dann, wenn sich die hauptberuflichen Mitarbeiter der Normenorganisation oder einzelne Ausschußmitglieder speziell darum bemühen, einen Repräsentanten der Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutzinteressen einzubeziehen, findet die Regelsetzung häufig doch ohne einen solchen Interessenvertreter statt, weil sich kein sachkundiger Repräsentant finden läßt, der bereit und in der Lage wäre, die erforderlichen Kosten und Mühen auf sich zu nehmen.

Eine weitere Einschränkung der Durchsetzungschancen des »öffentlichen Interesses« ergibt sich dadurch, daß die berufenen Repräsentanten der »interessierten Kreise«, d.h. im Einzelfall staatliche Instanzen, Gewerkschaften, Verbraucher- oder Umweltorganisationen, in aller Regel zu knapp mit Personal-, Zeit- und Finanzressourcen ausgestattet sind, um im Konfliktfall der wirtschaftsnahen Seite ein gleichgewichtiges Gegengewicht gegenüberzustellen. Die Mitarbeit in den Ausschüssen erfolgt auf ehrenamtlicher Grundlage. Daraus ergibt sich, daß die Kosten der Mitarbeit von den Einrichtungen, die Mitarbeiter in die Ausschüsse entsenden, finanziert werden müssen. Die an einem Vorhaben technischer Regelsetzung »interessierten Kreise« verfügen aber nicht im gleichen Umfang über die erforderlichen Ressourcen.²⁴

Die Ehrenamtlichkeit der Mitarbeit in den Ausschüssen (wirkt sich) negativ auf eine angemessene Partizipation aller interessierten Kreise an der Ausschußtätigkeit aus. Durch die Unentgeltlichkeit der Mitarbeit in den Ausschüssen wird der Kreis derer, die Personen in die Ausschüsse entsenden können, von vornherein eingeschränkt. Das mit der Unentgeltlichkeit der Tätigkeit verbundene, nicht unerhebliche personelle und finanzielle Engagement wird nur von denen aufgebracht werden, die ein massives Interesse an

23 So räumte ein Gesprächspartner aus dem Bereich der Baunormung in einem Interview ein, daß »der allerletzte Letztverbraucher« (in dem Zusammenhang waren damit Bauherren und Mieter gemeint) »in der Regel nicht angesprochen wird, wenn es gilt, einen Normenausschuß zu besetzen«. Ein anderer Gesprächspartner berichtete, daß er in seinem fachlichen Zuständigkeitsbereich des Bauwesens in einzelnen Fällen durchaus eine deutliche Betroffenheit der Verbraucher sehe, »beispielsweise bei den Normen zum Lärmschutz. Aber das DIN tut sich ausgesprochen schwer, hier einen Vertreter für diesen interessierten Kreis zu finden... Mitunter kennen wir die interessierten Kreise doch überhaupt nicht.«

24 Vgl. dazu auch Gusy (1986); im Hinblick auf die Verbraucherorganisationen vgl. bspw. Kypke (1982: 203 ff.).

einer Einflußnahme auf die Regelerarbeitung in den Ausschüssen haben.
(Fischer 1989: 51)

Ebenfalls zum Nachteil der Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzinteressen wirkt sich aus, daß die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz zumeist in einem sehr engen Austauschverhältnis zu den Interessenverbänden der Wirtschaft stehen (vgl. Kapitel 3), was ein nur schwer zu durchbrechendes Interessengeflecht zwischen Industrie und Normung erzeugt und stabilisiert. Den regelsetzenden Organisationen gehören in der Regel neben zahlreichen Unternehmen auch die relevanten Wirtschaftsverbände an. Das System organisierter Wirtschaftsinteressen ist mit seinen zahlreichen fachlich spezialisierten Verbänden hochgradig ausdifferenziert, während die Verbraucher- und Umweltinteressen nur durch wenige Organisationen vertreten werden. Die Arbeitnehmervertretungen, also die Gewerkschaften, konzentrieren sich traditionell auf sozial- und tarifpolitische Fragen und blenden Fragen der Technikgestaltung in ihrer Arbeit weitgehend aus. Wenn die hauptberuflichen Mitarbeiter einer regelsetzenden Organisation einen Ausschuß bilden und über die Zusammensetzung zu befinden haben, bieten sich daher vor allem Wirtschaftsverbände als Repräsentanten der »interessierten Kreise« an.

Im Hinblick auf die Arbeitsweise der hauptberuflichen Mitarbeiter wurde in den geführten Interviews mehrfach herausgestellt, daß diese bei ihrer Suche nach möglichen Teilnehmern für einen neu einzurichtenden Normungsausschuß vorzugsweise mit Interessenverbänden kooperieren und nicht einzelne Personen oder Firmen ansprechen. Die Verbände sollen dann (möglichst nur einen) Vertreter aus ihrer Mitgliedschaft benennen, der für den solchermaßen abgegrenzten »interessierten Kreis« in dem Normungsausschuß auftreten soll. »Wir (DIN-Mitarbeiter) sprechen vorzugsweise die Dachorganisationen an.« Über die Kontaktaufnahme zu den Fach- und Spitzenverbänden erhoffen sich die Mitarbeiter des DIN, die interessierten Kreise in geeigneter Weise zu erschließen.²⁵

Auch das von seiten der Normungsorganisationen vielfach beschworene Berücksichtigungskriterium des »Sachverstandes« erweist sich vielfach als Ausschlußkriterium. Insbesondere für Interessengruppen und Personen, die erst in einem späteren Stadium, bspw. im Rahmen der Anhörung ihres Einspruches gegen einen vorliegenden Normenentwurf, in das Normungsverfahren einbezogen werden, wirkt das Kriterium des Sachverstandes de facto

25 Vgl. dazu Eichener/Voelzkow (1991a: 119 f.); vgl. auch Rampelt (1983).

als Hemmschwelle. Mangelnde Fachkompetenz wurde in den von uns geführten Interviews auch von den Beteiligten selbst eingestanden, und zwar sowohl von Normungsbeauftragten bei staatlichen Institutionen als auch bei Umweltschutz- und Mieterverbänden. Im Hinblick auf die Besetzung der Kommission Reinhaltung der Luft führt auch Fischer (1989: 51)

die überproportionale Repräsentanz der Industrievertreter ... darauf zurück, daß für die Erarbeitung der VDI-Richtlinien ein hohes Maß an sachlicher Kompetenz erforderlich ist, die etwa von den Betroffenen kaum aufgebracht werden kann, weil sie nicht in Verbänden zusammengeschlossen sind, die in der Lage sind, technischen Sachverstand zu repräsentieren.

In eigenen Erhebungen, die sich auf umweltrelevante Normungsvorhaben im DIN bezogen, ist jedoch auch deutlich geworden, daß sich hinter der Zurückweisung von »oppositionellen« Beteiligungsansprüchen, die mit mangelndem Sachverstand begründet werden, mitunter eher der Mechanismus einer »sozialen Schließung« verbirgt. So hat bspw. ein hauptamtlicher Mitarbeiter des DIN in einem Interview herausgestellt, daß es in seinem Arbeitsbereich zwar mitunter Widerspruchsverfahren gegen vorgelegte Norm-Entwürfe (Gelbdrucke) gebe, die Verbraucherinteressen stärker in die Norm eingebunden sehen wollen. »Mitunter meldet sich sogar eine Bürgerinitiative. Die tun sich aber schwer, gegenüber dem Sachverstand aufzutreten... Die Widersprüche werden angehört, aber dann stellt sich zumeist der mangelnde Sachverstand heraus... Mitunter werden die auch niedergebügelt... Das hängt dann wiederum von den beteiligten Personen ab.«²⁶

7.3.3 Folgen der Organisations- und Beteiligungsdefizite

Das DIN baut damit sehr stark auf dem bestehenden System organisierter Interessen auf, so daß auf diese Weise die ohnehin schon bestehenden Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit verschiedener Interessen in der Normung reproduziert werden. Während die Organisationsfähigkeit von Wirtschaftsinteressen hoch ist (was natürlich mögliche Interessenkonflikte innerhalb der Wirtschaft nicht ausschließt), sind öffentliche Interessen wie Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutz kaum organisationsfähig, was auf die bereits angesprochene Kollektivgutproblematik (Trittbrettfahrer-Dilemma), die höhere Diffusität dieser Interessen sowie

26 Vgl. dazu Eichener/Voelzkow (1991a: 118).

die geringere individuelle Interessenintensität und Interessenunmittelbarkeit zurückgeführt werden kann. Im Ergebnis führt dies zu einer strukturellen Privilegierung privater Interessen gegenüber den öffentlichen Interessen.²⁷

Nun könnte solchen Aussagen, die eine ungleiche Beteiligung der verschiedenen »interessierten Kreise« begründen, entgegengehalten werden, daß damit nicht unbedingt eine ungleiche Interessenberücksichtigung verbunden sein muß. Denn auch wenn die Verfahrensgrundsätze Mehrheitsentscheidungen nicht ausschließen, werden diese gewiß nicht in ständiger Regelmäßigkeit dazu genutzt werden können, um wirtschaftliche Interessen – sofern sich die involvierten Wirtschaftsinteressen überhaupt durch einen gemeinsamen Standpunkt auszeichnen – gegenüber den Vertretern des »öffentlichen Interesses« durchzuboxen. Ein solches Vorgehen könnten sich die regelsetzenden Organisationen nicht erlauben. Die Seite der Wirtschaftsinteressen wird daher darum bemüht sein, den Vertretern der öffentlichen Hand bzw. den Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltorganisationen die Zustimmung zu der jeweils zur Disposition stehenden und von der Wirtschaftsseite gewünschten Norm abzurufen. So gesehen verfügen die Repräsentanten eines öffentlichen Interesses, auch wenn sie nach der »Zahl der Köpfe« in der Minderheit sind, theoretisch über ein beträchtliches Verhandlungspotential. Sie könnten der zahlenmäßig überlegenen Wirtschaftsseite durch die Androhung einer Verweigerung ihrer Zustimmung die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses gewissermaßen aufzwingen; dies gilt erst recht, wenn die Phalanx der Wirtschaftsvertreter intern uneinig ist.

Um nachvollziehen zu können, warum diese Verhandlungsmacht der Vertreter des »öffentlichen Interesses« in der Normungspraxis nicht allzu weit trägt, muß ein Blick auf die Arbeitsweise der Normungsgremien geworfen werden. In anderen Forschungszusammenhängen²⁸ sind die sozialen Prozesse rekonstruiert worden, die dazu führen, daß sich die quantitative Überlegenheit der partikularen Interessen auch in der Entscheidungsfindung der Normenausschüsse niederschlägt.

Im Gegensatz zu gängigen Vorstellungen aus der Außenperspektive handelt es sich bei der Normung keineswegs um einen rein rationalen Vorgang, bei dem nur Sachargumente zählen. Gruppendynamische Prozesse begrenzen die Durchsetzungschancen von Minderheitspositionen erheblich, insbesondere wenn sie nachträglich in bereits bestehende Ausschüsse hineindrängen. Die soziale Dynamik von Normungsprozessen eröffnet den Verbrau-

27 Vgl. Gusy (1986).

28 Vgl. Eichener/Voelzkow (1991a: 132 ff.).

cher-, Umweltschutz- oder Arbeitnehmerinteressen, selbst wenn sie mit einigen Repräsentanten in den Normungsgremien als Minderheit vertreten sind, faktisch nur geringe Durchsetzungschancen. Die soziale Dynamik von Normungsgremien ist dafür verantwortlich, daß eine quantitative Dominanz in der Regel auch eine qualitative Dominanz begründet, die das durch DIN 820 Teil 4 Nr. 6 vorgesehene Konsensprinzip in ein faktisches Majoritätsprinzip überführt.

Dieser qualitative Effekt der quantitativen Überlegenheit macht Abstimmungen im übrigen vielfach überflüssig. Formelle Abstimmungen sind nur erforderlich, wenn die Mehrheitsverhältnisse unklar sind. Ist die Mehrheit jedoch eindeutig, so wird auf diese Mehrheitsverhältnisse permanent verwiesen. Formelle und informelle Abstimmungen werden allenfalls deshalb durchgeführt, um die Minderheitenpositionen als solche bloßzustellen: Einer gegen alle anderen. Solche Überstimmungen haben den Effekt einer sozialen Isolation, die die Minderheiten in der Regel entweder zur Aufgabe ihrer Position oder zumindest zu einem höheren Maß an Kompromißbereitschaft bringen sollen.

Auch die Vorstellung, daß über die Einbeziehung eines Repräsentanten einer staatlichen Instanz eine hinreichende Vertretung des »öffentlich Interesses« gesichert werden könne, erweist sich in vielen Fällen als verfehlt. Dies nicht nur, weil auch staatliche Repräsentanten in der technischen Normung der eben genannten sozialen Dynamik unterliegen und in einer Minderheitenposition dazu neigen, gegenüber der mehrheitlichen Linie Kompromißbereitschaft zu zeigen. Mindestens ebenso gravierend dürfte sein, daß sich in den Normen- und Arbeitsausschüssen häufig nur Angehörige staatlicher Instanzen beteiligen, die ein höchst spezifisches Eigeninteresse von Politik oder Verwaltung berücksichtigt sehen wollen. Im Einzelfall stehen sie aufgrund ihres spezifischen Vertretungsauftrages faktisch geradezu in einem Gegensatz zu den Belangen des Arbeitnehmer-, Verbraucher- oder Umweltschutzes. Die Rolle der staatlichen Vertreter bei der Festlegung von technischen Normen für den Lärmschutz gaben dazu illustrative Beispiele.²⁹

Kurzum: Die Berücksichtigungsmuster sind in der technischen Normung immer noch selektiv – trotz der bislang durchgesetzten formalen Regelungen, die zu einer Demokratisierung der technischen Normung beitragen sollten. Damit bestätigen sich die demokratietheoretisch begründeten Vorbehalte gegen den gewählten Weg einer technischen Normsetzung durch parastaatliche Gremien funktionaler Repräsentation. Der korporatistische Poli-

29 Vgl. Eichener/Voelzkow (1991a: 94 ff.).

tikmodus bleibt gerade bei so hochbrisanten Themen wie der Techniksteuerung eine überaus problematische Angelegenheit:

[Denn] je mehr das Prinzip der territorialen Repräsentation durch funktionale Repräsentation ergänzt und verdrängt wird, desto mehr wird zwangsläufig die Norm staatsbürgerlicher Gleichheit von der Tatsache wirtschaftsbürgerlicher Ungleichheit in Mitleidenschaft gezogen. Zwar mag die Kompetenz und Sachkunde einer Debatte, die im Kreis der unmittelbar Betroffenen geführt wird, wegen dieser Exklusivität durchaus steigen; umso leichter wird es ihnen aber umgekehrt dann auch fallen, im Kreise mangels Zuständigkeit bzw. eigener Organisations- und Konfliktfähigkeit ausgeschlossenen Gruppen diejenigen ausfindig zu machen, die dann mit den Kosten der gefundenen Kompromisse belastet werden können. (Offe 1984a: 252)

7.4 Partizipative Steuerung des Staates

Angesichts der immer wieder laut werdenden Kritik an einseitigen Interessenbezügen der technischen Regelsetzung hat die staatliche Seite mit zusätzlichen Eingriffen, die als »partizipative Steuerung« (Schuppert 1981: 373 ff.) interpretiert werden können, eine weitergehende Öffnung der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz gefördert. Das Ziel dieser zusätzlichen korrigierenden Eingriffe in das verbandlich getragene System der technischen Regelsetzung liegt in der Überführung der vorgefundenen Strukturen in eine Arena für gesellschaftlich verantwortete und verantwortbare Technikentscheidungen. Sie folgen der Annahme, daß ohne weitere staatliche Strukturvorgaben für das gesellschaftliche Subsystem der technischen Normung die Gefahr einer hohen Interessenselektivität zu Lasten des »öffentlichen Interesses« besteht.

Die staatliche Sicherstellung der Voraussetzungen für eine verbandliche Selbstregulation, die demokratietheoretischen Kriterien genügt, erfordert demnach nicht nur Verfahrensgrundsätze. Die DIN 820 oder vergleichbare Vorgaben der technischen Normung in anderen regelsetzenden Organisationen können nicht verhindern, daß sich im Normungsprozeß die vorgelagerten Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit reproduzieren. Die staatliche Seite sieht sich deshalb veranlaßt, Steuerungsmaßnahmen einzuleiten, die im Vorfeld der technischen Regelsetzung jene Organisatio-

nen stärken, die Aspekte des »öffentlichen Interesses« repräsentieren und in den Normungsprozeß einspeisen sollen.

Die staatliche Seite versucht mit solchen kompensierenden Maßnahmen zu vermeiden, daß das Dilemma von Markt- und Staatsversagen in der Realität durch ein nicht minder enttäuschendes Trilemma von Markt-, Staats- und Verbandsversagen ersetzt wird, denn die verbandlich organisierte Technikbewertung und -gestaltung, die ja zwischen »market failure« und »state failure« hindurchführen soll, würde ohne staatliche Strukturvorgaben aus demokratietheoretischen Gründen und den damit verbundenen inhaltlichen Defiziten ebenfalls nicht überzeugen. Die staatliche Seite hat deshalb, ausgehend von der Kritik gesellschaftlicher Gruppen, die sich in der technischen Regelsetzung benachteiligt fühlen und wenigstens dies politisch wirksam artikulieren können, über die skizzierten formalen Beteiligungs- und Verfahrensregeln hinausgehend Interventionsbedarf anerkannt, um die sozialen Informations- und Machtasymmetrien zwischen den »interessierten Kreisen« im Vorfeld der technischen Normung auszugleichen. Der Staat leistet den weniger organisations- und konfliktfähigen Interessen Hilfestellung bei der Beteiligung an der technischen Regelsetzung.

7.4.1 Staatliche Hilfen für die Verbraucherinteressen: Der Verbraucherrat im DIN

So hat sich die öffentliche Hand mit den Vertretungsdefiziten der Verbraucherinteressen nicht abgefunden und bereits im Vorfeld des Vertrages zwischen der Bundesregierung und dem DIN mit dem sogenannten »Verbraucherrat« eine spezielle Organisationseinheit im DIN durchgesetzt, deren Aufgabe darin besteht, die Chancen der Interessenberücksichtigung zu verbessern.³⁰ Nach Meckel (1976: 113), einem der ersten Mitglieder des Verbraucherrates, war die Einrichtung dieses speziellen Gremiums geboten, weil »die Normung national und auch international stärker in Richtung der Normung von Endprodukten und der Gebrauchstauglichkeitsnormung läuft. Dadurch sind auch die Interessen der Verbraucher stärker berührt«. Da »die einzelnen Wirtschaftsgruppen wie die Industrie natürlich die Möglichkeit der Normung sehr gut kennen...« und »ihre Auffassungen und Meinungen im Rahmen ihrer Verbände koordinieren können«, aber »eine derartige Möglichkeit den Verbrauchern weitgehend fehlt«, sah sich auch das DIN

30 Vgl. Bosserhoff (1980); Brinkmann (1976, 1984).

veranlaßt, der Institutionalisierung einer speziellen Interessenvertretung der Verbraucher innerhalb des DIN zuzustimmen. Das DIN wollte sich nicht dem Vorwurf aussetzen, den »wichtigen Grundsatz der Beteiligung aller relevanten Gruppen an der Normungstätigkeit zu verletzen« (ebd.).

Die Gründung des Verbraucherrates steht in einem engen Zusammenhang mit dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN, auch wenn der Verbraucherrat in der unterzeichneten Fassung des Vertrages nicht mehr explizit erwähnt wird.³¹ Die Ausdifferenzierung des Verbraucherrates innerhalb des DIN »ging so glatt und rasch über die Bühne, daß beim Vertragsvollzug keine diesbezügliche Regelung mehr getroffen werden mußte« (Kypke 1982: 169 f.). Das DIN reagierte mit der Einrichtung des Verbraucherrates auf das beharrliche Drängen des Bundeswirtschaftsministeriums, »das eine stärkere Berücksichtigung der Interessen der ›nicht-gewerblichen Letztverbraucher‹ bei der Normung forderte« (Rampelt 1983: 11).

Das DIN hatte dabei offenkundig Angst vor einem vom DIN unabhängigen Verbrauchernormenwerk des Staates. Um sich die Handlungsfreiheit ... soweit wie möglich zu erhalten, wurde großer Wert darauf gelegt, die Umstrukturierung der Verbrauchervertretungsarbeit in der Normung vor Abschluß der Vertragsverhandlungen ... unter Dach und Fach zu bringen.
(Kypke 1982: 193)

Der Verbraucherrat wurde auf Beschluß des Präsidiums des DIN als ständiger Präsidialausschuß eingerichtet. Die Aufgaben sind in der Geschäftsordnung des Präsidiums festgelegt. Demnach »berät und unterstützt der Verbraucherrat die Lenkungs- und Arbeitsgremien des DIN in Fragen, die für die nichtgewerblichen Letztverbraucher von Interesse sind. Er soll die Interessen der nichtgewerblichen Letztverbraucher in der internationalen, regionalen und nationalen Normung wahrnehmen und entsprechend zusammengesetzt sein« (Meckel 1976: 113). Der Verbraucherrat soll die Normungsvorhaben und Arbeitsprogramme der Fachnormenausschüsse beobachten, den Fachnormenausschüssen Anträge auf verbraucherrelevante Normungsvorhaben vorlegen und sie im Zuge seiner Mitarbeit in den Arbeitsgremien vertreten, für die personelle Vertretung der Verbraucher in den Fachnormenausschüssen sorgen, zu Norm-Vorlagen und Norm-Entwürfen Stellungnahmen erarbeiten und gegebenenfalls Einsprüche zu Norm-Entwürfen formulieren, ggf. Schlichtungs- und Schiedsverfahren beantragen, für die

31 Vgl. Kypke (1982: 169).

Einführung der DIN-Normen in die Arbeit der Verbraucherinstitutionen und für die Rückführung der dort gewonnenen Erfahrungen in die Normungsarbeit sorgen und den Verbrauchervertretern verfahrenstechnische Hilfen gewähren.

Der Verbraucherrat besteht aus fünf Mitgliedern, die vom DIN-Präsidenten im Einvernehmen mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände und dem Bundesminister für Wirtschaft als persönliche Mitglieder berufen werden.³² Sie werden von sieben hauptamtlichen Mitarbeitern in ihrer Arbeit unterstützt. Die Finanzierung des Verbraucherrates wurde fast ausschließlich von der staatlichen Seite übernommen, so daß die »interessierten Kreise«, d.h. vor allem die Wirtschaft, von Zusatzaufwendungen verschont blieben.³³

Die vom Bundesministerium für Wirtschaft gewährte finanzielle Förderung des Verbraucherrates ist insofern ein bemerkenswerter Sachverhalt, als an diesem Beispiel deutlich wird, daß die staatliche Seite die aus sich heraus kaum organisations- und konfliktfähigen Interessen gezielt stärken kann, um die strukturelle Benachteiligung von bestimmten Interessen in der technischen Normung abzumildern. Allerdings muß festgestellt werden, daß der Verbraucherrat aufgrund seiner äußerst knappen Personaldecke nicht die gewünschte Abhilfe schaffen kann. Angesichts der »Normenflut« ist der Verbraucherrat gezwungen, ein rigides Prioritätenprogramm festzulegen und nur in wenigen ausgewählten Fällen aktiv zu werden.

7.4.2 Staatliche Hilfen für die Umweltinteressen:

Die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN

Neben dem Verbraucherrat gibt es mit der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN eine weitere Organisationseinheit, die sich als Versuch der Staates interpretieren läßt, Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen zu kompensieren.³⁴ Da der Bundesminister für

32 Vgl. Köhne (1987: 528).

33 Vgl. Kypke (1982: 93 f.).

34 Explizit in diesem Sinne schreiben die Mitarbeiter des Bundesumweltministeriums Schiffer/Delbrück (1992: 315), »daß Umweltinteressen typischerweise diffuse Interessen darstellen, die in der Normung Schwierigkeiten haben, sich neben den Interessen der betroffenen Wirtschaftskreise durchzusetzen. Dem Umweltschutz verbundene Fachkreise haben oft schon nicht die Ressourcen, um sich in demselben Maße wie Vertreter von Wirtschaftsunternehmen an der Normung zu beteiligen. Um hier

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sowie das Umweltbundesamt (UBA) einerseits an der Beteiligung von Umweltschutzverbänden und -instituten an der technischen Normung interessiert sind, um die Repräsentation der Umweltinteressen zu verbessern, andererseits einer solchen Beteiligung erhebliche Restriktionen und Kapazitätsengpässe gegenüberstehen, lag es nahe, auch zur Förderung der Partizipationsfähigkeit von Umweltorganisationen eine Institution zu schaffen, die von ihren Konstruktionsprinzipien her dem vom Bundeswirtschaftsminister initiierten und finanzierten Verbraucherrat ähnelt³⁵, auch wenn die Koordinierungsstelle von ihrer Anlage her im Unterschied zum Verbraucherrat ein neutrales Gremium und kein verlängerter Arm eines spezifischen Interesses sein soll.

Entsprechende Ansätze des BMU gehen bis in das Jahr 1983 zurück. Zunächst sollte die Umweltrelevanz der technischen Normen durch einen Forschungsauftrag des Umweltbundesamtes systematisch erfaßt werden. In Anbetracht der Komplexität und Intransparenz der Normung wurde als Projektnehmer das DIN selbst ausgewählt, dessen Mitarbeiter über den besten Zugang zu den benötigten Informationen verfügen. Aus diesem Forschungsvorhaben ist ein erster, 1985 erschienener und 1987 veröffentlichter Bericht hervorgegangen, in dem u. a. festgehalten wurde, daß das DIN »aufgrund seiner derzeitigen Struktur kaum in der Lage zu sein (scheint), Leerstellen im Bereich der Umweltnormung systematisch aufzuspüren und Schwerpunktaufgaben zu initiieren. Dazu wäre ein Gremium mit speziellem, gegebenenfalls nach Aufgabenstellung wechselndem Sachverstand notwendig« (Lehmann/Lechner/Gegusch 1987: 211). Die Konsequenz, die das UBA aus diesen Aussagen zog, war die Schaffung der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN.

Diese Organisationseinheit überprüft, ähnlich wie der Verbraucherrat im Hinblick auf tangierte Verbraucherinteressen, sämtliche Normungsvorhaben auf Umweltrelevanz und erarbeitet zu den als besonders relevant eingestuftem Normentwürfen eine Stellungnahme. Gleichzeitig formuliert die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN Vorschläge zur Überarbeitung oder Neubearbeitung von Produktnormen mit Umweltbezug. Eine weitere Aufgabe liegt in der Organisation des »Vorlaufs«, in der Vorbereitung der Vertretung von Umweltschutzinteressen in der technischen Normung. Dazu gehört

Abhilfe zu schaffen, wurde beim DIN mit Unterstützung des Bundesumweltministeriums die ›Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN‹ eingerichtet.

35 Zur Aufgabenstellung der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN vgl. auch Schiffer/Delbrück (1992: 315).

das Ansprechen, die Bereitstellung von frühzeitiger Information sowie die Gewährung von »logistisch-administrativer Unterstützung« von Verbänden und Koalitionspartnern: »Wir suchen dabei Stellvertreter und Leute, die uns helfen können« (Interview). In der Aufgabenstellung ist die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN also trotz aller Neutralitätsansprüche durchaus mit dem Verbraucherrat vergleichbar.

Die Ergänzung der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN um einen Fachbeirat, der im November 1990 eingerichtet wurde, dient dazu, daß »die Arbeiten der Koordinierungsstelle sowohl fachlich unterstützt als auch in ihrer Akzeptanz durch die Beteiligten bestärkt« werden (v. Lersner 1990: 2). Der Fachbeirat setzt sich zusammen aus Vertretern des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland BUND (für die Umweltverbände), der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute AGÖF (für die Umweltinstitute), der Stiftung Warentest (für den Verbraucherschutz), der Industriegewerkschaft Chemie (für die Gewerkschaften), des Verbandes der Chemischen Industrie (für die Wirtschaft), des Sachverständigenrats für Umweltfragen, des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums.

Der Fachbeirat soll insbesondere die Mittlerfunktion der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN stärken. Zum einen soll sie Kontakte zwischen dem DIN und den interessierten Kreisen (Verbänden) herstellen. Dazu gehört die frühzeitige Information der Umweltorganisationen über laufende oder anstehende Normungsvorhaben. Zum anderen soll die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN die umweltrelevanten Anliegen aus den interessierten Kreisen in den Normungsprozeß transferieren.

Dazu gehört auch die Rekrutierung von Arbeitsausschußmitgliedern aus den (Umwelt-)Verbänden. Sie kann dabei zwar im Einzelfall die anfallenden Reisekosten übernehmen, aber keine Entschädigung für den entstehenden Verdienstausschlag gewähren. In den geführten Gesprächen wurde jedoch darauf hingewiesen, daß das Umweltbundesamt in Einzelfragen Forschungsaufträge vergeben kann, die zumindest indirekt die Beteiligung (des Auftragnehmers) an der Normungsarbeit honorieren.³⁶

Eine wichtige Mittlerfunktion hat die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN schließlich auch im Verhältnis von DIN und Umweltbundesamt. Da angesichts der knappen Ressourcen nicht jedes Normungsvorhaben mit der

36 Schiffer/Delbrück (1992: 315) erwähnen »die Möglichkeit, daß im Rahmen der Projektförderung des Umweltbundesamtes Reisekosten und Kosten für die Erstellung von Gutachten für die Experten übernommen« werden können.

erwünschten Intensität begleitet werden kann, gehört die Prioritätensetzung der Normungsvorhaben zu den zentralen Aufgaben der Koordinierungsstelle. Auch hier hat die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN ein Aufgabenprofil, das vergleichbar ist mit dem Aufgabenkanon des Verbraucherrates. Die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN versucht darüber hinaus, einen Kriterienkatalog zur Umweltverträglichkeit in der produktbezogenen Normung aufzustellen.

Die KU im DIN ist jedoch nur für den produktbezogenen Umweltschutz zuständig. Fragen der verfahrensbezogenen oder der medienbezogenen Normung (Boden, Luft, Wasser) bleiben damit bislang unberücksichtigt. Angesichts der immer noch bestehenden ökologischen Defizite in der DIN-Normung, der Komplexität des Normungswesens und der erschwerten Durchsetzung von Umweltschutzaspekten durch die Europäisierung der Normung stellt aber selbst diese eingeschränkte Zuständigkeit eine Überforderung dar. Die Mitarbeiter der KU im DIN beschreiben selbst ihre Kapazitäten, wie die Mitarbeiter des Verbraucherrates, als unzureichend:

Die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN ist in ihrer gegenwärtigen Struktur nicht in der Lage, die Defizite im produktbezogenen Umweltschutz systematisch aufzuspüren, geschweige denn Schwerpunktthemen zu initiieren oder alle Vorhaben zu begleiten. Daher ist es dringend erforderlich, die Koordinierungsstelle Umweltschutz auszubauen. (Lehmann/Graßmann 1990: 76)

Derzeit stehen einer effektiveren Arbeit der KU noch folgende Defizite entgegen:

- Unzureichende personelle Kapazitäten;
- unzureichende finanzielle Mittel, um Mitarbeiter für die Arbeitsausschüsse zu rekrutieren, insbesondere fehlende Mittel zum Ausgleich des Verdienstausfalls;
- z.T. Defizite des Informationsflusses innerhalb des DIN, d.h. zwischen den Fachgremien und der KU im DIN;
- eine unzureichende verbandliche Infrastruktur zur Koordination und Beteiligung von Umweltschutzorganisationen und -instituten an der Normung.

7.4.3 Staatliche Organisationshilfen für den Arbeitsschutz: Die Kommission Arbeitsschutz und Normung

Analysen der korporativen Repräsentation der Gewerkschaften ergeben, daß die Gewerkschaften in einer Vielzahl öffentlicher und quasi-öffentlicher Gremien mitwirken.³⁷ Die Beteiligung der Gewerkschaften an der technischen Regelsetzung jedoch ist lückenhaft geblieben. Die Gewerkschaften haben bis in die 80er Jahre hinein die technische Normung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – als ein weitgehend technikimmanentes Problem aufgefaßt, dem sie kaum Beachtung schenken mußten.

So wurden die Normungsinstitutionen und der Normungsprozeß von den Gewerkschaften nur selten unter arbeitspolitischen Gesichtspunkten thematisiert. Umgekehrt listet das DIN in seiner Verfahrensnorm DIN 820 zwar eine lange Beispielreihe für »interessierte Kreise« auf, jedoch werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht explizit genannt. Die technische Normung wurde damit offensichtlich nicht als ein Aktionsfeld der Sozialpartner angesehen.

Diese Ausblendung der technischen Normung hat sicherlich ihre historischen Gründe. Im Laufe der Geschichte hat sich das System organisierter Interessen immer weiter ausdifferenziert. Zwischen den Verbänden hat sich dabei eine Arbeitsteilung ergeben, die die (scheinbare) Technikzentrierung der Normung auch noch institutionell verfestigte. Die Ausdifferenzierung von organisierten Interessen im Bereich der Wirtschaft und der Technik führte dabei zu einer klaren Domänenabgrenzung: Auf der einen Seite werden die Fragen der Arbeitsgestaltung, der Arbeitsorganisation und des Arbeitsschutzes von Organisationen wie dem REFA-Verband, dem RKW und den Berufsgenossenschaften geregelt. An diesen Organisationen sind die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, z.T. sogar paritätisch, beteiligt. Auf der anderen Seite wird die »rein technische« Regelsetzung von technischen und berufspolitischen Verbänden wie dem DIN und dem VDI oder von wirtschaftspolitischen Branchenverbänden übernommen, in deren Lenkungs- und Arbeitsgremien die Sozialpartner nicht mit festgelegten Quoten vertreten sind, sondern allenfalls punktuell als »interessierte Kreise« oder als fachlich ausgewiesene Sachverständige hinzugezogen werden. Da aber Arbeit und Technik, wie sich an zahlreichen Beispielen zeigen ließe³⁸,

37 Vgl. Süllo (1982).

38 Vgl. Eichener/Voelzkow (1992a).

miteinander zusammenhängen, ist die bisherige Zurückhaltung der Gewerkschaften gegenüber der technischen Normung klärungsbedürftig.

Eine erste Erklärung für diesen Sachverhalt könnte darin bestehen, daß vor dem Durchbruch der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auch bei den Gewerkschaften die Ansicht vorherrschte, die technische Entwicklung verlaufe nach eigenen, kaum beeinflussbaren Gesetzmäßigkeiten. In einer technikedeterministischen Sicht, die Gestaltungsspielräume von Technik nicht recht zu erkennen vermag, erscheint eine Beteiligung an der technischen Normung verzichtbar, weil die damit verbundenen Regulierungschancen nicht gesehen werden.

Eine zweite Erklärung für die gewerkschaftliche Zurückhaltung in der Normung könnte in der etablierten Arbeitsteilung zwischen den technischen und sozialpolitischen Organisationen zu finden sein. Die Aushandlung der technischen Entwicklung und des Technikeinsatzes wäre im Rahmen des dualen Systems der Interessenvertretung bislang deshalb als verzichtbar angesehen worden, weil es für diese Regelungsmaterie spezialisierte Organisationen, eben die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik, gibt. Dann allerdings muß verwundern, daß die Gewerkschaften den Verhandlungsgegenstand Technik so ohne weiteres an solche Spezialagenturen abtreten, ohne dort selbst hinreichend beteiligt zu sein.

Eine dritte Erklärung könnte darin liegen, daß die Gewerkschaften durch eine Konzentration auf wenige Handlungsfelder organisationsintern besser mobilisieren können. Diese Vermutung folgt dem organisationssoziologischen Argument, wonach mit der Menge der Verhandlungsparameter die Wahrscheinlichkeit auf interne Mobilisierbarkeit, Konflikt- und Einigungsfähigkeit sinkt. Die Konzentration auf eine (quantitative) Tarifpolitik wäre demnach deshalb erfolgt, weil der Umgang mit weiteren Verhandlungsthemen eine organisationspolitische Überforderung dargestellt hätte. Das Verfahren, sich nur auf wenige Verhandlungsgegenstände zu konzentrieren und die anderen als konstant bzw. vorgegeben vorauszusetzen, wäre demnach ein Mittel, die Komplexität der Verhandlungsmaterie so weit zu reduzieren, daß die jeweilige Vorgehensweise intern vermittelbar bleibt und dadurch die Folgebereitschaft der Mitglieder gewährleistet werden kann. Zusätzliche Themen erfordern in der Interessenvermittlung auch einen zusätzlichen Aufwand, beispielsweise bei der Vereinheitlichung von Arbeitnehmerinteressen in den überaus komplexen Technikfragen. Davor mögen manche Arbeitnehmervertreter zurückschrecken.

Wie immer aber eine Rekonstruktion der vorfindbaren Arbeitsteilung zwischen den »technischen« und »sozialpolitischen« Organisationen ausfal-

len mag, heutzutage zeichnet sich ab, daß diese Domänenabgrenzung aufgrund neuerer Entwicklungen in Frage gestellt wird.

Von gewerkschaftlicher wie auch z.T. von wissenschaftlicher Seite wird in den letzten Jahren der Vorwurf erhoben, die Initiative bei der Einführung und Gestaltung neuer Technologien liege allein bei den Unternehmen und deren Interessenorganisationen. Da die Arbeitnehmer und deren Vertretungsorgane an den Entscheidungen über die Technikgestaltung nicht hinreichend beteiligt würden, komme es zu Fehlentwicklungen. Die Gewerkschaften versuchen, auf dieser Analyse aufbauend, in jüngster Zeit, ihre organisationsstrategischen Konsequenzen zu ziehen und die Technikentwicklung und den Technikeinsatz innerhalb des dualen Systems der Interessenvertretung zum Gegenstand der Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite zu machen.

Auslöser dieser »Kompetenzerweiterung« sind sicherlich auch die Strategie- und Bestandsprobleme, vor die sich die Gewerkschaften infolge des verstärkten Einsatzes neuer Technologien gestellt sehen. Diese Strategie- und Bestandsprobleme ergeben sich dadurch, daß die neuen Technologien der Arbeitgeberseite das Unterlaufen jener Vereinbarungen erlauben, die traditionell in den Zuständigkeitsbereich des dualen Systems der Interessenvertretung fallen. Arbeitszeit und Lohn lassen sich nicht mehr wie bisher standardisieren. Die neuen Technologien verstärken Differenzierungen in den gewerkschaftlichen Mitgliedergruppen: Sie tragen dazu bei, daß bislang relativ homogene Mitgliedereinheiten in eine heterogene Mitgliedervielfalt mit unterschiedlichen Betroffenheiten und Interessen überführt werden. Um eine solche »Zerfaserung« ihrer sozialen Basis zu verhindern und die Zusammenfassung von Interessen sowie die Mobilisierbarkeit zu erhalten, sehen sich die Gewerkschaften gezwungen, die Entwicklung und Anwendung neuer Technologien selbst zum Gegenstand ihres Wirkens zu machen.

Wenn es nun zutrifft, daß die bisherige Abstinenz wie auch das aktuelle Engagement der Gewerkschaften in der betrieblichen und überbetrieblichen Technologie- und Technikpolitik Resultat organisationspolitischer Sachverhalte ist, dann wird das bislang bestehende und weitgehend stabile Gefüge der organisierten Interessen in zweifacher Weise gestört. Zum einen sind innerhalb des deutschen Mitbestimmungssystems Strukturveränderungen zu beobachten, weil die Gewerkschaften das Thema Technik in die entsprechenden Verhandlungsarenen hineinziehen. Damit ist aber zum anderen auch absehbar, daß es zu Strukturveränderungen im System organisierter Interessen, zwischen dem dualen System der Interessenvertretung und dem Umfeld, insbesondere den technischen Verbänden, kommen wird. Die klas-

sische Arbeitsteilung wird damit aufgebrochen. Zwei Konsequenzen dieser Entwicklung sind denkbar: Entweder müssen die technischen Organisationen Zuständigkeiten mit faktisch arbeits- und sozialpolitischer Relevanz (die aber von den Gewerkschaften bislang nicht als solche erkannt wurden) an die Akteure des dualen Systems der Interessenvertretung abgeben, also Teilbereiche der technischen Normung an die Tarifparteien abtreten, oder aber, die organisierten Interessen des Arbeitsmarktes bedienen sich der Arbeitsergebnisse der technischen Organisationen, an deren Erarbeitung sie sich dann aber auch entsprechend als »interessierte Kreise« beteiligen wollen. Letzteres käme einer Aufwertung der technischen Organisationen gleich. In beiden Fällen kommen die Gewerkschaften aber nicht umhin, sich der technischen Normung verstärkt zuzuwenden.

Ein sachlicher Grund liegt darin, daß sich mit dem Trend zur »systemischen Rationalisierung« Technik und Arbeitsgestaltung immer weniger trennen lassen.³⁹ Technische Systeme sind auch »sozio-technische« oder »Mensch-Maschine-Systeme«. Dies schlägt sich u. a. darin nieder, daß die technische Normung zunehmend in die Arbeitsorganisation »hineinwächst«, wie sich z.B. an der informationstechnischen Regelsetzung zeigt, die sich zunächst auf die Arbeitsplatz- und Bildschirmergonomie erstreckte (DIN 66 234 Teile 1 bis 7), dann die Software einbezog (v.a. DIN 66 234 Teil 8) und inzwischen auch Aspekte der Arbeitsorganisation einschließt (VDI 5005).

Ein weiterer Grund liegt in der zunehmenden gesellschaftlichen Aufmerksamkeit für die negativen externen Effekte der Technikanwendung und deren Begrenzung durch eine sozial- und umweltverträgliche Technikgestaltung, für die auch die technische Normung als überbetriebliche Techniksteuerung zu instrumentalisieren ist. Damit kommt es auch zu einer »Politisierung« der technischen Normung, die nach einer verstärkten Einflußnahme eines breiter werdenden Spektrums öffentlicher und gesellschaftlicher Interessen verlangt.

Aktuell entscheidend für die erhöhte Aufmerksamkeit der Gewerkschaften gegenüber der technischen Normung dürfte jedoch sein, daß ihre traditionellen (paritätischen) Beteiligungsrechte in den sozialpolitischen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz, insbesondere den Berufsgenossenschaften, derzeit im Zuge der Aufwertung der europäischen Normung entwertet werden. Die technische Normung gewinnt für die Gewerkschaften an Bedeutung, weil die Harmonisierung der technischen Regeln auf europä-

39 Vgl. zu der These, daß »Technik als Rahmenbedingung und Gestaltungsoption industrieller Beziehungen« anzusehen ist, Müller-Jentsch (1991).

ischer Ebene wichtige regelsetzende Kompetenzen auf die europäischen Normungsinstitutionen verlagert, was aufgrund des Vertretungsmonopols des DIN gegenüber der europäischen Normung zu einem faktischen Bedeutungsgewinn des DIN führt, während insbesondere die Berufsgenossenschaften ihre regelsetzende Kompetenz im Bereich des maschinen- und anlagenbezogenen Arbeitsschutzes einbüßen. Die klassische Arbeitsteilung zwischen den Organisationen mit arbeits- und sozialpolitischen Zuständigkeiten und einer entsprechenden Mitgliederstruktur und den Organisationen mit einer scheinbar rein technischen Ausrichtung wird durch die Normungspolitik der Europäischen Institutionen hinfällig. Auch jene Materien technischer Regelung, die bislang den vorrangig oder sogar paritätisch mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften besetzten Ausschüssen vorbehalten waren, fallen im Hinblick auf die Interessenvertretung gegenüber den europäischen Normenorganisationen in die Zuständigkeit des DIN; das DIN ist nunmehr das »Nadelöhr« für den Weg nach Brüssel und deshalb auch für den arbeits- und sozialpolitisch relevanten Regulierungsbedarf zuständig.

Eine spezielle Organisationseinheit im DIN, die mit finanzieller Förderung der öffentlichen Hand die Mitwirkung der Gewerkschaften im Hinblick auf ihre Beteiligung an den nationalen oder europäischen Verfahren der technischen Regelung fördern würde, gibt es erst seit Anfang 1994. Allerdings hatte die von Europa ausgehende Reorganisation der deutschen Landschaft regelsetzender Organisationen schon einige Zeit zuvor zu der Forderung einer öffentlichen Stützung der gewerkschaftlichen Normungsarbeit geführt:

Um sicherzustellen, daß die Gewerkschaften auch materiell an der Normung als öffentlicher Aufgabenstellung mitarbeiten können, ist es notwendig, daß der DGB mit Unterstützung aus öffentlichen Mitteln eigene Arbeitskapazitäten... einrichten kann, das Stellungnahmen erarbeiten und gewerkschaftliche Einsprüche koordinieren kann. (Zwingmann 1991: 47)

Strittig war allerdings, an welche Institution eine solche öffentlich unterstützte Organisationseinheit angebunden werden soll. Auf der einen Seite wurde die Errichtung eines »Arbeitnehmerrates im DIN« für besonders geeignet angesehen, weil dadurch eine stärkere Kontaktintensität mit den relevanten Normungsausschüssen erreicht werden könne.⁴⁰ Auf der anderen

40 In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das Projekt »Gewerkschaften in der technischen Normung« hinzuweisen. Angesichts der hohen Relevanz technischer Regeln für den Arbeitsschutz wurden in diesem Projekt, das von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegeben wurde, verschiedene Ansatzpunkte für eine gewerk-

Seite wurde dafür plädiert, »beim Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften eine ›Zentralstelle der Selbstverwaltung für Rechtsetzung und Normung‹ einzurichten« (Zwingmann 1991).

Mit der »Kommission Arbeitsschutz und Normung« wurde letztlich eine Lösung gewählt, die dem zweitgenannten Vorschlag entspricht. Dabei war vermutlich ausschlaggebend, daß die Berufsgenossenschaften für den Verlust an regelsetzender Kompetenz, den sie im Zuge des Aufbaus eines europäischen Systems technischer Normung zu erleiden haben, »entschädigt« werden sollten. Die Konstruktion ist einfach: Die Berufsgenossenschaften gründeten Anfang 1994 einen »Verein zur Förderung der Arbeitssicherheit in Europa e.V.« (mit Sitz in Sankt Augustin), der nach § 2 seiner Satzung den Zweck verfolgt, »die Arbeitssicherheit dadurch zu fördern, daß er alle Maßnahmen ergreift oder unterstützt um sicherzustellen, daß die im Rahmen der Harmonisierung in Europa erforderlichen Spezifikationen in voller Übereinstimmung mit den Rechtsakten und Beschlüssen der Europäischen Union geplant, erstellt, ausgeführt und überwacht werden«. Dieser Verein fungiert als Träger des Projekts »Kommission Arbeitsschutz und Normung«, das zu 49% vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und zu 51% von den Berufsgenossenschaften finanziert wird.

In der Projektbeschreibung ist festgehalten, daß

die Notwendigkeit besteht, das öffentliche Interesse im Bereich des Arbeitsschutzes gegenüber der privaten Normung konzertiert und frühzeitig geltend zu machen. Dazu sollen die Positionen der Sozialpartner und der für den Arbeitsschutz zuständigen Stellen zu einer gemeinsamen Auffassung gebündelt werden. Diese öffentliche deutsche Arbeitsschutzfachmeinung ist über das DIN in die europäische Normung einzubringen und darüber hinaus in geeigneter Weise zum Ausdruck zu bringen. Die Sozialpartner sind dabei unmittelbar zu beteiligen.

Für die Abwicklung dieser Bündelungsfunktion im Vorfeld des DIN wird ein ehrenamtlicher Projektbeirat und eine Geschäftsstelle beim Projektträger eingerichtet, wobei die Geschäftsstelle u. a. die Aufgabe übernehmen soll, »Stellungnahmen/Vorschläge aus der Sicht des Arbeitsschutzes zu Normungsentwürfen, Normungsprogrammen der europäischen Normenorgani-

schaftliche Einflußnahme auf die technische Normung untersucht. Im Rahmen dieses Projekts wurden Experteninterviews mit Mitgliedern arbeitsschutzrelevanter Normenausschüsse und mit Mitarbeitern verschiedener Einzelgewerkschaften und des DGB geführt. Vgl. dazu Eichener/Voelzkow (1992a,c).

sationen und Normungsmandaten vorzubereiten«, die dann »der Billigung durch den Projektbeirat (bedürfen)«. Ein grober Überblick über die Organisation der Kommission und ihre Stellung gegenüber dem DIN ist den nachfolgenden Abb. 14 und 15 zu entnehmen.

Abb. 14: Organisation der Kommission Arbeitsschutz und Normung

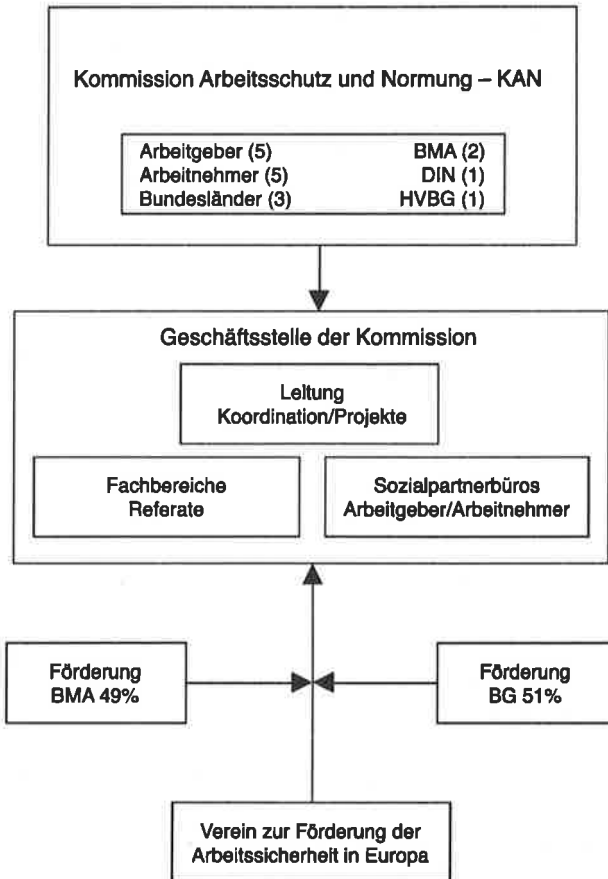
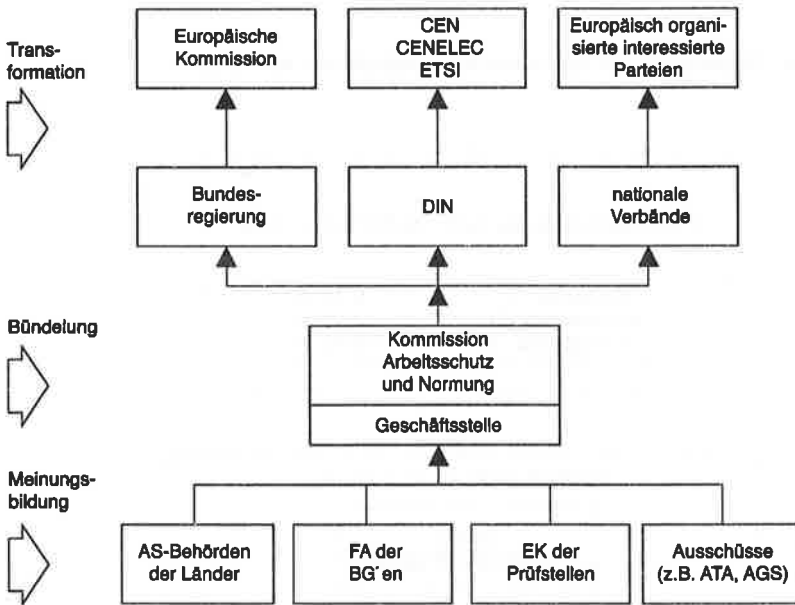


Abb. 15: Die Kommission Arbeitsschutz und Normung im System technischer Normung



7.5 Zusammenfassung

Die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und dem DIN und die nicht zuletzt aufgrund des staatlichen Drucks erfolgte Neufassung der DIN 820 sowie der Abschluß eines Vertrages zwischen der staatlichen und der verbandlichen Seite lassen sich als erste und wichtige Etappen auf dem Weg einer »Demokratisierung« der verbandlichen Techniksteuerung interpretieren. Mit der Neufassung der DIN 820 und dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN scheinen wesentliche, wenngleich auch nicht alle demokratietheoretischen Vorbehalte gegen die privatrechtliche Konstruktion der technischen Normung aus dem Weg geräumt worden zu sein. Dem DIN wird – dieser Einschätzung folgend – denn auch von verschiedenen Autoren zugeschrieben, der »repräsentative organisierte Sach-

verstand« (Wolfensberger 1978: 114) zu sein, der durch den Vertrag mit der Bundesregierung einer »gesellschaftlichen Kontrolle« (ebd.) unterworfen sei. Für alle anderen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz, die in ihren Verfahrensgrundsätzen nicht hinter den Anforderungen der DIN 820 zurückbleiben, müßte dies ebenfalls gelten.

Die verbleibende Kritik bezieht sich vor allem auf die Folgen der ungleich verteilten Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen. Trotz aller Begrenztheiten der »Kompensationshilfen« des Staates für die weniger organisations- und konfliktfähigen Interessen, machen der Verbraucherrat, die Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN und die Kommission Arbeitsschutz und Normung aber einen spezifischen Ansatz prozeduraler Steuerung deutlich, der auch dieses Defizit einschränken kann: Die staatliche Seite stärkt gezielt die Partizipationsfähigkeit der aus ihrer Sicht nicht ausreichend beteiligten Interessen und versucht durch ihre Organisationshilfen eine adäquate Repräsentation zu erreichen. Sie will damit zugleich Innovationen in die technische Regelsetzung hineinbringen und Funktionen der Regulation korporativer Selbstregulation wahrnehmen.

Mit der Strategie einer kompensatorischen Stützung von Verbänden, die Gesichtspunkte des »öffentlichen Interesses« in die technische Normung transferieren sollen, sind zwei unterschiedliche Ebenen der staatlichen Intervention angesprochen. Zum einen können (a) spezielle Einrichtungen innerhalb der Normungsorganisationen gefördert werden. Zum anderen können (b) Interessenorganisationen im Vorfeld der Normung gestärkt werden, die ansonsten weitgehend unberücksichtigte Interessen in den Normungsprozeß einspeisen.

Für solche Organisationshilfen sprechen zwei Argumente: Ein demokratietheoretisches Argument besteht darin, daß erst bei einer entsprechenden Unterstützung ein signifikanter Teil der Öffentlichkeit befähigt wird, seine Interessen als Komponente des »öffentlichen Interesses« selbst zu definieren und direkt zu vertreten, ohne daß sie durch die institutionelle Eigendynamik und partikuläre Definitionen staatlicher Akteure gefiltert würden. Die institutionelle Verankerung von solchen speziellen Gremien kann also dazu beitragen, im Vorfeld und im Vollzug von Normungsvorhaben die relevanten Interessenorganisationen zu mobilisieren. Eine wichtige Aufgabe besteht darüber hinaus in der Suche nach Stellvertretern des öffentlichen Interesses aus den Reihen anderer (z.B. wissenschaftlicher oder wirtschaftlicher) Kreise, die aufgrund ihres Sachverstandes und ihrer persönlichen Orientierung qualifiziert sind, die Belange des Arbeitnehmer-, Verbraucher oder Umweltschutzes zu vertreten. Die bisherigen Erfahrungen des Verbraucher-

rates und der KU im DIN zeigen, daß angesichts der Heterogenität der zu behandelnden Einzelfragen nicht nur auf haupt- oder ehrenamtliche Mitarbeiter der entsprechenden Verbände, sondern auch auf Spezialisten aus dem Bereich der Wissenschaft oder aus dem Kreis unabhängiger Sachverständiger zurückgegriffen werden muß. Ein pragmatisches Argument liegt darin, daß diese Strategie das Problem des Minderheitsstatus bei der Repräsentation dieser Interessen vermindern kann, weil mehrere Vertreter des »öffentlichen Interesses« ihre Aktivitäten koordinieren und miteinander koalieren können.

Solche staatlich initiierten und instrumentalisierten Organisationsformen gesellschaftlicher Interessen sollten nun aber nicht unbedingt im Sinne einer »höheren Gesinnung« des Staates interpretiert werden. Vielmehr wird man davon ausgehen müssen, daß diese staatlichen Strategien einer Öffnung und Pluralisierung bislang geschlossener und in ihrer Interessenausrichtung einseitiger korporatistischer Arrangements auf bestimmte Eigeninteressen der jeweiligen staatlichen Akteure zurückzuführen sind⁴¹, die bspw. ihre Position innerhalb des zuständigen Ministeriums stärken wollen. Gute Gründe sprechen auch dafür, daß die dargestellten Beispiele einer partizipativen Steuerung noch völlig unzureichend sind, die bestehenden Asymmetrien in der Beteiligung und in der Wertberücksichtigung auszugleichen.

Aber die Einschränkung, daß der Staat in aller Regel aufgrund bestimmter Eigeninteressen in die verbandlichen Verhandlungssysteme interveniert, und dies dann möglicherweise auch noch in unzureichendem Maße, ist hier zunächst sekundär. Entscheidend ist vielmehr, daß er es überhaupt tut und daß sich dadurch die Vorbehalte gegenüber dem korporatistischen Arrangement als eine reine Status-Quo-Veranstaltung vorgegebener gesellschaftlicher Einflußsphären zumindest relativiert. Die skizzierten Interventionen folgen eher einem Steuerungsmodell, das Cohen/Rogers (1990) wohl mit dem Begriff der »assoziativen Demokratie« belegen würden. Der Ansatz weist über das Konzept des syndikalistisch-korporatistischen Staats hinaus. Der Staat unterstützt die z.T. schon vorhandenen Assoziationsformen spezifischer Interessen, die aber (noch) mit allzu knappen Kapazitäten ausgestattet sind. Oder er gewährt Hilfen zur organisatorischen Konstituierung von noch nicht organisierten, aber bereits artikulierten Interessen.

Damit ist zumindest im Ansatz bereits gängige Praxis, was von interessierter Seite und aus wissenschaftlicher Perspektive als neue Staatsaufgabe formuliert wird:

41 Vgl. Czada (1991: 154).

Die Ausgangsbedingungen und Voraussetzungen für die Partizipation, die für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen recht unterschiedlich sind, müßten auch in materieller Hinsicht auf ein gleiches Niveau gehoben werden. Dies beinhaltet vor allem die Forderung, den Aufwand für Organisationen, welche gesellschaftliche Interessen vertreten und deshalb nicht in der Lage sind, sich spätere finanzielle Erträge von Normungsarbeiten privat anzueignen, aus öffentlichen Mitteln zu tragen. (Welsch 1990: 660)

»Public interest groups«⁴² sollen die Chance einer höheren Sachkompetenz, Professionalität und Durchsetzungsstärke erhalten, um den bestehenden Kommunikationszirkeln ihre Exklusivität zu nehmen und die Wertberücksichtigungsmuster zu verändern.

Damit wird durch eine »künstliche Installierung partizipativer Prozesse« der Horizont der in der Normung berücksichtigten Interessen erweitert und durch staatliche Vorkehrungen die Eigenkontrolle der normenden Organisationen im Hinblick auf den Berücksichtigungsgrad öffentlicher Interessen erhöht. Die funktionale Repräsentation von Interessen durch Verbände, die in der technischen Normung die territoriale Repräsentation durch Parteien, Wahlen und Parlamente ergänzt, wenn nicht gar ersetzt, bedarf folglich ihrerseits einer Ergänzung. In Verlängerung der partizipativen Steuerung ergäbe sich im Ergebnis dann ein diskursives Modell der Techniksteuerung bzw. eine »Arena der ›reflexiven Repräsentation« im Sinne von Preuß (1989: 12).

Bevor nun aber solche Staatseingriffe in korporatistische Arrangements zu einer Demokratietheorie des »verflochtenen Staates« verlängert werden können, ist freilich einzuräumen, daß eine solche normative Theorie auch Aussagen darüber enthalten müßte, in welchem Ausmaße solche kompensatorischen Staatseingriffe geboten sind. Der Verweis darauf, daß staatliche Instanzen in Einzelfällen aufgrund bestimmter Interessenfigurationen Verhandlungssysteme reorganisieren, ist zwar geeignet, um die demokratietheoretisch begründeten Argumente gegen korporatistische Arrangements zu relativieren, aber er reicht natürlich allein für eine normative Theorie nicht aus, da die Kriterien fehlen für ein Äquivalent von »Gleichheit«, das die parlamentarisch-repräsentativen Gremien territorialer Repräsentation durch das allgemeine Wahlrecht für sich in Anspruch nehmen können. Eine demokratietheoretisch fundierte Ableitung des Bedarfs an kompensatorischen

42 »Public interest groups sind Gruppen, die ein kollektives Gut verfolgen, dessen Erreichung der Mitgliedschaft der Organisationen keinen persönlichen Vorteil bringt« (Beyme 1980: 87).

Staatseingriffen zur Korrektur der vorfindbaren Machtasymmetrien in privaten Regierungen gehört somit zu den offenen Fragen, die sich beim gegenwärtigen Stand nicht beantworten lassen.

Kapitel 8

Prozedurale Steuerung der technischen Normung in Europa

Eine Durchsicht der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Europäischen Integration macht recht schnell deutlich, daß derzeit erhebliche Unsicherheiten in bezug auf die »spezifische Natur« der Europäischen Union und ihre Integrationsdynamik bestehen. Kontrovers ist offensichtlich nicht nur, wie das Europa der Zukunft aussehen und die »Staatswerdung Europas« verlaufen sollte¹, sondern auch, welchen Stand die Gemeinschaftsbildung mittlerweile erreicht hat und was für ein politisches System Europa heute darstellt. Die »Funktionalisten« und »Neofunktionalisten« suchen nachwievor »Systemlogiken« und die dem eigenen Anspruch nach realistischen »Institutionalisten« analysieren die relevanten Akteure und ihre jeweilige »Rationalität« im Umgang mit dem Prozeß der Europäisierung. Die Funktionalisten zeichnen sich dabei vielfach durch einen »Euro-Optimismus«, die »Institutionalisten« durch einen »Euro-Pessimismus« aus. Strittig ist die Frage, ob die Europäische Union als eine intergouvernementale Organisation oder als supranationaler politischer Verband anzusehen ist. Ist Europa (nur) ein politisches »Regime«² oder geht die europäische Integration, vorangetrieben durch die europäischen Institutionen, die als »korporative Akteure« (Schneider/Werle 1991) ihre Ressourcen zu nutzen wissen, bereits deutlich darüber hinaus? Unklar ist bei dieser Diskussion vor allem, wie es um die Handlungsfähigkeit oder Eigenständigkeit der Europäischen Union bestellt ist, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsländern.

Ein gewichtiges und geradezu eigentümliches Forschungsdefizit ist dabei allerdings nicht zu übersehen: Zwar mehren sich die Beiträge zu der Frage, von welcher Art das politische System die Europäischen Union denn nun

1 Vgl. dazu die Beiträge in Wildenmann (1992).

2 Vgl. dazu die Beiträge in Kohler-Koch (1991).

sei, aber die Rolle und Funktionsweise der europäischen Entscheidungszentren (insbesondere der Europäischen Kommission, des Ministerrates, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes) erscheinen dabei zumeist eher als eine »black box«. Die sozialwissenschaftlichen Analysen lesen sich vielfach wie rechtswissenschaftliche Gutachten, die die Rechtsgrundlagen und die Entscheidungsspielräume europäischer Institutionen zu klären versuchen. Immer wieder aufs Neue wird entdeckt, daß sich die Europäische Union diverser Verträge zwischen den Mitgliedsländern verdankt und daß die Mitgliedsländer aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und der vereinbarten Spielregeln sozusagen den »Daumen« auf der Europäischen Union haben und bestimmen können, was als Europäische Politik deklariert wird und was nicht. Vergleichsweise spärlich sind demgegenüber die sozialwissenschaftlichen Informationen und Interpretationen darüber, wie das »Innenleben« der Europäischen Institutionen aussieht, welche sozialen Mechanismen dort die Politikproduktion prägen und welche Eigendynamik in und zwischen den Europäischen Institutionen freigesetzt wird.

Diese Kritik betrifft nicht nur die Aussagen, die die politischen und administrativen Instanzen im engeren Sinne im Auge haben, sondern auch das zunehmend komplexe System der verbandlichen Interessenvermittlung. Angesichts der in der Tat zentralen Frage nach der »spezifischen Natur« der Europäischen Union muß es auch im Hinblick auf die verbandliche Interessenvermittlung, um weitere Elemente des europäischen Politiknetzwerks einzubeziehen, geradezu kurios erscheinen, daß sich die keineswegs reichhaltige empirische Forschung all zu häufig auf eine Analyse der bestehenden formalen Einflußmöglichkeiten und nicht auf die realen Einflüsse konzentriert. Sie orientiert sich an den formalen Entscheidungswegen und -regeln und nicht an der Wirksamkeit empirisch faßbarer Einflußkräfte.

Wie in der Integrationstheorie insgesamt, überwiegen auch in den Analysen zur verbandlichen Interessenvermittlung generalisierende Aussagen. So ziehen die Euroskeptiker die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Zweifel, weil auf europäischer Ebene noch keine hinreichend funktionsfähigen intermediären Strukturen aufgebaut werden konnten (Lepsius 1991: 29). Diese These trifft sicherlich für verschiedene Bereiche zu. So müssen die europäischen Arbeitgeberverbände (UNICE) und die europäischen Gewerkschaften (EGB) trotz der in den letzten Jahren erfolgten finanziellen und personellen Stärkung immer noch als weitgehend entscheidungsschwach

eingestuft werden.³ Die sozioökonomische Heterogenität in den Mitgliedsländern macht eine Interessenvermittlung auf europäischem Niveau fast unmöglich. Es gibt aber auch andere Beispiele. Vor allem in den Kernbereichen der Integrationspolitik der Europäischen Union (also in jenen Politikfeldern, die im Hinblick auf die Binnenmarktintegration unmittelbar relevant sind), erweisen sich nicht nur die politisch-administrativen Strukturen der Europäischen Union, sondern auch die diesen Strukturen angelagerten Formen der verbandlichen Interessenvermittlung als überraschend trag- und handlungsfähig, wie in diesem Kapitel am Beispiel der Europäischen Normungsverbände gezeigt werden soll.

Angesichts der feststellbaren Heterogenitäten in der empirischen Entwicklung setzt sich in jüngerer Zeit in der wissenschaftlichen Analyse der europäischen Integration mehr und mehr die Einsicht durch, daß das bislang vorherrschende Hin- und Herpendeln zwischen system- und handlungstheoretischen Ansätzen, die jeweils auf generalisierende Aussagen abzielen, wenig Sinn macht.⁴ Die Integrationstheorien bleiben jedenfalls solange unbefriedigend, wie sie die politikbereichsspezifischen Heterogenitäten aus theoretischen Gründen nicht nachvollziehen können. Offensichtlich hat die Integrationstheorie bislang mit allzu simplen Annahmen und einer der realen Komplexität nicht entsprechenden Begrifflichkeit versucht, reale Entwicklungsprozesse der Europäischen Integration zu rekonstruieren und theoretisch zu verarbeiten.

Die realen Entwicklungen in der europäischen Integration und in der verbandlichen Interessenvermittlung lassen sich nicht ohne weiteres »über einen Kamm scheren«. Der Grad der Integration, hier zunächst verstanden als Grad der Entscheidungskompetenz europäischer Institutionen, ist in den verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich weit fortgeschritten, und diese Differenzierung nach Politikfeldern nimmt weiter zu. In einigen Politikfeldern lassen sich mehr oder minder weitreichende suprastaatliche Strukturen und in anderen Politikfeldern vorwiegend intergouvernementale Strukturen ausmachen.⁵ Da die Staatswerdung Europas im Sinne einer »segmentären Vergemeinschaftung« (Lepsius 1991: 35) in einigen Politikfeldern in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht hat, in anderen Politikfeldern jedoch weitgehend blockiert erscheint, bedarf es auch im Hinblick auf die

3 Vgl. dazu Greenwood et al. (1992); Visser/Ebbinghaus (1992); Lanzalaco (1992); Lanzalaco/Schmitter (1992).

4 Vgl. zum Stand der Integrationstheorie(n) den Beitrag von Beyme (1994).

5 Vgl. dazu den Beitrag von König (1994).

Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung einer Differenzierung nach Politikfeldern.

Die empirischen und theoretischen Herausforderungen der Europäischen Integration, die mit dem Instrumentarium der herkömmlichen Integrations-theorien nicht lösbar zu sein scheinen, bieten der (mittlerweile »runderneuerten«) Politikfeldanalyse⁶ eine reizvolle Chance der Bewährung und Weiterentwicklung. Die Anwendung der Politikfeldanalyse auf die europäische Politik kann nämlich vermutlich eben jene Lücken schließen, die die Integrationstheorie derzeit offenläßt, weil sie dort beobachtbare Entwicklungsunterschiede in den europäischen Politikfeldern nicht mehr abbilden und verarbeiten kann. Sofern der Brückenschlag zwischen der Integrations-theorie und der Politikfeldanalyse gelingen sollte, wäre zu erwarten, daß die Anwendung der Politikfeldanalyse auf die europäische Politik, also eine empirisch fundierte Untersuchung der Inhalte der europäischen Politik und ihrer Zusammenhänge mit den besonderen Strukturen und Prozessen in der Tat fruchtbar werden könnte. Zumindest ist zu vermuten, daß die Anwendung der Politikfeldanalyse auf die europäische Politik neue Einsichten in den europäischen Integrationsprozeß vermittelt. Ein wichtiges Ergebnis wäre ein besseres Verständnis der Europäischen Union.⁷

Eine solche politikfeldorientierte Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung ergibt, daß es in einigen Politikfeldern durchaus handlungsfähige europäische Verbände oder sogar Formen eines »Private Gouvernement« europäischer Verbände (sowohl im Hinblick auf ihre interne Verpflichtungsfähigkeit als auch im Hinblick auf ihre Beteiligung an europäischer Politikformulierung oder -implementation) gibt, während natürlich auch, und möglicherweise überwiegend, andere Politikfelder auszumachen sind, in denen die Verbände allenfalls lose »Foren« (Kohler-Koch 1992) bilden, die aufgrund der Dominanz nationaler Verbände nur eingeschränkt agieren können.⁸ Die Handlungsfähigkeit der europäischen Verbände variiert da-

6 An dieser Stelle soll darauf verzichtet werden, die in den letzten Jahren erfolgte theoretische und methodische Weiterentwicklung der Politikfeldanalyse nachzuzeichnen, die hier Anlaß ist, die neuere Policy-Analyse als »runderneuert« zu bezeichnen. Vor kurzem ist eine umfassende Zwischenbilanz der Kritik und Neuorientierung der Policy-Analyse vorgelegt worden (Héritier 1993).

7 Der vor kurzem von Kreile (1992) vorgelegte Sammelband zur »Integration Europas« sowie mehrere Beiträge in dem Band zur Policy-Analyse von Héritier (1993) machen deutlich, daß sich die Policy-Analyse zur Weiterentwicklung der Integrationsforschung geradezu anbietet.

8 Vgl. dazu die Beiträge in Eichener/Voelzkow (1994d).

mit nach Politikfeldern. Und die unterschiedlichen Umweltbedingungen erzeugen eine bemerkenswerte Heterogenität der verbandlichen Strukturbildungen.

Eine nähere Analyse des verbandlichen Systems der Interessenvermittlung in der europäischen Politik erscheint angesichts solcher Unterschiede vielsprechend. Dies vor allem aus zwei Gründen: Zum einen ist davon auszugehen, daß die Strukturen und Funktionen des verbandlichen Systems der Interessenvermittlung in hohem Maße von dem jeweiligen Grad der Integration bzw. der Handlungsfähigkeit europäischer Politik abhängen. Entsprechend muß im Detail nachgezeichnet werden, ob (und wenn ja: wie) die in einigen Politikfeldern fortschreitende Staatswerdung Europas eine Reorganisation des verbandlichen Systems der Interessenvermittlung auslöst. Umgekehrt kann die Hypothese aufgestellt werden, daß der Grad der Integration und die Handlungsfähigkeit europäischer Politik auch mit den Strukturen und Funktionen des verbandlichen Systems der Interessenvermittlung in Zusammenhang stehen. In dieser Perspektive wäre näher auszuloten, ob und inwieweit die politikfeldspezifische Europäisierung der organisierten Interessen die offensichtlich ebenfalls politikfeldspezifische Handlungsfähigkeit der europäischen Ebene prägt und welche Folgen für die Europäische Politik damit verbunden sind. In der ersten Perspektive bildet das politisch-administrative System mit seinen spezifischen Zuständigkeiten, Entscheidungskompetenzen, Verfahrenswegen etc. die unabhängige Variable und die Veränderungen System verbandlicher Interessenvermittlung sind die (ggf. unter Einbezug weiterer Variablen) zu klärenden Sachverhalte. In der zweiten Perspektive werden die Strukturen und Funktionen des verbandlichen Systems herangezogen, um die Veränderungsdynamik des politisch-administrativen Systems und seiner Outputs zu erhellen.

In der Absicht, beiden Perspektiven Rechnung zu tragen, wendet sich dieses Kapitel der europäischen Normung zu. Zum einen macht die nähere Analyse dieser privaten Regierung auf der europäischen Ebene deutlich, daß sich die Existenz und der Stellenwert der europäischen Normung nicht in erster Linie einem »endogenen« Aufbau von Organisations- und Regulierungspotentialen verdankt, sondern einer gezielten »externen« Aufbauhilfe, die insbesondere von der Europäischen Kommission ausging, um bestimmte Aufgaben der technischen Regelsetzung, die für die Kommission eine Überforderung darstellten, an das verbandliche Verhandlungssystem abgeben zu können (Abschnitt 8.1). Gleichzeitig wird deutlich, daß diese externe Dezentralisierung regulativer Funktionen von der Kommission auf die privat-rechtlich verfaßten Normenorganisationen einen Legitimationsdruck er-

zeugt und in Reaktion darauf eine prozedurale Steuerung bzw. eine Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung provoziert hat, die die demokratischen Defizite der verbandlichen Normsetzung begrenzen soll (Abschnitt 8.2). Zum anderen versucht dieses Kapitel auch dem zweitgenannten Anspruch zu genügen und die Handlungsfähigkeit europäischer Politik mit der Existenz und dem Leistungspotential verbandlicher Verhandlungssysteme in Zusammenhang zu bringen. Die erreichten Fortschritte in der technischen Harmonisierung lassen sich auch auf den erfolgreichen Aufbau und die Instrumentalisierung der europäischen Normenorganisationen zurückführen. In einer zusammenführenden Sichtweise ergibt sich so etwas wie eine »Koevolution« der politisch-administrativen Kräfte und der verbandlichen Akteure (Abschnitt 8.3).

8.1 Von der administrativen Einzelfallregulierung zur »regulierten Selbstregulierung«: Rekonstruktion des Bedeutungszuwachses europäischer Normung

8.1.1 Die Abgrenzung zwischen staatlicher und verbandlicher Normsetzung als politisch-institutionelles Problem der europäischen Integration

Die technische Regelsetzung ist ein Bereich verbandlich-regulativer Politik mit erheblichen ökonomischen Privilegierungs- und Diskriminierungseffekten. Die beteiligten Wirtschaftsinteressen nutzen die technische Regelsetzung mitunter als eine »Wettbewerbswaffe«, versuchen also durch die Vereinbarung technischer Regeln Vorteile im Konkurrenzkampf mit anderen Unternehmen zu realisieren. Die technische Regelsetzung schafft Präferenzen für Produkte, die den getroffenen Vereinbarungen entsprechen. Eben dies ist den beteiligten (Wirtschafts-)Akteuren durchaus bewußt; die Wettbewerbsrelevanz der technischen Regeln schafft ja vielfach erst die Motivation, sich überhaupt an der Erstellung technischer Regeln zu beteiligen (vgl. Kapitel 6). Die Marktpräferenzen für regelkonforme Produkte erzeugen einen »faktischen Befolgungszwang« (Mohr 1990: 2), der für viele Anbieter eine Umstellung ihrer Produktion und damit spezifische Kostennachteile bedeutet. Jene Unternehmen, die den technischen Regeln nicht folgen, sehen sich vielfach genötigt, aus dem Markt auszuschneiden. Die technische Regel-

setzung weist also gewisse Marktschließungseffekte auf. Aus diesem Grunde kann die technische Regelsetzung wettbewerbspolitische Probleme aufwerfen, die aus Sicht des Staates begrenzt werden müssen. Die »Spielregeln« der technischen Regelsetzung tragen diesem Risiko des Mißbrauchs innerstaatlich insofern Rechnung, als durch die Beteiligung aller interessierten Kreise und durch das Konsensprinzip solche strategischen Wettbewerbsbeschränkungen eingedämmt werden sollen (vgl. dazu Kapitel 3).

Die technischen Regeln, die von verbandlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz unter aktiver Beteiligung von Vertretern der Wirtschaft formuliert werden, können aber trotz einer umfassenden Einbindung aller interessierten Kreise eines Landes nicht-tarifäre Handelshemmnisse⁹ erzeugen, die den freien Warenverkehr zwischen verschiedenen Ländern behindern, indem sie die Exporteure und Importeure zu technischen Anpassungen an die national geltenden technischen Regeln zwingen. Alle interessierten Kreise einigen sich in solchen Fällen auf Kosten ausländischer Unternehmen. Bei der verbandlichen Regelsetzung ist es mitunter gerade diese protektionistische Funktion nach außen, also die marktöffnende und marktschließende Wirksamkeit der technischen Regeln, die aus Sicht der Beteiligten zur Mitarbeit an der freiwilligen Regelsetzung motiviert.¹⁰ Aber auch technische Vorschriften, also rechtlich verbindliche technische Spezifikationen, die den Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz als Begründung der rechtlichen Regulierung vorgeben, verdanken sich mitunter eher protektionistischen Zielen.

Deshalb kann es auch nicht überraschen, daß im Zuge der Integration Europas die national divergierenden technischen Vorschriften und Regeln als Hemmschuh des gemeinsamen Binnenmarktes erkannt und zum Gegenstand der Integrationspolitik gemacht worden sind. Von einer Harmonisierung der technischen Vorschriften und Normen in der Europäischen Gemeinschaft wird ein Abbau solcher Handelshemmnisse erwartet, der wiederum beachtliche Rationalisierungseffekte für zahlreiche betroffene Branchen bringen soll.¹¹

9 Vgl. Anselmann (1986), Arnim (1985: 328 ff); Joerges/Falke/Micklitz/Brüggemeier (1988: 250 ff.); Lukes (1979); Marburger (1979); Röbling (1972).

10 Vgl. Voelzkow/Hilbert/Bolenz (1987).

11 Die Größenordnungen der wirtschaftlichen Vorteile einer Vollendung des Binnenmarktes sind in dem sogenannten »Cecchini-Bericht« vorgerechnet worden (vgl. Cecchini 1988). Diese Berechnungen sind aus wissenschaftlicher Perspektive freilich nicht unumstritten. Dies ändert aber nichts daran, daß die von der Kommission so überaus geschickt eingesetzte Expertise neue Bewegung in den Integrationsprozeß

Andererseits ist aber auch nicht zu verkennen, daß die Unterschiede in den einzelstaatlichen technischen Vorschriften und in den verbandlichen Regelwerken vielfach dem variierenden Anspruchsniveau des Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutzes der einzelnen Mitgliedsländer geschuldet sind.¹² Wer aus wirtschaftspolitischen Gründen vorhandene nicht-tarifäre Handelshemmnisse abbauen will, wird deshalb letztlich auch auf eine Harmonisierung von umwelt- und technikbezogenen Regulierungen, seien sie nun staatlich oder verbandlich erzeugt, drängen müssen. Eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ohne Handelsschranken muß aus dieser Perspektive zwangsläufig auch eine Gemeinschaft sein, die den Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltinteressen ohne nationale Unterschiede Rechnung trägt. Der Europäische Binnenmarkt erfordert also im Zuge des Abbaus nicht-tarifärer Handelshemmnisse mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auch eine Harmonisierung der produktbezogenen technischen Vorschriften und Normen, die den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz betreffen.¹³

Probleme ergeben sich dabei jedoch nicht nur im Hinblick auf das jeweilige Schutzniveau. Konflikträchtig ist auch die Frage, ob die Harmonisierung durch einheitliche rechtliche Vorschriften oder gemeinsame technische Normen erfolgen soll. Innerhalb der EG-Länder variiert nämlich die Ab-

gebracht hat. Der Cecchini-Bericht stellt die ausgemalten Vorzüge des Binnenmarktes unter den Vorbehalt einer Durchsetzung zahlreicher Maßnahmen zur Überwindung nationaler Vorschriften und Normen. Mit dem Cecchini-Bericht hatte die Kommission gewissermaßen einen verlockenden »Köder« ausgelegt, um die Öffentlichkeit und die Regierungen der Mitgliedsländer davon zu überzeugen, daß eine Stärkung der europäischen Institutionen vonnöten sei. Aus heutiger Sicht dürfte weitgehend unstrittig sein, daß zumindest das Mittel zum Zweck, also eine erhöhte Handlungsfähigkeit der europäischen Entscheidungsorgane, von den Mitgliedsländern mit der Einheitlichen Europäischen Akte tatsächlich zugestanden wurde. Ob damit gleichzeitig auch die in Aussicht gestellten Segnungen des Binnenmarktes Realität werden, sei dahingestellt.

12 Vgl. dazu auch Kaufer (1990) oder Joerges (1990).

13 Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, sei ausdrücklich betont, daß sich diese Analyse der europäischen Normung vorrangig auf ihre Rolle bei der technischen Harmonisierung (nach Art. 100a der Einheitlichen Europäischen Akte) bezieht. Die Europäische Union hat auch zahlreiche Kompetenzen im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz, die über das Binnenmarktprogramm im engeren Sinne hinausweisen; allerdings stehen dort Europäische Richtlinien im Mittelpunkt, die europaeinheitliche Mindestvorschriften festlegen, die von den Mitgliedsländern überboten werden können, was – wie noch näher ausgeführt wird – bei den produktbezogenen technischen Vorschriften und technischen Regeln nach der Harmonisierung nur noch in begründeten Ausnahmefällen möglich ist.

grenzung zwischen staatlicher (bzw. rechtlicher) und verbandlicher Gesetzgebung erheblich:

Aspekte, die in einem Land in einer Rechtsnorm geregelt sind, stehen in einem anderen Land in einer privaten Norm, die vielleicht ausdrücklich vom Staat als anerkannte Regel der Technik angesehen wird, vielleicht sogar mit einer Abweichklausel, und die trotzdem auf dem Markt de facto die gleiche Wirkung erzielt wie die staatliche Rechtsvorschrift, mit der detailliert ein technischer Sachverhalt geregelt wird. (Orth 1988: 129)

Sofern nun – wie im Binnenmarktprojekt vorgesehen – technische Sachverhalte europaeinheitlich geregelt werden sollen, stellt sich die Frage, ob die Vereinbarungen in rechtlich verbindliche Vorgaben (EG-Richtlinien) oder in technische Normen überführt werden sollen. Wie immer auch diese Entscheidung im Einzelfall ausfällt, stets wird es einige Mitgliedsländer geben, die mit dem gewählten Vorgehen aufgrund der Unterschiede zu ihrer bisherigen nationalen Praxis nicht einverstanden sind. Im Falle einer rechtsverbindlichen europäischen Vorgabe werden die Länder, die den betreffenden Sachverhalt bislang in technische Regeln gefaßt haben und diesen Weg für vorteilhaft erachten, gegen das bürokratische Handeln und die Verrechtlichung der Europäischen Gemeinschaft protestieren, während im Falle einer technischen Harmonisierung durch Europäische Normen andere Länder Einschnitte in ihren nationalen Bestand an Rechtsnormen, also eine ihren Interessen zuwiderlaufende »Deregulierung«, beargwöhnen werden.

Erschwerend kommt noch hinzu, daß sich die nationalen Normungsinstitute erheblich in ihrer Größe, in ihrem Zentralisierungsgrad, in der Struktur ihrer Finanzierung (so variiert bspw. der Anteil der öffentlichen Zuwendungen an dem Gesamtetat der Normungsinstitute erheblich) oder in dem Grad ihrer (rechtlichen) Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung durch den Staat unterscheiden.¹⁴

Auch wenn im Einzelfall in materieller Hinsicht die Unterschiede zwischen dem rechtlichen und dem verbandlichen Modus der Techniksteuerung nicht so gravierend sein mögen, ist nachvollziehbar, daß die technische Harmonisierung allein durch die nationalen Unterschiede im Prozedere und in der Instrumentenwahl sowie in der institutionellen Ausstattung Differenzen zwischen den Ländern erzeugt. Die technische Harmonisierung erfordert mithin zweierlei: Eine einheitliche Festlegung technischer Spezifikationen, im Hinblick auf Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz also auch

14 Vgl. Nicolas/Repussard (1988: 26).

eine Fixierung gemeinsamer Schutzstandards, und zugleich eine europaeinheitliche Grenzziehung zwischen rechtlicher und verbandlicher Regelung.

8.1.2 Das Scheitern der rechtlichen »Vollharmonisierung«

Im Rückblick ist nun festzustellen, daß die Europäische Normung im Integrationsprozeß der technischen Harmonisierung zunächst nur eine untergeordnete Rolle spielte. In den ersten zwei Dekaden ihrer Existenz (also in den 60er und 70er Jahren) war die Arbeitsleistung der beiden Europäischen Normenorganisationen CEN und CENELEC aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen noch äußerst gering. Bis Anfang der 70er Jahre konnte CEN nur einige unverbindliche Harmonisierungsempfehlungen geben. Auch von der 1970 durchgesetzten Möglichkeit, Europäische Normen zu verabschieden, wurde zunächst kaum Gebrauch gemacht. Bis zum Jahresende 1973 konnten etwa 30 Europäische Norm-Entwürfe vorgelegt, aber nur zwei Vorhaben als Europäische Normen verabschiedet werden.¹⁵ Diese traurige Bilanz löste im CEN-Lenkungsausschuß sogar eine Diskussion darüber aus, ob die Leistungsfähigkeit der Europäischen Normung durch die Einführung einer Mehrheitsregel erhöht werden könne.¹⁶ Bis 1982 erhöhte sich die Zahl der verabschiedeten Europäischen Normen nur auf 96. CENELEC konnte in der gleichen Zeitspanne nur 37 Europäische Normen und 303 harmonisierte Dokumente (Texte, die zwar gemeinsame Elemente enthalten, aber nationale Abweichungen erlauben) beschließen. Die nationalen Normenorganisationen setzten hingegen ihre Arbeit ungehindert und mit z.T. höheren Arbeitsleistungen fort.

»Allgemeines Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr« und das Scheitern der »Vollharmonisierung«

Auch mit dem 1969 beschlossenen »Allgemeinen Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

15 Vgl. Reihlen (1974: 150), Anselmann (1990).

16 Vgl. Reihlen (1974: 151).

ergeben«¹⁷, änderte sich an der vergleichsweise schwachen Position der Europäischen Normung zunächst nur wenig. Dieses Konzept zielte auf eine umfassende Harmonisierung aller handelshemmenden nationalen Regelungen im Wege der Rechtsangleichung (gemäß Art. 100 EWGV), die durch eine administrative Einzelfallregulierung durchgesetzt werden sollte.

Das Programm hob die in den Mitgliedsländern praktizierte Arbeitsteilung zwischen gesetzgebenden Institutionen und Normenorganisationen für die europäische Ebene praktisch auf. Die in dem Programm vorgesehenen Richtlinien einer administrativen Einzelfallregulierung bildeten vielmehr eine neue Mischform von rechtlicher Rahmenregulierung und technischer Norm. Das Modell sah vor, daß der EG-Ministerrat produktspezifische Richtlinien erläßt, die von der Kommission erarbeitet wurden. Die Europäische Gemeinschaft nahm sich damit umfassend angelegte Rechtsetzungsaktivitäten vor. Die Europäische Gemeinschaft entschied sich für eine Vereinheitlichung durch eigene Richtlinien, die alle produktgruppenspezifischen Vorgaben enthalten und trotz aller technischen Detailregelungen¹⁸ den üblichen Gesetzgebungsprozeß der EG durchlaufen sollten.

Das Programm sah über 100 Richtlinienprojekte vor. Es war in drei Phasen gegliedert und in seinen zeitlichen Planungen sehr ambitioniert. 1973 wurde das Programm, obgleich bereits im Hinblick auf die Beschlüsse von 1969 ein erheblicher Rückstand in der Realisierung der konkret projektieren technischen Harmonisierung zu verzeichnen war, für die gewerblichen Erzeugnisse noch um eine vierte Phase ergänzt.¹⁹ Im Rahmen einer Entschließung zur Europäischen Industriepolitik²⁰ wurde dann ebenfalls 1973 ein neuer, recht rigider Zeitplan für die technische Harmonisierung verabschiedet.

17 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Abl.EG) Nr C 76/1 vom 17. Juni 1969, ergänzt durch Abl.EG C 38/1 vom 5. Juni 1973. Dieses Programm wurde ergänzt durch ein Stillhalte- und Informationsabkommen, das die Mitgliedsländer ebenfalls 1969 vereinbarten (Abl.EG C 76/9 vom 17. Juni 1969); vgl. dazu im einzelnen Joerges/Falke/Micklitz/Brüggemeier (1988: 249–282) und Pelkmans/Vollebergh (1986a).

18 Als »besonders krasses Beispiel« für den Detailperfektionismus nennt Falke (1989: 241) den knapp 80 Druckseiten umfassenden Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates zur »Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über vor dem Fahrersitz montierte Umsturzvorrichtungen mit zwei Pfosten für Schmalspurmaschinen mit Luftbereifung«, Abl.EG C 222 vom 22. September 1985.

19 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr C 38/1 vom 5. Juni 1973.

20 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr C 117/1 vom 31. Dezember 1973.

Die Erfolge dieses Vorgehens auf dem »Rechtswege« blieben allerdings bescheiden. Es zeigt sich, »daß dieser vertikale Ansatz zur Beseitigung bestehender und Verhinderung zukünftiger Handelshemmnisse allzu häufig an den Vorbehalten eines Mitgliedstaates scheiterte« (Mohr 1990: 4). Die »Komplexität der Angleichungsarbeiten (überforderte) angesichts des in Art. 100 EWGV vorgesehenen Einstimmigkeitsprinzips und der ausufernden technischen Details die politischen Entscheidungsprozeduren des Rates und der Kommission« (Falke 1991: 81). Es wurde deutlich, »daß der Wettlauf mit der technischen Entwicklung nach diesem Konzept nicht zu gewinnen war« (Falke 1989: 220).

Mit dem bis Mitte der 80er Jahre verfolgten Prinzip der »Vollharmonisierung« durch eine administrative Einzelfallregulierung, die sich auf einzelne Produkte bezog, waren zahlreiche Hürden und zeitaufwendige Stationen des Gesetzgebungsverfahrens verbunden. Diesem Verfahrensmodus wurde immer wieder vorgehalten, er sei zu wenig flexibel und vor allem viel zu langsam. »Nach Expertenschätzung hätte der Zug der europäischen Einigung mit diesem Verfahren wohl bis zum Jahre 2050 gebraucht, sein Ziel zu erreichen« (Konstanty/Zwingmann 1991: 267). Auch auf der europäischen Ebene bestätigte sich damit eine Erfahrung, die in verschiedenen Mitgliedsländern schon früher gemacht wurde: Die technische Komplexität von Produktvereinheitlichungen und die stete Anpassung an den technischen Fortschritt überfordert administrative Formen der Techniksteuerung.²¹ Das Modell der »Vollharmonisierung« war zum Scheitern verurteilt.

8.1.3 Strategiewechsel: Der Weg zur »neuen Konzeption«

Niederspannungsrichtlinie

Wichtige Impulse zu einer Reorganisation der Europäischen Normung gingen von der im Februar 1973 verabschiedeten Niederspannungsrichtlinie²² (73/23/EWG) aus, die auf eine sichere Verwendung elektrischer Betriebsmittel abzielt. Im Gegensatz zu den meisten vorausgegangenen Richtlinien hatte sich die Niederspannungsrichtlinie (in Anlehnung an das Modell des deutschen Gerätesicherheitsgesetzes) darauf beschränkt, nur die grundsätzlichen Sicherheitsziele (mit einem unbestimmten Rechtsbegriff) festzulegen,

21 Vgl. Eichener/Voelzkow (1991a: 23–27).

22 Vgl. Orth (1984a); Joerges et al. (1988: 326 ff.); Reihlen (1989: 449).

und zu deren Konkretisierung auf harmonisierte technische Normen verwiesen, die von der Europäischen Normenorganisation CENELEC auszuarbeiten waren. Zahlreiche Europäische Normen und Harmonisierungsdokumente, die als DIN-EN-Normen zugleich Teil des deutschen Normenwerkes sind, konkretisieren seither die sicherheitstechnischen Ziele für elektrische Betriebsmittel, die unter die Niederspannungsrichtlinie der EG fallen. Rechtsverbindlich wurden aber allein die generalklauselartig formulierten Schutzziele der Richtlinie.²³

Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes

Wegweisend war auch die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs. Bekanntgeworden ist neben dem Urteil »Dassonville«²⁴ vor allem der Fall »Cassis de Dijon«²⁵, der ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (vom 20.02.1979) über die Zulässigkeit einer (durchaus protektionistischen) nationalen Regel über den Mindestalkoholgehalt eines bestimmten Getränks provozierte. Im Jahr 1976 hatte eine deutsche Importfirma feststellen müssen, daß es ihr nicht gestattet war, den französischen Johannisbeerlikör »Cassis de Dijon« in der Bundesrepublik zu vermarkten, weil die deutschen Vorschriften für Obstliköre einen Mindestalkoholgehalt von 25% verlangten (»Cassis de Dijon«, dies als Warnung für den interessierten Leser, enthält nur 15–20% Alkohol). Die Firma hat gegen diese Einschränkung geklagt. Die Klage der Firma wurde vor den Europäischen Gerichtshof gebracht, der für solche strittigen Materien des EG-Rechts als letzte Instanz fungiert. Mit dem Urteil wurde entschieden, daß ein Erzeugnis aus einem EG-Mitgliedsland, das den dortigen Rechtsbestimmungen genügt, in keinem anderen Mitgliedsland an der Vermarktung gehindert werden darf, es sei denn, zwingende Erfordernisse des Gesundheitsschutzes oder andere Sicherheitsziele stehen dem entgegen. Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil zum »Cassis de Dijon« mit der Betonung des Herkunftsprinzips den Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs unterstrichen und zugleich die Meinung vertreten, daß die Festle-

23 Vgl. Joerges et al. (1988: 326 ff.).

24 EUGH Rs. 8/74, Slg. 1974: 833 ff.; in diesem Urteil hat der EuGH festgelegt, daß bei der Abwehr nicht-tarifärer Handelshemmnisse nicht nur Handelsregelungen, sondern auch Bestimmungen, die die Produktionsbedingungen regeln, einzubeziehen sind.

25 EUGH Rs. 120/78 »Cassis de Dijon«, Slg. 1979: 649 ff.; vgl. dazu im einzelnen Grabitz/Borchardt/Klippstein (1983); Reihlen (1989: 449 f.); Shapiro (1991) oder Verloren van Themaat (1988).

gung verbindlicher gemeinschaftlicher Anforderungen in Richtlinien und Verordnungen auf Sachverhalte beschränkt bleiben sollte, die für Mitgliedstaaten begründeter Anlaß für regulative Eingriffe im Interesse des Gemeinwohls sein könnten.

»Informationsrichtlinie«

Aber erst ein grundsätzlicher Strategiewechsel der Europäischen Gemeinschaften zur Aufhebung technischer Handelsschranken in den 80er Jahren, der von der Kommission vorbereitet wurde, konnte die Europäischen Normenorganisationen gegenüber den nationalen Gremien stärken und die verbandliche Normungsarbeit auf der europäischen Ebene deutlich intensivieren. Der erste Schritt dieser tiefgreifenden Reorganisation der technischen Harmonisierung bestand in der Verabschiedung der sogenannten »Informationsrichtlinie« (83/189/EG) vom 28. März 1983 durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften, mit der ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften erlassen wurde.²⁶ Die Richtlinie sieht zwei unabhängig voneinander bestehende Informationsverfahren (eines für technische Vorschriften und eines für technische Normen) vor. Das Informationsverfahren für die technischen Normen sichert den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den nationalen Normenorganisationen der Mitgliedsländer über ihre aktuellen Normungsaktivitäten. An diesem Informationsaustausch sind nicht nur alle EG-Mitgliedsländer, sondern auch die übrigen EFTA-Länder beteiligt. Die Informationen fließen über eine Zentralstelle von CEN/CENELEC an alle nationalen Normenorganisationen, die EG-Kommission und das Generalsekretariat der EFTA. Ziel des Informationsverfahrens ist zum einen eine Erhöhung der Transparenz. Zum anderen soll der Informationsaustausch eine frühzeitige Erkennung des gemeinsamen Normungsbedarfs ermöglichen; die nationalen Normungsaktivitäten sollen dann nach Möglichkeit in der Europäischen Normung zusammengeführt und gemeinsam bearbeitet werden.

In der Richtlinie wurden ferner die Verfahren für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des CEN/CENELEC und der Kommission festgelegt, die auch heute noch Gültigkeit haben. Gleichzeitig wurde mit der Richtlinie die Möglichkeit eröffnet, die nationale Normung einer gemeinsamen Überprüfung zu unterziehen. Darüber hinaus wird den EG-Behörden

26 ABl. EG Nr. L 109 vom 26. April 1983: 8 ff., ergänzt durch die Richtlinie 88/182/EWG, ABl. EG Nr. L 81/88 vom 26. März 1988: 75).

das Recht zugeschrieben, im »öffentlichen Interesse« Europäische Normungsarbeiten zu initiieren. Von besonderer Bedeutung ist die im Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie festgeschriebene »Stillhalteverpflichtung«, derzufolge die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, daß die nationalen Normenorganisationen bis zum Erlaß der von der EG-Kommission in Auftrag gegebenen Europäischen Normen keine nationalen Normen in dem betreffenden Bereich aufstellen. Diese Stillhalteverpflichtung ergänzt die in den Statuten von CEN/CENELEC bereits festgehaltene Vereinbarung, auf nationale Normungsaktivitäten zu verzichten, wenn auf der europäischen Ebene bereits ein Normungsvorhaben zum gleichen Thema angelaufen ist.

Die »Informationsrichtlinie« macht bereits deutlich, daß die Kommission im Zuge der von ihr eingeleiteten Aufwertung der Europäischen Normung auch das Verfahren und die Organisation der Europäischen Normung zum Gegenstand ihrer Politik machen mußte. Das vorrangige Ziel war dabei gewiß eine Beschleunigung der europäischen Normenproduktion, denn die angestrebte Entlastung der europäischen Rechtsetzung durch harmonisierte Normen konnte nur greifen, wenn die Europäischen Normung in die Lage versetzt wurde, die harmonisierten Normen auch tatsächlich und hinreichend schnell zu verabschieden. Darüber hinaus mußte die Kommission aber auch für eine gewisse Legitimationsbasis der Europäischen Normung sorgen; es mußten verfahrensmäßige Grundlagen geschaffen werden, die eine Berücksichtigung öffentlicher Interessen gewährleisten und partikularistische Strategien (vornehmlich von einzelnen Unternehmensgruppen) begrenzen.

Schlußfolgerungen des Rates zur Normung

Die von der Kommission eingeleitete Abkehr von der administrativen Einzelfallregulierung wurde mit den vom Rat am 16.07.1984 gebilligten Schlußfolgerungen zur Normung ausdrücklich unterstützt. Darin heißt es unter anderem:

Der Rat ist der Auffassung, daß die Normung einen wichtigen Beitrag zum freien Verkehr mit Industriewaren darstellt; darüber hinaus trägt sie mit der Schaffung eines allen Unternehmen gemeinsamen technischen Umfeldes zur industriellen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere auf dem Gebiet der neuen Technologien sowohl auf dem Gemeinschaftsmarkt als auch auf den Außenmärkten bei.²⁷

27 ABl. EG 1985, Nr. C 136, 2.

Allgemeine Leitsätze für die Zusammenarbeit von Kommission und Europäischen Normungsorganisationen

Auf dieser Grundlage haben die EG-Kommission und die Europäischen Normungsorganisationen CEN/CENELEC im Herbst 1984 »Allgemeine Leitsätze für die Zusammenarbeit«²⁸ verabschiedet²⁹, die der Sache nach an den Vertrag zwischen der deutschen Bundesregierung und dem Deutschen Institut für Normung (DIN) erinnern. Die Kommission verpflichtet sich in den »Leitsätzen«, bei ihren Vorschlägen zur technischen Harmonisierung auf Europäische Normen zu verweisen, deren Konkretisierung den Europäischen Normungsinstituten zu übertragen und die Verbreitung und Anwendung Europäischer Normen zu fördern. CEN/CENELEC werden damit als die Europäischen Normungsinstitute anerkannt. Im Gegenzug verpflichten sich die Europäischen Normungsinstitute dazu, die für die Erfüllung von Normungsaufträgen (sogenannte »Mandate«) erforderliche Infrastruktur bereitzustellen und dafür Sorge zu tragen, daß die Europäischen Normen den grundlegenden Anforderungen der Richtlinien und den Normungsaufträgen der Kommission entsprechen. Ferner wird die Einbeziehung und Beteiligung aller »interessierten Kreise« verankert. Die Europäischen Normungsinstitute sichern überdies zu, ihre Abstimmungsverfahren zu vereinheitlichen und bei ihren Mitgliedsorganisationen im EG-Bereich eine Übernahme der harmonisierten Normen in die nationalen Regelwerke sicherzustellen. Ferner verpflichten sich die Europäischen Normungsinstitute, die Kommission zu den Sitzungen der technischen Ausschüsse einzuladen.

In weiteren Verträgen wurden die Modalitäten für die Annahme und Ausführung von Normungsmandaten festgelegt, welche die EG-Kommission (oder die EFTA) CEN/CENELEC erteilen können. Solche behördlichen Normungsmandate sind mit Terminvorgaben versehen und schließen Finanzierungshilfen für die Normungsarbeit ein. Die Finanzierungshilfen können bis zu 50% des Aufwandes für das zuständige Sekretariat von CEN/CENELEC und die entsprechenden Kosten des Zentralsekretariats ausmachen.

Nach den daraufhin 1985 erlassenen »Gemeinsamen Regeln« von CEN/CENELEC werden die verabschiedeten Europäischen Normen von den na-

28 Vgl. CEN/CENELEC Memorandum Nr. 4; die »Leitsätze« sind auch abgedruckt in den DIN-Mitteilungen 64 (1985: 78 f.).

29 Eine vergleichbare Vereinbarung wurde am 30. April 1985 auch zwischen CEN/CENELEC und der EFTA getroffen.

tionalen Normenorganisationen übernommen und als nationale Normen herausgebracht. Nunmehr ist mit der Verabschiedung einer Europäischen Norm (oder eines Harmonisierungsdokuments) für die nationalen Normenorganisationen die Verpflichtung verbunden, diese Norm auch auf nationaler Ebene zu übernehmen. Dies gilt selbst dann, wenn die Europäische Norm gegen das Votum der nationalen Normenorganisation verabschiedet wurde.

Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes

Mit dem im Juni 1985 veröffentlichten Weißbuch³⁰ zur Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 hat die EG-Kommission einen weiteren Meilenstein auf dem eingeschlagenen Weg der Europäisierung der Normung gesetzt. Das Weißbuch enthält einen 279 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog, der alle noch bestehenden Marktschranken sowie die zu ihrer Beseitigung erforderlichen Beschlüsse aufführt. Neben den bekannten Zielen der Abschaffung von Bürokratie und Grenzformalitäten, der Beseitigung von Barrieren für die grenzüberschreitende Unternehmertätigkeit, der Einführung des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, der Angleichung der Steuersätze in den Mitgliedsländern, des freien Personen- und Warenverkehrs, der freien Berufswahl und des freien Niederlassungsrechts enthält das Weißbuch auch die Vorgabe, die in den Mitgliedsländern voneinander abweichenden technischen Vorschriften und Normen wechselseitig anzuerkennen. Ausgenommen sind dabei jedoch jene technischen Vorschriften und Normen, die dem Schutz der Gesundheit und der technischen Sicherheit dienen. Die Kommission bekennt sich dazu, die Harmonisierung auf der Grundlage des Art. 100 EWG »künftig darauf zu beschränken, zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, die in allen Mitgliedstaaten festgeschrieben sein müssen und bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann« (BMWi 1990: 19).

»Neue Konzeption«

Eine wichtige Konkretisierung dieser Zielsetzung wurde mit der Verabschiedung der »neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung« in der Entschließung des Rates vom

30 Vgl. Kommission (1985).

07.05.1985 erreicht.³¹ Mit der »neuen Konzeption« wurde eine grundlegende Ausweitung und Beschleunigung der Europäischen Normung eingeleitet. Hiernach konzentrieren sich die EG-Richtlinien auf die Formulierung von Sicherheitsanforderungen, die durch Normen des Europäischen Komitees für Normung konkretisiert werden³²:

Den für die Industrienormung zuständigen Gremien wird unter Berücksichtigung des Standes der Technologie die Aufgabe übertragen, technische Spezifikationen auszuarbeiten, die die Beteiligten benötigen, um Erzeugnisse herzustellen und in den Verkehr bringen zu können, die den in den Richtlinien festgelegten grundlegenden Anforderungen entsprechen.

(Entschließung des Rates vom 07.05.1985: 2)

Mit der »neuen Konzeption« hat die Europäische Gemeinschaft ihre »etatistische« Normungspolitik durch einen korporatistischen Modus der technischen Harmonisierung ersetzt und gleichzeitig die Europäischen Normungsverbände gegenüber den nationalen Normungsinstituten aufgewertet. Zentraler Bestandteil der neuen Konzeption ist eine Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der Gesetzgebung durch die Europäische Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und den Europäischen Normenorganisationen, die dadurch zu Teilhabern europäischer Politik werden. Mit der neuen Konzeption hat die Gemeinschaft das erstmals in der Niederspannungsrichtlinie auf europäischer Ebene eingeführte Instrument des Normenverweises aufgegriffen und ausgeweitet. Dieser »Wechsel des regulatorischen Ansatzes von der hoheitlich-verbindlichen Detailregulierung zur Delegation der technischen Normierung und der Zertifizierung an Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die politische Überforderung der EG-Organen mit der Detailregulierung immer offenkundiger wurde« (Falke 1989: 225).

Die Harmonisierung der Rechtsvorschriften konzentriert sich seither auf die Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen, denen die auf

31 Entschließung des Rates vom 07.05.1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung; vgl. ABLEG Nr. C 136 vom 04. Juni 1985: 1 ff.

32 Vgl. dazu Joerges (1988); Schiffer/Delbrück (1992: 317); Schreiber (1991) oder Pelkmans (1987); mit der Entschließung ist festgelegt, daß sich »die Harmonisierung der Rechtsvorschriften ... auf die Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen (oder sonstigen Anforderungen im Interesse des Gemeinwohls) im Rahmen von Richtlinien nach Artikel 100 des EWG-Vertrags (beschränkt), denen die in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse genügen müssen; daraus folgt, daß für diese Erzeugnisse der freie Warenverkehr in der Gemeinschaft gewährleistet sein muß«.

dem Markt ohne Grenzen in Verkehr gebrachten Produkte entsprechen müssen. Die Rechtsangleichung beschränkt sich dabei auf jene Anforderungen, bei denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsvorschriften (und technischen Regeln) der Mitgliedstaaten nicht greifen würde, weil die Mitgliedstaaten auch nach der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes ohne harmonisierte Regelungen berechtigt wären, im nationalen Alleingang Schutzregelungen zu treffen, um das »Gemeinwohl« zu wahren.

Den Europäischen Normungsverbänden wird die Aufgabe zugewiesen, die in Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft festgeschriebenen grundlegenden Anforderungen zu konkretisieren und technische Spezifikationen zu erarbeiten. Diese technischen Spezifikationen sind ihrerseits nicht rechtsverbindlich. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind aber verpflichtet, bei den Erzeugnissen, die den Europäischen Normen entsprechen, davon auszugehen, daß sie auch den grundlegenden Anforderungen der Europäischen Richtlinien genügen. Bei den nicht normgerechten Erzeugnissen trägt der Anbieter die Beweislast für die Übereinstimmung mit den grundlegenden Anforderungen. In der Entschließung des Rates heißt es dazu wörtlich:

Die technischen Spezifikationen erhalten keinerlei obligatorischen Charakter, sondern bleiben freiwillige Normen. Gleichzeitig werden jedoch die Verwaltungen dazu verpflichtet, bei Erzeugnissen, die nach harmonisierten Normen (bzw. vorläufig nach nationalen Normen) hergestellt worden sind, eine Übereinstimmung mit den in der Richtlinie aufgestellten »grundlegenden Anforderungen« anzunehmen (was bedeutet, 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).

Auf den ersten Blick gleicht das in der »neuen Konzeption« angelegte Prozedere der technischen Harmonisierung dem in der Bundesrepublik gängigen Muster der Techniksteuerung (vgl. Abb. 16). Es besteht allerdings ein gewichtiger Unterschied. Die Europäischen Richtlinien verweisen nicht einfach auf den »Stand der Technik«, »allgemein anerkannte Regeln der Technik« oder den »Stand von Wissenschaft und Technik« (so die gängigen Formulierungen, deren Liste sich verlängern ließe), sondern sie benennen die »grundlegenden Sicherheitsanforderungen«, die zumindest dem Anspruch nach inhaltlich so detailliert gefaßt sein sollen, daß sie eine Konformitätsprüfung von Erzeugnissen auch ohne technische Normen erlauben. Dieser überaus hohe Anspruch an die Richtlinien ist in der Entschließung des Rates wie folgt formuliert:

Die grundlegenden Anforderungen, denen Erzeugnisse, die in den Verkehr gebracht werden, genügen müssen, sind ausreichend präzise zu formulieren, so daß sie – umgesetzt in nationales Recht – Verpflichtungen darstellen können, deren Nichteinhaltung Sanktionen nach sich ziehen kann. Sie müssen so formuliert sein, daß es den für die Ausstellung von Bescheinigungen zuständigen Stellen möglich ist, bei Fehlen entsprechender Normen die Konformität der betreffenden Erzeugnisse unmittelbar nach Maßgabe dieser Anforderungen zu bescheinigen

Diese Formulierung hat bei den Normungsinstituten zunächst erhebliche Irritationen ausgelöst. Sie wurde vereinzelt sogar als ein Rückfall in die technische Detailregulierung der EG-Kommission gewertet. Den Normungsinstituten wäre eine Übernahme der Generalklauselmethode lieber gewesen, da sie den Normungsinstituten die größten Gestaltungsspielräume geboten hätte. Das mit der »neuen Konzeption« gewählte Verfahren wurde aber als zweitbeste Lösung akzeptiert.³³

Die Entschließung enthält damit eine Einschränkung der »neuen Konzeption«; demnach sind

in all jenen Bereichen, in denen die grundlegenden Anforderungen des Allgemeinwohls den Einschluß zahlreicher Fertigungsspezifikationen erforderlich machen, damit der Staat seine Verantwortung für den Schutz seiner Bürger voll übernehmen kann, die Voraussetzungen für den »Normenverweis« nicht gegeben, da dieser Gefahr läuft, seine Existenzberechtigung zu verlieren.

Dieser hehre Anspruch dürfte sich in der Praxis als überhöht erweisen³⁴, denn die Unterscheidung zwischen »grundlegenden Anforderungen« und »Fertigungsspezifikationen« (so die entsprechenden Begriffe in der Entschließung des Rates) ist im konkreten Einzelfall kaum zu treffen. Deshalb dürfte die Einschränkung der neuen Konzeption eher in dem Sinne zu verstehen sein, daß der Rat an dem »Primat der Politik« gegenüber der verbandlichen Techniksteuerung festhält.

Aber auch in einer eher skeptischen Einschätzung der Trennbarkeit von »grundlegenden Anforderungen« und Fertigungsspezifikationen hat der Unterschied zu den generalklauselartigen Verweisungsformeln des deutschen Umwelt- und Technikrechts durchaus gravierende Folgen: Die »grundlegenden Anforderungen« erlauben nämlich eine vergleichsweise präzise Deduk-

33 Vgl. Reihlen (1989: 450).

34 Vgl. Falke (1991: 89 f.).

Abb. 16: Verhältnis von technischen Vorschriften und technischen Normen

EG-Richtlinien alter Art	EG-Richtlinien neuer Art: Neue Konzeption
In den technischen Anhängen der EG-Richtlinien selbst sind alle technischen Festlegungen enthalten	Die EG-Richtlinie enthält grundlegende Sicherheitsanforderungen
	Ausfüllung der EG-Richtlinie durch freiwillige Europäische Normen

tion des Normungsbedarfs: Sie »enthalten ein relativ detailliertes Arbeitsprogramm für die Erstellung harmonisierter Normen« (Falke 1991: 90). Darüber hinaus eröffnen die »grundlegenden Anforderungen« eine dichte Kommunikation und enge Kooperation zwischen der EG-Kommission und den Europäischen Normungsverbänden. Die Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen und die Erstellung Europäischer Normen erfolgt dadurch in enger Abstimmung. »Die Gemeinschaft ist Akteur in einem korporativen Netzwerk und berücksichtigt schon bei der detaillierten Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen die Regelungsideen der europäischen Normungsgremien. Sie benötigt bei der erforderlichen Abstimmung mit den nicht in einem Weisungsverhältnis zu ihr stehenden Normungsgremien »paßgenaue« Steuerungsimpulse. Die europäischen Normungsgremien nehmen die Herausforderungen durch die neue Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung nicht zuletzt deshalb auf, um das ihnen zur autonomen Regelung überlassene Aufgabengebiet vor staatlichen »Übergriffen« zu schützen« (ebd.).

Einheitliche Europäische Akte

Mit der am 17. Februar 1986 vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft verabschiedeten und dann nach der Ratifizierung in allen 12 Mitgliedstaaten der EG am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Euro-

päischen Akte³⁵ (EEA) hat die europäische Integration einen neuen Schub erhalten, der auch auf die Europäische Normung ausstrahlte und die Handlungsfähigkeit der europäischen Normenorganisationen weiter erhöhte.

Mit der EEA wurde zum erstenmal in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft eine umfassende Überarbeitung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) vorgenommen. Drei Elemente der EEA sind dabei von besonderer Bedeutung:

1. Die EEA bekräftigt das Ziel, den Europäischen Binnenmarkt bis Ende 1992 zu verwirklichen und eröffnet zugleich neue Handlungsermächtigungen zur Realisierung dieser Zielsetzung (insbesondere Art. 8a, Art. 100a und Art. 100b). Von höchster Relevanz für die Europäische Integration ist die vertragliche Festlegung der EEA, daß Entscheidungen des Ministerrates nunmehr mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können. Nach Art. 8a EWG-Vertrag trifft die Gemeinschaft »die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31.12.1992 ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen.« Um diese konkrete Zielvorgabe realisieren zu können, sieht Art. 100a Abs. 1 in Abweichung von dem bis dahin allein geltenden Art. 100 EWG-Vertrag, der die einstimmige Beschlußfassung vorsah, eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit vor (allerdings sind dabei einige Ausnahmen, z.B. im Steuer- oder Umweltrecht, festgelegt worden).³⁶
2. Die EEA führt einige neue institutionelle Bestimmungen, vor allem einige neue Verfahrensregeln ein. Durch die EEA wurde die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei den Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft verbessert. Ferner wurde durch die EEA die Verpflichtung zur Einhaltung eines hohen Schutzniveaus in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz bei den Maßnahmen zur Errichtung des Gemeinsamen Binnenmarktes auch vertraglich festgeschrieben.
3. Die EEA ergänzt den EWG-Vertrag um einige wichtige zusätzliche Handlungsermächtigungen, die der Gemeinschaft bis dahin noch nicht zugänglich waren. Vor allem wurde die Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Umweltpolitik geschaffen.

35 Vgl. ABLEG L 169/1 vom 29. Juni 1987; BGBl II 1986, S 1102; zur Verabschiedung der EEA, die nur durch ein komplexes Verhandlungspaket zustimmungsfähig wurde, vgl. Corbett (1987), Ehlermann (1987) oder Moravcsik (1991).

36 Vgl. dazu auch Engel/Borrmann (1991).

Die damit für den politischen Raum eingeführte Entscheidungsregel, EG-Richtlinien auch gegen das Votum von Minderheitspositionen mit einer qualifizierten Mehrheit durch den Ministerrat erlassen zu können, wurde auf die Europäische Normung übertragen; d.h. seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte genügt auch in der Europäischen Normung eine qualifizierte Mehrheit, um eine Europäische Norm zustandezubringen, wobei eine solche durch Mehrheitsbeschluß verabschiedete Norm auch von jenen nationalen Normungsinstituten übernommen werden muß, die gegen die strittige Norm gestimmt haben. Die Abstimmungen von CEN/CENELEC erfolgen seither nach einem Verfahren der gewichteten qualifizierten Mehrheit (vgl. Abschnitt 3.3). Den allgemeinen Grundsätzen der Normung folgend, wird jedoch trotz der eröffneten Möglichkeit, mit Mehrheitsentscheidungen Europäischen Normen zu verabschieden, grundsätzlich die Einstimmigkeit angestrebt. Die Gewichtungskoeffizienten wurden für die EG-Mitgliedsländer in Anlehnung an den Art. 148 des Vertrages von Rom festgelegt. Für die übrigen EFTA-Staaten wurden unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und politischer Aspekte entsprechende Abstimmungskoeffizienten vereinbart.

Die »neue Konzeption« und das eingeführte Prinzip der Mehrheitsentscheidung haben die von der EG-Kommission beabsichtigte Beschleunigung der technischen Harmonisierung weitgehend erreicht. Allein die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung erhöht ja bekanntlich für die Minderheit den Anreiz, einen Kompromiß zu suchen, weil sonst die Gefahr bestünde, überstimmt zu werden (und damit überhaupt nichts zu erreichen). Zahlreiche Richtlinien konnten nach der neuen Konzeption erlassen werden, bspw. die Richtlinien³⁷

- über einfache Druckbehälter (87/404/EWG),
- Sicherheit von Spielzeug (88/387/EWG),
- Bauprodukte (89/106/EWG),
- elektromagnetische Verträglichkeit (89/336/EWG),
- Maschinensicherheit (89/392/EWG),
- persönliche Schutzausrüstungen (89/686/EWG),
- Gasverbrauchseinrichtungen (90/396/EWG),
- nichtselbsttätige Waagen (90/384/EWG),
- aktive implantierbare medizinische Geräte (90/385/EWG).

37 Vgl. dazu Berghaus (1991a), Schreiber (1991).

Auch der Ausbau der Europäischen Normung zu einem verbandlichen System, das die Richtlinienarbeit der Kommission ergänzt, hat weitgehend gegriffen. »Die Bilanz der Harmonisierungsarbeit der letzten Jahre kann sich sehen lassen« (Berghaus 1991a: 11). Die bislang im nationalstaatlichen Kontext erfolgte Regelsetzung verliert seit Mitte der 80er Jahre an Gewicht und wird zunehmend durch Europäische Normen ersetzt (vgl. Kapitel 3).

In den letzten Jahren ist zumindest eine kontinuierliche Zunahme der Europäischen Normen und Normenvorhaben zu verzeichnen; CEN/CENELEC haben in der Zeit von 1985 bis 1991 das Arbeitsvolumen ihrer Gremien auf das Achtfache steigern können. Demgegenüber ist die Anzahl der DIN-Normen in den letzten sechs Jahren weitgehend unverändert geblieben. Bei der internationalen Normung, getragen von ISO/IEC, ist zwar ebenfalls ein leichter Zuwachs festzustellen, dieser fällt aber im Vergleich zu dem Bedeutungsgewinn der Europäischen Normen eher gering aus. Im Jahr 1988 übertraf die Zahl der europäischen und internationalen Normenvorhaben im DIN erstmals die Zahl der rein nationalen Vorhaben.³⁸ Insbesondere die rasch steigende Zahl der europäischen Normentwürfe und -projekte zeigt, daß das Gewicht der Europäischen Normung auch in den nächsten Jahren noch deutlich zunehmen wird, während der Anteil der nationalen Normung weiter absinken wird.³⁹

Nun besagt diese »Erfolgsgeschichte« des Aufbaus europäischer Normenorganisationen freilich noch nichts über die Handlungsfähigkeit dieser neuen Einrichtungen im Hinblick auf die Verabschiedung und Durchsetzung von europäischen Normen für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz auf einem hohen Schutzniveau aus. Dieser Frage widmet sich der nächste Abschnitt.

38 Vgl. Reihlen (1989: 452).

39 Vgl. Reihlen (1991a) und DIN (1991).

8.2 Demokratische Defizite der Europäischen Normung und kompensatorische Korrekturen der Europäischen Kommission

8.2.1 Chancen der »Neuen Konzeption« für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz

Verschiedene politische wie politikwissenschaftliche Überlegungen sprachen noch vor wenigen Jahren für die wenig erfreuliche Hypothese, daß mit den Initiativen zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Hinblick auf den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz spezifische Erschwernisse, wenn nicht gar ein Dumping, verbunden sein werde. Selbst die bereits erreichten nationalen Schutzniveaus, zumindest der technologisch führenden Mitgliedsländer, seien durch die Vereinheitlichung wieder zur Disposition gestellt.

Der Europäischen Gemeinschaft wurde vorgehalten, sie sei in ihrer Interessenausrichtung einseitig, in ihrer Struktur zentralistisch, schwerfällig und bürokratisch und in ihrer Entscheidungslogik bestenfalls auf dem Niveau des »kleinsten gemeinsamen Nenner«. Aufgrund des Sachverhalts, daß die Europäische Politik den nationalen Spielraum für regulative Maßnahmen im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz mit dem Ziel der Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes beschränken könne, ohne selbst aufgrund der Entscheidungslogik auf der europäischen Ebene in der Lage zu sein, entsprechende regulative Maßnahmen zu verabschieden, müsse sogar die Gefahr eines Absinkens der national erreichten Schutzstandards im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz antizipiert werden. Es wurde befürchtet, daß die im Zuge der Realisierung des Gemeinsamen Marktes eingeleitete technische Harmonisierung einem Deregulierungsprogramm gleichkommt, das im Hinblick auf den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz zu einer Vereinheitlichung auf niedrigem Niveau führt. Von einem »Sozialdumping« oder von einem »Umweltdumping«⁴⁰ war die Rede.

Die Befürchtung, daß der Prozeß der Binnenmarktintegration mit einem Rückschritt im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz einhergehen könnte, wurde mit der sogenannten »realistischen Integrationstheorie« theoretisch unterfüttert. Dieser Ansatz hält die regulative Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft für begrenzt, weil sie durch eine Verhandlungs-

40 Vgl. z.B. Kasper/Schikora (1991).

logik gekennzeichnet sei, die der aus dem deutschen Kontext bekannten »Politikverflechtungsfalle« gleichkomme.⁴¹ Für regulative Maßnahmen sei eine allseitige Zustimmung (bzw. eine »qualifizierte Mehrheit«) erforderlich; eine solche Einstimmigkeit bzw. breite Zustimmung sei aber gerade bei regulativen Maßnahmen, die bei den beteiligten Ländern unterschiedliche Kosten erzeugen, in der Regel nicht oder nur bei Maßnahmen, die den »kleinsten gemeinsamen Nenner« darstellen, zu erreichen⁴²:

Auch unter der qualifizierten Mehrheitsregel werden die Brüsseler Harmonisierungsbeschlüsse durch gravierende Interessenkonflikte (etwa zwischen den fortgeschrittenen und den rückständigen Industrieländern) und durch mindestens ebenso gravierende Richtungskonflikte (etwa zwischen der britischen und der deutschen Umweltpolitik) blockiert. Das in der Einheitlichen Akte (Art. 100a, Abs. 3) geforderte hohe Niveau des Gesundheitsschutzes, der Arbeitssicherheit, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes läßt sich also nicht gemeinsam durchsetzen, sondern es kommt entweder zu Harmonisierungsbeschlüssen auf dem niedrigsten gemeinsamen Niveau oder zur wechselseitigen Anerkennung der jeweils geltenden nationalen Regelungen. (Scharpf 1990: 36)

Wenn jedoch die Regierungen nicht in der Lage seien, sich europaweit auf ein einheitlich hohe Schutzniveaus zu einigen, aber gleichzeitig mit der Vollendung des Binnenmarktes die nationalen Importbeschränkungen abgebaut werden, komme es zu einer ungehinderten Standortkonkurrenz, die über einen »Deregulierungsschub« hinaus »zu einem Wettlauf der wechselseitigen Unterbietung ausarten« werde, dem »wohlbegründete und hart erkämpfte Errungenschaften im Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz und in der sozialen Sicherung« zum Opfer fielen (Scharpf 1990: 38). Insbesondere die weniger industrialisierten Mitgliedsländer gewannen im liberalisierten Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes weitere Standortvorteile⁴³, weil sie neben einem generell niedrigeren

41 Politikverflechtung bezeichnet dabei eine »zwei oder mehrere Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch... ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern« (Scharpf 1985: 350). Zum Begriff der »Politikverflechtungsfalle« vgl. bezogen auf den politischen Immobilismus in Deutschland Scharpf/Reissert/Schnabel (1976) und die Beiträge in Hesse (1978); zur Übertragung dieser Argumentationsfigur auf den europäischen Kontext vgl. Scharpf (1985).

42 Vgl. zur Kritik dieser Position Eichener (1993a, 1993b) sowie Eichener/Voelzkow (1994b,c) und die dort angegebenen Literaturangaben.

Lohnniveau auch ein deutlich geringeres Niveau an kostenträchtigen Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutzregelungen aufweisen.⁴⁴

In Situationen, in denen qualifizierte Mehrheiten benötigt werden, um zu positiven Entscheidungen zu kommen, vermögen sich in dieser Sicht vornehmlich diejenigen Länder durchzusetzen, die eher an Nicht-Entscheidungen, also an Deregulation interessiert sind, als diejenigen, welche eine Harmonisierung auf hohem Schutzniveau wünschen – mit der Konsequenz, daß »Integration und Deregulierung ein- und dasselbe werden« (Streeck/Schmitter 1991: 142). Diese Entscheidungslogik gelte auch für korporatistische Arrangements auf der Europäischen Ebene: So vermögen die Arbeitgeber den sozialen Dialog in Val Duchesse schlicht dadurch zu blockieren, daß sie ihren europäischen Spitzenorganisationen die Kompetenzen verweigern, in den Verhandlungen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund bindende Verpflichtungen einzugehen (ebd.). Während die Unternehmen nach dieser Theorie gleich mehrfach von der europäischen Integration profitieren – durch die Vollendung des Binnenmarkts, die Deregulierung von Arbeits- und Umweltschutzstandards sowie die Gewährung neuer Subventionsmöglichkeiten durch die Technologieförderprogramme der Europäischen Union – stehen die Arbeitnehmer, aber auch die Verbraucher oder die Umwelt auf der Verliererseite des Binnenmarktprojekts.

Allerdings sollten solche pessimistischen Analysen, die im Hinblick auf den sozialen Dialog⁴⁵ oder die Handlungsfähigkeit und Regulierungspotenzen korporatistischer Arrangements von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in anderen Politikfeldern⁴⁶ im Einzelfall zutreffend sein mögen, nicht vorschnell generalisiert werden. Zumindest in der europäischen Normung bietet sich ein anderes Bild.

Schon die Grundprinzipien der von der EG-Kommission entworfenen »Neuen Konzeption« sowie die ersten Erfahrungen mit den Richtlinien und technischen Normen, die nach der neuen Konzeption verabschiedet wurden, sprachen gegen eine ausschließlich pessimistische Haltung. Heute müßten sich die Skeptiker angesichts der tatsächlichen Entwicklung im europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz eigentlich verwundert die

43 Vgl. Streeck/Schmitter (1991: 140).

44 Einen Vergleich der unterschiedlichen Arbeitsschutzniveaus in den Mitgliedländern bieten bspw. Vogel (1991) oder Baldwin/Daintith (1992).

45 Vgl. Sadowski/Timmesfeld (1994); im Hinblick auf die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes vgl. Keller/Henneberger (1994).

46 Vgl. z.B. im Hinblick auf den betrieblichen Umweltschutz Schmidt/Hildebrandt (1994).

Augen reiben. Statt der erwarteten Hürden einer Verbesserung der Schutzniveaus oder gar einer Zurücknahme bereits auf nationaler Ebene durchgesetzter Regelungen konnten auf der europäischen Ebene unerwartete Fortschritte durchgesetzt werden. Der europäische Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz übertrifft in seinen Anforderungen und in der Breite seiner Geltungsbereiche häufig auch jenen Stand, der bislang nur in den fortschrittlichsten Mitgliedsländern verankert werden konnte.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, daß die Europäische Gemeinschaft wie keine andere internationale Organisation für regulative Maßnahmen im Arbeitsschutz Zuständigkeiten und Befugnisse gewinnen konnte, die sich auch für die Durchsetzung von Standards deutlich oberhalb des »kleinsten gemeinsamen Nenners« eignen.⁴⁷

Im Verbraucher- und im Umweltschutz ist ebenfalls zu beobachten, daß die Europäische Politik durchaus handlungsfähig geworden ist und ein vergleichsweise hohes Schutzniveau durchsetzen kann.⁴⁸

47 In diesem Zusammenhang stütze ich mich insbesondere auf die Ergebnisse des Projekts »Arbeitsorganisatorische Gestaltung von CIM-Systemen als Gegenstand verbandlicher Politik«. In diesem Projekt des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme« ging es u.a. um die Europäische Normung, die im Bereich des Arbeitsschutzes deutlich an Bedeutung zunimmt. Im Rahmen dieses Projekts wurden Interviews mit Mitarbeitern der Europäischen Normungsverbände, mit Mitarbeitern der Europäischen Kommission, mit Mitarbeitern des Technischen Büros der Europäischen Gewerkschaften sowie mit entsprechenden Gesprächspartnern auf nationaler Ebene geführt, die deutlich gemacht haben, daß der europäische Arbeitsschutz eine unerwartete Eigendynamik entwickelt hat. Vgl. zu den Projektergebnissen Bauerdick (1993), Eichener (1993a,b), Eichener/Voelzkow (1994b,c) oder Pickert/Scherfer (1993). Auch in anderen Forschungszusammenhängen ist deutlich geworden, daß der Europäische Arbeitsschutz zahlreiche Ansatzpunkte für materielle Verbesserungen bietet; vgl. z.B. Feldhoff (1992), Falke (1989), Siller (1989) und Kohte (1992a, b, c).

48 Vgl. im Hinblick auf den Verbraucherschutz Falke (1991) oder die Stiftung Verbraucherinstitut (1992); die Stiftung Verbraucherinstitut sieht die zentralen Engpässe für den Schutz des europäischen Verbrauchers nicht in unzureichenden gesetzlichen Vorgaben der Gemeinschaft, sondern in der Verzögerung der Umsetzung der Gesetzesmaßnahmen der EU in den Mitgliedsländern. Im Hinblick auf den Umweltschutz vgl. Eichener/Voelzkow (1993b) und die Beiträge in Callies/Wegener (1992). Rehbinder/Stewart (1985) konnten bereits 1985, d.h. zu einer Zeit, als die Gemeinschaft noch keinerlei formale umweltpolitische Kompetenz besaß, konstatieren, daß die umweltpolitischen Interventionen wider Erwarten recht rigide ausfallen. Selbst kritische Stimmen wie Schwartze (1989) sehen zumindest leichte Verbesserungen und einige Chancen zur Durchsetzung von Schutzniveaus oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners. Zur aktuellen Umweltpolitik der EU vgl. auch die Task Force (1990:

Selbst wenn Europäische Richtlinien und Normen nur einen Kompromiß zwischen den divergierenden Positionen der Mitgliedländer auf »mittlerem Niveau« darstellen würden, wäre damit nicht selten ein großer Schritt in Richtung eines verbesserten europaweiten Schutzniveaus verbunden, was einen positiven Gesamteffekt erzeugen würde. Die Sorge vor einem Verfall regulatoriver Schutzstandards hat sich bislang zumindest als unbegründet erwiesen. Diese Aussage betrifft vor allem die produktbezogenen Schutzregelungen, die für den Binnenmarkt harmonisiert werden müssen. »Ein Sinken des Niveaus im Rahmen der bisher erfolgten Harmonisierung ist .. nicht festzustellen« (Berghaus 1991a: 10).

Die technische Harmonisierung beinhaltet mittlerweile nicht nur die erforderlichen Ansatzpunkte, um im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz das bereits erreichte nationale Schutzniveau zu halten und gegenüber anderen Mitgliedstaaten mit geringeren Anforderungen europaweit durchzusetzen. Es besteht sogar für die Bundesrepublik Deutschland (die sich ja für besonders »fortschrittlich« im Bereich des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes hält, auch wenn dies nicht immer zutrifft) die realistische Aussicht, über den Umweg der Europäischen Richtlinien- und Normungspolitik eine materielle Verbesserung in diesen Politikfeldern im nationalen Kontext durchzusetzen. Denn es erscheint als geradezu zwangsläufig, daß der europäische Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz über die Dynamik der wirtschaftlichen Integration eine Aufwertung erfährt. Deshalb mehren sich in jüngerer Zeit die Stimmen, die das Binnenmarktprojekt der Europäischen Gemeinschaft nicht als Anlaß für eine Politik der Deregulierung, sondern als Gelegenheit oder Notwendigkeit für eine Reregulierung interpretieren.⁴⁹

Diese überraschende Handlungsfähigkeit der europäischen Ebene erzeugt vor dem Hintergrund der ja auch theoretisch durchaus plausiblen pessimistischen Prognosen Erklärungsbedarf. Dieser Erklärungsbedarf kann

187 f.). Ferner ist auf die Untersuchung von Holzinger (1994) hinzuweisen, die am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos nachweist, daß trotz aller Defizite der umweltpolitischen Entscheidungsfindung (vor dem Vertrag von Maastricht!) der Vorwurf, in der europäischen Umweltpolitik werde auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entschieden, nicht zutrifft; vielmehr würden sich mittlere Positionen durchsetzen.

49 Vgl. dazu z.B. Dehousse (1992), Egan (1991), Eichener (1993a,b), Falke (1991), die Beiträge in Majone (1990), darin insbesondere Joerges (1990), Joerges (1991), Majone (1989), Woolcock/Hodges/Schreiber (1991).

1. mit der erfolgten Stärkung und Verselbständigung der Europäischen Institutionen, die nunmehr als »korporative Akteure« die gegenseitigen Blockaden im Ministerrat aushebeln können, und
2. mit dem »inszenierten Korporatismus« in der technischen Regelsetzung, also der Aktivierung und Instrumentalisierung der europäischen Normungsverbände, gedeckt werden.

Stärkung der Europäischen Kommission

Die Mitgliedstaaten übertrugen mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)⁵⁰ zentrale Prozeßsteuerungskompetenzen auf europäische Institutionen, die als »korporative Akteure« (Schneider/Werle 1989) ihre neuen Gestaltungsmöglichkeiten nutzen und seither die europäische Integration vorantreiben. Neben dem Europäischen Gerichtshof, der den Integrationsprozeß schon vor 1985 entscheidend befördert hat, dem Europäischen Parlament mit seinen (allzu) langsam wachsenden Kompetenzen, und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß als »zweite Kammer« mit ausschließlich beratender Funktion ist dabei vor allem die Kommission zu nennen, die von der realistischen Integrationstheorie sträflich vernachlässigt wurde.⁵¹ Die Kommission hat mit dem alleinigen Vorschlagsrecht für die Europäischen Richtlinien die primäre Kompetenz zur Steuerung des europäischen Entscheidungsprozesses übertragen bekommen und kann diese Kompetenz seit der Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Ministerrat in zentralen Sachfragen auch nutzen.⁵²

Auftragsgemäß gehört zur Integrationsstrategie der Kommission auch die eine Harmonisierung des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. Die vorgegebenen Spielregeln sorgen dafür, daß die Kommission in Wahrung ihrer organisatorischen »Sekundärinteressen« an einer innovativen Politik auf »hohem Schutzniveau« interessiert sein muß. Denn je entschiedener die

50 Vgl. dazu Schmitt von Sydow (1988).

51 Vgl. dazu Weiler (1982); vgl. zu den Besonderheiten der europäischen Institutionen gegenüber den politisch-administrativen Strukturen, die auf nationaler Ebene bei den Mitgliedstaaten vorzufinden sind, den Beitrag von Schumann (1994). Die Handlungsfähigkeit der Kommission ergibt sich dabei allerdings nicht nur durch ihre formale Sonderstellung, sondern vielmehr auch durch die Anreicherung der Kommission durch Ausschüsse (Komitologie), die der Kommission die erforderliche Expertise für ihre Politik vermitteln; vgl. dazu Algieri (1994) und Bach (1994).

52 Vgl. zur Aufwertung der Kommission durch die Europäische Akte auch Bieber et al. (1988: 24 und 30); Pelkmans (1988: 373); H. Wallace (1990: 217–221).

Gemeinschaft nationale Rechtsvorschriften und technische Regeln wegen ihrer (vermeintlich) »handelshemmenden Wirkungen überprüft, desto weniger kann sie dies allein im Namen einer bloß »negativen«, auf die Verwirklichung des Binnenmarktes gerichteten Politik tun, und desto drängender stellt sich die Frage nach der »positiven« gesetzgebungspolitischen Qualität solcher Einflußnahmen« (Joerges 1991: 228). Der Art. 100a Abs. 3 EWGV schreibt vor, daß die Kommission bei ihren Richtlinien in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem »hohen Schutzniveau« auszugehen hat. Zur Vermeidung neuer Markthemmnisse wird diese Vorgabe durch die sog. »Abweichklausel« des Art. 100a Abs. 4 verstärkt, die das »hohe Schutzniveau« im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz verfahrensmäßig absichert.

Die Konstruktion ist simpel: Will die Gemeinschaft verhindern, daß einzelne Mitgliedstaaten wegen wichtiger Erfordernisse des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes auf nationaler Ebene Regelungen durchsetzen, die dem Ziel des freien Binnenmarktes zuwiderlaufen würden, ist die Kommission bei ihren Maßnahmen zur technischen Harmonisierung dazu gezwungen, ihrerseits ein »hohes Schutzniveau« durchzusetzen. Der mit dem Art. 100a Abs. 4 offengehaltene nationale Alleingang⁵³ hat zumindest zur Folge, daß die Kommission die aus ihrer Sicht unerwünschten nationalen Alleingänge nur verhindern kann, wenn sie selbst ein hohes gemeinschaftsweites Schutzniveau durchsetzen kann. Der Gemeinsame Markt wird unter den Vorbehalt eines hohen Schutzniveaus im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz gestellt.

Handlungsfähigkeit der Europäischen Normung

Der dargestellte »Trick« zur Sicherstellung eines »hohen Schutzniveaus« wird durch die in allen Richtlinien enthaltenen »Schutzklauseln« im Hinblick auf die Europäischen Normen dupliziert. Sie erlauben es den Mitgliedstaaten, den freien Warenverkehr einzuschränken, sofern sie den Nachweis

53 Folgerichtig sieht Hailbronner (1989: 109) die Schutzklausel des Art. 100a Abs. 4 als ein »Instrumentarium zur Anhebung des Schutzniveaus in einem europäischen Binnenmarkt ... Die Ziele des Vertrages können nicht mehr – wie früher – eindimensional in Richtung auf die Wirtschaftsintegration definiert werden. Die Freiheiten des Wirtschaftsverkehrs sind kein Selbstzweck, sondern erfüllen eine Funktion des Gemeinwohls. Nur der Binnenmarkt, der den Umweltschutz und andere überragend wichtige Gemeinschaftsgüter auf hohem Niveau realisiert, wird den Zielen der EEA gerecht«.

führen können, daß ein Produkt den grundlegenden Anforderungen nicht genügt. Diese Möglichkeit ist auch dann gegeben, wenn dem Produkt die Konformität mit den Europäischen Normen bescheinigt wurde, denn es ist ja denkbar,

- daß eine technische Spezifikation gleichwohl nicht korrekt eingehalten wird,
- daß die Konformität unberechtigterweise (bspw. durch eine nicht autorisierte Stelle) bescheinigt wurde, oder
- daß – in unserem Zusammenhang besonders wichtig – die betreffende Europäische Norm nicht den grundlegenden Sicherheitsanforderungen entspricht.

Sofern die Europäische Kommission oder ein Mitgliedstaat der Europäischen Union der Meinung sein sollte, daß eine harmonisierte Norm der Europäischen Normenorganisationen nicht den grundlegenden Anforderungen einer Europäischen Richtlinie nach der neuen Konzeption entspricht, soll dies mit einer detaillierten Begründung vor den Ständigen Ausschuß (nach 83/189/EWG) gebracht und dort geprüft werden. Der Ausschuß hat dann unverzüglich eine Stellungnahme zu dem begründeten Vorbehalt abzugeben. Nach Erhalt der Stellungnahme des Ständigen Ausschusses setzt die Kommission (und nicht die Europäische Normenorganisation) die Mitgliedstaaten in Kenntnis darüber, ob die strittige Norm aus den Veröffentlichungen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu streichen ist. Ist dies der Fall, erfüllt die Norm nicht mehr die Vermutung der Konformität mit den grundlegenden Anforderungen. Außerdem eröffnen die Richtlinien nach der neuen Konzeption den nationalen Behörden der Mitgliedländer die Möglichkeit, jene Produkte aus dem Verkehr zu ziehen, von denen sie annehmen, daß sie kein ausreichendes Sicherheitsniveau gewährleisten. Diese Erlaubnis gilt auch dann, wenn die Produkte zwar den europäischen Normen genügen, diese Normen aber unzureichend sind.

Diese Konstruktion setzt die Europäischen Normenorganisationen unter einen erheblichen Leistungsdruck. Sie haben gewissermaßen unter der ständigen Kontrolle sowohl der Kommission als auch aller Mitgliedländer technische Normen vorzulegen, die im Hinblick auf das enthaltene Schutzniveau von keiner Seite als unzureichend zurückgewiesen werden dürfen. Die »Staatsfreiheit« der technischen Regelung und das Recht zur Mitregieung hat offensichtlich seinen Preis.

Es mag sein, daß die vielfach zu hörende Kritik, die Vision eines vereinigten Europas werde auf absehbare Zeit auf die Wirtschaftsintegration ver-

kürzt, ihre Berechtigung hat. Eine solche Kritik blendet aber offensichtlich allzu schnell jene Chancen aus, die mit der Integration des Binnenmarktes auch für andere, soziale und ökologische Ziele bestehen. Die bisherige Integrationspolitik läßt, auch wenn sie sich vorrangig auf den Binnenmarkt konzentriert, den Schluß zu, daß sie der Durchsetzung von Maßnahmen für den Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Umweltschutz neue Chancen eröffnet, die im nationalen Kontext kaum durchsetzbar gewesen wären.

8.2.2 Risiken der europäischen Normung für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz

Ob die Richtlinien- und Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaft das angelegte Potential eines hohen Schutzniveaus im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz auch in Zukunft voll entfalten kann, hängt allerdings nicht allein von der skizzierten und durchaus »raffiniert« erscheinenden verfahrenstechnischen Grundstruktur der technischen Harmonisierung ab. Die Konstruktion setzt ja voraus, daß auf der nationalen Ebene die Dynamik zur Verbesserung von Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutznormen ungebrochen anhält. Wenn diese Dynamik anhielte, bliebe der Europäischen Kommission zur Verhinderung neuer nicht-tarifärer Handelshemmnisse von der Anlage der europäischen Harmonisierung her nichts anderes übrig, als mit der nationalen Dynamik im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz in eine Überbietungskonkurrenz zu treten. Der Engpaß liegt nach dieser Logik nicht auf der europäischen, sondern auf der nationalen Ebene.

Nun ließe sich vor diesem Hintergrund die im Ansatz durchaus plausible Hypothese aufstellen, daß die Rückwirkungen der Europäisierung der Normung auf die technische Regelsetzung der nationalen Ebene die dort bislang durch prozedurale Vorgaben abgesicherte Dynamik abbremsen. Im Hinblick auf die Europäische Normung wären in diesem Zusammenhang zumindest drei Probleme zu nennen, die sich in Zukunft negativ auf das Schutzniveau der Normen auswirken könnten.⁵⁴

54 Vgl. Eichener/Heinze/Voelzkow (1990) und Voelzkow/Eichener (1992b).

Faktische Privilegierung von Großunternehmen

Ein erstes Problem ist darin zu sehen, daß die Beteiligungs- und Entscheidungsregeln der europäischen Normung zu einer Bevorzugung der Interessen von Großunternehmen führen. Die Zugangsbarrieren für kleine und mittelgroße Unternehmen, die bereits auf der nationalen Ebene deutlich werden, steigen mit der Europäisierung aufgrund begrenzter Informations-, Kommunikations- und Mobilitätsressourcen beträchtlich an. Multinational tätige Unternehmen verfügen dagegen über die Möglichkeit, sich über verschiedene nationale Vertretungen gleich mehrfach in die europäischen Normungsgremien »einzuschleusen«. Ob diese faktische Privilegierung europäischer Großunternehmen tatsächlich die Durchsetzungschancen der Belange des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes herabsetzt oder nicht, läßt sich allerdings nur im Einzelfall prüfen. Dieses Argument setzt ja implizit voraus, daß sich die Erstellung technischer Normen zur Internalisierung externer Effekte mit einer anderen Beteiligungsstruktur der Wirtschaft leichter durchsetzen lassen ließe. Natürlich ist auch der umgekehrte Fall denkbar, nämlich daß sich gerade die multinational tätigen Großunternehmen vergleichsweise rigiden Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzbestimmungen im Unterschied zu den kleineren und mittleren Unternehmen, die nur regional begrenzte Märkte »bedienen«, verhältnismäßig offen zeigen, weil sie erstens harmonisierte Schutzbestimmungen auf einem hohen Niveau gegenüber einer kostentreibenden Situation national divergierender Standards vorziehen und weil sie zweitens die Schutzbestimmungen im Vergleich zu den kleineren und mittleren Unternehmen leichter erfüllen können und somit im Wettbewerb besser abschneiden würden. Deshalb soll die Frage, ob die mit der »Hochzonung« der europäischen Normung verbundene de-facto-Privilegierung der multinationalen Großunternehmen an dieser Stelle offen bleiben.

»Entpluralisierung« der technischen Regelsetzung auf nationaler Ebene

Die Beteiligungs- und Entscheidungsregeln der Europäischen Normung verschaffen den anerkannten nationalen Normungsinstituten, in Deutschland also dem DIN, faktisch ein Zugangsmonopol zur Europäischen Normung. Die Europäisierung der Normung wirkt damit auf das nationale Organisationsgefüge zurück und führt hier zu einer »Entpluralisierung«, weil die verschiedenen anderen regelsetzenden Organisationen ihre bisherige regelsetzende Kompetenz faktisch einbüßen. Den betroffenen Organisationen ver-

bleibt praktisch nur die Möglichkeit, sich vertraglich an das DIN zu binden, um die sachliche Domäne halten zu können.

Diese Zusammenführungen werden aufgrund des nationalen, europäischen und internationalen Mandats des DIN bei der Normung, festgeschrieben in dem »Normenvertrag« des DIN mit der Bundesregierung aus dem Jahre 1975, unvermeidbar:

Aufgrund des Normenvertrages zwischen dem DIN und der Bundesrepublik Deutschland ist das DIN die für die nationale und internationale Normung allein zuständige nationale Organisation. Alle ca. 160 privaten Regelsetzer müssen vernünftige Wege mit dem DIN finden, wenn ihre technischen Regelwerke in Europa im Rahmen von CEN oder weltweit im Rahmen von ISO wirksam werden sollen. (Grefen 1990: 80)

Solche Kooperationsverträge haben bspw. der Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE), der Deutsche Verein des Gas- und Wasserfaches (DVGW), die Gesellschaft deutscher Chemiker und zahlreiche andere technisch-wissenschaftliche Vereine oder Wirtschaftsverbände schon vor längerer Zeit mit dem DIN abgeschlossen.⁵⁵ Dies betrifft auch fachlich spezialisierte Einrichtungen wie die Abwassertechnische Vereinigung, die sich auf regulative technische Regeln spezialisiert hatte. Künftig werden relevante technische Regeln der Abwassertechnischen Vereinigung durch Europäische Normen ersetzt und die Arbeitsergebnisse als DIN-EN-Normen verbreitet.⁵⁶

Im Hinblick auf den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz wäre diese »Entpluralisierung« der technischen Regelsetzung auf der nationalen Ebene vor allem dann bedenklich, wenn dadurch gerade jene regelsetzenden Organisationen durch die Monopolisierungstendenz geschwächt werden würden, die zuvor im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz im Vergleich zum DIN ein höheres Wertberücksichtigungspotential erreichen konnten. Für die Plausibilität einer solchen Hypothese seien an dieser Stelle nur zwei Beispiele angeführt, die sich auf Organisationen beziehen, die sich in besonderer Weise auf die Verabschiedung von technischen Regeln für den Umweltschutz (Verein Deutscher Ingenieure) und für den Arbeitsschutz (Berufsgenossenschaften) spezialisiert hatten.

Vor dem Hintergrund des steigenden Stellenwertes der europäischen Normungsorganisationen haben der VDI und das DIN eine Intensivierung der

55 Vgl. Reihlen (1989: 453).

56 Vgl. Reihlen (1991a: 3).

Zusammenarbeit auf den Gebieten der Luftreinhaltung und der Lärmminde- rung vereinbaren müssen. Die Verhandlungen über die Zusammenarbeit zwischen dem DIN und dem VDI auf dem Gebiet der technischen Regelset- zung im Umweltschutz haben zu der Gründung von zwei gemeinsamen Grem- rien geführt: Der Kommission Reinhaltung der Luft (KRdL) im VDI und DIN und dem Normenausschuß Akustik, Lärmminde- rung und Schwin- gungstechnik (NALS) im DIN und VDI. Das erstgenannte Gremien führt den Normenausschuß Luftreinhaltung im DIN und die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft zusammen. Das zweitgenannte Gremium ist ein Zu- sammenschluß des Normenausschusses Akustik und Schwingungstechnik im DIN und der VDI-Kommission Lärmminde- rung. »Zwischen VDI und DIN wurde hierfür ein geeignetes Kooperationsmodell gefunden, dessen Kern die anstehende Gründung der ›Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN‹ mit Status und Mandat eines Normenausschusses des DIN und den Aufgaben einer Kommission des VDI ist« (Grefen 1990: 80).⁵⁷ Die Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN hat heute sowohl das Sekretariat der Europäischen Normung (CEN/TC 264 »Air Quality«) als auch das Sekretariat der Internationalen Normung (ISO/TC 146 »Air Quali- ty«) inne. Die Kommission hat damit nunmehr die Aufgabe, sowohl VDI- Richtlinien als auch DIN-Normen, DIN-Vornormen, DIN-EN-Normen (Eu- ropäische Normen) und DIN-ISO-Normen (Internationale Normen) zu er- stellen.⁵⁸

Durch die Stärkung der europäischen Normung haben auch die Berufsge- nossenschaften eine erhebliche Einschränkung ihrer regelsetzenden Kompe- tenzen hinnehmen müssen.⁵⁹ So wird auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte der maschinen- und anlagenbezogene Arbeitsschutz nach dem neuen Art. 100a des EWG-Vertrages auf europäischer Ebene harmonisiert. Die zu diesem Zweck erlassene Maschinenrichtlinie wird wie- derum durch europäische Normen konkretisiert. Diese werden von CEN- Komitees aufgestellt. Die deutschen Vertreter in diesen Komitees (»Delega-

57 Solche neueren Kooperationsvereinbarungen zeigen einmal mehr, daß zwischen den verschiedenen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz Verflechtungen beste- hen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, von einem »System« der technischen Normung zu sprechen.

58 Vgl. zu dem Zusammenschluß neben Reihlen (1991a: 3) auch die Kommission Rein- haltung der Luft im VDI und DIN (1992).

59 Vgl. dazu auch Waldeck (1993).

tionen«) werden von den Spiegelgremien beim DIN benannt.⁶⁰ Während die Arbeitnehmerorganisationen in den Berufsgenossenschaften paritätisch vertreten sind, stellen gewerkschaftliche Vertreter in den DIN-Ausschüssen allenfalls eine Minderheit, und daß, obwohl die Maschinenrichtlinie die Mitwirkung der Sozialpartner bei der Aufstellung der Normen ausdrücklich vorschreibt. Damit verlieren die Gewerkschaften bislang bestehende Einflußkanäle, weil die sachliche Zuständigkeit der Berufsgenossenschaften eingeschränkt wird. Zumindest wurden »die Möglichkeiten der Berufsgenossenschaften und ihrer paritätischen Selbstverwaltung zur Festlegung höherer Beschaffenheitsanforderungen im Sinne des Gesundheitsschutzes beseitigt. Ohne ausreichende formelle und materielle Beteiligungsmöglichkeiten für die Gewerkschaften bekam so die europäische – und über sie auch die nationale – private Normung eine Schlüsselstellung« (DGB 1991: 2). »Mit der Gestaltungskompetenz der Berufsgenossenschaften gehen auch die über sie gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten für die Gewerkschaften verloren« (Zwingmann 1991: 6). Eine gewisse regelsetzende Kompetenz verbleibt den Berufsgenossenschaften lediglich beim personenbezogenen Arbeitsschutz, der nach dem neuen Art. 118a des EWG-Vertrages weitgehend im Zuständigkeitsbereich nationalen Rechts verbleibt.⁶¹ Durch persönliche Schutzmaßnahmen und -ausrüstungen können jedoch mögliche Defizite im

60 Dieser Sachverhalt erzeugt im Bereich des Arbeitsschutzes nicht nur für die Berufsgenossenschaften und damit für die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Anpassungsbedarf, sondern auch für die staatlichen Instanzen, die für den betrieblichen Arbeitsschutz (und betrieblichen Umweltschutz) zuständig sind. Vor dem Hintergrund der Aufwertung der europäischen Normung und aus Anlaß der Rückwirkungen, die mit diesem Prozeß für den Arbeitsschutz auf Landesebene verbunden sind, wurde in dem Projekt »Arbeitsschutzrelevante Normung auf deutscher und europäischer Ebene«, das vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben wurde, auf der Grundlage von Experteninterviews mit Mitarbeitern diverser Gewerbeaufsichtsämter des Landes und der Zentralstelle für Sicherheitstechnik sowie mit zuständigen Mitarbeitern verschiedener Regierungspräsidien des Landes ein Organisationsmodell entwickelt, daß eine effektive (und zugleich effiziente) Mitwirkung des Landes NRW und anderer Bundesländer an der technischen Regelsetzung sicherstellen soll; vgl. dazu Eichener/Heinze/Voelzkow (1992a).

61 Allerdings ist auch die »Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten für persönliche Schutzausrüstungen« (89/686/EWG) eine Richtlinie nach Art. 100a (auf die der Kompetenzverlust der Berufsgenossenschaften zutrifft), während die »Richtlinie über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit« (89/656/EWG) nach Art. 118a erlassen wurde.

Bereich des maschinen- und anlagenbezogenen Arbeitsschutzes nur unzureichend ausgeglichen werden.⁶²

Geringeres Wertberücksichtigungspotential durch das Prinzip der nationalen Delegation

Die »territoriale Repräsentationsform« in der Europäischen Normung kann überdies dazu führen, daß diejenigen Normungsinteressen »ausgefiltert« werden, die in den nationalen Normungsgremien im Rahmen der funktionalen Repräsentationsform wenigstens noch in Form eines Minderheitsstatus vorhanden sind. Jene Elemente einer pluralistischen Normung, die im Rahmen einer Beteiligung aller »interessierten Kreise« auf nationaler Ebene noch abgesichert sind, können demnach »auf dem Wege nach Brüssel« verlorengehen. Zumindest sind die materiellen Möglichkeiten der Beteiligung an der Normung auf der europäischen Ebene deutlich geringer als im nationalen Normungskontext. Gerade aus der Sicht von Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzinteressen wäre diese Form der »Entpluralisierung« äußerst problematisch.⁶³

Zusammenfassend läßt sich damit festhalten, daß der Prozeß der Aufwertung der europäischen Normung eine Reihe von Rückwirkungen auf das nationale System der technischen Regelsetzung auslösen kann⁶⁴, die im Hinblick auf die Berücksichtigung von Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzinteressen bedenklich sein könnten. Es fragt sich nun, ob in der

62 So weisen persönliche Schutzausrüstungen häufig schwerwiegende Nachteile auf, die ihre Anwendung negativ beeinflussen. Beispielsweise schränken Lärmschutzausrüstungen das Gehör und dadurch die Kommunikationsfähigkeit ein, Sicherheitskleidung die Beweglichkeit etc. Gerade arbeitsorganisatorische Innovationen, die verstärkt Aufgabenintegration, Arbeitswechsel, Kommunikation und Kooperation vorsehen, setzen ein hohes Schutzniveau direkt bei den Maschinen und Anlagen voraus, das einschränkende persönliche Schutzmaßnahmen entbehrlich macht.

63 Vgl. dazu auch Lübke-Wolff (1990: 105).

64 Am Rande sei angemerkt, daß solche Rückwirkungen der Aufwertung der Europäischen Ebene auf die nationalen Systeme verbandlicher Interessenvermittlung und die damit verbundenen Folgen zu den zukunftssträchtigen Fragestellungen der Verbändeforschung gehören dürfte. Vgl. z.B. im Hinblick auf die Europäisierung der Chemikalienkontrolle die Analyse der Rückwirkungen auf die nationalen Institutionen von Ronge/Körper (1994). Im Extremfall könnte mit der Europäisierung von Politik auf nationaler Ebene sogar eine Zerstörung privater Regierungen verbunden sein; vgl. zu dieser Fragestellung den Beitrag von van Waarden (1994).

europäischen Normungspolitik Ansätze erkennbar sind, die solche Folgeprobleme des Bedeutungszuwachses der europäischen Normung begrenzen.

8.2.3 Das Reformmodell der Kommission:

Das »Grünbuch zur Entwicklung der europäischen Normung«

Angesichts Probleme, die mit dem europäischen Normungsverfahren auf Grundlage territorialer Repräsentation verbunden sind, wäre zu erwägen, auch auf der europäischen Ebene ein Normungsverfahren funktionaler Repräsentation unter Einbezug aller interessierten Kreise vorzusehen. Diese Idee ist nun keineswegs neu, sondern bereits seit längerem in der Diskussion. Vor allem die EG-Kommission stellt solche Überlegungen an.

Die EG-Kommission hat im Oktober 1990 ein »Grünbuch zur Entwicklung der Europäischen Normung«⁶⁵ vorgelegt. Die darin enthaltenen Vorschläge zur Reorganisation der Europäischen Normung waren weitreichend; das Grünbuch sah u. a. vor,

- daß Europäische Sektororganisationen wie ETSI oder EWOS mit der Erarbeitung technischer Normen anhand sektorspezifischer Arbeitsprogramme beauftragt werden sollen⁶⁶).
- daß zur Koordination der Sektororganisationen ein »European Standardization Board« gebildet werden soll;
- daß an der Spitze dieser neuen Einrichtung ein »European Standardization Council« stehen soll, in dem die Repräsentanten aller Kreise mit erheblichen wirtschaftlichen Interessen vertreten sind; konkret wurde vorgeschlagen, daß diesem Europäischen Normungsrat neun Vertreter der Industrie (davon ein Vertreter für die kleinen und mittelgroßen Unternehmen und zwei Vertreter für die Unternehmen, die als Anwender europäischer Normen betroffen sind), zwei Vertreter der europäischen

65 Vgl. Kommission (1990); Dokument KOM (90) 456 endg.

66 ETSI wurde Anfang 1988 auf Vorschlag der EG-Kommission (!) gegründet. ETSI kann insofern als eine wichtige Änderung der europäischen Normungspolitik angesehen werden, als hier – im Unterschied zu den Organisations- und Verfahrensregeln von CEN/CENELEC, die dem Prinzip territorialer Repräsentation (durch nationale Delegationen) folgen – das Prinzip funktionaler Repräsentation gewählt wurde. Die »interessierten Kreise« (Post- und Fernmeldebehörden, Betreiber öffentlicher Netze, Hersteller, Anwender und andere Organisationen) sind direkt (und nicht über eine nationale Delegation der nationalen Normungsinstitute) an der Europäischen Normung in diesem Technologiefeld beteiligt.

Verbraucherverbände, zwei Vertreter der europäischen Gewerkschaften sowie Repräsentanten der EG-Kommission, des EFTA-Sekretariats sowie der europäischen Normungsinstitute angehören sollen.

Gleichzeitig wird eine stärkere Präsenz von jenen Interessengruppen in der Europäischen Normung gefordert, die nicht der Wirtschaftsseite, sondern eher der Betroffenenseite zugeordnet werden können. Im Grünbuch der EG-Kommission wird eine höhere Bereitschaft der Verbraucher, Anwender und Arbeitnehmer gefordert, sich an der Europäischen Normung zu beteiligen. Gleichzeitig wird eine größere Offenheit der Normungsinstitutionen gegenüber einer solchen Beteiligung eingeklagt.

Es ist aber freilich nicht zu verkennen, daß es der EG-Kommission mit ihrem Maßnahmenkatalog in erster Linie um eine Beschleunigung des europäischen Normungsverfahrens ging, hielt sie doch den Ausstoß an europäischen Normen trotz der erheblichen Leistungssteigerung der europäischen Normenorganisationen in den vorausgegangenen Jahren immer noch für zu gering.⁶⁷ Das Grünbuch enthält deshalb eine Reihe von Vorschlägen, die das *Procedere* deutlich verkürzen sollen:

- So sollen Teile der Normungsarbeit in »Projektteams« oder »Entwurfsekretariate« verlagert werden, die direkt in Industrieunternehmen oder -konsortien anzusiedeln sind. Dieser Vorschlag orientiert sich am Beispiel des europäischen Projekts zur CIM-Normung, das von dem europäischen Industriekonsortium AMICE im Rahmen des ESPRIT-Programms durchgeführt wurde.
- Statt des auf nationaler Ebene dominierenden Konsensprinzips soll auf europäischer Ebene ein Abstimmungsverfahren eingeführt und konsequent eingesetzt werden.
- Die öffentliche Kommentierungsphase der vorliegenden Normentwürfe soll auf zwei Monate verkürzt werden.
- Die Einarbeitung der Kommentare soll ebenfalls innerhalb von zwei Monaten erfolgen.
- Die Europäischen Normen sollen nicht mehr wie bisher üblich ins nationale Normenwerk umgesetzt werden, sondern direkt ihre Gültigkeit als Europäische Norm erlangen; deshalb soll für die Europäischen Normen ein eigener Rechtsstatus geschaffen werden.
- Ein einheitliches europäisches Prüfzeichen für die Normenkonformität soll die sofortige Anwendung der Europäischen Normen sicherstellen.

67 Vgl. Kommission (1990: 12).

Bei der Kommission gingen mehrere hundert Stellungnahmen zu dem Grünbuch ein, die z.T. heftige Kritik an den darin enthaltenen Reorganisationsvorschlägen enthielten. Vor allem die nationalen Normungsinstitute stehen den weitreichenden Vorschlägen des Grünbuchs der EG-Kommission zur technischen Normung ablehnend gegenüber.⁶⁸ Eine Realisierung der Vorschläge würde die organisatorischen »Sekundärinteressen« der nationalen Normungsinstitute negativ betreffen. Während die bisherige Organisation der Europäischen Normung die nationalen Normungsinstitute stärkt (sie sind in dieser Struktur gewissermaßen das »Nadelöhr«, durch das die verschiedenen »interessierten Kreise« kommen müssen, um auf die Europäische Normung Einfluß gewinnen zu können), würde die direkte Beteiligung der »interessierten Kreise« in der Europäischen Normung die nationalen Institute in ihrer Bedeutung deutlich herabsetzen.

Um ihre Stellung zu wahren, wenden sich die nationalen Normungsinstitute mit strategisch eingesetzten »Demokratie-Argumenten« gegen die Reformvorschläge der Kommission: Die gebotene Beteiligung (»input«) der verschiedenen »interessierten Kreise« lasse sich bislang nur im nationalen Kontext herstellen. Die nationalen Normungsinstitute begründen ihren Fortbestand gewissermaßen mit einem »partizipatorischen Demokratiegebot«; ein Zitat aus der Stellungnahme des Deutschen Instituts für Normung zum Grünbuch der EG-Kommission mag diese Argumentationslinie verdeutlichen:

Das DIN beobachtet mit Aufmerksamkeit das Heranwachsen europäischer Strukturen der einzelnen an der Normungsarbeit interessierten Kreise und stellt fest, daß diese Strukturen auf fast allen Gebieten gegenwärtig und in der voraussehbaren Zukunft noch zu schwach sind, um eine effektive Vertretung dieser Kreise auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Vielmehr hält es das DIN für erforderlich, grundsätzlich am nationalen Delegationsprinzip festzuhalten, d.h., die Interessen der einzelnen interessierten Kreise werden in den nationalen Normungsinstituten gebündelt und durch diese auf die europäische Normungsebene vermittelt. Nur auf diesem Weg sind eine angemessene Beteiligung und spätere allgemeine freiwillige Anwendung durch alle Betroffenen, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmer, der Handwerker, der Verbraucher, der Gewerkschaften, der Umweltschutzorganisationen, gewährleistet... Ob und wann Abweichungen von der Regel der nationalen Delegation angemessen sind, kann fallweise und sektorspezifisch entschieden werden, falls die Vertretung der betroffenen Kreise gesichert ist. (DIN 1991: 265 f.)

68 Vgl. DIN (1991) sowie die Stellungnahme des DIN (1991).

In die gleiche Richtung weist ein Statement des Präsidenten des DIN, ergänzt mit zusätzlichen Argumenten:

Das Verfahren muß effektive Mitwirkungsrechte aller interessierten Kreise sichern... Viele dieser Kreise sind auf absehbare Zeit darauf angewiesen, in ihrer Muttersprache, in für sie vertrauten Ausschüssen und Institutionen ihre Interessen zu artikulieren. Die entsprechenden europäischen Institutionen haben – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – noch nicht die Dichte, daß sie in einem unmittelbaren Verfahren imstande wären, gewissermaßen einstufig die europäische Normung zu tragen und zu sichern. Wir benötigen auf absehbare Zeit das Prinzip der nationalen Delegation, also der Bündelung von Auffassungen in nationalen Normeninstitutionen und deren Vertretung in Brüssel – so wie es ja im EG-Rat geschieht.⁶⁹ (Möllmann 1991: 9)

Auch wenn die »Bestandsinteressen« der nationalen Normungsinstitute offenkundig sind – von der Hand zu weisen sind die Argumente nicht.

Auch von den Interessenorganisationen, die für öffentliche Interessen (»public interest groups« für Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz) eintreten, wurden Einwände gegen die Vorschläge der Kommission geäußert. Eine Realisierung der Kommissionsvorschläge zur Beschleunigung der Europäischen Normung wäre aus ihrer Sicht insofern bedenklich, als sie die im Grünbuch vorgesehenen Partizipationschancen der Betroffenenenseite de facto wieder einschränken würden. Von daher fällt ihre Bewertung des Maßnahmenkatalogs der Kommission ambivalent aus. »Aus gewerkschaftlicher Sicht bergen die Vorschläge Risiken und Chancen. Die Zentralisierung und Neuformierung der Strukturen kann die Position der Gewerkschaften im Normungsprozeß stärken. Die Differenzierung der Institutionen und die Straffung des Verfahrens dagegen dürfte gewerkschaftliche Einflußnahme eher erschweren« (Wengel 1992: 34).

Mit einer ähnlichen Argumentation wendet sich auch der Referatsleiter »Produktbezogener Umweltschutz« im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegen die im Grünbuch der Kommission vorgeschlagene Kompetenzverlagerung in der Europäischen Normung:

Auch aus der Sicht des Umweltschutzes wäre eine solche Entwicklung problematisch. Schon jetzt ist es schwieriger, Umweltbelange in den Europäischen Normungsorganisationen, wo nationale Interessen gebündelt vertreten werden, durchzusetzen als in nationalen Gremien, wo Umweltbelange inzwischen auch institutionell eine größere Rolle spielen. Bei einer Beschleunigung der Verfahren und einer weiteren Kompetenzübertragung könnte sich

69 Vgl. auch die ähnliche Einschätzung von Geisendörfer (1989: 9).

diese Entwicklung verstärken. Hinzu kommt, daß im Grünbuch der Kommission der Umweltschutz bisher praktisch unberücksichtigt geblieben ist.⁷⁰ (Schiffer 1991: 374)

In der Gesamtschau ergibt sich damit ein recht schwieriges Bild. Zwar ist mit dem Grünbuch der Keim einer Reorganisation gelegt worden, die das Prinzip der territorialen Repräsentation durch ein Prinzip funktionaler Repräsentation ersetzen könnte; damit ließen sich möglicherweise die aus demokratietheoretischer Sicht problematischen Effekte der »territorialen Repräsentation« in der technischen Normung mindern. Andererseits muß aber für die Betroffenenseite bezweifelt werden, daß alle »interessierten Kreise« gleichermaßen auf der europäischen Ebene handlungsfähig sind.⁷¹

8.2.4 Partizipative Steuerung in der Europäischen Normung: Die Doppelstrategie der Europäischen Kommission

Die EG-Kommission reagierte auf die Stellungnahmen und Vorbehalte, indem sie Folgemaßnahmen zum Grünbuch⁷² festlegte, die weitaus moderater sind als der Maßnahmenkatalog des Grünbuches. Die »Besitzstände« der nationalen Normungsinstitute bleiben – bis auf weiteres – gewahrt. So wird bspw. der Vorschlag, daß Europäische Normen aus eigenem Recht existieren sollten, von der Kommission aufgegeben; allerdings werden die Verpflichtungen zur nationalen Übernahme Europäischer Normen verschärft. Die Kommission schlägt einen Übergang zum Prinzip der funktionalen Repräsentation auf der europäischen Ebene nur noch für bestimmte fachliche Normungsbereiche vor – auch um eine interessenpluralistische Konsensbildung direkt auf der europäischen Ebene, ohne Ausfilterung von Minderheitsinteressen in den nationalen Delegationen, zu ermöglichen. Eine Verkürzung der öffentlichen Einspruchsfrist wird nur noch für bestimmte Situationen (reine Übernahme nationaler Normen als Europäische Normen) empfohlen. Anstelle eines Europäischen Normungsrates sieht die Kommission jetzt die Einrichtung eines »Europäischen Normungsforums« mit beratender Funktion vor.

In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, daß die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten für die nicht-wirtschaftlichen Interes-

70 Vgl. auch Schiffer/Delbrück (1992: 322 f. und 1991: 20).

71 Vgl. Falke (1989: 217 ff. und 229).

72 Kommission (1991); KOM (91) 521 endg. 16.12.1991.

sen einen Schwerpunkt der Folgemaßnahmen darstellt. Die europäischen Gremien werden verpflichtet, die direkte Beteiligung »repräsentativer Organisationen« auf europäischer Ebene in Form nicht stimmberechtigter Beobachter zuzulassen. Diese Initiative der Kommission wurde vom Europäischen Parlament und vom Wirtschafts- und Sozialausschuß ausdrücklich unterstützt.

Gleichzeitig bestätigt die Kommission ihre Politik der finanziellen Unterstützung der Interessengruppen mit unzureichenden eigenen Mitteln für eine effektive Beteiligung an der Europäischen Normung und kündigt eine Fortsetzung ihrer Unterstützung der europäischen Gewerkschaften und Verbraucherorganisationen sowie die Aufnahme einer Unterstützung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen an.

- Der Europäische Gewerkschaftsbund erhält bereits Fördermittel der EG für das Europäische Technikbüro der Gewerkschaften für Gesundheit und Sicherheit (TGB). Wichtigste Aufgabe des TGB ist die Förderung eines hohen Gesundheits- und Sicherheitsniveaus für Arbeitnehmer. Das TGB soll die Gewerkschaften dabei unterstützen, Einfluß auf die Europäische Politik zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit zu gewinnen.⁷³
- Auch die Verbraucherorganisationen werden von der Kommission bereits unterstützt. Die Koordinierung der europäischen Verbraucherinteressen in der Normung liegt zur Zeit in den Händen des Sekretariats des Beratenden Verbraucherausschusses (CCC), das von der EG-Kommission finanziert wird. Das beim Europäischen Verbraucherbüro angesiedelte Sekretariat organisiert den Meinungsaustausch von europäischen und nationalen Vertretern des Verbraucherinteresses und vermittelt für ausgesuchte CEN/CENELEC-Ausschüsse Verbraucherbeobachter.⁷⁴

Gleichzeitig werden die nationalen Regierungen aufgefordert, die partizipationsschwachen Interessengruppen auf der nationalen Ebene zu unterstützen.⁷⁵

73 Vgl. dazu TGB (1991); Eichener/Voelzkow 1992a, Voelzkow/Eichener 1992b; Voelzkow (1993a,b), Kommission (1990: 24), Sapir (1992a,b).

74 Vgl. Reihlen (1991a: 6).

75 Das Gebot, eine effektive Beteiligung der »interessierten« Kreise zu sichern, findet sich nicht nur in »Folgemaßnahmen zum Grünbuch«, sondern auch in Europäischen Richtlinien. So enthält die »Maschinenrichtlinie« die explizite Vorgabe, daß die Mitgliedsländer eine effektive Mitwirkung und Kontrolle der Harmonisierung der Europäischen Normen zur Maschinensicherheit gewährleisten müssen. Diese Bestimmung

Insgesamt zeigt ein Vergleich von Grünbuch, Stellungnahmen und Folgemaßnahmen, daß die Kommission ihre wesentlichen Reorganisationstendenzen trotz einer Reihe von Abschwächungen beibehalten hat. Bemerkenswert ist jedoch eine Veränderung der Begründungszusammenhänge. Im Grünbuch stand eindeutig die Beschleunigung der Normungsarbeit im Vordergrund; in den Folgemaßnahmen zum Grünbuch scheint demgegenüber die Öffnung von Beteiligungsmöglichkeiten im Zentrum zu stehen. Das Bemühen der Kommission um eine »Demokratisierung« der Normung erscheint nun als die wesentliche Begründung für die Einführung von Elementen einer funktionalen Repräsentation auf der europäischen Ebene.

Die Kommission geht damit davon aus, daß die Zeit für ein generelles Umschalten von territorialen Repräsentationsformen auf funktionale Repräsentationsformen noch nicht reif ist, weil die Organisationsbildung der verschiedenen »interessierten Kreise« auf europäischer Ebene erst angelaufen, aber noch nicht weit genug fortgeschritten ist. Die Kommission fährt angesichts dieser Situation zur Sicherstellung der Beteiligung aller »interessierten Kreise« eine Doppelstrategie in ihrer »partizipativen Steuerung«:

- Einerseits finanziert die Kommission auf der europäischen Ebene spezielle Einrichtungen, die die Europäische Normung begleiten und die Berücksichtigung bestimmter Interessen sicherstellen sollen.
- Andererseits fordert sie die Mitgliedstaaten und CEN/CENELEC sowie die Mitgliedsorganisationen von CEN/CENELEC auf, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Beteiligung aller »interessierten Kreise« in der Europäischen Normung über eine Mitwirkung in den nationalen Normenausschüssen sicherstellen. Das Partizipationsgebot wird gewissermaßen dezentralisiert und in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der nationalen Normungsorganisationen überführt.

In Reaktion auf diese Impulse der Kommission ist in der bereits im Frühjahr 1991 von CEN vorgelegten »Strategie zur Entwicklung der europäischen Normung« die Ankündigung enthalten, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbindungen der europäischen Normung zu den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene zu verbessern. Nach einer Präsentation möglicher Ansatzpunkte für eine solche Öffnungspolitik auf einer offenen Sitzung der Generalversammlung des CEN, die ebenfalls 1991 in Mailand stattfand, wurde dann nach

hat in Deutschland die Grundlage für die Durchsetzung der »Kommission Arbeitsschutz und Normung« (vgl. Kapitel 7) geschaffen.

eingehender Diskussion im Juni 1992 beschlossen, daß »repräsentative europäische Organisationen«, die an der europäischen Normung interessiert sind, die Möglichkeit erhalten sollen, formell an den CEN-Strukturen beteiligt zu werden; dazu wurde die neue Kategorie »Associates for European Organizations« geschaffen, die eine unmittelbare Anbindung sicherstellt. In seiner EntschlieÙung vom 18. Juni 1992 zur Funktion der europäischen Normung hat der Rat diese eingeleiteten Maßnahmen der Öffnung für die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschafts- und Sozialpartner ausdrücklich begrüÙt.

Die auf europäischer und auf nationaler Ebene ansetzende partizipationsfördernde Doppelstrategie der Kommission ist aber offensichtlich nur eine Übergangslösung. Solange der geeignete Zeitpunkt für ein Umschalten von territorialen zu funktionalen Repräsentationsformen noch nicht gekommen ist, weil die Organisationsbildung der verschiedenen »interessierten Kreise« auf europäischer Ebene zwar bereits angelaufen, aber noch nicht weit genug fortgeschritten ist, macht eine solche Doppelstrategie auch Sinn. Über kurz oder lang wird nämlich eine Reorganisation der europäischen Normung erneut zur Disposition stehen. In Vorbereitung darauf werden die organisatorischen Grundlagen einer »funktionalen Repräsentation« in der europäischen Normung bereits heute Gegenstand einer prozeduralen Steuerung der Kommission:

In dem Maße, in dem die Funktionen der Selbstregulierung auf die europäischen Normungsorganisationen übergehen, müssen auch funktionale Äquivalente für die im nationalen Rahmen gefundenen Mechanismen zur Regulierung der Selbstregulierung gefunden werden. Dazu gehören Vorkehrungen für eine »ausgewogene« Repräsentation auf europäischer Ebene und auch eine staatlich-administrative Kontrolle, die dann ihrerseits auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden muß. (Joerges 1991: 36)

8.3 Zusammenfassung

Die Analyse der Europäischen Normung hat erstens ergeben, daß diese private Regierung nur Dank einer staatlichen Hilfestellung so funktionieren kann, wie sie funktioniert, und zweitens, daß das verbandliche System technischer Normung nur durch prozedurale Vorgaben und gezielte Interventionen zum Ausgleich bestehender Machtasymmetrien jene Legitimations-

grundlagen gewinnen konnte, die erforderlich sind, um die private Normung als »Nebenregierung« halten und im Rahmen der Binnenmarktintegration mit weiteren Aufgaben betrauen zu können.

Es mag sein, daß die hier näher nachgezeichnete Etablierung der Europäischen Normung nur eine »sektionalistisch ausdifferenzierte, parzellierte Politikarena« (Traxler/Schmitter 1994: 17) darstellt. Wir hätten es demnach mit einem Beispiel für jene »korporatistischen Einsprengsel« zu tun, die nach Einschätzung von Traxler/Schmitter (1994: 9) nicht als Beleg dafür angeführt werden können, daß das Gesamtsystem organisierter Interessen die Defizite in der Aggregation und Vereinheitlichung von Interessen im gesamteuropäischen Maßstab überwindet. Diese relativierende Einschätzung ändert freilich nichts an dem Sachverhalt, daß (1) die europäische Ebene zumindest im Hinblick auf die technische Regulation eine unerwartete Handlungsfähigkeit gewinnen konnte, die prognostizierte Politikverflechtungsfallen mit Erfolg überwinden und die Verabschiedung von technischen Vorschriften und Normen auf einem hohen Schutzniveau durchsetzen kann, und daß (2) diese neue Qualität europäischer Techniksteuerung nur über den Umweg des gezielten Aufbaus einer verbandlichen Komplementärstruktur zu den europäischen Institutionen im engeren Sinne erreichbar war.

Überspitzt formuliert ließe sich die Europäische Normung als »Geschöpf« der prozeduralen Steuerung der EG-Kommission interpretieren, die als »korporativer Akteur« ihren politischen Gestaltungsspielraum durch den Aufbau korporatistischer Arrangements in ihrem Umfeld zu erhöhen versucht. Die Europäische Normung ist ein Beispiel für einen »inszenierten Korporatismus«. Dieser Begriff verdeutlicht, daß sich die verbandsförmigen Gremien den prozeduralen Vorgaben der übergeordneten supra-staatlichen Institutionen verdanken. Die Rechnung der Europäischen Kommission, durch den Aufbau einer korporatistischen Struktur in ihrem Umfeld die eigene Handlungsfähigkeit bei der Durchsetzung des Europäischen Binnenmarktes zu erhöhen, ist aufgegangen, wie die deutlich erhöhte Richtlinien- und Normenproduktion von Kommission und angelagerten Normungsinstituten zeigt; die neue Konzeption hat CEN/CENELEC zu einer Art »Teilchenbeschleuniger« (Sauer 1987) für die Realisierung des Binnenmarktes werden lassen.

Im Rückblick ist ferner festzuhalten, daß mit der von der Kommission eingeleiteten Stärkung der Europäischen Normung zugleich auch die Versuche der EG-Kommission zunehmen, auf die Verfahren der Normerstellung und die Organisation der Normungsverbände Einfluß zu gewinnen. Der »inszenierte Korporatismus« soll nach Spielregeln der Kommission erfol-

gen. Zwei Ziele stehen dabei im Vordergrund. Zum einen versucht die Kommission, die Europäische Normung weiter zu beschleunigen, um den politisch vorgegebenen (bzw. selbst gesetzten) Zeitplan einhalten zu können und die benötigten technischen Normen für den gemeinsamen Binnenmarkt auch tatsächlich rechtzeitig vorliegen zu haben. Zum anderen versucht die Kommission organisations- und verfahrensmäßige Mindestgarantien durchzusetzen, um die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen in der Europäischen Normung sicherzustellen. Die gezielte Förderung der weniger organisations- und konfliktfähigen Interessen soll eine Machtbalance innerhalb der Europäischen Normung herstellen, die den politischen Gestaltungsspielraum der Kommission erhöht. Die Europäische Normung kann daher als ein korporatistisches Verhandlungssystem angesehen werden, dessen Steuerungspotentiale und demokratischen Gehalte an die prozedurale Steuerung der politisch-administrativen Instanzen der Europäischen Union rückgebunden sind und bleiben.

Kapitel 9

Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung in der technischen Regelsetzung

Verhandlungssysteme, die unter Beteiligung von staatlichen Akteuren und organisierten Interessen gebildet werden, gewinnen bei der Politikformulierung und -durchsetzung einen immer höheren Stellenwert. In verschiedenen Teildisziplinen der Sozialwissenschaften sind in den letzten Jahren zahlreiche Beispiele für korporatistische Arrangements und »private Regierungen« vorgelegt worden, sei es in der Wirtschaftspolitik, in der Forschungs- und Technologiepolitik, in der Umweltpolitik, in der Sozialpolitik, in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik oder in der Gesundheitspolitik. Diese sicherlich unvollständige Liste wurde hier durch einen weiteren Bereich ergänzt: Auch in der technischen Regelsetzung lassen sich verbandliche Verhandlungssysteme finden, die auf Initiative des Staates eingerichtet oder für die öffentliche Aufgabenerfüllung »umgerüstet« wurden. In diesen Verhandlungssystemen werden in Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren die Politikinhalte der Techniksteuerung ausgehandelt und arbeitsteilig umgesetzt.

Es ist offensichtlich ein Kennzeichen aller liberal-demokratisch und marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften, daß organisierte Interessen in dem Aufgabenbereich der Techniksteuerung in mehr oder minder institutionalisierte Verfahren der technischen Regelsetzung eingebunden und solchermaßen an der Produktion bindender Entscheidungen beteiligt werden. Die verbandlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz bilden somit einen Bereich zwischen den einzelbetrieblichen Entscheidungen über den Einsatz von Technik in Produkt und Produktion einerseits und der staatlichen Technikregulierung andererseits. In dieser »intermediären« Position spielen sie eine relativ autonome und im Hinblick auf die technische Entwicklung und ihre gesellschaftlichen Folgen ausschlaggebende Rolle.

Folgt man der sozialwissenschaftlichen Diskussion korporatistischer Arrangements, so werfen diese extrakonstitutionellen Formen der Produktion bindender Entscheidungen eine Reihe ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Fragen auf. Korporatistische Arrangements können demnach das Prinzip demokratischer Wahlen relativieren. Für die Parteien und Parlamente bedeuten die mit korporatistischen Arrangements zwangsläufig verbundenen Verbändepräsenzen in den politischen Entscheidungsprozessen und die Verbändeprivilegien bei der politischen Entscheidungsfindung gravierende Einschränkungen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere der realen Entscheidungsmöglichkeiten ihrer gewählten Gremien. Mit den informellen Absprachen zwischen der Politik und Verwaltung einerseits und den (verhandlungsstarken) organisierten Interessen andererseits sei zudem häufig ein Verlust an kritischer Öffentlichkeit verbunden; die Verhandlungen fänden »hinter geschlossenen Türen« statt. Überdies sei das Spektrum dessen, was sich als mögliche politische Initiative thematisieren läßt, in korporatistischen Arrangements zumeist enger gefaßt als in den eigentlich zuständigen Entscheidungsinstanzen, da gesellschaftliche Machtverhältnisse in Verhandlungen nicht zur Disposition gestellt werden können, ohne die erforderliche Konsensbereitschaft der in ihrer Stellung in Frage gestellten Akteure zu verlieren. Das korporatistische Ordnungsmodell komme deshalb einem Verzicht auf Politikziele gleich, die eine Umverteilung zwischen den Beteiligten zur Folge hätten, und liefen dadurch auf eine Bestätigung und Weiterentwicklung der Status-quo-Verteilungen hinaus.

Vor dem Hintergrund solcher kritischen Vorbehalte gegenüber korporatistischen Arrangements ist die Intention der empirischen Analyse der Verhandlungssysteme in der technischen Regelsetzung einfach umrissen: Es sollte an Hand dieser Fallstudie der Nachweis geführt werden, daß die in der fachwissenschaftlichen Literatur häufig zu findende Kritik korporatistischer Arrangements zumindest in ihren Generalisierungen fragwürdig ist, wenn sie es versäumt, zwischen verschiedenen Formen verbandlicher Verhandlungssysteme zu differenzieren. Korporatistische Arrangements können nämlich steuerungstheoretischen wie demokratietheoretischen Kriterien zumindest in höherem Maße als vielfach behauptet standhalten, wenn sie von der staatlichen Seite angemessen strukturiert werden. Diese steuerungs- und demokratietheoretischen Aspekte standen im Mittelpunkt der Analyse, wobei sich das Erkenntnisinteresse auf die Rolle des Staates richtete, insbesondere im Hinblick auf das Zustandekommen und die Funktionsfähigkeit solcher Verhandlungssysteme und ihre demokratische Legitimation.

Das Interesse dieser Studie galt damit den äußeren Bedingungen des verbandlichen Systems technischer Regelsetzung, also vor allem den staatlich gesetzten »Spielregeln« und Rechtsvorschriften sowie anderen staatlichen Eingriffen, welche die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik einerseits zu einer gewissen Teilhabe an öffentlicher Politik befähigen und ermächtigen, andererseits aber auch ihren Einfluß begrenzen.

Dabei hat sich gezeigt, daß das Zustandekommen, der Aufbau und die Funktionsweise des verbandlichen Systems technischer Regelsetzung nicht allein mit Rückgriff auf die empirischen Interessendefinitionen und Willensbekundungen der an der technischen Regelsetzung unmittelbar beteiligten Akteure (einschließlich der spezifischen »Sekundärinteressen« der Organisationen selbst) erklärt werden können. Die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz waren nicht nur Subjekte, die auf staatliche Entscheidungsträger Einfluß genommen und ihre sachliche Domäne gegenüber staatlichen Zugriffen verteidigt haben, sondern sie waren auch Objekt von staatlichen Entscheidungen, die ihre sozialen und sachlichen Domänen, ihre intra- und interorganisatorischen Strukturen, ihre Ressourcenausstattung und ihre »outputs« in vielfältiger Weise betroffen haben.

Abschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse thesenartig zusammengefaßt und in die theoretische Diskussion über verbandliche Verhandlungssysteme eingeordnet werden.

9.1 Steuerungstheoretische Perspektive

Ausgehend von den im Zuge der Debatten über »Unregierbarkeit« und »Staatsversagen« deutlich gewordenen Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit scheint eine aktive Einbindung organisierter Interessen in die Produktion bindender Entscheidungen, also ihr Einbezug in Arenen für gesellschaftlich verantwortliche Makro-Entscheidungen, in steuerungstheoretischer Perspektive unverzichtbar zu sein. Andererseits ergeben sich die staatsentlastenden Effekte einer Teilhabe organisierter Interessen an der Formulierung und Umsetzung öffentlicher Politik keineswegs im Selbstlauf. Vielmehr ist das Zustandekommen und Funktionieren korporatistischer Verhandlungssysteme auf eine »Rückendeckung« durch die staatliche Seite angewiesen. Im Hinblick auf die staatliche Handlungsfähigkeit ist damit die

»Staatsentlastung durch Verbände« offensichtlich hilfreich oder sogar unverzichtbar. Andererseits aber bleibt die Instrumentalisierung organisierter Interessen für öffentliche Aufgaben auf eine »Verbändeentlastung durch den Staat« angewiesen.

Die hier näher beschriebenen Verhandlungssysteme, die von der staatlichen Seite etabliert oder »umfunktioniert« wurden, basieren auf einer spezifischen Form »sozialen Tausches«. Auf der einen Seite finden sich korporative Akteure (Verbände), die partikulare Gruppeninteressen repräsentieren, auf der anderen Seite stehen öffentliche (staatliche) Akteure, die spezifische öffentliche Anliegen zu vertreten haben. Die Logik des »sozialen Tausches« sieht nun vor, daß bestimmte öffentliche Aufgaben, die »eigentlich« von der staatlichen Seite wahrgenommen werden müßten, von den staatlichen Akteuren in die Zuständigkeit des Verhandlungssystems und der involvierten organisierten Interessen überführt werden. Diese Abtretung darf aber freilich nicht als Aufgabe des staatlichen Gestaltungsanspruches mißverstanden werden. Die Zuweisung der Regelungsmaterie an das Verhandlungssystem wird vielmehr mit der Bedingung verknüpft, daß sich das Verhandlungssystem und die beteiligten organisierten Interessen einer Selbstbeschränkung unterwerfen, die von den involvierten öffentlichen Akteuren kontrolliert wird. Zu dieser Selbstbeschränkung zählen die Anerkennung des öffentlichen Interesses, die Berücksichtigung dieses Interesses im Entscheidungsprozeß des Verhandlungssystems und die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen. Greift diese Tauschlogik, dann ist im Ergebnis der zur Disposition stehende Staatseingriff in der Tat verzichtbar, denn das zu lösende Problem erledigt sich durch das instrumentalisierte Verhandlungssystem gewissermaßen von selbst.

Damit das verbandliche Verhandlungssystem aber das gebotene Maß an interner (Mitglieder) und externer (Anwender der technischen Regeln) Verpflichtungsfähigkeit erreichen kann, ist die Zuführung staatlicher Sanktionspotentiale unabdingbar. Erst das Recht vermittelt den regelsetzenden Verbänden die unverzichtbaren Organisationsressourcen zur Herstellung der verbandlichen Verpflichtungsfähigkeit und Problemlösungskapazität. Erst der Rückgriff des Staates auf die technischen Regeln verschafft diesen die erforderliche Bindungswirkung und erzeugt die erforderliche Befolgungsbereitschaft bei den Adressaten. Die staatliche Aufwertung der technischen Regeln, die sich durch ihre Verwendung bei der Rechtssetzung und Rechtsanwendung ergibt, steigert zugleich die Bereitschaft der Adressaten des technischen Sicherheitsrechts, in verbandlichen Ausschüssen bei der Erstellung technischer Regeln für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz

mitzuwirken, denn die Teilnahme an der technischen Regelsetzung wird so zu einer Gelegenheit, auf zukünftiges Staatshandeln Einfluß zu gewinnen.

Die gängige Vorstellung eines einfachen Konkurrenzverhältnisses zwischen staatlicher Technikregulation und verbandlicher Selbstregulation von Technik ist folglich viel zu einfach. Die Existenz der verbandlichen Selbstregulierung hat zwar durchaus etwas damit zu tun, daß die alternativ denkbare legale Regulierung der Technik schnell an ihre Grenzen (»Staatsversagen«) stoßen würde; aus dem Sachverhalt spezifischer Funktionsschwächen staatlicher Regulation darf jedoch nicht voreilig auf die Existenz und Tragfähigkeit von verbandlicher Selbstregulation geschlossen werden. Die vorfindbaren Formen verbandlicher Selbstregulation lassen sich nicht als eine Alternative interpretieren, die – ihrerseits unabhängig entstanden – zur Übernahme von staatlicherseits nicht einlösbaren Regulierungsaufgaben bereitsteht. Eher läßt sich die verbandliche Selbstregulation von Technik als ein Ergebnis der staatlichen Regulation von Selbstregulation verstehen: Die regelsetzenden Organisationen sind keine Phänomene, die neben dem Staat als unabhängige soziopolitische Potenzen existieren – gewissermaßen als eine »glückliche Fügung« –, sondern sie sind – überspitzt formuliert – ein Ergebnis staatlicher Steuerungsvorgaben.

Zumindest hat der Staat einen erheblichen Anteil an der Erzeugung und Gestaltung der verbandlichen Alternative zu sich selbst. Die empirisch vorfindbaren Formen verbandlicher Selbstregulierung verdanken sich (auch) dem Sachverhalt, daß seitens des Staates Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die den Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik die Übernahme öffentlicher Regulierungsfunktionen überhaupt erst ermöglichen. Von daher ergibt sich ein symbiotischer Funktionszusammenhang der Staatsentlastung durch Verbände und der Verbändeentlastung durch den Staat. Das empirisch nachgezeichnete Austauschverhältnis zwischen verbandlichen Organisationen mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik einerseits und staatlichen Instanzen andererseits, die bedeutsamen Ordnungsleistungen der regelsetzenden Verbände einerseits und im Gegenzug die politischen Bestandsgarantien und Organisationshilfen sowie die (ausdrückliche) Zuständigkeits- und Machtgewährung für die regelsetzenden Verbände andererseits, lassen es daher auch gerechtfertigt erscheinen, von einem Anwendungsfall »reflexiven Rechts« zu sprechen: In dem Politikfeld »Technik« wird mit rechtlich-staatlichen Gestaltungsinstrumenten ein korporatistischer Typus der Interessenvermittlung erzeugt und zugleich für staatliche Gestaltungsanliegen in dem unzugänglichen Terrain der Technik instrumentalisiert.

Die technische Regelsetzung gehört damit zu jenen Bereichen öffentlicher Politik, in denen der Staat aus wohlverstandenerm Eigeninteresse die positive Kooperation mit den nicht-staatlichen, interessenbezogenen Organisationen, hier den Verbänden mit regelsetzender Kompetenz im Bereich der Technik, sucht. Die technische Regelsetzung kann als »Verbundproduktion staatlicher Aufgaben« (Offe 1975: 264)¹ interpretiert werden, wobei sich der Staat durch die Einbeziehung der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz vor allem die Nutzung des Informationspotentials und des Sachverstandes der an der Regelsetzung Beteiligten, eine bessere Akzeptanz der Verhandlungsergebnisse sowie geringere Implementationsprobleme verspricht.

Bei solchen »Verbundsystemen der Problembearbeitung« sind die involvierten außerstaatlichen Handlungsträger nicht mehr autonom gegenüber dem Staat. Die Verantwortung für solche Kooperationsbeziehungen und ihre Ergebnisse verbleibt letztlich beim Staat, auch wenn die Inhalte der Problembearbeitung auf dem Verhandlungswege festgelegt werden, auch wenn der Staat »nicht mehr zentrale Steuerungsstelle, sondern Mitspieler in einem Netzwerk von Handelnden (ist)« (Fürst 1987: 266), das er selbst reorganisiert oder gar – wie im Falle der europäischen Normung – selbst »erschaffen« hat.

Die staatliche Seite verzichtet also nicht nur auf eine »Verstaatlichung« der technischen Regelsetzung, sondern sie »stärkt ihr faktisch den Rücken«. Die staatlich vermittelten Organisationsressourcen, die Verpflichtungsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit der Verbände herstellen, können dabei allerdings nicht als intendierte, bewußt bereitgestellte Organisationshilfen interpretiert werden. Sie entstehen eher als Resultate des komplexen Interaktionsprozesses im Spannungsfeld zwischen den staatlichen Instanzen, die sich mit technischen Umwelt- und Sicherheitsproblemen zu befassen haben, und privaten Akteuren, die auf eine Abwehr staatlicher Eingriffe abzielen und sich deshalb zum Aufbau von »private governments« bereitefinden. Diese »private governments« gewinnen ihre Regierungsfähigkeit zwar erst durch den Rückgriff des Staates auf die Arbeitsergebnisse der verbandlichen Arrangements. Der Staat sorgt gewissermaßen durch sein rechtstechnisches

1 Eine »Verbundproduktion staatlicher Aufgaben« liegt vor, wenn »der Staat die positive Kooperation mit nicht-staatlichen Trägern sucht, das heißt, wo die Träger staatliche und quasi-staatliche Aufgaben wahrnehmen und wo der Staat ein Interesse daran hat, durch Mitwirken bei diesen Trägern das Handlungsfeld zu beeinflussen« (Offe 1975: 264 f.).

Vorgehen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Verhandlungsergebnisse und erzeugt dadurch zugleich die Bereitschaft der Adressaten seiner politischen Ziele, sich an der verbandlichen Regelsetzung zu beteiligen. Es wäre aber überzogen, angesichts eines solchen »inszenierten« und funktionalisierten Korporatismus die staatliche Seite zu einem »Marionettenspieler besonderer Güte« zu verklären.

Angesichts des zentralen Stellenwertes des Staates auch im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit verbandlicher Verhandlungssysteme wäre ja die These reizvoll, daß korporatistische Arrangements eben nicht als Belege für eine »Entzauberung des Staates« bzw. für die »List der Gesellschaft« bei der Bewältigung der Integrationsprobleme einer funktional differenzierten Gesellschaft angeführt werden können (so z.B. Willke 1983), sondern eher als Belege für die »List des Staates«, der die »Gesellschaft verzaubert«, denn die korporatistischen Verhandlungslösungen gewinnen ihre Funktionalität erst durch die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen. In einer solchen Perspektive hätte sich der »autoritative Führungsanspruch der Politik« nicht irgendwelchen Widrigkeiten »gebeugt«, sondern sich angesichts der spezifischen Steuerungsprobleme einer funktional differenzierten Gesellschaft der Organisationspotentiale der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme bedient oder solche sogar erst selbst erzeugt, um politische Ziele zu realisieren. »Prozedurale Steuerung« oder »reflexives Recht« würden in einer solchen überdehnten Interpretation letztlich eine Erhaltung des Führungsanspruchs des Staates erlauben.

Die hier vorgelegte Fallstudie bestätigt zwar eine aktive Rolle des Staates bei der Erzeugung verschiedener Formen der verbandlichen Selbstregulierung.²

2 Auch Traxler/Vobruba (1987) kommen in ihrer Analyse der Selbstregulierung von österreichischen Unternehmensverbänden, insbesondere der Chemischen Industrie, zu dem Ergebnis, daß »... verbandliche Steuerungssysteme keineswegs die staatliche Steuerung im Sinne eines »dritten Weges« (jenseits von Markt und Staat) zu substituieren vermögen. Vielmehr entwickelt sich die Leistungsfähigkeit beider Steuerungstypen gleichsinnig«. In einem anderen Beitrag hat Traxler (1986) auf Basis seiner Untersuchungen zeigen können, daß die vorfindbaren Beispiele für die verbandliche Selbstregulierung zwar durchaus eine wichtige »Staatsentlastung durch Verbände« ergeben, daß diese aber nur dann greifen, wenn sie auf einer »Verbandsentlastung durch den Staat« aufbauen können; vgl. auch Traxler (1990). Diese aktive Rolle des Staates bei der Herstellung verbandlicher Regierungsfähigkeit ist allerdings von führenden Protagonisten einer verbandlichen Übernahme öffentlicher Aufgaben nie in Abrede gestellt worden (vgl. z.B. Schmitter/Streeck 1981, Schmitter 1985, Streeck/Schmitter 1985).

Die »Rückkehr des Staates«³, die in der aktuellen Forschung unter der Metapher »Bringing the state back in«⁴ diskutiert wird, läßt sich also durchaus bestätigen. Allerdings darf eine solche Interpretation nicht zu dem Trugschluß führen, das Wechselspiel von staatlicher Politik und verbandlicher Selbstregulierung sei das intendierte, also bewußt und zielgerichtet herbeigeführte Resultat der prozeduralen Steuerung des Staates oder der Politik der involvierten Interessenverbände.

Die empirische Fallstudie hat vielmehr deutlich gemacht, daß die selbstregulativen Interventionen organisierter Interessen in hohem Maße an die glaubhafte Androhung des Staates gebunden sind, bei einem Ausbleiben verbandlich vermittelter Selbstdisziplinierung mit etatistischen Varianten zu reagieren. Bei den aufgeführten »staatsentlastenden« Effekten organisierter Interessenvertretung handelt es sich damit eher um »latente« Funktionen kollektiven Handelns. Die Übernahme von öffentlichen Aufgaben kommt zustande, obwohl dies nicht Motiv der Verbandsmitglieder für den Verbandsbeitritt und -beitrag war; d.h. derartige Folgen kollektiver Interessenvertretung lassen sich nicht ohne weiteres auf die jeweiligen individuellen Motive der involvierten Akteure, die Interessen der beteiligten Personengruppen oder die Zwecke der in Politikformulierung und -vollzug inkorporierten Organisationen zurückführen.

Erst die staatliche Interventionsandrohung befähigt die privaten Organisationen, etwas für das »Gemeinwohl« zu leisten; d.h. erst durch den staatlichen Druck erfüllen diese Kollektivorgane Aufgaben, für die sie aus der Perspektive ihrer Mitglieder eigentlich nicht eingerichtet wurden. Nur unter der Voraussetzung, daß das Interesse der Normadressaten an einer Verhinderung einer glaubhaft, d.h. ernstgenommenen Staatsintervention auch tatsächlich hoch zu veranschlagen ist, wird auch die Bereitschaft der Normadressaten hoch sein, durch selbstregulative Lösungen die Staatsintervention verzichtbar zu machen: »Die Nichtanwendung der staatlichen »Organisationsgewalt« auf einen bestimmten Bereich kollektiven Handelns wird unter den Bedingungen des entwickelten Interventionsstaates selbst zum staatlichen Gestaltungsinstrument und steht unter dem Dauervorbehalt, daß sie bei ausbleibender Bewährung jederzeit aufgegeben werden kann« (Streeck 1981: 3). »Daß nur ein »starker« Staat sich selbst in der beschriebenen Weise zurücknehmen kann, ergibt sich aus dem Gesichtspunkt, daß für die regelkonforme Aufrechterhaltung der an die Stelle der staatlichen Autorität tre-

3 Vgl. die Beiträge in Voigt (1993) oder den Überblick bei Schuppert (1989b).

4 Vgl. Evans/Rueschemeyer/Skocpol (1985).

tenden gesellschaftlichen Verhandlungsverfahren nicht nur eine effektive Rechtsaufsicht, sondern auch die permanente und glaubwürdige Androhung vonnöten sein dürfte, daß bei Fehlentwicklungen, Regelverletzungen usw. staatliche Organe jederzeit auf dem Weg der ›Ersatzvornahme‹ einschreiten können« (Offe 1987: 318).

Daraus folgt aber auch die umgekehrte Aussage: Wenn der Staat nicht glaubhaft machen kann, daß er im Falle eines Ausbleibens oder Versagens selbstregulativer Maßnahmen auch den unbequemerem Weg der unmittelbaren Staatsintervention zu gehen bereit ist, dann wird auch das Potential verbandlicher Lösungen gering ausfallen. Dabei ist es weitgehend unbedeutend, ob die unmittelbare Staatsintervention ihre selbstgesteckten Ziele zu vertretbaren Kosten auch tatsächlich erreichen würde; wichtig ist nur, daß sie im Falle eines Versagens der verbandlichen Lösung in Angriff genommen werden würde und daß sie den Normadressaten weh tun würde, d.h. daß die dann absehbaren Schmerzen zumindest größer wären als die in Kauf zu nehmenden ›Leiden‹ der verbandlich organisierten Selbstbeschränkung. Um diese These nochmals bildlich auszudrücken, ließe sich die These formulieren, daß erst der behutsame und um Zurückhaltung bemühte Elefant im Porzellanladen jene erwünschte (selbstregulative) Ordnung in den Regalen schafft, die den bekannten Scherbenhaufen verhindert. Es sei dahingestellt, wie groß der Schaden wird, wenn der Elefant mit seinen zwangsläufig ungeschickten und ungenauen Bewegungsabläufen meint aufräumen zu müssen; sicher aber ist, daß der Scherbenhaufen dann zu beklagen wäre, wenn sich der Elefant überhaupt nicht im Porzellanladen befände, denn dann würden die selbstregulativen Potenzen schnell an ihre Grenzen stoßen. Erst der Staat mit seinen begrenzten und von daher als bedrohlich empfundenen Interventionsmitteln aktiviert die organisierten Interessen mit ihren weiterreichenden Organisationsmitteln zur Übernahme öffentlicher Aufgaben.

Entsprechend dürfte das Potential einer öffentlichen Instrumentalisierung von Interessenverbänden im Rahmen von Gremien funktionaler Repräsentation schnell erschöpft sein, wenn aus den ›latenten‹ Funktionen ›manifeste‹⁵ werden, wenn also die staatliche Seite von vornherein darauf abzielt, private Instanzen zur Übernahme von öffentlichen Aufgaben zu bewegen. Wenn der Staat nicht einmal mit Interventionen droht oder wenn der Staat nur mit

5 Zur Unterscheidung von »latenten«, d.h. nicht intendierten Effekten einer Organisation, und »manifesten«, d.h. von den Akteuren bewußt angestrebten Effekten vgl. Merton (1961).

Interventionen droht, um die Selbstregulierung der Normadressaten zu erreichen (und wenn die Normadressaten wissen, daß der Staat nur droht, um eben diesen Effekt zu erzielen), dann verschieben sich die Rahmenbedingungen, die für den Erfolg der Verhandlungslösung unverzichtbar sind. In einem solchen Fall kann und wird es aus der Perspektive der Steuerungsadressaten rational sein, darauf zu setzen, daß die staatlichen Instanzen auch im Falle des Scheiterns einer Verbandslösung nicht intervenieren, womit auch das Scheitern der Verbandslösung vorprogrammiert wäre.

Die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Interessenverbände scheint in dieser Perspektive nicht mehr zu sein als das Nebenprodukt einer ernsthaften Interventionsabsicht des Staates, die er sich ›abkaufen‹ läßt. Würde die staatliche Seite nur mit der Absicht drohen, die verbandliche Selbstregulierung zu stimulieren, würde ihr letztlich die Verhandlungsmasse fehlen. Das anvisierte Tauschgeschäft käme nicht zustande und die staatliche Seite, die eine Staatsentlastung erwartet, würde enttäuscht. Die Überführung der ›latenten‹ Funktionen kollektiver Interessenvertretung in ›manifeste‹, d.h. das zielgerichtete Anstreben verbandlicher Lösungen, zerstört die Grundlagen des Erfolgs der Verbände als regulative Instanzen. Daraus folgt: Der Staat muß sich immer wieder aufs Neue um eine staatliche Techniksteuerung bemühen, damit die verbandliche Abarbeitung der Regelungsmaterie auch Früchte tragen kann.

Im Hinblick auf die steuerungstheoretische Korporatismusvariante bleibt damit festzuhalten, daß die in der ordnungspolitischen Diskussion geradezu euphorisch hochgehaltene Vision einer staatlich angeleiteten Politik der Entstaatlichung mehr blendet als erhellt. Eine verbandlich vermittelte Selbstregulierung gesellschaftlicher Interessen ist nicht – wie die aktuelle, politisch-normativ geprägte Korporatismus-Debatte glauben machen will – eine Alternative zu den etatistischen Formen staatlicher Intervention, sondern eher ein Nebenprodukt derselben. Der Beitrag organisierter Interessen zur öffentlichen Politik stellt sich gewissermaßen »hinter dem Rücken der Akteure« als nicht-intendierte positive Begleiterscheinung eigeninteressierten Handelns ein. Eine organisatorisch vermittelte kollektive Selbstbindung von Partikularinteressen kann sich zwar unter bestimmten Umständen im Zuge einer ernsthaften oder als ernsthaft wahrgenommenen Interventionsabsicht des Staates ergeben, aber wohl kaum als offen anvisiertes Resultat staatlichen Handelns. Einbindung und Instrumentalisierung organisierter Interessen sind kein Ersatz für die staatliche Intervention, sondern eher ein Problem ihrer Optimierung.

9.2 Demokratietheoretische Perspektive

Die verbandliche Techniksteuerung bedarf allerdings nicht nur der Organisationsressourcen, die ihr vom Staat via Recht und Rechtsanwendung zugeführt werden, um die spezifischen Organisationsprobleme privater Regierungen zu lösen. Die verbandliche Techniksteuerung ist zudem aus Legitimationsgründen auf die Setzung prozeduraler Rahmenbedingungen angewiesen. In der Untersuchung sind solche Strukturvorgaben gezeigt worden. Die technische Regelsetzung soll durch diese Strukturvorgaben nicht nur in inhaltlicher Hinsicht auf die Berücksichtigung öffentlicher Belange hin »justiert« werden; zugleich sollen der verbandlichen Regelsetzung die erforderlichen prozeduralen Legitimationsgrundlagen vermittelt werden, die es auf dieser Grundlage dann gerechtfertigt erscheinen lassen, die technische Regelsetzung im vorstaatlichen Bereich zu belassen. Mit anderen Worten: Die staatliche Seite versucht den Anforderungen an Technikgestaltung zu genügen, indem sie die strukturellen Voraussetzungen für eine Berücksichtigung öffentlicher Interessen in einem anderen, externen Sozialsystem, in diesem Fall in der verbandlich organisierten technischen Regelsetzung, herstellt.

Wie die vertragliche Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Deutschen Institut für Normung gezeigt hat, ist die Bereitschaft des Staates, verbandliche Domänen trotz ihrer zahlreichen Berührungspunkte mit öffentlichen Aufgaben anzuerkennen und im verbandlichen Bereich zu belassen, an Voraussetzungen gebunden, die sich auf Organisations- und Verfahrensfragen der verbandlichen Regelsetzung beziehen und einen Mindestgehalt an »demokratischen« Strukturen und Abläufen sicherstellen sollen. Es wäre im Hinblick auf den nationalen Kontext zwar überzogen, die technische Regelsetzung als eine »staatliche Veranstaltung« zu bezeichnen, aber sie erfolgt nach »Spielregeln«, die von der staatlichen Seite vorgegeben wurden. Das korporatistische Arrangement ist in dieser Perspektive durch den Staat reorganisiert und für öffentliche Belange zugänglich gemacht worden. Wie sich demgegenüber bei der Europäischen Normung gezeigt hat, sind auf dieser Ebene noch verschlossene Handlungsfelder für verbandliche Verhandlungssysteme technischer Regelsetzung durch eine Selbstbeschränkung der rechtlichen Regulierung (auf »grundlegende Anforderungen«) bei einer gleichzeitigen Zuweisung der konkretisierenden Zuständigkeiten in den dadurch aufgewerteten verbandlichen Raum (von CEN/CENELEC) erst gezielt eröffnet worden. Die Europäische Normung scheint damit eher ein Beispiel dafür zu sein, daß eine Administration vorgelagerte

verbandliche Institutionen schaffen und einen korporatistischen Politikmodus »inszenieren« kann.

Die hier empirisch nachgezeichneten staatlichen Eingriffe in das verbandliche Verhandlungssystem der technischen Regelsetzung dienen mithin nicht nur dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates durch eine Absicherung der Handlungsfähigkeit der »privaten Regierungen« zu erhöhen, sondern sie machen zudem das Bemühen um eine »Demokratisierung« der regelsetzenden Verbände deutlich. Im Vordergrund steht dabei die organisationsinterne Oppositionsbildung für »öffentliche Interessen«, also der Aufbau von Gegenmacht gegenüber den Wirtschaftsinteressen und die notfalls »künstliche« Installierung partizipationsfördernder Strukturen. Diese Eingriffe sollen die ansonsten drohende einseitige Interessenausrichtung der regelsetzenden Verbände unterbinden und eine Berücksichtigung der diversen Belange »öffentlicher Interessen« sicherstellen. Die mit den verschiedenen Eingriffsformen anvisierte Reorganisation des verbandlichen Systems der technischen Regelsetzung, also gewissermaßen der »Umbau der Architektur«, soll gewährleisten, daß die technischen Regeln (auch) staatlichen Gestaltungszielen entsprechen bzw. als funktionales Äquivalent für Rechtsnormen bei den Normadressaten Anerkennung finden können.

Die staatliche Seite bedient sich bei der »prozeduralen Steuerung« verschiedener Instrumente, die von der Drohung, den regelsetzenden Organisationen Kompetenzen zu entziehen, über organisatorische und verfahrensmäßige Strukturvorgaben bis hin zu verschiedenen, teils selektiven Formen der finanziellen Förderung der technischen Regelsetzung reichen. Die staatlichen Interventions- und Steuerungsformen folgen dabei der Annahme, daß die Wohlfahrtseffekte der verbandlichen Regelsetzung von der inneren Struktur des verbandlichen Systems der technischen Regelsetzung abhängen.

Die Analysen der Verhandlungssysteme zwischen organisierten Interessen und Staat haben insbesondere die Bedeutung der Einbindung von Interessenverbänden in einen umfassenden institutionellen Kontext deutlich gemacht. Sofern es gelingt, eine solche Einbindung aller direkt und indirekt betroffenen Interessengruppen (vermittelt über ihre jeweilige Interessenorganisationen) in ein umfassendes Verhandlungssystem zu erreichen, beschränken sich die Verbände (und ggfls. auch andere korporative Akteure) in ihren Forderungen wechselseitig. In den Verhandlungssystemen wird »Politik« dann auf dem Wege des Diskurses, der Kompromißbildung und Konsensfindung ausformuliert. Die staatliche Seite ist an diesen Verhandlungen zwar beteiligt, sie verzichtet aber auf eine hierarchische Kontrolle.

Aus demokratietheoretischer Sicht ist die (organisierte) Repräsentanz aller direkt oder indirekt betroffenen Interessen unabdingbar. Je weniger diese Voraussetzung erfüllt ist, desto eher droht eine partikularistische Ausrichtung des Verhandlungssystems. Der Staat wäre dann letztlich gefordert, die vernachlässigten Aspekte des öffentlichen Interesses selbst zu wahren. Soll dies angesichts der Begrenztheiten staatlichen Handelns vermieden werden, bleibt nur eine ausgleichende Politik der Organisationsbildung oder -stärkung, um das vernachlässigte Interesse über eigene Vertretungsorgane in das korporatistische Arrangement einzubringen. Der Staat hat demnach eine konsequente Politik der ausgleichenden Korporatisierung und Netzwerkbildung zu verfolgen, um den wohlfahrtsstiftenden Nutzen von korporatistischen Arrangements sicherzustellen und die demokratische Legitimation der Verbundproduktion öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten.

Auch für die technische Normung gilt damit, was Czada (1991: 162) bereits anhand anderer Beispiele gezeigt hat: »Staatliche Politik sorgt gewissermaßen dafür, daß die von Olson (1965) für unmöglich erklärte pluralistische Konflikt- und Organisationsdynamik doch zum Zuge kommt, wenn gleich nur als Kind staatlicher Sorge und weniger als Prozeß gesellschaftlicher Selbstorganisation«. Der »Verbraucherrat im DIN«, die »Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN«, die jüngst gegründete »Kommission Arbeitsschutz und Normung«, das »Technische Büro der Europäischen Gewerkschaften« und die Förderung der Europäischen Verbraucherverbände haben verdeutlicht, daß Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen auftreten, um die gesellschaftlichen Machtdifferenzen auszugleichen. Fügt man beispielsweise die deutschen und europäischen Maßnahmen zusammen, so ließe sich die Hypothese aufstellen, daß »in the long run« auch auf europäischer Ebene die Umweltverbände staatliche Organisationshilfen zur Beteiligung an der technischen Regelsetzung erhalten werden.

Damit läßt sich die bereits im Kontext der pluralistischen Demokratietheorie formulierte Staatsaufgabe, innerverbandliche Demokratie sicherzustellen und bestehende Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit auszugleichen, im Hinblick auf die »privaten Regierungen« reaktivieren. Die hier vorgelegte Fallstudie hat deutlich gemacht, daß die staatlich initiierte und instrumentalisierte Organisation von gesellschaftlichen Interessen zu den wichtigsten Instrumenten des Staates gehört. Dies gilt zumindest für Regelungsmaterien, die sich aufgrund ihrer Komplexität dem einfachen »etatistischen« Zugriff entziehen. Die staatlichen Eingriffe in das System organisierter Interessen zielen dabei nicht darauf ab, die Einflußpolitik

einer bereits organisierten Interessengruppe zu unterbinden, sondern vielmehr sollen gegenläufige Positionen, also die Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen, durch Organisationshilfen gestärkt werden. Diese Variante staatlicher Intervention will latente oder nur bedingt organisations- und konfliktfähige Interessen zur Organisationsbildung und zur Einflußpolitik anregen, um auf diesem Wege ausgleichend zu wirken und die pluralistische Dynamik durch die Ergänzung des Spektrums organisierter Interessen zu vervollständigen. Nicht die spontane gesellschaftliche Selbstorganisation, sondern staatliche Organisationshilfen sorgen für eine pluralistische Struktur in dem verbandlichen Verhandlungssystem, und eben dieser »öffentliche Pluralismus« verleiht dem korporatistischen Arrangement eine gewisse Legitimation.

Die eingangs (vgl. Abschnitt 2) genannten demokratiethoretischen Vorbehalte gegenüber korporatistischen Arrangements sind damit zwar nicht vom Tisch, aber sie sind zumindest zu relativieren und zu präzisieren. Die Entlastung der parlamentarisch-territorialen Instanzen durch »externe Dezentralisierung« muß nicht unbedingt demokratiethoretischen Kriterien zuwiderlaufen. Es muß aber gewährleistet sein, daß die im korporatistischen Arrangement anvisierte Konsensbildung »offen (ist) für alle, die sachlich betroffen sind. Sie muß durchsichtig sein, damit ihre Ergebnisse kontrollierbar bleiben. Und sie muß ›Anwälte‹ für die Gruppen und Bedürfnisse einbeziehen, die sich nicht artikulieren oder artikulieren können« (Ritter 1987: 347). In der technischen Regelsetzung hat die staatliche Seite solche Vorgaben gesetzt und gewisse Vorleistungen erbracht, die diesen drei Kriterien der Offenheit, der Transparenz und der Hilfe für organisations- und konfliktsschwache (öffentliche) Interessen zugeordnet werden können. Zudem wurde die verbandliche Regelsetzung an inhaltliche Zielsetzungen der staatlichen Seite angebunden, die Verhandlungslösung also mit der (staatlich vermittelten) Hierarchie in einer Weise verknüpft, die eine Unterordnung der Verhandlungslösung und das »Primat« des Staates (bzw. der europäischen Rechtsetzung) sicherzustellen scheint.

Angesichts dieser prozeduralen Steuerungsleistungen kann den generellen Vorbehalten gegenüber einem »inszenierten Korporatismus« in der Techniksteuerung in einem ersten Argumentationsschritt entgegengehalten werden, daß die privat verfaßten Organisationen mit regelsetzenden Kompetenzen, die mit stillschweigender Duldung oder sogar auf Anregung der zuständigen staatlichen Stellen gebildet wurden, weder vom Parlament noch von anderer Stelle mit formal-rechtlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet wurden. Die generelle Kritik richtet sich ja gegen »private Regierung

gen«, die den rechtsstaatlich regulierten Machtkreislauf ersetzen (also an dessen Stelle treten) oder neben den vertrauten demokratischen Institutionen etabliert werden, ohne deren Kontrolle zu unterliegen. Dies ist jedoch in der technischen Regelsetzung, zumindest in einer streng formalistischen Sicht, nicht der Fall. Die neuen Institutionen erarbeiten mit ihren technischen Regeln lediglich unverbindliche Handlungsempfehlungen, auf die sich die beteiligten Akteure, also die involvierten »interessierten Kreise«, verständigen können. Ob und inwieweit diese technischen Regeln dann auch eine rechtliche Relevanz erlangen, bleibt letztlich in der Hand der demokratisch durch Wahlen legitimierten Entscheidungsträger der Gebietskörperschaften, ihrer nachgeordneten Verwaltungseinheiten oder der Rechtssprechung. An dem formal-rechtlichen Aufbau und Ablauf des politisch-administrativen Systems ändert sich durch die Etablierung von Organisationen mit regelsetzender Kompetenz zunächst einmal überhaupt nichts. Das inszenierte korporatistische Arrangement ergänzt damit bestenfalls die herkömmlichen Verfahrenswege politischer Entscheidungsfindung, es ersetzt sie aber nicht.

Eine solche defensive Position, die den demokratiethoretischen Vorbehalten nur damit begegnen will, das Gewicht der neuen Gremien herunterzuspielen, kann freilich nicht ganz befriedigen, denn eine solche Verteidigungslinie muß angesichts der faktischen Rechtsrelevanz und der endogen erzeugten Bindungswirkung technischer Regeln etwas »blauäugig« erscheinen. Aber in einem zweiten Schritt kann diesem spezifischen Fall eines »inszenierten Korporatismus«, der an die vorgegebenen demokratischen Verfahrenswege angekoppelt und diesen vor- bzw. nachgeschaltet ist, über eine weitere Argumentationsfigur zu einer zusätzlichen demokratiethoretischen Fundierung verholfen werden.⁶

Die Kritiker der verbandlichen Regelsetzung orientieren sich an einem Modell der Wettbewerbsdemokratie, das die Konflikte durch Mehrheitsentscheid der gewählten Repräsentanten und durch autoritative Schlichtung regelt. Die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz entsprechen dem Modell einer solchen Wettbewerbsdemokratie in der Tat nicht. Die Wettbewerbsdemokratie durch Parteien und Parlamente, die die Kritiker damit offensichtlich vor Augen haben, ist allerdings nur ein (wenn auch unverzichtbarer) Teil der Demokratie. Daneben operieren praktisch alle demokratischen Systeme (in jeweils spezifischen Ausprägungen) mit verhandlungs-

6 Dabei nehme ich Bezug auf die neuere demokratiethoretische Diskussion (vgl. insbesondere Sartori 1992 und Scharpf 1993a,b) und übertrage einige der dort abstrakt formulierten Überlegungen auf die technische Regelsetzung privater Organisationen.

demokratischen Strukturen.⁷ Die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz sind eher ein Beispiel für eine solche »Verhandlungsdemokratie«. Die Befürworter einer »regulierten Selbstregulierung« durch regelsetzende Organisationen lassen sich eher von einem Politikmodell leiten, das Interessengegensätze durch Techniken der Kompromißbildung bzw. durch »Konsens« beilegen will.

In demokratiethoretischer Perspektive lassen sich die jeweiligen Voraussetzungen, Vorzüge und Nachteile von majoritären, konkurrenzhaften Strukturen (»Wettbewerbsdemokratie«) und konsensualen Strukturen (»Verhandlungsdemokratie«) gegenüberstellen und abwägen. So lassen sich Mehrheitsregeln damit begründen, daß auch bei unterschiedlichen Präferenzen in dem jeweiligen Gemeinwesen politische Entscheidungen gefällt und durchgesetzt werden sollen. Die demokratische Mehrheitsregel erhöht gewissermaßen die Produktivität des politischen Systems (durch eine Reduzierung der Entscheidungskosten, denn es ist einfacher, eine Mehrheitsentscheidung herbeizuführen als Einstimmigkeit zu erzeugen). Andererseits sind Mehrheitsregeln aus Sicht der Entscheidungsbetroffenen mit dem Risiko verbunden, daß Entscheidungen produziert werden, die der eigenen Präferenz zuwiderlaufen. Diese Problematik gewinnt noch an Virulenz, wenn die Intensität der Präferenzen ungleich verteilt ist, denn dieser Sachverhalt wird bei der Anwendung von Mehrheitsregeln ignoriert, was »bedeutet, daß sie ungleiche Intensitäten gleich behandeln« (Sartori 1992: 225). Dies kann bekanntlich dazu führen, daß das Mehrheitsprinzip von der unterlegenen Seite aufgrund der empfundenen Präferenzintensität (z.B. in Umweltfragen) in Frage gestellt wird. »In existenziellen Fragen läßt man sich nicht überstimmen« (Guggenberger/Offe 1984: 16). Außerdem sind Mehrheitsentscheidungen bei schwierigen Entscheidungsmaterien (z.B. technische Details) häufig ungeeignet, weil die Formulierung und Umsetzung auf die aktive Mitwirkung (z.B. bei der Informationsbeschaffung) aller relevanten korporativen Akteure angewiesen ist, um Fehlentwicklungen und Vollzugsdefizite zu vermeiden.

7 Es ist ein Verdienst von Gerhard Lehbruch, zunächst am Beispiel Österreichs und der Schweiz die »Proporz- oder Konkordanzdemokratie« (Lehbruch 1972) und später anhand von Analysen der föderalen Politikverflechtung und des Neokorporatismus (Lehbruch 1979) weitere Varianten verhandlungsdemokratischer Strukturen aufgedeckt zu haben. Vgl. dazu auch die Beiträge in der Festschrift für Gerhard Lehbruch in Czada/ Schmidt (1993).

Um solchen und anderen »Grenzen der Mehrheitsdemokratie«⁸ zu entgehen, sehen praktisch alle Demokratien auch konsensuale Strukturen vor. Wählerstimmen und parlamentarische Mehrheiten bestimmen nicht allein den politischen Prozeß und seine Ergebnisse. Vielmehr treten häufig Verhandlungslösungen an die Stelle der Mehrheitsentscheidung und Kompromisse regeln die Konflikte. Die »Verhandlungsdemokratie« zielt dabei ab auf Entscheidungen, die die Zustimmung aller betroffenen Interessengruppen finden können. Sofern sich alle Interessengruppen auf das gemeinsame Unterfangen einer Suche nach einer problemgerechten und »gemeinwohl-orientierten« Lösung einlassen und auf eine »kompetitive Orientierung« verzichten⁹, lassen sich in konsensualen Strukturen wohlfahrtsoptimale Ergebnisse sogar eher realisieren als in majoritären Entscheidungsstrukturen¹⁰, die ja Entscheidungen auf Kosten der jeweiligen Minderheit zulassen. Sofern es allerdings um Verteilungsfragen geht und einzelne Interessengruppen vorwiegend kompetitiv agieren, drohen aufgrund des Konsensprinzips der »Verhandlungsdemokratie« Selbstblockaden des politischen Entscheidungsprozesses; durchsetzbar ist dann allenfalls der berühmte »kleinste gemeinsame Nenner« der involvierten Interessen (Scharpf 1993b: 34).

Nun ist es aber völlig verfehlt, mehrheits- und verhandlungsdemokratische Verfahren als eine sich wechselseitig ausschließende Alternative zu behandeln. Sie lassen sich vielmehr in mehrstufigen Prozessen der Politikformulierung und -umsetzung auf eine produktive Weise verschränken. Solche Kombinationen von »Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie« zielen gewissermaßen darauf ab, die Vorzüge beider Demokratiemodelle zu nutzen, ohne die jeweiligen Nachteile hinnehmen zu müssen.

Die technische Regelsetzung durch Gremien funktionaler Repräsentation liefert ein instruktives Beispiel für eine solche Verschränkung. Sie etabliert in ihren pluralistisch besetzten Ausschüssen eine »kleine Verhandlungsdemokratie«, deren Ergebnisse (also die technischen Regeln) in die traditionellen Entscheidungswege (in Politik und Verwaltung bzw. in die Rechtsprechung) einfließen und von den demokratisch legitimierten Institutionen entweder übernommen oder aber – aus welchen Gründen auch immer – wieder verworfen werden können.

Die Ausschüsse der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz bilden in dieser Perspektive »Entscheidungsgruppen«, die nicht nur aufgrund ihrer

8 Vgl. dazu die Beiträge in Guggenberger/Offe (1984).

9 Vgl. dazu Scharpf (1988).

10 Vgl. dazu Scharpf (1992a und 1992b).

Selbsttitulierung als »Ausschüsse« bezeichnen lassen, sondern auch in demokratiethoretischer Perspektive – in der Terminologie von Sartori (1992: 227 ff.) – unter den Begriff »Ausschuß« subsumiert werden können. Ein Ausschuß ist nach Sartori ein spezifisches Element demokratischer Entscheidungsfindung. Er stellt eine zahlenmäßig vergleichsweise kleine Gruppe mit persönlichem Kontakt und hoher Interaktionsdichte dar. Ein Ausschuß soll bestimmte Aufgaben der politischen Entscheidungsvorbereitung erledigen. Ein Ausschuß hat dabei eine Abfolge von Entscheidungen zu bewältigen und bildet so einen »kontinuierlichen Entscheidungskontext«. Ausschüsse arbeiten zwar nach dem Konsensprinzip, unterliegen aber keinem Konsenszwang. In Ausschüssen wird »über Entscheidungen ... gewöhnlich nicht abgestimmt. Und wenn es doch geschieht, dann im allgemeinen nur pro forma, ein Handaufheben fürs Protokoll. Meistens fallen Ausschußentscheidungen einmütig« (Sartori: 229).

Wie aber bei der Analyse der Entscheidungsregeln der technischen Ausschüsse der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz deutlich geworden ist, darf das Konsensprinzip nicht mit einer strikten Einstimmigkeitsregel verwechselt werden. Bei einem Einstimmigkeitsgebot hätte jedes Mitglied eine Vetomacht, aber die ist in einer Ausschußarbeit nicht vorgesehen. Die Arbeitsweise zielt auf den Kompromiß. Zu der gewünschten Einmütigkeit kommt es aufgrund von »do ut des«. Bei einem positiven Verlauf führen zeitverschobene gegenseitige Kompensationen zu einer Einigung. Der Einigungsprozeß basiert aber auf dem »Prinzip der Freiwilligkeit«. Bestehen in wichtigen Punkten unüberwindbare Meinungsverschiedenheiten, so sind diese im Rahmen der Ausschußarbeit nicht beizulegen, denn es kann nicht die Aufgabe der Mitglieder eines solchen Ausschusses sein, nur im Rahmen des wettbewerbsdemokratischen Machtmodells lösbare politische Konflikte zu klären. Dies würde die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz überfordern. Die regelsetzenden Ausschüsse bemühen sich um Konsens, und wo dieser nicht erreicht werden kann, sind wieder die mehrheitsdemokratischen Verfahren (und die dazu legitimierten Institutionen) gefordert.

Der entscheidende Vorzug der Verhandlungslösung in Form von Ausschüssen ist die Antizipation dessen, was bei Mehrheitsentscheidungen grundsätzlich »unter den Tisch fällt«: Die ungleiche Intensität der Präferenzen. Der Ausschuß kann Konsens erzielen, sofern in der Entscheidungsabfolge die Verteilung der Intensitäten der Präferenzen der Mitglieder von einem Tagesordnungspunkt zum nächsten oder von einem Aspekt zum nächsten einer Veränderung unterworfen sind, die Rücksichtnahmen erlauben und auf dieser Basis Tauschgeschäfte ermöglichen. Ausschußmitglie-

der, deren Präferenz bei einer Sachfrage weniger intensiv tangiert ist, sind bereit, Zugeständnisse gegenüber den anderen Ausschussmitgliedern zu machen, denen dieser Aspekt besonders »am Herzen liegt«; umgekehrt erwarten sie entsprechende Gegenleistungen im weiteren Einigungsprozeß. Ausschußentscheidungen werden durch diese wechselseitigen Rücksichtsnahmen zu Positivsummenspielen (d.h. alle Beteiligten gewinnen im Zuge ihrer wechselseitigen Zugeständnisse).

Entscheidend für die Bereitschaft der verschiedenen »interessierten Kreise«, sich an einem solchen zeitaufwendigen Verhandlungsprozeß zu beteiligen und sich immer wieder aufs Neue kompromißbereit zu zeigen, ist freilich die Frage, ob mit der Erstellung eines technischen Regelwerks tatsächlich ein »Positivsummenspiel« der skizzierten Art erreicht wird. Die Umsetzung der technischen Regeln, zumindest der regulativen technischen Regeln, hängt davon ab, ob sich die zuständigen Instanzen des Staates (Legislative, Exekutive oder Judikative) in ihrer jeweiligen Politik bzw. Entscheidungsfindung tatsächlich an den technischen Regeln der Ausschüsse im Verbandssektor orientieren.

Aber auch diese für die Funktionsfähigkeit des korporatistischen Arrangements unverzichtbare »Selbstbeschränkung des Staates« ist gewissermaßen »vertraglich« abgesichert. Sowohl in dem Normenvertrag zwischen der Bundesregierung und dem DIN (nationale Ebene) als auch in den Vereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den europäischen Normenorganisationen sind faktisch Zusagen darüber enthalten, daß die staatliche Seite auf die Arbeitsergebnisse der Normenorganisationen zurückgreift, sofern diese den staatlichen Anforderungen entsprechen.

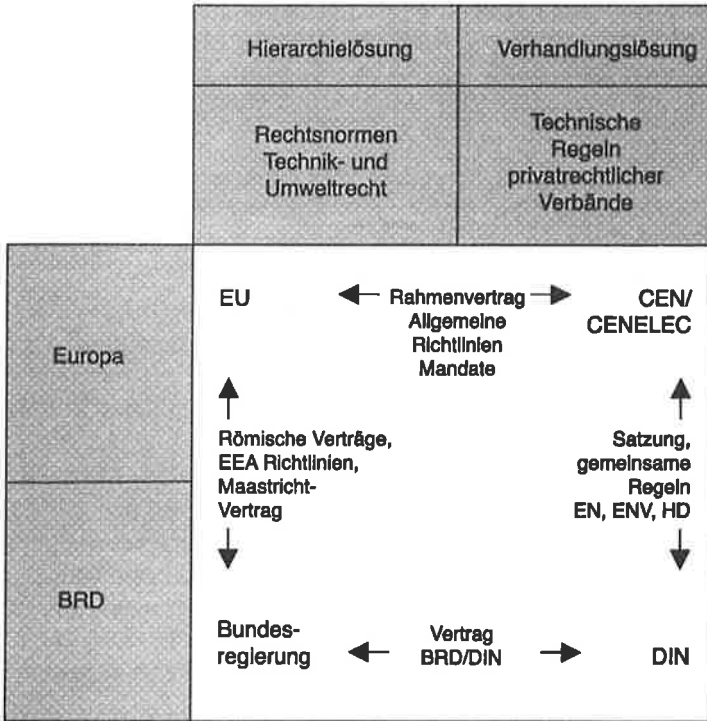
Die staatliche Seite hat mit der Duldung bzw. »Inszenierung« korporatistischer Formen der Erstellung eines technischen Regelwerks einen Politikansatz gewählt, der zur Vor- und Nachbereitung ihrer eigenen Entscheidungen oder zu ihrer Ergänzung die Produktivität einer »verhandlungsdemokratischen Lösung« nutzen will. Sofern dieser Ansatz aufgrund mangelnder Orientierung an einer gemeinsamen Problemlösung und mangelnder Kooperations- und Konsensbereitschaft der »interessierten Kreise« scheitert oder zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, wird der gesamte Entscheidungsdruck der Techniksteuerung auf die herkömmlichen Institutionen zurückverwiesen. Die Selbstbeschränkung des Staates steht unter Vorbehalt. Sofern es aber in den Organisationen mit regelsetzender Kompetenz gelingt, problemangemessene Perspektiven zu finden und im Konsens einer »Verantwortungsgemeinschaft« zu verabreden, wäre es ausgesprochen destruktiv, die in technischen Regeln fixierten Leitbilder und Maßnahmenvorschlä-

ge nicht aufzugreifen und in »reale Politik« zu überführen, denn die Handlungsfähigkeit der Organisationen mit regelsetzender Kompetenz ist ja ihrerseits darauf angewiesen, daß den Beteiligten die Früchte ihrer Positivsummenspiele durch entsprechende Entscheidungen der zuständigen staatlichen Instanzen auch tatsächlich zugeführt werden.

Die steuerungs- und demokratietheoretisch begründbare Verschränkung von »Hierarchie und Verhandlung« ergibt damit ein neues Bild. Die vorliegende Untersuchung hat zeigen können, daß die staatliche Seite mit einer Reihe formaler und kompensatorischer Maßnahmen versucht, die Funktionsfähigkeit verbandlicher Verhandlungssysteme sicherzustellen und zugleich demokratietheoretisch begründete Vorbehalte gegenüber der verbandlichen Regelsetzung im Bereich der Technik zu entkräften. Was die formalen Aspekte betrifft, erfolgt die Techniksteuerung demnach sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene durch (staatliche und supra-staatliche) Rechtsnormen und verbandlich erstellte technische Regeln, wobei die Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung in der vertikalen Dimension (also zwischen der europäischen und der nationalen Ebene) durch die Römischen Verträge, die mittlerweile durchgesetzten Vertragsergänzungen einschl. der Einheitlichen Europäischen Akte (staatliche Seite) und vertragliche Vereinbarungen zwischen den nationalen und europäischen Normungsinstitutionen (verbandliche Seite) erfolgt ist. In der horizontalen Dimension (also zwischen den rechtsetzenden staatlichen und europäischen Institutionen einerseits und den ausdrücklich anerkannten verbandlichen Normungsinstitutionen andererseits) sind ebenfalls durch Rahmenverträge und allgemeine Leitlinien prozedurale Festlegungen getroffen worden, die zum einen das Verhältnis zwischen der (staatlichen und europäischen) Rechtsetzung (Hierarchie) und der technischen Regelsetzung der Normungsinstitutionen (Verhandlung) und zum anderen die Verfahrenswege in der technischen Normung klären (vgl. Abb. 17).

Die Studie hat gezeigt, daß der Staat durchaus über die »prozedurale Steuerung« auf die Organisation und das Verfahren, und das heißt auch: auf die Politikergebnisse korporatistischer Arrangements Einfluß nehmen kann. Die keineswegs mehr vollständig verbandsautonomen »privaten Regierungen« lassen sich in einen formalisierten, verfahrensmäßig strukturierten Gesamtzusammenhang einordnen, der eine gewisse Transparenz und Kontrolle (sowohl durch parlamentarische oder exekutive Instanzen als auch durch die Öffentlichkeit, die sich aufgrund vorgeschriebener Publikationspflichten sachkundig machen kann) sicherstellt. Aufgrund des konditionalen Zusammenhanges von institutionellen Strukturen und substanziellen Poli-

Abb. 17: Verknüpfung politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen in der technischen Regelsetzung



tikergenerierten kann der Staat dem Handeln von gesellschaftlichen Gruppen einen »finalisierten« Handlungsrahmen schaffen, der ökonomischen Machtmißbrauch begrenzt und beispielsweise bei regulativen Normen für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz auch durch korporatistische Arrangements ein vergleichsweise hohes Sicherheitsniveau erreichen kann. Daraus folgt, daß sich die »Grenzen« zwischen staatlicher und verbandlicher Zuständigkeit durchaus verschieben und öffentliche Aufgaben in die sachlichen Domänen korporatistischer Arrangements übertragen lassen, ohne daß damit unbedingt Rückschritte – im eingangs genannten Sinne einer »output-orientierten« (Scharpf 1970) Demokratietheorie – verbunden sein müssen.

Der Staat beteiligt sich – was zunächst aus der Sicht eines traditionellen Staatsverständnisses befremden mag – als »interessierter Kreis« – wie viele andere »Kreise« auch – an korporatistischen Arrangements, wie hier am Beispiel der technischen Regelsetzung gezeigt wurde. Er verzichtet damit zwar auf exklusive Hoheitlichkeit und wirkt »nur« als »normaler Mitspieler« in den Gremien funktionaler Repräsentation mit, muß sich also den dort geltenden Spielregeln unterwerfen und um die Zustimmung der Beteiligten bemühen, aber er kann gleichwohl mit einer Berücksichtigung seiner Anliegen rechnen, denn der Staat kann – und dies im Gegensatz zu allen anderen Beteiligten – die von ihm als besonders relevant eingestuften und politisch brisanten Regelungsmaterien (bspw. eine Grenzwertfestlegung) jederzeit dem Zuständigkeitsbereich des korporatistischen Arrangements entziehen und in ein Rechtssetzungsverfahren überführen.

Dieser Sachverhalt unterscheidet die technische Regelsetzung von der Tarifautonomie, die verfassungsrechtlich abgesichert und damit als verbandliche Zuständigkeit festgeschrieben ist. Herschel (1972: 7) hat zutreffend herausgestellt, daß die technische Regelsetzung in verbandlicher Zuständigkeit »nicht irgendwie verfassungsmäßig abgesichert ist. Es ist hier anders als im Tarifvertragswesen. Dort gibt es durch den Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes eine Garantie für die Sozialpartner auf verfassungsmäßiger Grundlage, so daß hier eine Gestaltung nach freiem Ermessen möglich ist und sein muß... Das fehlt im Falle der Regeln der Technik, sie können also nicht gestützt auf die Verfassung ihr Dasein behaupten, sondern nur durch ihre eigene Autorität, vor allem aber durch ihre eigene Brauchbarkeit, sowohl in rein technischer Hinsicht als auch unter dem Gesichtspunkt der Verantwortung für die Lebensgüter, die mit der Technik in Berührung kommen.« Diese Argumentation darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß einer »etatistischen« Regelsetzung aufgrund der in liberal-demokratischen Gesellschaften verbrieften Freiräume von Wirtschaft und Wissenschaft, die auch Innovationsspielräume für privates Handeln offenhalten, gewisse Grenzen gesetzt sind¹¹, die aber von der staatlichen Seite im Einzelfall jederzeit zur Disposition gestellt werden können.

Diese Option verleiht dem Staat grundsätzlich auch innerhalb der korporatistischen Arrangements eine überdurchschnittliche Verhandlungsstärke. Gleichzeitig mag der staatliche Regelungsvorbehalt der Verhandlungslösung – vermittelt über die Nicht-Intervention des Staates – eine gewisse Legitimation verleihen. Die komplexe Verschränkung von Hierarchie und

11 Vgl. dazu auch van den Daele (1989: 95).

Verhandlung durch eine institutionalisierte Kopplung von territorialer und funktionaler Repräsentation erlaubt demnach auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten eine Überführung politischer Gestaltungsabsichten in korporatistische Arrangements, sofern diese einer staatlichen Kontrolle unterliegen. Dies gilt selbst dann, wenn mit den politischen Gestaltungsabsichten Umverteilungseffekte verbunden sind, denn das »bargaining in the shadow of the law« kann auch die erforderliche Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft für eine (damit ohnehin als unvermeidbar erscheinende) Umverteilung schaffen, die bei einer Verhandlungslösung ohne hierarchische Anbindung kaum vorstellbar wäre.

Eine zusammenfassende Bewertung dieses über entsprechende Verträge auch institutionell gefestigten Netzwerkes führt damit zu dem Ergebnis, daß die Potenzen des Staates, wenn sie schon eine wirksame hierarchische Lösung der überaus komplexen Probleme der Techniksteuerung nicht selbst leisten können, doch immerhin der alternativ aufgerufenen Verhandlungslösung technischer Regelsetzung einen spezifischen Kontext geben. Dieser Kontext kann zwar die für Verhandlungslösungen charakteristischen Grenzen und Unzulänglichkeiten nicht vollends aus der Welt schaffen. Aber die wohlfahrtsstiftenden Leistungen und die Legitimation von Verhandlungslösungen können erheblich erhöht (bzw. ihre gesamtgesellschaftlichen Externalitäten erheblich gemindert) werden, wenn diese im »Schatten des Rechts« bzw. im »Schatten staatlicher Autorität« verankert werden.

In dieser Studie wurden mehrere Zusammenhänge angesprochen, die mit einer solchen »Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung« verbunden sein können: Erstens kann der Staat die Verfahrensregeln festlegen, unter denen im verbandlichen System technischer Regelsetzung Einigung erzielt werden soll. Zweitens kann der Staat auf die Zusammensetzung der regelsetzenden Gremien Einfluß nehmen und die zu beteiligenden Interessengruppen bzw. die korporativen Akteure bestimmen, auf deren Mitwirkung und Zustimmung es bei den Verhandlungen zur Festlegung technischer Regeln ankommen soll. Im Einzelfall kann der Staat sogar die korporativen Akteure, die als Sachwalter bestimmter öffentlicher Interessen in den regelsetzenden Gremien auftreten sollen, selbst durch Gründungs- oder andere Organisationshilfen aufbauen und stärken. Die Studie hat deutlich gemacht, daß die »prozedurale Steuerung« letztlich auch staatliche Entscheidungen darüber beinhaltet, wer die relevanten »interessierten Kreise« sind, die in der verbandlichen Regelsetzung Einfluß nehmen sollen, und welche Ressourcen ihnen zur Durchsetzung ihrer Belange zur Verfügung stehen. Gesellschaftliche Machtunterschiede werden nicht unbedingt unverändert in korporati-

stischen Arrangements reproduziert. Sollte sich erweisen, daß bestimmte Interessen aufgrund spezifischer Organisationsschwächen nicht hinreichend in die korporatistischen Arrangements eingebunden sind, kann der Staat Organisationshilfen gewähren und die Präsenz dieser Interessen gezielt fördern. Drittens kann der Staat die im verbandlichen System der technischen Regelsetzung ausgehandelten Kompromisse der »interessierten Kreise« von fachlich ebenfalls qualifizierten staatlichen Stellen im Hinblick auf ihre sachliche Eignung (oder zumindest wenigstens im Hinblick auf die prozeduralen Aspekte ihrer Erstellung) überprüfen.

Da die Organisationen mit regelsetzender Kompetenz nicht selbst über die Machtmittel verfügen, die Einhaltung ihrer technischen Regelwerke durch die Adressaten auch durchzusetzen, müssen die technischen Regeln, also die Verhandlungsvereinbarungen der beteiligten »interessierten Kreise«, letztlich durch legislative oder administrative Entscheidungen in bindendes Recht umgesetzt und solchermaßen »implementiert« werden. Diese Angewiesenheit auf eine aktive staatliche Zustimmung und Nutzung eröffnet der staatlichen Seite auch immer die Möglichkeit einer Ablehnung. Über diesen faktischen Anerkennungsvorbehalt kann der Staat auch die »Fairness« in der verbandlichen Verhandlung erhöhen und opportunistische Strategien einzelner Interessengruppen unterbinden.

Die hier am Beispiel der technischen Regelsetzung exemplarisch dargestellten Ansatzpunkte einer Demokratisierung privater Regierungen und einer Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung sollten auch auf andere Anwendungsfelder korporativer Repräsentation übertragbar sein. Damit läßt sich abschließend mit Bezug auf das im zweiten Kapitel dargelegte Dilemma der politischen Verbändesoziologie, die bislang zwischen den Steuerungspotentialen organisierter Interessen und dem Demokratiepостulat keine tragfähige Verknüpfung finden konnte, festhalten, daß jene Steuerungsmodelle, die die funktionalen Vorzüge korporatistischer Arrangements nutzen, um die ansonsten überlasteten territorialen Repräsentationsformen durch funktionale Repräsentationsformen zu ergänzen, durchaus die normativen Gehalte einer (partizipatorischen) Demokratietheorie aufgreifen und die faktisch für Regierungsfunktionen zuständigen Verhandlungssysteme einer partizipativen Steuerung unterwerfen können. Die Verschränkung der funktional-korporatistischen und territorial-parlamentarischen Mechanismen der Regulierung erlaubt es zudem, die korporatistischen Arrangements mit ihren spezifischen Steuerungsvorteilen für öffentliche Belange zu nutzen, ohne zugleich die Kontrolle über die öffentliche Aufgabenwahrnehmung der privaten Regierungen zu verlieren.

Literatur

- Abromeit, Heidrun 1993: *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Alemann, Ulrich von 1977: Innerverbandliche Demokratie – Privatsache oder Politikum? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 8/77*: 3–22.
- Alemann, Ulrich von 1985: Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Transformation? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 49/85*: 3–21.
- Alemann, Ulrich von 1987: *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Alemann, Ulrich von (Hrsg.) 1981: *Neokorporatismus*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Alemann, Ulrich von / Forndran, Erhard (Hrsg.) 1983: *Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff sozialwissenschaftlicher Lehre und Analyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G. (Hrsg.) 1979: *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Alemann, Ulrich von / Heinze, Rolf G. 1979: Neo-Korporatismus. Zur neuen Diskussion eines alten Begriffs. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 10: 469–487.
- Algieri, Franco / Rometsch, Dietrich 1994: Europäische Kommission und organisierte Interessen: Die Rolle des »Ausschußwesens« und Ansätze für einen strukturierten Dialog. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 131-149.
- Altmann, Norbert / Deiß, Manfred / Döhl, Volker / Sauer, Dieter 1986: Ein »Neuer Rationalisierungstyp« – neue Anforderungen an die Industriesoziologie. In: *Soziale Welt* 37 (2/3): 189–207.
- Anderl, R. 1993: Produktmodell für Mechanik und Elektrotechnik. In: DIN (Deutsches Institut für Normung) (Hrsg.), *Referatensammlung CIM-Ergebnisse aus Forschung und Praxis. Resultate und Anwendernutzen aus dem KCIM-Projekt zur Entwicklungsbegleitenden Normung für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin/Köln: Beuth.
- Anderson, Charles W. 1979: Political Design and the Representation of Interests. In: Philippe C. Schmitter / Gerhard Lehmruch (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 271–297.

- Anheier, Helmut K. / Seibel, Wolfgang (Hrsg.) 1989: *The Nonprofit Sector: International and Comparative Perspectives*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Anselmann, Norbert 1986: Die Rolle der Europäischen Normung bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes. In: *RIW – Recht der internationalen Wirtschaft* 32 (12): 936–941.
- Anselmann, Norbert 1990: Europäische Normen: Die Industrie nimmt der EG die Arbeit ab. In: *EGmagazin* (3): 24–26.
- Anselmann, Norbert 1991: *Technische Vorschriften und Normen in Europa. Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung* (Unternehmenspraxis in der EG, Band 17). Bonn: *Economica*.
- Armingeon, Klaus 1983a: *Neo-Korporatistische Einkommenspolitik: Eine vergleichende Untersuchung von Einkommenspolitiken in westeuropäischen Ländern in den 70er Jahren*. Frankfurt am Main: Campus.
- Armingeon, Klaus 1983b: Neo-Korporatistische Einkommenspolitik im internationalen Vergleich. In: *Journal für Sozialforschung* 23: 441 ff.
- Armingeon, Klaus 1988: *Die Entwicklung der deutschen Gewerkschaften 1950–1985*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Armingeon, Klaus 1989: Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsentwicklung in der achtziger Jahren: Ein Vergleich der OECD-Länder. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (4): 603–628.
- Arnim, Hans Herbert von 1977: *Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzung allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie*. Frankfurt am Main: Metzner-Verlag.
- Arnim, Henning von 1985: Technische Normen – Handelshemmnisse innerhalb der EG? In: *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern* 61 (11): 328–332.
- Bach, Maurizio 1994: Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung. Tendenzen der europäischen Staatswerdung. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 109–134.
- Bachrach, Peter / Baratz, Morton: 1962: Two Faces of Power. In: *American Political Science Review* 56: 547–952.
- Backherms, Johannes 1978: *Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als Beliehener. Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Beleihung*. Schriften zum Wirtschafts-, Handels-, Industrierecht, Band 22. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.
- Baethge, Martin / Overbeck, Herbert 1986: *Zukunft der Angestellten. Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung*. Frankfurt am Main: Campus.
- Baldwin, Robert / Daintith, Terence 1992: *Harmonization and Hazard: Regulating Workplace Health and Safety in the EC*. London: Graham and Trotman.
- Balke, S. 1972a: Betrachtungen zum Verhältnis Technik und Staat. In: Gemeinschaftsausschuß der Technik (Hrsg.), *Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung*. GdT-Schriftenreihe Nr. 4. Düsseldorf: GdT, 5.
- Balke, S. 1972b: Regeln der Technik sind ein hervorragendes Feld technisch-wirtschaftlicher-sozialer Selbstverantwortung und staatsentlastender privatrechtlicher Betätigung. In: Gemeinschaftsausschuß der Technik (Hrsg.), *Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung*. GdT-Schriftenreihe Nr. 4. Düsseldorf: GdT, 29–30.

- Bator, Francis M. 1958: The Anatomy of Market Failure. In: *Quarterly Journal of Economics* 72: 351–379.
- Battis, Ulrich / Gusy, Christoph 1988: *Technische Normen im Baurecht* (Umweltrechtliche Studien 3, hrsg. von Ulrich Battis, Eckard Reh binder und Gerd Winter). Düsseldorf: Werner.
- Bauer, Hartmut 1987: Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht. In: *Verwaltungs-Archiv* 78 (3): 241–268.
- Bauerdick, Johannes 1991: Technische Sicherheit und Arbeitsschutz: Von staatlicher Kontrolle zur verbandlichen Selbstregulierung. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«. Bochum.
- Bauerdick, Johannes 1993: *Verbandliche Regulation und staatliche Intervention im Arbeitsschutz*. Berlin: edition sigma.
- Bauerdick, Johannes / Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1993: Herausforderungen an die berufliche Weiterbildung. In: Erich Staudt (Hrsg.), *Personalentwicklung für die neue Fabrik – Anforderungen, Konzepte, Organisation*. (Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme 4). Opladen: Leske + Budrich, 165–179.
- Baum, Dieter 1986: Das berufsgenossenschaftliche Vorschriften- und Regelwerk. In: *DIN-Mitteilungen* 65 (3): 153–156.
- Beck, Ulrich 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich 1988: *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Behr, Marhild / Hirsch-Kreinsen, Hartmut 1988: Arbeitsgestaltung bei CIM-Einführung. In: *VDI-Z* 130 (7): 18–21.
- Bentley, Arthur F. 1949: *The Process of Government. A Study of Societal Pressures*. Evanston/Ill. (1. Aufl. Chicago 1908).
- Benz, Arthur 1990: Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung. In: *Die Verwaltung* 23: 83–98.
- Berg, Wilfried 1985: Vom Wettlauf zwischen Recht und Technik. In: *Juristenzeitung* 40: 401–407.
- Berger, Susanne (Hrsg.) 1981: *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berghaus, Hartwig 1991a: Richtlinienpolitik der EG. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (1): 10–11.
- Berghaus, Hartwig 1991b: Die Zertifizierungspolitik der EG-Kommission im Rahmen der Europäischen Harmonisierung. In: *Die Berufsgenossenschaft* (1): 4–7.
- Berghaus, Hartwig 1991c: Die Grundlagen der Europäischen Zertifizierungspolitik – Konsequenzen für EG-Staaten und Drittländer. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (4): 214–217.
- Bergmann, Joachim 1973: Organisationsinterne Prozesse in kooperativen Gewerkschaften. In: *Leviathan* 2: 242 ff.
- Bergmann, Joachim / Jacobi, Otto / Müller-Jentsch, Walther 1976: *Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen*. Frankfurt am Main/Köln: Europäische Verlagsanstalt.
- Bergmann, Joachim (Hrsg.) 1979: *Beiträge zur Soziologie der Gewerkschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Bernholz, Peter 1976: Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. In: Ernst-Bernd Blümle/Walter Wittmann (Hrsg.), *Verbände*. Stuttgart: Fischer, 6–13.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin 1976: Vorschläge zur Kontrolle des Verbandseinflusses im Parlamentarischen Regierungssystem. In: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. München/Wien: Olzog, 221–236.
- Beyme, Klaus von 1980: *Interessengruppen in der Demokratie*. München: Piper.
- Beyme, Klaus von 1981: Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit? In: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 80–91.
- Beyme, Klaus von 1989: Konfliktorische und kooperative Gewerkschaftspolitik. Eine überwundene Alternative? In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40 (1): 19–28.
- Beyme, Klaus von 1991: *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von 1994: Die Renaissance der Integrationstheorie. Zentripetale Kräfte und funktionale Sachzwänge in der Maastricht-Runde der Europäischen Einigung. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 27–43.
- Bhagwati, Jagdish N. 1980: Lobbying and Welfare. In: *Journal of Public Economics* 14: 355–363.
- Bieber, Roland / Dehousse, Renaud / Pinder, John / Weiler, Joseph H.H. (Hrsg.) 1988: *One European Market? Baden-Baden: Nomos*.
- Biedenkopf, Kurt H. / Voss, Rüdiger von (Hrsg.) 1977: *Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität. Von der Rolle der Verbände, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen in der Politik*. Stuttgart: Verlag Bonn aktuell.
- Billerbeck, Ulrich / Erd, Rainer / Jacobi, Otto / Schudlich, Edwin 1982: *Korporatismus und gewerkschaftliche Interessenvertretung*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bjur, Wesley E. 1975: The International Manager and the Third Sector. In: *Public Administration Review* 35: 463–467.
- Blanke, Burckard 1977: Verbände in der Parteiendiskussion. Zu Fragen des Verhältnisses von Parteien und Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B8/77: 45–54.
- BMFT (Bundesministerium für Forschung und Technologie) 1988: *Fertigungstechnik. Programm 1988–1992*. Bonn.
- BMW (Bundesministerium für Wirtschaft) (Hrsg.) 1990: *Studienreihe 71: Bericht der Arbeitsgruppe »Rechtsetzung und technische Normen«*. Bonn.
- Böckenförde, Dieter 1987: Die Verwendung des Begriffs »Allgemein anerkannte Regeln der Technik« und die Einbeziehung der DIN-Normen in das öffentliche Baurecht, insbesondere in die Bauordnungen der Länder. In: Normenausschuß Bauwesen (NABau) im DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Die Regeln der Technik und die DIN-Normen im öffentlichen und zivilen Baurecht. Kolloquium am 28. Januar 1987*. Berlin/Köln: Beuth, 29–39.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1976: Die politischen Funktionen wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der »Regierbarkeit«. In: *Der Staat* 15: 457–483.

- Böhme, Gernot 1984: Der normative Rahmen wissenschaftlich-technischen Handelns. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. (DIN-Normungskunde 21). Berlin/Köln: Beuth, 11–20.
- Böshagen, Ulrich 1990: Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse: Europäische Produktstandards?. In: Lothar F. Neumann (Hrsg.), *Europa konkret. Zehn Beiträge zur Gestaltung des EG-Binnenmarktes*. Baden-Baden: Nomos, 53–62.
- Böshagen, Ulrich 1991: Normung. In: Jürgen Schwappach (Hrsg.), *EG-Rechtshandbuch für die Wirtschaft*. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 97–133.
- Böshagen, Ulrich 1992: Normung und Zertifizierung im EG-Binnenmarkt 1993. Analyse und Prognose aus der Sicht Mitte 1991. In: *DIN-Mitteilungen* 71 (1): 24–27.
- Böttger, J. 1979: Ursachen und Wirkungen des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Normungsinstitut e.V. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Technische Normung und Recht*. (Normungskunde 14). Berlin/Köln: Beuth, 31–42
- Bohne, Eberhard 1980: Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug. In: Erhard Blankenburg / K. Lenk (Hrsg.), *Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 20–80.
- Bohne, Eberhard 1981: *Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bohne, Eberhard 1984: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. In: *Verwaltungsarchiv* 75 (4): 343–373.
- Bolenz, Eckardt 1987: *Technische Normung zwischen »Markt« und »Staat«*. Untersuchungen zur Funktion, Entwicklung und Organisation verbandlicher Normung in Deutschland. Wissenschaftsforschung, Report 32, Universität Bielefeld, Universitätsschwerpunkt Wissenschaftsforschung. Bielefeld: Kleine.
- Bollmacher, Heinz / Grefen, Klaus 1992: Luftreinhaltung europaweit harmonisieren. In: *Umwelt* 22 (1/2): 31–32.
- Bopp-Schmehl, Annemarie / Heibült, Uwe / Kypke, Ulrich 1984: *Technische Normung und Verbraucherinteressen im gesellschaftlichen Wandel*. Frankfurt am Main: Haag + Herchen.
- Bosserhoff, Hans-Walter 1980: Sechs Jahre Verbraucherrat. In: *DIN-Mitteilungen* 59 (11): 670–676.
- Bosserhoff, Hans-Walter 1987a: Europäisches Forum über Verbraucher und Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 66 (11): 525–526.
- Bosserhoff, Hans-Walter 1987b: Prioritätenprogramm für die Normung von Konsumgütern – verbrauchergerechte Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 66 (11): 530–534.
- Braun, Wolfgang 1987: *Die Organisation ökonomischer Aktivitäten. Eine Einführung in die Theorie der Institutionen*. Wiesbaden: Gabler.
- Breitling, Rupert 1960/61: Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung: »Pressure Groups«, Interessengruppen, Verbände. In: *Politische Vierteljahresschrift* 1/2: 47–73.
- Brennecke, Volker 1988: Technikgestaltung durch private Verbände. Eine politikwissenschaftliche Untersuchung umwelttechnischer Normbildung am Beispiel der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft. Diplomarbeit, Universität Hamburg.
- Brennecke, Volker 1989: Technische Regeln in der Luftreinhaltung. In: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 12 (1): 48–63.

- Breuer, Rüdiger 1976: Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 101: 46–88.
- Brinkmann, Werner 1976: *Die Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Tätigkeit bei der überbetrieblichen Normung*. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.
- Brinkmann, Werner 1984: *Rechtliche Aspekte der Bedeutung von technischen Normen für den Verbraucherschutz*. (DIN-Normungskunde 20). Berlin/Köln: Beuth.
- Brittan, Samuel 1975: The Economic Contradictions of Democracy. In: *British Journal of Political Science* 5: 129–159.
- Brödner, Peter 1985: *Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik*. Berlin: edition sigma.
- Brugger, Winfried 1987: Rechtsprobleme der Verweisung im Hinblick auf Publikation, Demokratie und Rechtsstaat. In: *Verwaltungsarchiv* 78: 1–44.
- Brunner, Ursula 1982: *Rechtsetzung durch Private. Private Organisationen als Verordnungsgeber*. Dissertation, Zürich.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon 1971: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. / Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon 1980: *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas: Texas A & M University Press.
- Buchholz, Edwin 1969: *Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft: eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände*. (Tübinger Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Band 6). Tübingen: Mohr.
- Budde, Eckart 1975: Normung und Kartellgesetz ergänzen sich. In: *DIN-Mitteilungen* 54 (9): 420–422.
- Budde, Eckart 1976: Kartellrecht und DIN-Normen. In: *DIN-Mitteilungen* 55 (12): 572–576.
- Budde, Eckart 1980: Die Begriffe »Anerkannte Regeln der Technik«, »Stand der Technik« und »Stand von Wissenschaft und Technik« und ihre Bedeutung. In: *DIN-Mitteilungen* 59 (12): 738–739.
- Budde, Eckart 1982: DIN-Normen und Rechtsvorschriften. In: *DIN-Mitteilungen* 61: 439–442.
- Budde, Eckart 1984: Zur Bedeutung technischer Regeln in der Rechtssprechungspraxis der Richter. Sind technische Normen antizipierte Sachverständigengutachten? In: *DIN-Mitteilungen* 63: 248–250.
- Budde, Eckart 1987: Grundsätze der Normungsarbeit nach DIN 820. In: Normenausschuß Bauwesen im Deutschen Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Die Regeln der Technik und die DIN-Normen im öffentlichen und zivilen Baurecht*. Berlin/Köln: Beuth, 9–16.
- Budde, Eckart / Reihlen, Helmut 1982: DIN-Normen und Rechtsvorschriften. In: *DIN-Mitteilungen* 61 (8): 439–442.
- Bulling, Manfred 1989: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 42 (7): 277–289.
- Bundesrepublik Deutschland – DIN (Deutsches Institut für Normung e.V.) 1975: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN-Deutsches Institut für Normung vom 5.6.1975. In: *DIN-Mitteilungen* 54: 359–364.

- Buss, Peter 1981: Die Arbeitsweise der gewerblichen Berufsgenossenschaften und ihrer Fachausschüsse und ihre Zusammenarbeit mit dem DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 60 (3): 163–165.
- Buss, Peter 1984: Zusammenarbeit der gewerblichen Berufsgenossenschaften mit dem DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 63 (6): 295–296.
- Buss, Peter / Eiermann, W. 1982: Berufsgenossenschaften und DIN schlossen Vertrag. In: *Die Berufsgenossenschaft* (11): 662–664.
- Calazzo, C. 1979: Einflüsse der Normung auf die Wirtschaft und die Verbraucher. In: DIN Deutsches Institut für Normung (Hrsg.), *Wirtschaftlichkeit der Normung*. (Normungskunde 13). Berlin/Köln: Beuth.
- Callies, Christian / Wegener, Bernhard (Hrsg.) 1992: *Europäisches Umweltrecht als Chance. Die Umweltpolitik der EG und die Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände*. Tausenstein: Blottner.
- Campbell, John L. / Hollingsworth, J. Rogers / Lindberg, Leon 1991: *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cawson, Allen 1983: Functional Representation and Democratic Politics: Towards a Corporatist Democracy? In: Graene Duncan (Hrsg.), *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 173–184.
- Cawson, Alan 1986: *Corporatism and Political Theory*. New York: Basil Blackwell.
- Cawson, Alan (Hrsg.) 1985: *Organized Interests and the State. Studies in Mesocorporatism*. London: Sage.
- Cecchini, Paolo 1988: *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*. Baden-Baden: Nomos.
- Claus, Joachim 1992: Research & Development Programmes & Standardization: The RACE Programme. In: CEN/CENELEC/ETSI (Hrsg.): *Standards for Europe 1993 Onwards. The Second Annual European Standardization Conference, Brussels 9–10 November 1992*.
- Coase, Ronald H. 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3: 1–44.
- Coase, Ronald H. 1984: The New Institutional Economics. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 140: 229–231.
- Cohen, Joshua / Rogers, Joel 1990: Secondary Associations and Democratic Governance. In: *Politics and Society* 20 (4): 393–472.
- Coleman, James S. 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- O'Connell, Brian (Hrsg.) 1983: *America's Voluntary Spirit. A Book of Readings*. New York: The Foundation Center.
- O'Connor, R.M. 1990: *Standards, Technical Regulations and Quality Assurance – What Will Change? What Implications for Community S&T Policy*. Commission of the European Communities MONITOR/SAST Activity Strategic Analysis in Science and Technology, Version 3, July 1990.
- Corbett, Richard 1987: The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act. In: Roy Price (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London, 238–272.
- Cornu, Jozef 1992: Standardization: A Vital Stepping Stone between Corporate R&D and Market Attractive Products. In: CEN/CENELEC/ETSI (eds.): *Standards for Europe 1993 Onwards. The Second Annual European Standardization Conference, Brussels 9–10 November 1992*.

- Crozier, Michel / Huntington, Samuel P. / Watanuki, Joji 1975: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Czada, Roland 1991: Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In: Hans-Hermann Hartwich / Götrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und »Staatskunst«. Theoretische Konzepte und empirische Befunde*. Opladen: Leske + Budrich, 151–173.
- Czada, Roland 1992: Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: zur politischen Logik kollektiven Handelns. In: Klaus Schubert (Hrsg.), *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 57–78.
- Czada, Roland / Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Czada, Roland / Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1991: *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt am Main: Campus/Boulder, Colorado: Westview Press.
- Daele, Wolfgang van den 1989: Restriktive oder konstruktive Technikpolitik? In: Joachim Jens Hesse / Rolf Kreibich / Christoph Zöpel (Hrsg.), *Zukunftsoptionen – Technikentwicklung in der Wissenschafts- und Risikogesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 91–110.
- Dehousse, Renaud 1992: Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community. In: *Journal of Common Market Studies* XXX (4): 383–402.
- Deiseroth, Dieter 1986: *Großkraftwerke vor Gericht: Studie zu den Auseinandersetzungen um Energie, Arbeitsplätze und Umweltschutz vor den Verwaltungsgerichten in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main/New York: Peter Lang.
- Denninger, Erhard 1989: Wissenschaftlich-technischer Sachverstand und staatliche Technologiesteuerung durch Recht. In: Axel Honneth / Thomas McCarthy / Claus Offe / Albrecht Wellmer (Hrsg.), *Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 627–656.
- Denninger, Erhard 1990: *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Deppe, Frank 1979: *Autonomie und Integration. Materialien zur Gewerkschaftsanalyse*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Dettling, Warnfried 1976: Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? In: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. München/Wien: Olzog, 7–31.
- Dettling, Warnfried (Hrsg.) 1976: *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. München/Wien: Olzog.
- Dey, W. 1987: Zusammenarbeit mit den Berufsgenossenschaften, oder: Ist die Erstellung von Regelwerken noch zeitgemäß?. In: *DIN-Mitteilungen* 66: 393–395.
- DGB 1991: *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung vom 8. Oktober 1990*. Düsseldorf.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. 1975: Partnerschaft. Zum Normenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V. In: *DIN-Mitteilungen* 54: 365–367.

- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. 1991: Stellungnahme des DIN zum Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 70: 265–268.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1978: *Verzeichnis deutscher und internationaler Regelwerke*. Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1979: *Technische Normung und Recht*. (DIN-Normungskunde 14). Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1984: *Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. (DIN-Normungskunde 21). Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1987a: *Grundlagen der Normungsarbeit im DIN*. 5., geänderte Auflage. Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1987b: *Normung von Schnittstellen für rechnerintegrierte Produktion (CIM)*. (DIN-Fachbericht 15). Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1987c: *Memorandum zur Normung von Schnittstellen für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1988a: *Die Finanzierung der Arbeit des DIN*. Berlin: Beuth (2. Auflage).
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1988b: *Europäische Normen für 1992. Ein Leitfaden des DIN*. Berlin: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1988c: *Katalog für technische Regelwerke*. Berlin: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1989a: *DIN Geschäftsbericht 1988/89*. Berlin: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1989b: *Referatensammlung genormte Schnittstellen für CIM: Normung, CIM, Entwicklung*. Berlin/Köln: Beuth.
- DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.) 1991: *Die europäische Normung und das DIN*. Bericht über die außerordentliche Sitzung des DIN-Präsidiums am 10. Januar 1991 in Berlin. Berlin: Beuth.
- Döhler, Marian / Manow-Borgwardt, Philip 1992a: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 33: 571–596.
- Döhler, Marian / Manow-Borgwardt, Philip 1992b: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3 (1): 64–106.
- Döttinger, Karlheinz / Spägle, Sabine 1991: Zertifizierung von Produkten und QS-Systemen im Hinblick auf den europäischen Markt. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (1): 12–15.
- Douglas, James 1983: *Why Charity? The Case for a Third Sector*. Sponsored by the Yale Program on Non-Profit Organizations. Beverly Hills/London: Sage Publications.
- Duncan, Graene (Hrsg.) 1983: *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Durkheim, Emile 1977: *Über die Teilung der sozialen Arbeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Eberstein, H.-H. 1972: Bedarf es eines Normen-Organisationsgesetzes, oder ist der staatliche Einfluß und seine Mitwirkung bei der Normung auch auf andere – dem bisherigen System der Normung entsprechende – Weise möglich? In: Gemeinschaftsausschuß der Technik (Hrsg.), *Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung*. GdT-Schriftenreihe Nr. 4. Düsseldorf: GdT, 27–28.

- Eckardt, Hanns-Peter 1989: Technische Normen im Arbeitsprozeß von Bauingenieuren. Projektantrag. Kassel.
- Eckert, Josef 1991: Der lange Weg zur Harmonie. Internationale und europaweite Normung. In: *ct* (3): 59–66.
- Egan, Michelle 1991: »Associative Regulation« in the European Community: The Case of Technical Standards. Discussion Paper, prepared for the European Community Studies Association Biennial Conference, May 22–24 1991, at George Mason University. University Center for International Studies.
- Ehlermann, Claus-Dieter 1987: The Internal Market Following the Single European Act. In: *Common Market Law Review* 24 (3): 361–404.
- Eichener, Volker 1990: Normungsbedarf für CIM-Benutzungsschnittstellen. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«, Bochum.
- Eichener, Volker 1991: Zertifizierte Software-Ergonomie: Hintergründe und Perspektiven der Software-Qualitätsnorm DIN 66 285. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«, Bochum.
- Eichener, Volker 1993a: *Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization*. European University Institute, EUI Working Paper SPS No. 92/28, Florenz.
- Eichener, Volker 1993b: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz. In: Werner Süß / Gerhard Becher (Hrsg.), *Politik und Technologieentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der europäischen Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1990: Die Harmonisierung technischer Normen in der Europäischen Gemeinschaft: Probleme und Perspektiven. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze / Bodo Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Region: NRW in Europa*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 618–637.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1991a: Von staatlicher Technikfolgenabschätzung zu gesellschaftlicher Techniksteuerung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/1991: 3–14.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1991b: Soziopolitische Funktionen verbandlicher Techniksteuerung. In: *Ergebnisbericht des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«*. Bochum.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1992a: *Arbeitsschutzrelevante Normung auf deutscher und europäischer Ebene* (Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen). Bochum.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1993: Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 393–421.
- Eichener, Volker / Kleinfeld, Ralf / Pollack, Detlef / Schmid, Josef / Schubert, Klaus / Voelzkow, Helmut 1992: *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (2 Bände). Marburg: Metropolis.

- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1991a: *Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung. Eine empirische Untersuchung der technischen Normung im Bauwesen als Handlungsfeld einer umweltverträglichen Technikgestaltung*. Dortmund: ILS-Taschenbücher.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1991b: Verbandliche Regeln zur Gestaltung von Arbeit und Technik: Zur arbeitspolitischen Relevanz der VDI-Handlungsempfehlung »Sozialverträgliche Gestaltung von Automatisierungsvorhaben«. In: *Wechselwirkung* 13 (8): 29–31.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1992a: *Gewerkschaften in der technischen Normung. Ansatzpunkte für eine gewerkschaftliche Einflußnahme auf die technische Normung*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1992b: Staatliche Maßnahmen zur Sicherstellung einer sozial- und umweltverträglichen Baunormung. In: Wilgart Schuchardt (Hrsg.), *Technische Normen und Bauen. Kooperationsprinzip und staatliche Verantwortung. EG-Binnenmarkt und eine umweltverträgliche Stadtentwicklung als Herausforderung an die Baunormung*. Berlin: Beuth, 111–125.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1992c: Gewerkschaftliche Normungsarbeit. In: *Mitbestimmung* (1/92): 28–31.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1992d: Wie höhere Qualitätsanforderungen an Software-Gütesiegel abgewiesen wurden. In: *Mitbestimmung* (1/92): 45–47.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1993a: Entwicklungsbegleitende Normung: Integration von Forschung & Entwicklung, Normung und Technikfolgenabschätzung. In: *DIN-Mitteilungen* 72: 764–768.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1993b: *Europäisierung der technischen Normung und umweltverträgliche Stadt- und Verkehrsentwicklung* (Gutachten im Auftrag des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung Nordrhein-Westfalen). Bochum.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1994a: *Entwicklungsbegleitende Normung und Forschung & Entwicklung* (Gutachten für das Deutsche Institut für Normung e.V.). Discussion Paper des SFB 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«. Bochum.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1994b: Europäische Regulierung im Arbeitsschutz. Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 385–417.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1994c: Ko-Evolution staatlicher und verbandlicher Strukturen auf supra-staatlicher Ebene – am Beispiel der Europäisierung des Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft, Opladen: Westdeutscher Verlag, 256–290.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut (Hrsg.) 1994d: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis.
- Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut 1995: Die entwicklungsbegleitende Normung als Schnittstelle zwischen Forschung und Entwicklung, Technikfolgenabschätzung und technischer Regulierung. In: Renate Martinsen / Georg Simonis (Hrsg.), *Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik?* Opladen: Leske + Budrich, 253–280.
- Elsner, Wolfram 1986: *Ökonomische Institutionenanalyse*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Endell, Norbert / Grefen, Klaus / Schwarz, Karl 1980: Technische Regeln der VDI-Kommission Reinhaltung der Luft als Beitrag zur Staatsentlastung. In: *Staub – Reinhaltung der Luft* 40: 349–351.
- Endres, Alfred / Marburger, Peter 1993: *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*. Bonn: empirica.
- Endres, Alfred / Schwarze, Reimund 1993a: Umweltnormen als gesellschaftliche Zielwerte: Über Möglichkeiten und Grenzen der Nutzen-Kosten-Analyse in der Umweltpolitik. In: Alfred Endres / Peter Marburger, *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*. Bonn: empirica, 49–78.
- Endres, Alfred / Schwarze, Reimund 1993b: Ökonomische Aspekte technischer Normen. In: Alfred Endres / Peter Marburger, *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*. Bonn: empirica, 79–115.
- Engel, Christian / Borrmann, Christine 1991: *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte*. (Analysen des Instituts für Europäische Politik Band 5). Bonn: Europa Union Verlag.
- Eschenburg, Theodor 1955: *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Eschenburg, Theodor 1989: *Das Jahrhundert der Verbände. Lust und Leid organisierter Interessen in der deutschen Politik*. Berlin: Siedler.
- Esser, Josef 1993: Die Suche nach dem Primat der Politik. Anmerkungen zu einer Pseudodebatte über der Parteien Machtversessen- und Machtvergessenheit. In: Siegfried Unseld (Hrsg.), *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 409–430.
- Etzioni, Amitai 1961: *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press.
- Etzioni, Amitai 1968: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: The Free Press.
- Etzioni, Amitai 1975: *Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse* (dt. Übersetzung von Etzioni 1968). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Etzioni, Amitai 1973: The Third Sector and Domestic Missions. In: *Public Administration Review* 33: 314–323.
- Evans, Peter B. / Rueschemeyer, Dietrich / Skocpol, Theda 1985: *Bringing the State Back In*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Eversheim, Walter 1988: Strategien auf dem Weg zu CIM. In: *DIN-Mitteilungen* 67 (5): 241–250.
- Falke, Josef 1989: Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaften zum Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3. Baden-Baden: Nomos, 217–246.
- Falke, Josef 1991: Technische Normung in Europa: Zieht sich der Staat wirklich zurück? In: Gerd Winter (Hrsg.), *Die Europäischen Gemeinschaften und das Öffentliche*. Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen, ZERP-Diskussionspapier 7/91. Bremen: 79–125.

- Falter, Jürgen W. / Fenner, Christian / Greven, Michael Th. 1983: *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11–13. Oktober. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Farago, Peter 1987: *Verbände als Träger öffentlicher Politik. Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz*. Grösch: Rüegger.
- Feldhoff, Kerstin 1992: *Grundzüge des Europäischen Arbeitsumweltrechts – Herausforderungen für gewerkschaftliche Arbeit und betriebliche Praxis*. Ein Gutachten im Auftrag der Gemeinsamen Arbeitsstelle der IG Metall/Ruhr-Universität Bochum und Beteiligung der Hans-Böckler-Stiftung. Bochum.
- Finer, Samuel Edward 1973: The Political Power of Organized Labour. In: *Government and Opposition* 8: 391–404.
- Fischer, Precht 1989: *Umweltschutz durch technische Regelungen. Zur Bedeutung der Grenzwertfestsetzungen und Verfahrensbeschreibungen des Immissions- und Atomrechts* (Schriften zum Umweltrecht, Band 10). Berlin: Duncker & Humblot.
- Fischer, Rudolf 1985: *Die Regeln der Technik im Bauvertragsrecht*. (Baurechtliche Schriften Band 2). Düsseldorf: Werner.
- Fitting, Karl / Auffarth, Fritz / Kaiser, Heinrich 1984: *Betriebsverfassungsgesetz*. Handkommentar. München: Vahlen.
- Flora, Peter 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin*. Frankfurt am Main: Campus.
- Föhr, Horst 1975: Anforderungen des Grundgesetzes an den Aufbau von Verbänden. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 28 (14): 617–621.
- Föhr, Horst / Rinken, Alfred 1975: Innere Demokratie in den Verbänden. in: Diether Posser / Rudolf Wassermann (Hrsg.), *Freiheit in der sozialen Demokratie*. Karlsruhe: Müller, 111–141.
- Fraenkel, Ernst 1964: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: Kohlhammer, 165 ff.
- Fraenkel, Ernst 1969: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 49/69.
- Fraenkel, Ernst 1973: *Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie* (zusammengestellt und herausgegeben von Falk Esche und Frank Grube). Hamburg.
- Fuchs, Karl-Detlev 1982: Die Normung im Bereich der Arbeitsgestaltung – ein Beispiel für die Verflechtung von Staat und Wirtschaft. In: Volkmar Gessner / Gerd Winter (Hrsg.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 8. Opladen: Westdeutscher Verlag, 232–239.
- Fuchs, Karl-Detlev 1984: *Die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse. Ein umstrittener Begriff im Arbeitsschutz*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Fürst, Dietrich 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 261–284.
- Gäfigen, Gerard (Hrsg.) 1988: *Neokorporatismus und Gesundheitswesen* (Gesundheitsökonomische Beiträge, Band 1). Baden-Baden: Nomos.

- Galbraith, John Kenneth 1964: *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*. London: Hamish Hamilton.
- Geisendorfer, U. 1989: Europa braucht einheitliche technische Regeln. In: Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Referatensammlung Europäischer Binnenmarkt 1992, EG-Richtlinien und Maschinensicherheit*. Berlin/Köln: Beuth.
- Genschel, Philipp / Werle, Raymund 1992: *From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications*. MPIFG Discussion Paper 92/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Gillette 1984: *Materialien zur Firmengeschichte der Fa. Gillette GmbH*. Berlin.
- Gissel, Hans 1992: Contributing to the Global Market. In: CEN/CENELEC/ETSI (Hrsg.): *Standards for Europe 1993 Onwards. The Second Annual European Standardization Conference, Brussels 9–10 November 1992*.
- Glagow, Manfred (Hrsg.) 1984: *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ.
- Glagow, Manfred / Willke, Helmut (Hrsg.) 1987: *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Göhner, Reinhard 1981: *Demokratie in Verbänden. Vorschläge zur Willensbildung in Interessenverbänden*. München / Wien: Olzog.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1987: *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grabitz, Eberhard / Borchardt, Klaus-Dieter / Klippstein, Thomas 1983: Verbraucherschutz als Rechtsproblem des Gemeinsamen Marktes. In: *integration* 6 (2) (Beilage zur Europäischen Zeitung 4/83): 55–66.
- Grande, Edgar 1985: Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme. In: Peter Gerlich / Edgar Grande / Wolfgang C. Müller (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise – Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich*. Wien: Hermann Böhlau, 225–254.
- Grande, Edgar / Müller, Wolfgang C. 1985: (Neo-) Korporatismus: Verlauf und Ertrag einer politikwissenschaftlichen Diskussion. In: *Zeitgeschichte* 13 (2): 66–87.
- Grant, Wyn (Hrsg.) 1985: *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Graßmuck, Jochem / Heller, Wedo 1986: Inner- und überbetriebliche Normung – Gegensatz oder gegenseitige Ergänzung? In: *DIN-Mitteilungen* 65 (11): 561–565.
- Greenwood, Justin / Grote, Jürgen R. / Ronit, Karsten 1992: Conclusions: Evolving Patterns of Organizing Interests in the European Community. In: Justin Greenwood / Jürgen R. Grote / Karsten Ronit (Hrsg.), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage, 238–252.
- Grefen, Klaus 1988: Bedeutung und Entstehung von technischen Regelwerken. In: *Die Umweltschutzbeauftragten. Jahrestagung 1988 der VDI-Koordinierungsstelle Umwelttechnik*. VDI-Berichte 696. Düsseldorf: VDI-Verlag, 107–141.
- Grefen, Klaus 1989: Bedeutung technischer Regeln im Umweltschutz. In: *Staub – Reinhaltung der Luft* 49: 1–5.
- Grefen, Klaus 1990: Nadelöhr. Aufbruch nach Europa – aber nicht zum Nulltarif. In: *Umwelt* 20 (3): 80.

- Grefen, Klaus 1991: Die »Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN« im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung. Kontinuität und veränderte Bedingungen durch den EG-Binnenmarkt und die Harmonisierung der technischen Regeln. In: Wilgart Schuchardt (Hrsg.), *Technische Normen und Bauen. Kooperationsprinzip und staatliche Verantwortung*. Berlin/Köln: Beuth, 155–171.
- Gretschmann, Klaus / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Schulz, Erika / Voelzkow, Helmut 1989: *Neue Technologien und Soziale Sicherung – Antworten auf die Herausforderungen des Wohlfahrtsstaates*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gretschmann, Klaus / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1987a: Durch die Krise zur Reform. Finanzierungs- und Leistungsalternativen in der sozialen Sicherung. In: Rolf G. Heinze / Bodo Hombach / Henning Scherf (Hrsg.), *Sozialstaat 2000. Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 15–52.
- Gretschmann, Klaus / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1987b: Technik und soziale Sicherung – sozialstaatliche Antworten auf technologische Herausforderungen. In: Werner Fricke / Kurt Johannson / Karl Krahn / Wilfried Kruse / Gerd Peter / Volker Volkholz (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 75–87.
- Gretschmann, Klaus / Voelzkow, Helmut 1986: Öko-soziale Steuerreform: Ein Ausweg aus der Beschäftigungs- und Umweltkrise? In: *Wirtschaftsdienst* 66 (11): 560–565.
- Gretschmann, Klaus / Voelzkow, Helmut 1990: Die Quadratur des Kreises: Energieabgabe und Rentenversicherung. In: Hans G. Nutzinger / Angelika Zahrt (Hrsg.), *Für eine ökologische Steuerreform. Energiesteuern als Instrumente der Umweltpolitik*. Frankfurt am Main: Fischer, 78–93.
- Grimm, Dieter 1993: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 27–50.
- Grochla, Erwin 1959: *Betriebsverband und Verbandbetrieb. Wesen, Formen und Organisation der Verbände aus betriebswirtschaftlicher Sicht* (Veröffentlichungen des Instituts für Industrieforschung der Freien Universität Berlin, Band 8). Berlin: Duncker & Humblot.
- Groser, Manfred 1976: Sozialökonomische Theorien der Verbände. In: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. München/Wien: Olzog, 81–104.
- Groser, Manfred 1983: Ökonomie parastaatlicher Institutionen. In: Erik Boettcher et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 2. Tübingen: Mohr, 239–253.
- Groser, Manfred 1985: *Die Organisation von Wirtschaftsinteressen in der pharmazeutischen Industrie der Bundesrepublik Deutschland*. Discussion paper IIM/LMP 85–3. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Groser, Manfred 1986: Selbstregulierung durch Pharmaverbände. In: Erik Boettcher et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 5. Tübingen: Mohr, 211–224.
- Groser, Manfred 1988: Gesundheitspolitik im Verbändestaat. In: Helmut de Rudder / Heinz Sahner (Hrsg.), *Herrschaft der Verbände? Ringvorlesung der Hochschule Lüneburg* (Politologische Studien. Band 35). Berlin: Verlag Arno Spitz, 77–92.
- Groser, Manfred 1992: *Gemeinwohl und Ärzteinteressen – die Politik des Hartmannbundes*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Groser, Manfred / Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1986: Die Organisation von Wirtschaftsinteressen im Kammersystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Manfred Glasgow / Dorothee Rumaniek-Beier / Helmut Willke (Hrsg.), *PET Materialien zur sozialwissenschaftlichen Planungs- und Entscheidungstheorie*, Nr. 9. Universität Bielefeld.
- Grube, Frank / Richter, Gerhard (Hrsg.) 1975: *Demokratiethorien. Konzeptionen und Kontroversen*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Grube, U. / Hamacher, B. 1988: Werkstattorientierte Auslegung und Entwicklung von CAD-CAM-Systemen. In: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF) München, *Arbeitsorganisation bei rechnerintegrierter Produktion, Zur Einführung neuer Techniken in der Metallindustrie*, Förderprogramm Fertigungstechnik des Bundesministers für Forschung und Technologie, KfK-PFT 137, Kernforschungszentrum Karlsruhe.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus 1984: Politik aus der Basis – Herausforderungen der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie. In: Bernd Guggenberger / Claus Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 8–21.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (Hrsg.) 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gusy, Christoph 1986: Wertungen und Interessen in der technischen Normung. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 6 (7): 241–250.
- Gusy, Christoph 1987: »Antizipierte Sachverständigengutachten« im Verwaltungs- und Verwaltungsverfahren. In: *Natur + Recht* (4): 156–165.
- Gusy, Christoph 1987a: Administrativer Vollzugauftrag und justizielle Kontrolldichte im Recht der Technik. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 102 (10): 497–505.
- Gusy, Christoph 1988: Leistungen und Grenzen technischer Regeln – am Beispiel der Technischen Baunormen. In: *Verwaltungs-Archiv* 79 (1): 68–84.
- Habermas, Jürgen 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bände 1 und 2. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hailbronner, Kay 1989: Der »nationale Alleingang« im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW. In: *EuGRZ* 16 (5/6): 101–122.
- Hanning, August 1976: *Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung*. (Schriftenreihe Recht – Technik – Wirtschaft, Band 9). Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns.
- Harrison, Reginald James 1980: *Pluralism and Corporatism. The Political Evolution of Modern Democracies*. London: George Allen & Unwin.
- Hartlieb, Bernd 1984: Die Bedeutung des DIN Deutsches Institut für Normung e.V. im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. (DIN-Normungskunde 21). Berlin/Köln: Beuth, 68–78.
- Hartlieb, Bernd / Krieg, Klaus G. 1987: Europäische Normung ja – aber wie? In: *DIN-Mitteilungen* 66 (3): 125–130.

- Hartmann, Jürgen 1985: *Verbände in der westlichen Industriegesellschaft. Ein international vergleichendes Handbuch*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Hartmann, Michael 1987: Reflexives Recht am Ende? Zum Eindringen materialen Rechts in die Tarifautonomie. In: *Zeitschrift für Soziologie* 16: 16–32.
- Hartwich, Hans-Hermann 1987: Die Suche nach der wirklichkeitsnahen Lehre vom Staat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 46–47/87: 3–20.
- Heimburg, Sibylle von 1982: *Verwaltungsaufgaben und Private. Funktionen und Typen der Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heine, Michael / Kisker, Klaus Peter / Schikora, Andreas (Hrsg.) 1991: *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration*. Berlin: edition sigma.
- Heinze, Rolf G. 1981: *Verbändepolitik und »Neokorporatismus«: Zur politischen Soziologie organisierter Interessen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heinze, Rolf G. 1985: Verbandlichung der Sozialpolitik? Zur neuen Diskussion des Subsidiaritätsprinzips. In: Jürgen Krüger / Eckart Pankoke (Hrsg.), *Kommunale Sozialpolitik*. München/Wien: Oldenbourg, 196–221.
- Heinze, Rolf G. 1992: *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl: Der Deutsche Bauernverband*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1990: Sozialstruktureller Umbruch und politische Folgen. In: Josef Schmid / Heinrich Tiemann (Hrsg.), *Aufbrüche: die Zukunftsdiskussion in Parteien, Verbänden und Kirchen*. Marburg: SP-Verlag Norbert Schüren GmbH, 26–35.
- Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas 1981: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 33: 94–114.
- Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas 1984: Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ-Verlag, 162–194.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1990a: Subsidiarität und Binnenmarktintegration: Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze / Bodo Hombach (Hrsg.), *Die Kraft der Region: NRW in Europa*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 252–268.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1990b: Kommunalpolitik und Verbände: Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*. Berlin: Birkhäuser, 187–206.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1991: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Bernhard Blanke (Hrsg.), *Stadt und Staat. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen »dezentraler« Politik*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22. Opladen: Westdeutscher Verlag, 461–476.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1992a: Der Deutsche Bauernverband und das »Gemeinwohl«. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 122–161.

- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1992b: Neue Politikmuster in der nordrhein-westfälischen Strukturpolitik: Regionalisierung und Korporatismus. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Regionale Politik und regionales Handeln. Beiträge zur Analyse und Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*. ILS-Taschenbücher. Duisburg: WAZ-Druck, 43–54.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1992c: Verbesserung von Standortqualitäten durch regionalisierte Strukturpolitik? Erfolge und Engpässe regionalisierter Strukturpolitik am Beispiel von Ostwestfalen-Lippe. In: Paul Klemmer / Klaus Schubert (Hrsg.), *Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standortqualitäten*. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge 53. Berlin: Duncker & Humblot, 123–140.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1993: Organizational Problems of the German Farmer's Association and Alternative Policy Options. In: *Sociologia Ruralis* 33 (1): 25–41.
- Heinze, Rolf / Voelzkow, Helmut 1994: Verbände und »Neokorporatismus«. In: Roland Roth / Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich, 245–255.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut (Hrsg.) 1994: *Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*. Opladen: Westdeutscher Verlag (i.E.).
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut / Hilbert, Josef 1992: *Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hellwig, Horst E. / Hellwig, Ulrike 1988: Der Weg zur Realisierung von CIM. In: *VDI-Z* 130 (10): 15–19.
- Hennis, Wilhelm / Kielmansegg, Peter Graf / Matz, Ulrich (Hrsg.) 1977: *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*. Band 1. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hennis, Wilhelm / Kielmansegg, Peter Graf / Matz, Ulrich (Hrsg.) 1979: *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*. Band 2. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Herbort, Ursula 1984: *Bedeutung und Probleme nichtstaatlicher Normsetzung – insbesondere bei der Regelung von technischen Sachverhalten und Sicherheitsfragen*. Diplomarbeit an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.
- Herder-Dorneich, Philipp 1982: *Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung*. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Herschel, Wilhelm 1968: Regeln der Technik. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 21 (14): 617–623.
- Herschel, Wilhelm 1972: Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung. In: Gemeinschaftsausschuß der Technik (Hrsg.), *Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung*. GdT-Schriftenreihe Nr. 4. Düsseldorf: GdT, 6–11.
- Hesse, Joachim Jens 1987: Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 55–87.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) 1978: *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos.

- Hilbert, Josef 1988: *Unternehmerverbände im produzierenden Ernährungsgewerbe. Eine Studie über die Organisation von Wirtschaftsinteressen und die Chancen und Risiken der Einbeziehung von organisierten Teilinteressen in die Konzeption und Implementation öffentlicher Politiken*. München: Rainer Hampp.
- Hilbert, Josef / Südmersen, Helmi / Weber, Hajo 1986: *Selbstordnung der Berufsbildung. Eine Fallstudie über die Evolution, Organisation und Funktion »Privater Regierungen«*. Forschungsschwerpunkt Zukunft der Arbeit, Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien Nr. 18. Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld.
- Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1984: Umweltschutz durch Wirtschaftsverbände? Das Problem verbandlicher Verpflichtungsfähigkeit am Beispiel umweltschutzinduzierter Selbstbeschränkungsabkommen. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ, 140–161.
- Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1987: The Effect of Trade Unions and Collective Bargaining Systems on the Organizational Development of Business Interest Representation. In: Wyn Grant (ed.), *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government*. Berlin/New York: de Gruyter, 117–136.
- Hilbert, Josef / Voelzkow, Helmut 1990: Das System der beruflichen Bildung in den 90er Jahren – Steuerungskapazitäten und Regulierungsbedarf. In: Frank Strikker / Dieter Timmermann (Hrsg.), *Berufsausbildung und Arbeitsmarkt in den 90er Jahren*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 193–216.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut / Wolf, H. 1987: Neue Produktionstechniken und Arbeitsorganisation. In: *Soziale Welt* 38 (2): 181–196.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut / Schultz-Wild, Rainer (Hrsg.) 1986: *Rechnerintegrierte Produktion. Zur Entwicklung von Technik und Arbeit in der Metallindustrie*. Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaft e.V. ISF München. Frankfurt/New York: Campus.
- Hirsch-Weber, Wolfgang 1969: *Politik als Interessenkonflikt*. Stuttgart: Enke.
- Hirschmann, Albert Otto 1974: *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*. Tübingen: Mohr.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1990: Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 3 (1): 19–35.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.) 1990: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos.
- Hollingsworth, J. Rogers / Lindberg, Leon 1985: The Governance of the American Economy: the Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour. In: Wolfgang Streeck / Philippe Schmitter (Hrsg.), *Private Interest Government*. Beverly Hills: Sage Publications, 221–254.
- Hollingsworth, J. Rogers / Schmitter, Philippe C. / Streeck, Wolfgang (Hrsg.) 1994: *Governing Capitalist Economies*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Holm, Bruno 1967: *Fünfzig Jahre Deutscher Normenausschuß*. Berlin: Deutscher Normenausschuß (Beuth-Vertrieb).
- Holzinger, Katharina 1994: *Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos*. Berlin: edition sigma.

- Hortleder, Gerd 1970: *Das Gesellschaftsbild des Ingenieurs. Zum politischen Verhalten der Technischen Intelligenz in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hucke, Jochen 1983: Regulative Politik – Das Beispiel Umweltschutz. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Recht?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 50–66.
- Hucke, Jochen / Ullmann, Arie A. 1980: Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Hain, 105–126.
- Inglehardt, Ronald 1989: *Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Issing, Ottmar 1975: Zerstörung der Umwelt – Ein Versagen des marktwirtschaftlichen Systems? In: Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), *Das Umweltproblem aus ökonomischer und juristischer Sicht*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 127–144.
- Jacek, Henry J. 1987: Business Interest Associations as Private Interest Governments. In: Wyn Grant (Hrsg.), *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government*. Berlin: de Gruyter, 34–62.
- Jänicke, Martin 1979: *Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, innere Sicherheit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jänicke, Martin 1986: *Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München: Piper.
- Jansen, Michael 1986: Unfallverhütungsvorschriften und Normen – Erfahrungen aus der Zusammenarbeit. In: *DIN-Mitteilungen* 65 (3): 157–160.
- Jarass, Hans D. 1987: Der rechtliche Stellenwert technischer und wissenschaftlicher Standards. Probleme und Lösungen am Beispiel der Umweltstandards. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 40 (21): 1225–1231.
- Jarass, Hans D. 1991: Das untergesetzliche Regelwerk im Bereich des Atom- und Strahlenschutzrechts. In: Rudolf Lukes (Hrsg.), *Reformüberlegungen zum Atomrecht*. Köln: Heymanns, 367 ff.
- Jetzer, Martin 1975: *Öffentliches Gut und Externalität. Ein Paradigma des Marktversagens*. Dissertation, Zürich.
- Jöhr, Walter Adolf 1976: Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils, erörtert aufgrund der »Tragik der Allmende«, des »Schwarzfahrer-Problems« und des »Dilemmas der Untersuchungsgefangenen«. In: Fritz Neumark / Karl C. Thalheim / Heinrich Hölzler (Hrsg.): *Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht (Festschrift für Helmut Arndt zum 65. Geburtstag)*. Berlin: Duncker & Humblot, 127–159.
- Joerges, Bernhard 1989: Technische Normen – Soziale Normen? In: *Soziale Welt* 40 (1/2): 242–258.
- Joerges, Christian 1988: The New Approach to Technical Harmonization and the Interests of Consumers. Reflections on the Requirements and Difficulties of an Europeanization of Product Safety Policy. In: Roland Bieber / Renaud Dehousse / John Pinder / Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos, 177–225.

- Joerges, Christian 1990: Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community Level: The Example of Product Safety Policy. In: Giandomenico Majone (Hrsg.), *Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. New York: St. Martin's Press.
- Joerges, Christian 1991: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 225–267.
- Joerges, Christian / Falke, Josef / Micklitz, Hans-Wolfgang / Brüggemeier, Gert 1988: *Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.) 1975: *Der überforderte Staat. Sind wir noch regierbar?* München: Herder.
- Kalwa, Wilfried 1993: EG-Richtlinienumsetzung in das deutsche Arbeitsschutzrecht. In: *DIN-Mitteilungen* 72 (7): 394–396.
- Kapp, Karl William 1958: *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft* (Deutsche Übersetzung des amerikanischen Originals (1950): *The Social Costs of Private Enterprise*, Cambridge, Mass., von B. Fritsch). Tübingen: Mohr / Zürich: Polygraph.
- Kasper, Albrecht / Schikora, Andreas 1991: Umweltdumping als Folge der geplanten EG-Integration. In: Michael Heine / Klaus Peter Kisker / Andreas Schikora (Hrsg.), *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration*. Berlin: edition sigma, 95–114.
- Katzenstein, Peter J. 1985: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kaufer, Erich 1990: The Regulation of New Product Development. In: Giandomenico Majone (ed.), *Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. New York: St. Martin Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1991: *Diskurse über Staatsaufgaben – Gastvortrag*. MPIFG Discussion Paper 91/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Keller, Bernd / Henneberger, Fred 1994: Sektorale Interessenvermittlung in der Europäischen Union: Strukturen und Probleme am Beispiel des öffentlichen Dienstes. In: Volker Eichener / Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 529–556.
- Kenis, Patrick 1991a: Die Selbstregulierung der Industrie: Welche Rollen für den Staat? In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 16 (2): 3–17.
- Kenis, Patrick 1991b: *The Social Construction of an Industry – A World of Chemical Fibres*. Frankfurt am Main/Boulder: Campus/Westview.
- Kern, Horst / Schumann, Michael 1972: *Der soziale Prozeß bei technischen Umstellungen*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Kern, Horst / Schumann, Michael 1984: *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion: Bestandsaufnahme, Trendbestimmung*. München: C.H. Beck.
- Kevenhörster, Paul 1976: Kollektive Güter und organisierte Interessen. Zur Steuerungskapazität politischer Institutionen gegenüber organisierten Sozialinteressen. In: Warnfried Dettling (Hrsg.) 1976: *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie? Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände*. München/Wien: Olzog, 189–220.

- Kielmannsegg, Peter Graf 1979: Organisierte Interessen als »Gegenregierungen«? In: Wilhelm Hennis / Peter Graf Kielmannsegg / Ulrich Matz (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Band 2. Stuttgart: Klett-Cotta, 139–176.
- Kiencke, R. 1949: *Die deutsche Normung. Geschichte, Wesen, Organisation* (hrsg. vom Deutschen Normenausschuß, Normenheft 8). Berlin: Beuth.
- Kindleberger, Charles P. 1983: Standards as Public, Collective and Private Goods. In: *Kyklos* 36 (3), 377–396.
- King, Anthony 1975: Overloaded. Problems of Governing in the 1970's. In: *Political Studies* 23: 284–296.
- King, Anthony (Hrsg.) 1976: *Why Is Britain Becoming Harder to Govern?* London: British Broadcasting Corp.
- Kirberger, Wolfgang 1978: *Staatsentlastung durch private Verbände. Die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Baden-Baden: Nomos.
- Kirsch, Guy 1982: *Neue Politische Ökonomie*. 2. Aufl. Düsseldorf: Werner.
- Kirsch, Guy 1988: Die Deregulierungsdebatte. Anmerkungen zu einem bornierten Streit. In: Thomas Schmid (Hrsg.), *Entstaatlichung. Neue Perspektiven auf das Gemeinwesen*. Berlin: Wagenbach, 38–50.
- Klages, Helmut 1977: Wohlfahrtsstaat als Stabilitätsrisiko? In: Horst Baier (Hrsg.), *Freiheit und Sachzwang. Beiträge zu Ehren Helmut Schelskys*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 192 ff.
- Klages, Helmut 1979: Anspruchsdynamik und Bürokratisierung. In: Heiner Geißler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt am Main/Berlin/Wien: Ullstein, 100–111.
- Klages, Helmut 1981: *Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Klönne, Arno / Borowczak, Winfried / Voelzkow, Helmut 1991: *Institutionen regionaler Technikförderung. Eine Analyse in Ostwestfalen-Lippe und im Östlichen Ruhrgebiet*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Knoepfel, Peter / Weidner, Helmut 1980: Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Hain, 82–104.
- Köhne, Anne-Lore 1987: Die besonderen Aspekte der Teilnahme der Verbrauchervertreter an den europäischen und nationalen Normungsarbeiten – Erfahrungen auf nationaler Ebene. In: *DIN-Mitteilungen* 66 (11): 527–529.
- Köble, Josef 1980: Technische Regeln im Rechtssystem der Luftreinhaltung. Staatsentlastung und gesellschaftliche Selbstregulierung. In: *Staub – Reinhaltung der Luft* 40, 352–357.
- König, Klaus 1988: Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland. Probleme, Stand, Ausblick. In: *Verwaltungsarchiv* 79: 241 ff.
- König, Thomas 1994: Intergouvernementale versus supranationale Politikfeldstrukturen. Eine Konzeption prototypischer Interaktionsmuster privater und politischer Akteure zum Vergleich europäischer Politikbereiche. In: Volker Eichener / Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 151–180.

- Kohler-Koch, Beate 1992: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß. In: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23. Opladen: Westdeutscher Verlag, 81–119.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1989: *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Kohte, Wolfhard 1992a: Die EG-Bildschirmrichtlinie: Einordnung, Struktur und Inhalt. In: Erich Werthebach / Marianne Wienemann (Hrsg.), *EG-Arbeitsschutzpolitik: Praktische Umsetzung am Beispiel der neuen Bildschirmrichtlinie*. EG-Materialien 2. Bochum: Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität und IG Metall: 7–25.
- Kohte, Wolfhard 1992b: Handlungsebenen und -erfordernisse für betriebliche Entscheidungsträger aus betriebsverfassungsrechtlicher Sicht. In: Erich Werthebach / Marianne Wienemann (Hrsg.), *EG-Arbeitsschutzpolitik: Praktische Umsetzung am Beispiel der neuen Bildschirmrichtlinie*. EG-Materialien 2. Bochum: Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität und IG Metall: 59–64.
- Kohte, Wolfhard 1992c: EG-Bildschirmrichtlinie: Herausforderung für betriebliche und außerbetriebliche Akteure. In: Erich Werthebach / Marianne Wienemann (Hrsg.), *EG-Arbeitsschutzpolitik: Praktische Umsetzung am Beispiel der neuen Bildschirmrichtlinie*. EG-Materialien, 2, Bochum: Gemeinsame Arbeitsstelle Ruhr-Universität und IG Metall: 73–76.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985: *Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes v. 14.06.1985*. KOM (85) 310 endg. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1990: *Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa*. KOM(90)456 endg. 8.10.1990. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991: *Mitteilung der Kommission: Normung in der europäischen Wirtschaft. Folgemaßnahmen zum Grünbuch der Kommission von Oktober 1990*. KOM(91)521 endg. 16.12.1991. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN 1992: *Aufbau, Aufgaben, Ergebnisse (mit Tätigkeitsbericht 1992)*. Düsseldorf: Verein Deutscher Ingenieure.
- Konstanty, Reinhold / Zwingmann Bruno 1991: Aussicht auf höhere Sicherheitsstandards in der Arbeitsumwelt? In: *Die Mitbestimmung* 37 (4): 266–270.
- Krafft, Alexander / Ulrich, Günter 1993: *Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Krallmann, H. 1988: CIM verändert die Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 67 (2): 67 ff.
- Kreile, Michael (Hrsg.) 1992: *Die Integration Europas*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kremendahl, Hans 1977: *Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven*. Leverkusen: Heggen.
- Krieg, Klaus Günther / Rixius, Bruno 1988: Strukturwandel der Normungstätigkeit durch rechnerintegrierte Produktion. In: *DIN-Mitteilungen* 67: 251 ff.

- Krieg, Klaus Günther / Wende, Ingo 1993: Technische Normung – Ein Mittel zur Beherrschung neuer Herausforderungen. In: Rudolf Wilhelm (Hrsg.), *Information – Technik – Recht. Rechtsgüterschutz in der Informationsgesellschaft*. Darmstadt: Toeche-Mittler, 183–197.
- Krüger, Herbert 1966: Rechtsetzung und technische Entwicklung. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 19 (14/15): 617–624.
- Kruse, Heinz 1990: *Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Kübler, Friedrich (Hrsg.) 1984: *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*. Baden-Baden: Nomos.
- Kypke, Ulrich 1982: *Technische Normung und Verbraucherinteresse. Strukturelle, konzeptionelle und steuerungspolitische Probleme technischer Regelwerke*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Ladeur, Karl-Heinz 1987: Jenseits von Regulierung und Ökonomisierung der Umwelt: Bearbeitung von Ungewißheit durch (selbst-)organisierte Lernfähigkeit – eine Skizze. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 1: 1–22.
- Lanzalaco, Luca 1992: Coping with Heterogeneity: Peak Associations of Business within and across Western European Nations. In: Justin Greenwood / Jürgen R. Grote / Karsten Ronit (Hrsg.), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage, 173–205.
- Lanzalaco, Luca / Schmitter, Philippe C. 1992: Europe's Internal Market, Business Associability and the Labour Movement. In: Marino Regini (Hrsg.), *The Future of Labour Movement*. London: Sage, 173–205.
- Lawlor, Eamon 1988: 1992. *Größeres Angebot und Wirtschaftsaufschwung. Aufgabe der Europäischen Verbraucherpolitik*. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokument. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Lederer, Emil / Marschak, Jakob 1927: Die Klassen auf dem Arbeitsmarkt und ihre Organisationen. In: *Grundrisse der Sozialökonomik IX*, Teil II. Tübingen: J.C.B. Mohr, 106–258.
- Lehmbruch, Gerhard 1972: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard 1979: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 50–71.
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11–43.
- Lehmbruch, Gerhard / Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1982: *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills / London: Sage.
- Lehmann, Klaus 1988: Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger mit dem DIN auf Grund der Vereinbarung – aus der Sicht des DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 67 (3): 141–144.

- Lehmann, Klaus / Graßmann, Jörg 1990: *Überprüfung von produktbezogenen DIN-Normen auf Umweltrelevanz*. DIN Deutsches Institut für Normung e.V., Koordinierungsstelle Umweltschutz, Berlin (hrsg. vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei.
- Lehmann, Klaus / Lechner, Edith / Gegusch, Wolfgang 1987: *Normung und Umweltschutz: Überprüfung der Normen und anderer Regeln der Technik auf Umweltrelevanz unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Beschaffungswesens* (DIN Normungskunde 26). Berlin/Köln: Beuth.
- Lehner, Franz 1979: *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hoch-industrialisierter Demokratien*. Königstein/Ts.: Athenaeum.
- Leitz, Franz J.P. 1974: Aufgaben und Ziele moderner Normungsarbeit. In: *DIN-Mitteilungen* 53: 185–187.
- Leitz, Franz J.P. 1987: Partnerschaft. Zum Normenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Grundlagen der Normungsarbeit im DIN*. 5., geänderte Auflage. Berlin/Köln: Beuth, 57–63.
- Leonhard, Martin 1986: *Umweltverbände. Zur Organisation von Umweltschutzinteressen in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer 1990: *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer 1991: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 19–40.
- Lersner, Heinrich Freiherr von 1990: *Bedeutung umweltbezogener Normung noch zu wenig erkannt*. Pressegespräch Normung und Umweltschutz am 17.12.1990 im Hause des DIN, Berlin.
- Leßmann, Herbert 1976: *Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände. Sozialer Befund, rechtliche Einordnung und Kontrolle*. Schriften zum Wirtschafts-, Handels-, Industrierecht, Band 13. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.
- Leube, Konrad 1988: Aufgaben und Leistungen der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Unfallverhütung und Arbeitsmedizin. In: *DIN-Mitteilungen* 67 (3): 134–136.
- Levitt, Theodore 1973: *The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society*. New York: McGraw-Hill.
- Lindblom, Charles Edward 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Lindblom, Charles Edward 1980: *Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Littler, C.R. 1987: Theorie des Managements und Kontrolle. In: Eckardt Hildebrandt / Rüdiger Seltz (Hrsg.), *Managementstrategien und Kontrolle*. Berlin: edition sigma, 27 ff.
- Lowi, Theodore J. 1969: *The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.
- Ludwig, Karl-Heinz / König, Wolfgang (Hrsg.) 1981: *Technik, Ingenieure, Gesellschaft. Geschichte des Verein Deutscher Ingenieure 1856–1981*. Düsseldorf: VDI-Verlag.

- Lübbe-Wolff, Gertrude 1990: Konfliktmittlung beim Erlaß technischer Regeln. In: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos, 87–108.
- Luhmann, Niklas 1969: *Legitimation durch Verfahren*. Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.
- Luhmann, Niklas 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1985: Einige Probleme mit »reflexivem Recht«. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6: 1–18.
- Luhmann, Niklas 1986: *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lukes, Rudolf 1979: *Überbetriebliche technische Normen in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten: Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Schweden – Organisation der Normung, Einfluß des Staates, Beziehungen zum Verbraucherschutz* (Schriften zum Wirtschafts-, Handels-, Industrierecht, Band 24). Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.
- Lukes, Rudolf 1982: 150 Jahre Recht der technischen Sicherheit in Deutschland, Geschichtliche Entwicklung und Rechtsetzungsmethoden (Festvortrag). In: Gerhard Hosemann (Hrsg.), *Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik*, Berlin/Offenbach: VDE-Verlag, 11–44.
- Lundgreen, Peter 1979: Technisch-wissenschaftliche Vereine zwischen Wissenschaft, Staat und Industrie, 1860–1914: Umriss eines Forschungsfeldes. In: *Technikgeschichte* 46 (2): 181–194.
- Macpherson, Crawford B. 1983: *Nachruf auf die liberale Demokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mai, Manfred 1988: Soziologische Fragen der technischen Normung. In: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 11 (2): 115–127.
- Mai, Manfred 1989a: Umweltschutz als interdisziplinäre Aufgabe der Politik. In: *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 12 (1): 4–22.
- Mai, Manfred 1989b: *Die Bedeutung des fachspezifischen Habitus von Ingenieuren und Juristen in der wissenschaftlichen Politikberatung. Zur Soziologie von Technik und Recht mit besonderer Berücksichtigung des Bundesimmissionsschutzgesetzes*. Bern/Frankfurt am Main: Lang.
- Mai, Manfred 1990: Die Rolle der technisch-wissenschaftlichen Verbände in der Technikgestaltung und -bewertung. In: Manfred Mai (Hrsg.), *Sozialwissenschaften und Technik – Beispiele aus der Praxis*, Bern/Frankfurt am Main/New York: Lang, 155–177.
- Majone, Giandomenico 1976: Standard-Setting and the Theory of Institutional Choice: The Case of Pollution Control. In: *Policy and Politics* 3: 35–41.
- Majone, Giandomenico 1989: Regulating Europe: Problems and Prospects. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3. Baden-Baden: Nomos, 159–177.
- Majone, Giandomenico (Hrsg.) 1990: *Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter.
- Marburger, Peter 1979: *Die Regeln der Technik im Recht*. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.

- Marburger, Peter 1982: Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normen. In: Gerhard Hosemann (Hrsg.), *Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik*. Berlin/Offenbach: VDE-Verlag, 119–153.
- Marburger, Peter 1983/84: Technische Begriffe und Rechtsbegriffe. In: Alma Mater Aquensis, *Berichte aus dem Leben der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen*, Band XXI 1983/1984: 88–101.
- Marburger, Peter 1985a: *Atomrechtliche Schadensvorsorge. Möglichkeiten und Grenzen einer normativen Konkretisierung*. Köln: Heymanns.
- Marburger, Peter 1985b: Technische Normen im Recht der technischen Sicherheit. In: *DIN-Mitteilungen* 64 (10): 570–577.
- Marburger, Peter 1991: Formen, Verfahren und Rechtsprobleme der Bezugnahme gesetzlicher Regelungen auf industrielle Normen und Standards. In: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Technische Regeln im Binnenmarkt. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V.*, Band 28. Baden-Baden: Nomos, 27–55.
- Marburger, Peter / Gebhard, Thomas 1993: Gesellschaftliche Umweltnormierungen. In: Alfred Endres / Peter Marburger, *Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*. Bonn: Economica Verlag, 1–48.
- Marin, Bernd / Mayntz, Renate (Hrsg.) 1991: *Policy-Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Maus, Ingeborg 1992: *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 55–81.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Hain.
- Mayntz, Renate 1983a: The Conditions of Effective Public Policy. A New Challenge for Policy Analysis. In: *Policy and Politics* 11: 123–143.
- Mayntz, Renate 1983b: Implementation von regulativer Politik. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 50–74.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1983c: *Implementation politischer Programme II. Aufsätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate 1990a: Entscheidungsprozesse bei der Entwicklung von Umweltstandards. In: *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft* 23 (2): 137–151.
- Mayntz, Renate 1990b: Organisierte Interessenvertretung und Föderalismus: zur Verbändestruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 4. Baden-Baden: Nomos, 145–156.
- Mayntz, Renate 1991: *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. MPIFG Discussion Paper 91/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate 1992a: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11–35.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1992b: *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.
- Mayntz, Renate / Bohne, Eberhard / Derlien, Hans-Ulrich / Hesse, B. / Hucke, Jochen 1978: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. (Materialien zur Umweltforschung. Band 4). Stuttgart/Mainz/Köln: Kohlhammer.
- Mayntz, Renate / Hucke, Jochen 1978: Gesetzesvollzug und Umweltschutz – Wirksamkeit und Probleme. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik* 1: 217–247.
- Mayntz, Renate / Hughes, Thomas P. (Hrsg.) 1988: *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Mayntz, Renate / Rosewitz, Bernd / Schimank, Uwe / Stichweh, Rudolf 1988: *Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- McCormick, Robert E. / Tollison, Robert D. 1981: *Politicians, Legislation, and the Economy: An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government*. Boston: Martinus-Nijhoff.
- Meckel, Lothar 1976: Ein Jahr Verbraucherrat. In: *DIN-Mitteilungen* 55 (3): 113–114.
- Merchel, J. 1989: *Der Deutsche Partitische Wohlfahrtsverband. Seine Funktion im korporatistisch gefügten System sozialer Arbeit*. Weinheim: Juventa.
- Mertins, K. / Jochem, R. 1993: Unternehmensmodellierung – Basis für die Unternehmensplanung. In: DIN (Deutsches Institut für Normung) (Hrsg.), *Referatensammlung CIM-Ergebnisse aus Forschung und Praxis. Resultate und Anwendernutzen aus dem KCIM-Projekt zur Entwicklungsbegleitenden Normung für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin/Köln: Beuth.
- Merton, Robert K. 1961: Manifest and Latent Functions. In: Robert K. Merton (Hrsg.), *Social Theory and Social Structure* (4. Aufl.). Glencoe, Ill.: The Free Press, 19 ff.
- Meyer, Frank 1993: *Interessenkonflikte im Verein Deutscher Ingenieure und die verbandliche Pluralisierung der technischen Regelsetzung (1850–1925)*. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«, Bochum.
- Michels, Robert 1911: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Klinkhardt (Neudruck der 2. Aufl. 1970, Stuttgart: Kroener).
- Minssen, Heiner 1992: *Die Rationalität der Rationalisierung. Betrieblicher Wandel und die Industriosozologie*. Stuttgart: Enke.
- Möllmann, Eberhard 1991: Eröffnung: Das DIN arbeitet für Europa. In: DIN Deutsches Institut für Normung (Hrsg.), *Die europäische Normung und das DIN. Bericht über die außerordentliche Sitzung des DIN-Präsidiums am 10. Januar 1991 in Berlin*. Berlin: Beuth, 7–9.
- Mohr, Curt 1991: ISO und CEN. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (6): 319–320.
- Mohr, Peter Michael 1990: *Technische Normen und freier Warenverkehr in der EWG. Deutsche überbetriebliche technische Normen und ihre staatliche Rezeption als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gemäß Art. 30,36 EWG-Vertrag*. (Kölner Schriften zum Europarecht, Band 38). Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns.

- Moravcsik, Andrew 1991: Negotiating the Single Act: National Interests and the Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization* 45: 660 ff.
- Müller, Edda 1977: Das Unbehagen an den Verbänden. Der vorschnelle Ruf nach dem Gesetzgeber. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B8: 36–44.
- Müller, Gerhard 1986: Berufsgenossenschaften und DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 65 (3): 150–152.
- Müller, Volker 1991: *Staatstätigkeit und Staatstheorien des 19. Jahrhunderts*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Müller-Foell, Martina 1987: *Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften*. (Schriftenreihe Technologie und Recht, Band 9). Heidelberg: C.F. Müller.
- Müller-Jentsch, Walther 1982: Gewerkschaften als intermediäre Organisationen. In: *Materialien zur Industriessoziologie*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 408–432.
- Müller-Jentsch, Walther 1986: *Soziologie der industriellen Beziehungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.) 1988: *Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.
- Müller-Jentsch, Walther 1991: Technik als Rahmenbedingung und Gestaltungsoption industrieller Beziehungen. In: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*. München/Mehring: Rainer Hampp Verlag.
- Münch, Richard 1985: Die sprachlose Systemtheorie. Systemdifferenzierung, reflexives Recht, reflexive Selbststeuerung und Integration durch Indifferenz. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6: 19–28.
- Muschalla, Rudolf 1984: Aus der Geschichte der Normung. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.): *Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. (DIN-Normungskunde 21). Berlin/Köln: Beuth, 41–53.
- Musgrave, Richard Abel / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore 1978: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1. Tübingen: Mohr.
- Nahamowitz, Peter 1985: »Reflexives Recht«. Das unmögliche Ideal eines post-interventionistischen Steuerungskonzepts. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6: 29–44.
- Narr, Wolf-Dieter 1969: *Pluralistische Gesellschaft*. Hannover: Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Gesellschaft und Politik.
- Narr, Wolf-Dieter (Hrsg.) 1975: *Politik und Ökonomie – Autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 6. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Neuhaus, E. h. F. 1931: Der Verein Deutscher Ingenieure und die deutsche Normung. In: *Der Betrieb* (Technischer Teil der Zeitschrift Maschinenbau) 10 (12): 409–414.
- Nicklisch, Fritz 1976: Gesetzliche Anerkennung und Kontrolle der Verbandsmacht. Zur rechtspolitischen Diskussion um ein Verbändegesetz. In: Gerhard Lüke (Hrsg.), *Festschrift für Gerhard Schiedermaier zum 70. Geburtstag*. München: Beck.
- Nicklisch, Fritz 1982a: Rechtssicherheit und Normsetzung durch staatliche und private Instanzen. In: Bodo Börner (Hrsg.), *Umwelt – Verfassung – Verwaltung*, Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität Köln, Baden-Baden: Nomos: 165–180.

- Nicklisch, Fritz 1982b: Wechselwirkungen zwischen Technologie und Recht. Zur kontrollierten Rezeption wissenschaftlich-technischer Standards durch die Rechtsordnung. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 35 (47): 2633–2644.
- Nicklisch, Fritz 1983: Technologierecht: Hemmschuh des technischen Fortschritts? Ein Beitrag zur Diskussion über die Reformbedürftigkeit des Technologierechts. In: *DIN-Mitteilungen* 62: 509–513.
- Nickusch, Karl-Otto 1964: *Die Normativfunktion technischer Ausschüsse und Verbände als Problem der Rechtsquellenlehre*. München (Dissertation).
- Nickusch, Karl-Otto 1967: § 330 StGB als Beispiel für eine unzulässige Verweisung auf die Regeln der Technik. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 20 (18): 811–813.
- Nicolas, Florence / Repussard, Jacques 1988: *Gemeinsame Normen für die Unternehmen*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Nitsche, Herbert 1980: Grundlagen der Vereinheitlichung und Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 59 (4): 225–228.
- Noble, D.F. 1986: *Forces of Production. A Social History of Automation*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Nocke, Joachim 1988: Rechtsproduktion der Juristen im Umweltrecht. Eine Profession stößt an ihre Grenzen. In: Brun-Otto Bredew / Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Rechtsproduktion und Rechtsbewußtsein*. Baden-Baden: Nomos, 81–122.
- North, Douglass C. 1981: *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, Douglass C. 1986: The New Institutional Economics. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 142: 230–237.
- Nuscheler, Franz / Steffani, Winfried (Hrsg.) 1976: *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*. Bayerische Landeszentrale für politische Bildung D 12. München: Piper.
- Oberreuter, Heinrich (Hrsg.) 1980: *Pluralismus. Grundlegung und Diskussion*. Opladen: Leske + Budrich.
- Offe, Claus 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, 155–189.
- Offe, Claus 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns. In: *Leviathan* 2: 333–345.
- Offe, Claus 1975: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Offe, Claus 1979a: »Unregierbarkeit.« Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Jürgen Habermas (Hrsg.), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit*, Band 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 294–318.
- Offe, Claus 1979b: Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses – eine ordnungspolitische Zwickmühle. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 72–91.
- Offe, Claus 1981: Ausdifferenzierung oder Integration. Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik. In: *Zeitschrift für Verbraucherpolitik* (1/2): 119–133.

- Offe, Claus 1984a: Korporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung. Notizen über seine Voraussetzungen und demokratietheoretischen Gehalte. In: H.J. Puhle (Hrsg.), *Kapitalismus, Korporatismus, Keynesianismus*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 234–256.
- Offe, Claus 1984b: »Arbeitsgesellschaft«: *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Offe, Claus 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 309–320.
- Offe, Claus 1989a: *Staatliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung – Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie*. Unveröffentlichtes Manuskript, Bremen.
- Offe, Claus 1989b: Fessel und Bremse. Moralische und institutionelle Aspekte »intelligenter Selbstbeschränkung«. In: Axel Honneth / Thomas McCarthy / Claus Offe / Albrecht Wellmer (Hrsg.), *Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 739–775.
- Offe, Claus 1990: Jenseits von Regulierung und Deregulierung. Sozialwissenschaftliche Aspekte der Diskussion. In: Joachim Jens Hesse / Christoph Zöpel (Hrsg.), *Der Staat der Zukunft*. (Forum Zukunft, Band 5). Baden-Baden: Nomos, 107–126.
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen* (dt. Übersetzung von Olson 1965). Tübingen: Mohr.
- Olson, Mancur 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven/London: Yale University Press.
- Olson, Mancur 1985: *Aufstieg und Niedergang von Nationen* (dt. Übersetzung von Olson 1982). Tübingen: Mohr.
- Orth, Karl-Ludwig 1984a: Die Niederspannungsrichtlinie der EG. In: *DIN-Mitteilungen* 63: 376–380.
- Orth, Karl-Ludwig 1984b: Sicherheitsnormung in der Deutschen Elektrotechnischen Kommission im DIN und VDE (DKE). In: *DIN-Mitteilungen* 63 (6): 306–309.
- Orth, Karl-Ludwig 1988: Europäische Normen bei der Realisierung des Binnenmarktes bis 1992 – aus der Sicht des DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 67 (3): 129–133.
- Ossenbühl, Fritz 1982: Die Bewertung technischer Risiken bei der Rechtsetzung. In: Gerhard Hosemann (Hrsg.), *Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik*. Berlin/Offenbach: VDE-Verlag, 155–181.
- Ott, Alfred Eugen 1978: Marktformen. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften* 13: 104–113.
- Ott, Claus 1972: Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft. In: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, 345–408.
- Panitch, Leo 1980: Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry. In: *British Journal of Sociology* XXXI: 159 ff.
- Pelkmans, Jaques 1987: The New Approach to Technical Harmonization and Standardization. In: *Journal of Common Market Studies* XXV (3): 249–269.

- Pelkmans, Jacques 1988: A Grand Design by the Piece? An Appraisal of the Internal Market Strategy. In: Roland Bieber / Renaud Dehousse / John Pinder / Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *One European Market?* Baden-Baden: Nomos, 359–383.
- Pelkmans, Jacques / Vollebergh, Ad 1986a: Binnenmarktpolitik. In: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1985: 149–162.
- Pelkmans, Jacques / Vollebergh, Ad 1986b: The Traditional Approach to Technical Harmonization: Accomplishments and Deficiencies. In: Jacques Pelkmans / Marc Vanhakenelen (Hrsg.), *Coming to Grips with the Internal Market*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 9–30.
- Peters, Th. 1912: *Geschichte des Vereins Deutscher Ingenieure*. Berlin.
- Pickert, Klaus / Scherfer, Erwin 1993: Technische Sicherheit und Normung in Europa. In: *WSI-Mitteilungen* 46: 35–42.
- Pieper, Ansgar / Strögen, Josef 1993: *Produktive Arbeitsorganisation. Handbuch für die Betriebspraxis*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Piore, Michael J. / Sabel, Charles F. 1985: *Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft*. Berlin: Wagenbach.
- Pitschas, Rainer 1989: Die Bewältigung der wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen durch Verwaltungsrecht. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 42 (18): 785–800.
- Pokorny, Fritz 1976: Erleichterte Problemlösung an den Schnittstellen von Technik und Gesellschaft durch den Normenvertrag. In: *DIN-Mitteilungen* 55 (8): 402–407.
- Pokorny, Fritz 1977: Die Auswirkungen des Normenvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN auf die deutsche Wirtschaft. In: *DIN-Mitteilungen* 56: 336–338.
- Popp, Klaus 1975: *Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und innerverbandliche Willensbildung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Posner, Richard A. 1971: Taxation by Regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 22–50.
- Posner, Richard A. 1974: Theories of Economic Regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science* 5: 335–358.
- Posner, Richard A. 1975: The Social Costs of Monopoly and Regulation. In: *Journal of Political Economy* 83: 807–827.
- Presthus, Robert 1974: *Elites in the Policy Process*. London: Cambridge University Press.
- Preuß, Ulrich K. 1989: Perspektiven von Rechtsstaat und Demokratie. In: *Kritische Justiz* 22: 1–12.
- Pries, Ludger / Schmidt, Rudi / Trinczek, Rainer 1991: *Entwicklungspfade von Industriearbeit. Chancen und Risiken betrieblicher Produktionsmodernisierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Pries, Ludger / Schmidt, Rudi / Trinczek, Rainer (Hrsg.) 1989: *Trends betrieblicher Produktionsmodernisierung. Chancen und Risiken für Industriearbeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Prisching, Manfred 1986: *Krisen. Eine soziologische Untersuchung*. Wien/Köln/Graz: Böhlen.
- Quak, Heinz-Carsten 1988: Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger mit dem DIN auf Grund der Vereinbarung – aus der Sicht des Bundesverbandes der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand (BAGUV). In: *DIN-Mitteilungen* 67 (3): 138–140.

- Rammert, Werner 1983: *Soziale Dynamik der technischen Entwicklung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rammert, Werner (Hrsg.) 1993: *Technik aus soziologischer Perspektive. Forschungsstand, Theorieansatz, Fallbeispiele. Ein Überblick*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rampelt, Jörg 1983: *Das DIN Deutsches Institut für Normung e.V. als Forum funktionaler Repräsentation von Wirtschaftsverbänden*. Unveröffentlichtes Manuskript, Berlin.
- Raschke, Peter 1978: *Vereine und Verbände. Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Juventa.
- Raschke, Joachim 1985: *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Reese, Jürgen (Hrsg.) 1988: *Zwischen Markt und Staat. Der gesellschaftliche Beitrag von Organisationen im Dritten Sektor*. Baden-Baden: Nomos.
- Rehbinder, Eckard / Stewart, Richard 1985: *Environmental Protection Policy*. (Integration Through Law, Band 2). Berlin/New York: de Gruyter.
- Reihlen, Helmut 1974: Schwierigkeiten bei der europäischen Normungsarbeit. In: *DIN-Mitteilungen* 53 (4): 150–153.
- Reihlen, Helmut 1975: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. Neue Satzung und neuer Name für den Deutschen Normenausschuß e.V. In: *DIN-Mitteilungen* 54 (9): 417–419.
- Reihlen, Helmut 1977: Die Auswirkungen des Normvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN auf das DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 56: 339.
- Reihlen, Helmut 1977a: Kosten der Normung – Nutzen der Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 56 (8): 387–391.
- Reihlen, Helmut 1989: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die technische Regelung. In: *DIN-Mitteilungen* 68 (9): 449–457.
- Reihlen, Helmut 1991a: Ergebnisse der 43. ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (1): 1–9.
- Reihlen, Helmut 1991b: Technische Normen – Freiheit und Bindung. In: *DIN-Mitteilungen* 70: 527–532.
- Reihlen, Helmut 1992: Ergebnisse der 44. ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 71: 1–5.
- Rinken, Alfred 1975: Innere Demokratie in den Verbänden. In: Diether Posser / Rudolf Wassermann (Hrsg.), *Freiheit in der sozialen Demokratie*. Karlsruhe, 127 ff.
- Ritter, Ernst-Hasso 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: *Archiv des Öffentlichen Rechts* 104: 389–413.
- Ritter, Ernst-Hasso 1987: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 321–352.
- Rittstieg, Andreas 1982: *Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht*. Köln: Heymanns.
- Röhling, Eike 1972: *Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt*. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymann.
- Rokkan, Stein 1966: Norway. Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert A. Dahl (Hrsg.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.

- Ronge, Volker 1988: Theorie und Empirie des »Dritten Sektors«. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 2. Baden-Baden: Nomos, 113–148.
- Ronge, Volker 1992: Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 36–79.
- Ronge, Volker (Hrsg.), 1980: *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Ronge, Volker / Schmiege, Günter 1973: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt am Main: Fischer Athenäum.
- Ronge, Volker / Körber, Stefan 1994: Die Europäisierung der Chemikalienkontrolle und ihre Folgen für Verbandspolitik – aus deutscher Sicht. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 321–347.
- Ropohl, Günther / Schuchardt, Wilgart / Lauruschkat, Helmut 1984: *Technische Regeln und Lebensqualität. Analyse technischer Normen und Richtlinien*. Düsseldorf: VDI-Verlag.
- Rose, Richard 1975: Overloaded Government: The Problem Outlined. In: *European Studies Newsletter* 5: 13–18.
- Rosewitz, Bernd / Webber, Douglas 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Roßnagel, Alexander 1986: Die rechtliche Fassung technischer Risiken. In: *Umwelt- und Planungsrecht*: 46–56.
- Roßnagel, Alexander 1993: Rechtspolitische Anforderungen an die verbandliche Techniksteuerung. In: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin: edition sigma, 169–180.
- Roth, Rudolf Heinrich 1983: *Technische Normung im Recht. Wesen, Struktur, Kooperation zwischen Fachverbänden und Staat*. Dissertation an der Hohen Juristischen Fakultät der Universität Basel (hrsg. von der Schweizerischen Normenvereinigung SNV). Zürich.
- Rudzio, Wolfgang 1982: *Die organisierte Demokratie. Parteien und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland*. (Studienreihe Politik, Band 4). Stuttgart: Metzler.
- Sabatier, Paul 1975: Social Movements and Regulatory Agencies: Toward A More Adequate – And Less Pessimistic – Theory of »Clientel Capture«. In: *Policy Sciences Review* 6: 301–342.
- Sadowski, Dieter / Timmesfeld, Andrea 1994: Sozialer Dialog. Die Chancen zur Selbstregulierung der europäischen Sozialparteien. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 503–527.
- Saladin, Peter / Zenger, Christoph Andreas 1988: *Rechte künftiger Generationen*. Basel/ Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenkahn.
- Samuelson, Paul Anthony / Nordhaus, William D. 1985: *Economics*. 12. Aufl., New York: McGraw Hill.
- Sapir, Marc 1992a: TUTB. A Trade Union Viewpoint. In: CEN/CENELEC/ETSI (Hrsg.): *Standards for Europe 1993 Onwards. The Second Annual European Standardization Conference, Brussels 9–10 November 1992*.

- Sapir, Marc 1992b: Das Technikbüro des Europäischen Gewerkschaftsbundes. In: *Die Mitbestimmung* 38 (1): 35–36.
- Sartori, Giovanni 1992: *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Sauer, Manfred 1987: Normung im neuen Konzept der EG-Kommission. In: *DIN-Mitteilungen* 66 (12): 600–603.
- Scharpf, Fritz W. 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1974: *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*. Göttingen: Schwartz.
- Scharpf, Fritz W. 1978: *Autonome Gewerkschaften und staatliche Wirtschaftspolitik: Probleme einer Verbändegesetzgebung* (Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung 12). Köln: EVA.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.
- Scharpf, Fritz W. 1990: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze / Bodo Hombach (Hg.) 1990: *Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa*. Bonn: Dietz: 32–46.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4): 621–634.
- Scharpf, Fritz W. 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Arthur Benz / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 11–28.
- Scharpf, Fritz W. 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 51–96.
- Scharpf, Fritz W. 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Scharpf, Fritz W. 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada / Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.
- Scharpf, Fritz / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schatz, Heribert 1984: *Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozeß*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Scheer, August Wilhelm 1988: *CIM Computer Integrated Manufacturing. Der computer-gesteuerte Industriebetrieb*. Dritte und erweiterte Auflage. Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo: Springer.

- Schelter, Kurt 1976: *Demokratisierung der Verbände? Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schiffer, Hans-Wilhelm 1991: Normung und Umweltschutz. In: *DIN-Mitteilungen* 70: 371–374.
- Schiffer, Hans-Wilhelm / Delbrück, Kilian 1991: Umweltaspekte der Harmonisierung des Europäischen Produktrechts – die Bauproduktenrichtlinie der EG und ihre Umsetzung. In: *Gewerbearchiv* 1991 (1): 17–22.
- Schiffer, Hans-Wilhelm / Delbrück, Kilian 1992: Umweltschutz, technische Innovation und technische Normung: Möglichkeiten und Grenzen für eine Beschleunigung der internationalen umweltbezogenen Normung. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 15 (3): 311–328.
- Schlecht, Otto 1978: Die Funktion der Normung in der Marktwirtschaft. In: *DIN-Mitteilungen* 57 (1): 3–4.
- Schlecht, Otto 1989: Aktuelle Fragen der Normung, insbesondere im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt. In: *DIN-Mitteilungen* 68: 10–13.
- Schlieper, Ulrich 1969: *Pareto-Optima, Externe Effekte und die Theorie des Zweitbesten*. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymanns.
- Schmädel, Dieter von 1968: *Führung im Interessenverband Probleme der innerverbandlichen Willensbildung*. (Geschichte und Staat, Band 105). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmid, Josef / Lehner, Franz (Hrsg.) 1992: *Technik, Arbeit, Betrieb, Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Josef / Widmeier, Ulrich (Hrsg.) 1992: *Flexible Arbeitssysteme im Maschinenbau. Ergebnisse aus dem Betriebspanel des Sonderforschungsbereichs 187* (Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme, Band 3). Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Günther 1989: Die neue institutionelle Ökonomie: Königsweg oder Holzweg zu einer Institutionentheorie des Arbeitsmarktes? In: *Leviathan* 17 (3): 386–408.
- Schmid, Günther / Deutschmann, Christoph / Grabher, Gernot 1988: *Die neue institutionelle Ökonomie. Kommentare aus politologischer, soziologischer und historischer Perspektive institutioneller Arbeitsmarkttheorie*. Discussion paper FSI 88–14. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther / Treiber, Hubert 1975: *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Fink.
- Schmidt, Eberhard / Hildebrand, Eckart 1994: Industrielle Beziehungen und Umweltschutz in der Europäischen Union. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 557–573.
- Schmidt, Susanne K. / Werle, Raymund 1991: *Koordination und Evolution. Technische Standards im Prozeß der Entwicklung technischer Systeme*. Papier für die Jahrestagung der Gesellschaft für Wissenschafts- und Technikforschung am 5. und 6. Dezember 1991 in der Sektion Techniksoziologie: »Anfang und Ende von Techniken – technischer Wandel als Evolution?«, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.
- Schmidt, Susanne K. / Werle, Raymund 1993: *Technical Controversy in International Standardization*. MPIFG Discussion Paper 93/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Schmitt von Sydow, Helmut 1988: The Basic Strategies of the Commission's White Paper. In: Roland Bieber / Renaud Dehousse / John Pinder / Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *One European Market?* Baden-Baden: Nomos, 79–106.
- Schmitt von Sydow, Helmut 1991: Die Angst der Deutschen vor der Euro-Norm. In: *EG-Magazin* (6): 11–13.
- Schmitter, Philippe C. 1974: Still the Century of Corporatism? In: *The Reviews of Politics* 36: 85–131.
- Schmitter, Philippe C. 1977: Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: *Comparative Political Studies* 10: 2–38.
- Schmitter, Philippe C. 1979: Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: Ulrich von Alemann / Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 92–114.
- Schmitter, Philippe C. 1981a: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 285–330.
- Schmitter, Philippe C. 1981b: Neokorporatismus. Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis. In: U. v. Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus*. Frankfurt am Main: Campus, 62–79.
- Schmitter, Philippe C. 1983: Democratic Theory und Neo-Corporatist Practice. In: *Social Research* 50 (4): 885–928.
- Schmitter, Philippe C. 1985: Neo-Corporatism and the State. In: Wyn Grant (Hrsg.), *The Political Economy of Corporatism*. London: Sage, 32–62.
- Schmitter, Philippe C. / Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) 1979: *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schmitter, Philippe C. / Streeck, Wolfgang 1981: *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*. IIM/LMP 81/13. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, Berlin.
- Schmölders, Günter 1965: *Das Selbstbild der Verbände. Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 38). Berlin: Duncker & Humblot.
- Schneiberg, Marc / Hollingsworth, J. Rogers 1991: Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations? In: Roland Czada / Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt am Main: Campus / Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schneider, Oscar 1987: Vorwort. In: Normenausschuß Bauwesen (NABau) im DIN Deutsches Institut für Normung e.V., *Die Regeln der Technik und die DIN-Normen im öffentlichen und zivilen Baurecht. Kolloquium am 28. Januar 1987*. Berlin/Köln: Beuth, 3.
- Schneider, Volker 1989: *Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schneider, Volker / Werle, Raymund 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 409–434.

- Schnierle, Franz 1984: Technische Normen im Arbeitsschutz. In: DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. (DIN-Normungskunde 21). Berlin/Köln: Beuth, 88–100.
- Scholz, B. 1988: *CIM-Schnittstellen*. München/Wien.
- Schreiber, Kristin 1991: The New Approach to Technical Harmonization and Standards. In: Leon Hurwitz / Christian Lequesne (Hrsg.), *The State of the European Community. Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*. Essex: Longman, 97–112.
- Schubert, Klaus (Hrsg.) 1992: *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie. Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schuchardt, Wilgart 1979: Außertechnische Zielsetzungen und Wertbezüge in der Entwicklung des deutschen technischen Regelwerks. In: *Technikgeschichte* 46 (3): 227–244.
- Schuchardt, Wilgart 1980: Humanisierung der Technik? Zum Stellenwert gesellschaftlicher Zielsetzungen in DIN-Normen. In: *Die Neue Gesellschaft* 27: 847–850.
- Schuchardt, Wilgart (Hrsg.) 1991: *Technische Normen und Bauen. Kooperationsprinzip und staatliche Verantwortung. EG-Binnenmarkt und eine umweltverträgliche Stadtentwicklung als Herausforderung an die Baunormung*. Berlin/Köln: Beuth.
- Schulte, Martin 1988: Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 103: 512–520.
- Schultz-Wild, Rainer 1988: An der Schwelle zur Rechnerintegration. Zur Verbreitung von CIM-Techniken in der Investitionsgüterindustrie. In: *VDI-Z* 130 (9): 40–45.
- Schultz-Wild, Rainer / Nuber, Christoph / Rehberg, Frank / Schmierl, Klaus 1989: *An der Schwelle zu CIM. Strategien, Verbreitung, Auswirkungen*. Eschborn/Köln: RKW-Verlag.
- Schulz, Klaus-Peter 1984: Aufbau und Arbeitsweise übernationaler Normenorganisationen. In: *DIN-Mitteilungen* 63 (7): 365–374.
- Schulze-Fielitz, Helmuth 1984: *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens in der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*. Berlin: Duncker & Humblot
- Schumann, Wolfgang 1994: Das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 71–108.
- Schuppert, Gunnar Folke 1981: *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. Göttingen: Schwartz.
- Schuppert, Gunnar Folke 1987: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 40 (17): 757–768.
- Schuppert, Gunnar Folke 1989a: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3. Baden-Baden: Nomos, 47–87.
- Schuppert, Gunnar Folke 1989b: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder ›Bringing the State Back In‹? In: *Der Staat* 28: 91–104.
- Schuppert, Gunnar Folke 1990: Beitrag zur Diskussion. In: Joachim Jens Hesse / Christoph Zöpel (Hrsg.), *Der Staat der Zukunft*. Baden-Baden: Nomos, 149–154.

- Schuster, R. 1993: Einfluß der Entwicklungsbegleitenden Normung auf die industrielle Anwendung – Konsequenzen und Perspektiven aus dem KCIM-Projekt. In: DIN (Deutsches Institut für Normung) (Hrsg.), *Referatensammlung CIM-Ergebnisse aus Forschung und Praxis. Resultate und Anwendernutzen aus dem KCIM-Projekt zur Entwicklungsbegleitenden Normung für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin/Köln: Beuth.
- Schwartz, Andreas 1989: Die Einwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluß auf das Schutzniveau. In: H. Donner / G. Magoulas / J. Simon / Rainer Wolf (Hrsg.), *Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen im Umweltschutz*. Baden-Baden: Nomos, 551–570.
- Schwierz, Matthias 1986: *Die Privatisierung des Staates am Beispiel der Verweisungen auf die Regelwerke privater Regelgeber im Technischen Sicherheitsrecht*. Frankfurt am Main/New York: Peter Lang.
- Seibel, Wolfgang 1990: Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. In: *Journal für Sozialforschung* 30 (2): 181–188.
- Seidman, Harold / Gilmour, Robert 1986: *Politics, Positions and Power. From the Positive to the Regulatory State*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Shapiro, Martin 1991: The Court of Justice. In: Alberta Sbragia (ed.), *Euro-Politics: Politics and Policy-Making in the »New« European Community*. Washington, D.C.: Brookings.
- Siller, Ewald 1989: Der europäische Wind weht frisch im Vorschriftenwesen. Gedanken zur EG-Richtlinie über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. In: *Die Berufsgenossenschaften* (11): 750–754.
- Simitis, Spiros 1985: Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen. In: Friedrich Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*. Baden-Baden: Nomos, 73–165.
- Soltwedel, Rüdiger (Hrsg.) 1986: *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Tübingen: Mohr.
- Sonnenberg, Gerhard Siegfried 1968: *Hundert Jahre Sicherheit. Beiträge zur technischen und administrativen Entwicklung des Dampfkesselwesens in Deutschland von 1810–1910*. Düsseldorf: VDI-Verlag.
- Sonnenberger, Hans-Jürgen 1985: Grundfragen des technischen Normwesens. In: *DIN-Mitteilungen* 64 (10): 556–562.
- Spur, Günter 1986: CIM – Die informationstechnische Herausforderung an die Produktionstechnik. In: *wt – Zeitschrift für industrielle Fertigung* 76: 5 ff.
- Spur, Günter / Mertius, Kai 1993: *Die neue Fabrik. Entwicklungspotentiale und Gestaltungskriterien für künftige Produktionsstrukturen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Spur, Günter / Specht, Dieter 1987: Flexibilisierung der Produktionstechnik und Auswirkungen auf Arbeitsinhalte. In: *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 41 (4): 207–211.
- Starkowski, Reinhard 1973: *Die Angleichung technischer Rechtsvorschriften und industrieller Normen in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot
- Stefener, Wolfgang 1970: *DIN-Normen – Ihre Zulässigkeit nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. Dissertation, Münster.
- Steffani, Winfried 1980a: Vom Pluralismus zum Neopluralismus. Konzepte, Positionen und Kritik. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Pluralismus. Grundlegung und Diskussion*. Opladen: Leske + Budrich, 37–108.

- Steffani, Winfried 1980b: *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis*. Opladen: Leske + Budrich.
- Steinberg, Rudolf 1972: Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat. In: *Die öffentliche Verwaltung* 25 (24): 837–845.
- Steinberg, Rudolf 1973: Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 14 (1): 27–65.
- Steinebach, Gerhard 1987: *Lärm- und Luftgrenzwerte. Entstehung, Aussagewert, Bedeutung für Bebauungspläne*. Düsseldorf: Werner.
- Stiftung Verbraucherinstitut (Hrsg.) 1992: *Wir Eurokonsumenten*. Berlin: Eigendruck.
- Stigler, George 1971: The Theory of Economic Regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 1–16.
- Stigler, George 1974: Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science* 5: 359–365.
- Strecker, E. 1973: *Einbettung des Normenwesens in die staatliche Ordnung*. Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, 140. Dortmund: Verkehrs- und Wirtschaftsverlag Dr. Borgmann.
- Streeck, Wolfgang 1972: Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: Werner Meißner / Lutz Unterseher (Hrsg.), *Verteilungskampf und Stabilitätspolitik*. Stuttgart: Kohlhammer, 130–167.
- Streeck, Wolfgang 1978: Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen – zum Verhältnis von Integration und Institutionalisierung gewerkschaftlicher Interessenverbände am Beispiel des Industrial Relation Act von 1971. In: Udo Bernbach (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Praxis*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 9. Opladen: Westdeutscher Verlag, 106–139.
- Streeck, Wolfgang 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Streeck, Wolfgang 1983a: *Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969–1982. Eine Fallstudie über Verbände als Träger öffentlicher Politik*. IIM/LMP 83–23. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.
- Streeck, Wolfgang 1983b: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf / Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 179–198.
- Streeck, Wolfgang 1983c: Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State. In: *Journal of Public Policy* 3: 265–284.
- Streeck, Wolfgang 1984: Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 291–314.
- Streeck, Wolfgang 1987: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39 (3): 471–495.
- Streeck, Wolfgang / Hilbert, Josef / Maier, Frederieke / van Kevelaer, Karl-Heinz / Weber, Hajo 1987: *Die Rolle der Sozialpartner in der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung: Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma.

- Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: *Journal für Sozialforschung* 25 (2): 133–158.
- Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19 (2): 133–164.
- Streeck, Wolfgang / Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1985: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London: Sage.
- Stürk, Peter 1986: Aufgaben und Leistungen der Berufsgenossenschaften. In: *DIN-Mitteilungen* 65 (3): 145–149.
- Südmersen, Helmi 1983: *Das Bundesinstitut für Berufsbildung als Forum funktionaler Repräsentation*. Unveröffentlichtes Manuskript, Berlin.
- Süllow, Bernd 1982: *Korporative Repräsentation der Gewerkschaften. Zur institutionellen Verbandsbeteiligung in öffentlichen Gremien*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Task Force Environment and the Internal Market 1990: »1992« – *The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market*. Bonn: Economica.
- Teubner, Gunther 1978: *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*. Tübingen: Mohr (Paul Siebeck).
- Teubner, Gunther 1979: Neo-korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für die gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 10: 487–502.
- Teubner, Gunther 1982: Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive. In: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 68: 13–59.
- Teubner, Gunther 1983: Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. In: *Law and Society Review* 17: 239–285.
- Teubner, Gunther 1985: Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. In: Friedrich Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*. Baden-Baden: Nomos, 289–344.
- Teubner, Gunther 1989: *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Teubner, Gunther / Willke, Helmut 1980: Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermedialer Verbände. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*. Königstein/Ts.: Athenaeum, 46 ff.
- Teubner, Gunther / Willke, Helmut 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5: 4–35.
- TGB (Europäisches Technikbüro der Gewerkschaften für Gesundheit und Sicherheit) 1991: Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Europäischen Gemeinschaft. Grundlegende Informationen für Gewerkschaften. Brüssel.
- Thiard, Antoine / Pfau, Wilhelm F. 1992: *Forschung & Entwicklung und Normung. Ein Leitfaden*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Tietzel, Manfred / Weber, Marion 1991: Von Betrügern, Blendern und Opportunisten – Eine ökonomische Analyse. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 40 (2): 109–137.
- Tollison, Robert D. 1982: Rent-Seeking: A Survey. In: *Kyklos* 35 (4): 575–602.

- Traxler, Franz 1986: *Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Traxler, Franz 1988: Interessenverbände und Regierbarkeit. Anmerkungen aus international vergleichender Perspektive. In: Helmut de Rudder / Heinz Sahner (Hrsg.), *Herrschaft der Verbände? Interessenverbände – Gegenregierungen oder Partner?* Ringvorlesung der Hochschule Lüneburg (Politologische Studien, Band 35). Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz, 108–135.
- Traxler, Franz 1990: Political Exchange, Collective Action and Interest Governance. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy-Networks in Action*. Frankfurt am Main: Campus/Boulder, Colorado: Westview Press, 37–67.
- Traxler, Franz 1991: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessensvereinheitlichung. In: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*. München-Mehring: Hampp, 139–165.
- Traxler, Franz / Schmitter, Philippe C. 1994: Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 45–70.
- Traxler, Franz / Vobruba, Georg 1987: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht? Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht. In: *Zeitschrift für Soziologie* 16: 3–15.
- Treiber, Hubert 1983: Regulative Politik in der Krise? Anmerkungen zu einem aktuellen Thema oder reflexive Rationalität im Schatten des gesatzten Rechts. In: *Kriminalsoziologische Bibliographie* 10: 28–54.
- Trippner, D. 1993: CA-Produktmodell – Einführungsstrategie und Umsetzung auf der Basis von STEP am Beispiel der deutschen Automobilindustrie. In: DIN (Deutsches Institut für Normung) (Hrsg.), *Referatensammlung CIM-Ergebnisse aus Forschung und Praxis. Resultate und Anwendernutzen aus dem KCIM-Projekt zur Entwicklungsbegleitenden Normung für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin/Köln: Beuth.
- Ullmann, Hans Peter 1988: *Interessenverbände in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V. 1990: *Tätigkeitsbericht 1989*. Düsseldorf.
- Veith, Dagmar 1988: *Machtpotentiale der Interessengruppen und des Staates in der gesetzlichen Krankenversicherung. Gestalt und Auswirkungen des Korporatismus in der GKV*. Regensburg: Roederer.
- Verloren von Themaat, Pieter 1988: The Contributions of the Establishment of the Internal Market by the Case-Law of the Court of Justice of the European Communities. In: Roland Bieber / Renaud Dehousse / John Pinder / Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *One European Market? A Critical Analysis of the Commissions Internal Market Strategy*. Baden-Baden: Nomos.
- Verman, L.C. 1973: *Standardization*. Hamden/Connecticut.

- Visser, Jelle / Ebbinghaus, Bernhard 1992: Making the Most of Diversity. European Integration and Transnational Organization of Labour. In: Justin Greenwood / Jürgen R. Grote / Karsten Ronit (Hrsg.), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage, 206–237.
- Vobruba, Georg 1983: *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg 1992: Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 80–121.
- Voelzkow, Helmut 1985: *Organisierte Wirtschaftsinteressen in der Umweltpolitik. Eine Untersuchung über ordnungspolitische Optionen einer Reorganisation des Verbandswesens*. Abschlußbericht des Forschungsprojekts »Die Organisation von Wirtschaftsinteressen der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland« (im Auftrag des Umweltbundesamtes). Bielefeld.
- Voelzkow, Helmut 1986: The Organization of Interests in the Pollution Control Industry. In: Allan Schnaiberg / Nicholas Watts / Klaus Zimmermann (Hrsg.), *Distributional Conflicts in Environmental-Resource Policy*. Aldershot: Gower, 272–285.
- Voelzkow, Helmut 1989a: *Die Normung von CIM-Schnittstellen. Zielsetzungen, Besonderheiten, Probleme und Ansatzpunkte für eine sozialverträgliche Technikgestaltung*. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs 187 »Neue Informationstechnologien und flexible Arbeitssysteme«. Bochum.
- Voelzkow, Helmut 1989b: *Umweltpolitik und organisierte Wirtschaftsinteressen*. Arbeitspapier des Lukacs-Instituts für Sozialwissenschaften e.V., Nr. 1/89. Universität – GHS Paderborn.
- Voelzkow, Helmut 1990: *Mehr Technik in die Region. Eine politisch-soziologische Untersuchung der Infrastrukturen zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Voelzkow, Helmut 1991a: Gründer- und Technologiezentren in Nordrhein-Westfalen. In: Volker Eichener / Manfred Mai (Hrsg.), *Arbeitsorientierte Technikgestaltung. Gesellschaftliche Grundlagen, innovative Modelle, Praxisbeispiele*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 285–323.
- Voelzkow, Helmut 1991b: Organisatorisch-institutionelle Aspekte einer regionalen Industriepolitik illustriert am Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Ulrich Jürgens / Wolfgang Krumbein (Hrsg.) *Industriepolitische Strategien – Bundesländer im Vergleich*. Berlin: edition sigma, 136–154.
- Voelzkow, Helmut 1991c: »Inszenierter Korporatismus« in der Regionalpolitik. In: Wolfgang Glatzer (Hrsg.), *»Die Modernisierung moderner Gesellschaften«*. Materialienband zum 25. Deutschen Soziologentag in Frankfurt. Opladen: Westdeutscher Verlag, 554–558.
- Voelzkow, Helmut 1992a: Neokorporatismus. In: Uwe Andersen / Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 362–363.
- Voelzkow, Helmut 1992b: Politica ambientale ed interessi economici organizzati. In: Elia Bosco (Hrsg.), *Ecologia e Politica. La questione ambientale nella Repubblica Federale di Germania*. Milano: Franco Angeli, 377–394.

- Voelzkow, Helmut 1993a: *Staatseingriff und Verbandsfunktion. Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik*. MPIFG Discussion Paper 93/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Voelzkow, Helmut 1993b: Staatliche Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung – Schlüssel für eine gesellschaftliche Techniksteuerung? In: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin: edition sigma, 105–128.
- Voelzkow, Helmut 1993c: Regionale Entwicklungskonzepte in NRW – Stand der Umsetzung und Umsetzungsprobleme. In: Rainer Lucas (Hrsg.), *Regionalentwicklung zwischen Stadtmarketing und Risikomanagement*. Schriftenreihe des Instituts für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) Nr. 67/93. Wuppertal: IWÖ, 19–32.
- Voelzkow, Helmut 1993d: Verbandliche Techniksteuerung – Möglichkeiten, Grenzen, Beispiele. In: Kooperation IG-Metall/Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.), *Ringvorlesung 1992/93 »Flexible Arbeitssysteme und neue Informationstechnologien: Veränderungen der Produktionsarbeit?«*. Bochum: SFB 187, 147–156.
- Voelzkow, Helmut 1994a: Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Udo Bullmann (Hrsg.), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Prozeß der EG-Integration*. Baden-Baden: Nomos, 347–363.
- Voelzkow, Helmut / Eichener, Volker 1991: Betriebliche Produktionsmodernisierung und Industriearbeit. In: Werner Fricke (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 357–363.
- Voelzkow, Helmut / Eichener, Volker 1992a: Technikentwicklung und technische Normung. In: Jörg Bergstermann / Thomas Manz (Hrsg.), *Technik gestalten, Risiken beherrschen. Befunde der Sozialforschung zur Entwicklung moderner Produktionstechnik*. Berlin: edition sigma, 93–106.
- Voelzkow, Helmut / Eichener, Volker 1992b: Techniksteuerung durch Verbände – Institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungsmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Klaus Grimmer / Jürgen Häusler / Stefan Kuhlmann / Georg Simonis (Hrsg.), *Politische Techniksteuerung – Stand der Forschung*. Opladen: Leske + Budrich, 267–287.
- Voelzkow, Helmut / Eichener, Volker 1993: Entwicklungspfade von Industriearbeit und technische Normung. In: Volker Eichener / Manfred Mai (Hrsg.), *Sozialverträgliche Technikgestaltung – Gestaltung und Bewertung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 189–207.
- Voelzkow, Helmut / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef 1986: Ökosoziale Modernisierung des Wohlfahrtsstaates? Konzeptionelle und politische Probleme bei der Integration der Beschäftigungs-, Umwelt- und Sozialpolitik. In: *Soziale Welt* 37 (4): 427–445.
- Voelzkow, Helmut / Hilbert, Josef 1992a: Staat, Politik und verbandliche Selbstregulierung. Kritische Anmerkungen zu Olsons Analyse des »Aufstiegs und Niederganges von Nationen«. In: Klaus Schubert (Hrsg.), *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie: Eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 127–138.

- Voelzkow, Helmut / Hilbert, Josef 1992b: Reorganisation der beruflichen Weiterbildung in den fünf neuen Bundesländern – Handlungsbedarf und Umsetzungsprobleme –. In: Hansgünther Meyer (Hrsg.), *Soziologen-Tag Leipzig 1991. Soziologie in Deutschland und die Transformation großer gesellschaftlicher Systeme*. Berlin: Akademie-Verlag, 910–922.
- Voelzkow, Helmut / Hilbert, Josef / Bolenz, Eckart 1987: Wettbewerb durch Kooperation – Kooperation durch Wettbewerb. Zur Funktion und Funktionsweise der Normungsverbände. In: Manfred Glagow / Helmut Willke (Hrsg.), *Ebenen und Bereiche dezentraler Gesellschaftsteuerung*. Pfaffenweiler: Centaurus, 93–116.
- Voelzkow, Helmut / Hilbert, Josef / Heinze, Rolf G. 1987: »Regierung durch Verbände« – am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1): 80–100.
- Voelzkow, Helmut / Schmid, Josef 1994: Der Deutsche Bauernverband im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie. In: Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft*. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 163–172.
- Vogel, Laurent 1991: *A Survey of Occupational Health and Safety Services in the Member States of the European Community and the European Free Trade Association. First Interim Report: The Existing Legal Frameworks in the Different States*. Brussels: European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1980: *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Voigt, Rüdiger 1983a: Regulatives Recht im Wohlfahrtsstaat. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Recht?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 19–49.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1983b: *Abschied vom Recht?* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1987: *Grenzen des Rechts*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1993: *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos.
- Volkman, Dietrich 1991: Europäische Aktivitäten auf dem Gebiet der Zertifizierung – Anforderungen an die Vermarktung der Produkte. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (4): 209–213.
- Waarden, Frans van 1994: Challenges Posed to Interest Intermediation by the Destruction of National Institutions of Economic Governance. In: Volker Eichener / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 217–262.
- Waldeck, Dieter 1993: Harmonisierung in der EG – Auswirkungen auf die Berufsgenossenschaften. In: *DIN-Mitteilungen* 72 (7): 397–401.
- Wallace, Helen 1990: Making Multilateral Negotiations Work. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London/New York: Pinter, 213–228.
- Warnecke, Hans-Jürgen / Becker, Bernd-Dietmar 1989: CIM bedarf der Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 68: 361–367.
- Warnecke, Hans-Jürgen / Becker, Bernd-Dietmar 1993: Forschung, Normung und Anwendung von CIM – Eine Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit produzierender Unternehmen. In: DIN (Hrsg.), *Referatensammlung CIM-Ergebnisse aus Forschung und Praxis. Resultate und Anwendernutzen aus dem KCIM-Projekt zur Entwicklungsbegleitenden Normung für die rechnerintegrierte Produktion*. Berlin / Köln: Beuth.

- Warner, Alfred 1991: Normung und Zertifizierung nach 1992. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (4): 199–203.
- Wassenberg, Arthur 1982: Neo-corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game. In: Gerhard Lehmbuch / Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy Making*. London/Beverly Hills, 83 ff.
- Webber, Douglas 1992: Die Kassenärztlichen Vereinigungen zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 211–272.
- Weber, Hajo 1987: *Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften. Zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen*. Frankfurt am Main: Campus.
- Weber, Jürgen 1977: *Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer-Verlag.
- Weber, Jürgen 1980: Gefährdung der parlamentarischen Demokratie durch Verbände. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Pluralismus. Grundlegung und Diskussion*. Opladen: Leske & Budrich, 163–201.
- Weber, Max 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Weber, Werner 1957: Der Staat und die Verbände. In: Wilhelm Beutler / Gustav Stein / Hellmuth Wagner (Hrsg.), *Der Staat und die Verbände*. Heidelberg: Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft mbH, 19–26.
- Weigand, Karl-Heinz 1968: *Zur Solidarität der Unternehmer auf dem Arbeitsmarkt*. Neustadt an der Weinstraße: Meininger.
- Weiler, Joseph H.H. 1988: The White Paper and the Application of Community Law. In: Roland Bieber / Renaud Dehousse / John Pinder / Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *One European Market?* Baden-Baden: Nomos, 337–358.
- Weingart, Peter 1989: *Technik als sozialer Prozeß*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Weißbach, Hans-Jürgen / Poy, Andrea (Hrsg.) 1993: *Risiken informatisierter Produktion. Theoretische und empirische Ansätze. Strategien zur Risikobewältigung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Welsch, Johann 1990: Soziale Technikgestaltung durch Demokratisierung technischer Normung. Einige Überlegungen aus gewerkschaftlicher Sicht. In: *WSI-Mitteilungen* 43 (10): 650–660.
- Wengel, Jürgen 1992: Neuere Tendenzen im Europäischen Normungsgeschehen. In: *Die Mitbestimmung* 38 (1): 32–34.
- Werle, Raymund 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland: Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt am Main: Campus.
- Werle, Raymund 1993: Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung. In: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin: edition sigma, 129–142.
- Westle, Bettina 1989: *Politische Legitimität. Theorien, Konzepte, empirische Befunde*. Baden-Baden: Nomos.
- Wiesenthal, Helmut 1981a: Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Ein korporatistisches Verhandlungssystem der Sozialpolitik. In: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neocorporatismus*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 180–206.

- Wiesenthal, Helmut 1981b: *Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Wildenmann, Rudolf (Hrsg.) 1991: *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Williamson, Oliver E. 1975: *Market and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1981: The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. In: *Administrative Science Quarterly* 26: 548–577.
- Williamson, Oliver E. 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, Peter J. 1989: *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage.
- Willke, Helmut 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenaeum.
- Willke, Helmut 1984: Gesellschaftsteuerung. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ-Verlag, 29–53.
- Willke, Helmut 1987: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1. Baden-Baden: Nomos, 258–308.
- Willke, Helmut 1989: *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation*. Weinheim: Juventa.
- Willke, Helmut 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Willke, Helmut 1993: Abwicklung der Politik. In: Siegfried Unseld (Hrsg.), *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 54–84.
- Wilson, James Q. 1973: *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- Winckler, Rudolf 1991: Europa in einer offenen Welt – Europäische und weltweite Normung für die Elektrotechnik. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (4): 204–208.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980: *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1989a: Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor. Strukturmuster verbandlicher Beteiligung und deren Folgen. In: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. 17. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW, 12. bis 16. September 1988 in der Technischen Hochschule Darmstadt, Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag, 158–176.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1989b: Wirksamkeitsbedingungen politischer Instrumente. In: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3. Baden-Baden: Nomos, 89–118.
- Winter, Gerd (Hrsg.) 1986: *Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes*. Düsseldorf: Werner.
- Wölker, Thomas 1991a: *Entstehung und Entwicklung des Deutschen Normenausschusses*. Dissertation, Fachbereich Geschichtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Berlin.

- Wölker, Thomas 1991b: Entstehung und Entwicklung des Deutschen Normenausschusses (DNA) – Ergebnisse einer Dissertation. In: *DIN-Mitteilungen* 70 (10): 533–537.
- Wolf, Rainer 1982: Rechtsordnung und Technostruktur: Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie. In: Volkmar Gessner / Gerd Winter (Hrsg.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 240–265.
- Wolf, Rainer 1986a: *Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wolf, Rainer 1986b: Das Recht im Schatten der Technik. In: *Kritische Justiz* 19: 241–262.
- Wolf, Rainer 1987: Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft. In: *Leviathan* 15 (3): 357–391.
- Wolf, Rainer 1988: ›Herrschaft kraft Wissen‹ in der Risikogesellschaft. In: *Soziale Welt* 39 (2): 164–187.
- Wolf, Rainer 1990: Normvertretende Absprachen und normvorbereitende Diskurse: Konfliktmanagement im ›hoheitsreduzierten Staat‹ – Aufgabenfelder für Konfliktmittler? In: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos, 129–153.
- Wolfensberger, Hanno 1978: *Die anerkannten Regeln der Technik (»Baukunst«) als Rechtsbegriff im öffentlichen Recht (DIN-Normungskunde 11)*. Berlin/Köln: Beuth.
- Wollmann, Helmut (Hrsg.) 1980: *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Woolcock, Stephan / Hodges, Michael / Schreiber, Kristin 1991: *Britain, Germany and 1992. The Limits of Deregulation*. The Royal Institute of International Affairs. London: Pinter (Catham House Papers).
- Wotschack, Winfried 1987: *Vom Taylorismus zur kontrollierten Autonomie. Über Personaleinsatzkonzepte und Arbeitsanforderungen bei neuen Technologien*. Discussion Paper IIVG/dp 87–205. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Zacher, Hans F. 1977: *Staat und Gewerkschaften. Zur Doppelverfassung einer Arbeitnehmergeinschaft*. Heidelberg/Karlsruhe: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Zemlin, Hans 1972: Das Deutsche Normenwerk – ein Technisches Regelwerk der Selbstverwaltung. In: *Technische Regelwerke – Ein Beitrag zur Staatsentlastung. GdT-Schriften*, Nr. 4. Düsseldorf, 13–14.
- Zemlin, Hans 1973: *Die überbetrieblichen technischen Normen – ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich*. Köln/München: Heymann.
- Zemlin, Hans 1975: Die Partnerschaft von Wirtschaft und Deutschem Normenausschuß in der überbetrieblichen Normung. In: *DIN-Mitteilungen* 54 (2): 51–54.
- Zöpel, Christoph 1988: Technikbeherrschung – eine Einleitung. In: Christoph Zöpel (Hrsg.), *Technikontrolle in der Risikogesellschaft*. Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 7–17.
- Zwingmann, Bruno 1991: Die Mitwirkung der Gewerkschaften. In: DIN Deutsches Institut für Normung (Hrsg.), *Die europäische Normung und das DIN*. Bericht über die außerordentliche Sitzung des DIN-Präsidiums am 10. Januar 1991 in Berlin. Berlin: Beuth, 7–9.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh

Differenzierung und Verselbständigung

Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme

1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)

The Development of Large Technical Systems

1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf

Informationstechnik, Innovation und Verwaltung

Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken

1988 339 Seiten

Volker Schneider

Technikentwicklung zwischen Politik und Markt

Der Fall Bildschirmtext

1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber

Reformversuche und Reformblockaden im deutschen

Gesundheitswesen

1990 349 Seiten

Raymund Werle

Telekommunikation in der Bundesrepublik

Expansion, Differenzierung, Transformation

1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank

Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem

Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten
außeruniversitären Forschung

1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)

Policy Networks

Empirical Evidence and Theoretical Considerations

1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions
1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
Institutionalisierung der Forschungspolitik
Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993 297 Seiten

Susanne Lütz
Steuerung industrieller Forschungs Kooperation
Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung
1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions
1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
Industrieforschung und Forschungspolitik
Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik
1994 566 Seiten

Philip Manow
Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß
1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)
Deutsche Forschung im Einigungsprozeß
Die Transformation der Akademie der Wissenschaften
der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel
Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung
Ein Verbandssystem unter Streß
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hrsg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems
1995 415 Seiten

Uwe Schimank
Hochschulforschung im Schatten der Lehre
1995 357 Seiten

Philipp Genschel
Standards in der Informationstechnik
Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.)
Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung
1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow
Private Regierungen in der Techniksteuerung
Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1995 380 Seiten

Vielen gilt die Mitwirkung privater Organisationen an der technischen Normung als ein Paradebeispiel möglicher Staatsentlastung. Andere äußern erhebliche Vorbehalte an der öffentlichen Effektivität und Legitimität solcher »privaten Regierungen«.

Die Studie untersucht das verbandliche System technischer Normung in Deutschland und in Europa aus einem steuerungs- und demokratietheoretischen Blickwinkel. Besonderes Augenmerk findet die prozedurale Steuerung der technischen Normung durch staatliche und suprastaatliche Akteure. Diese Interventionen in die verbandlichen Arrangements erzeugen im Verhältnis von staatlicher und verbandlicher Regulierung eine neue Qualität, der die herkömmliche Kritik korporatistischer Arrangements nicht mehr gerecht wird.

ISB N 3-593-35427-6



9 783593 354279