

Gert Brüggemeier, Josef Falke
Hannelore Holch-Treu, Christian Joerges
Hans-W. Micklitz

Sicherheitsregulierung
und
EG-Integration

ZERP DP 3/84

IMPRESSUM

Herausgeber Zentrum für Europäische Rechtspolitik
Redaktion an der Universität Bremen
Vertrieb Universitätsallee, G W 1
 2800 Bremen / F R G
 0421 / 218 2247

Herstellung Druckerei der Universität Bremen

Schutzgebühr DM 6,-- (einschl. Porto)
Nachdruck Nur mit Genehmigung des Herausgebers

I S S N 0176 - 4780

Bremen, Juni 1984

	<u>Inhaltsübersicht</u>	Seite
1.	Übersicht zu den Gegenständen und zu den Zielen des Forschungsvorhabens	1
1.1.	Eingrenzung des Untersuchungsfeldes	2
1.2.	Recht der Sicherheitsregulierung	3
1.2.1.	Sicherheit als technisch-naturwissenschaftliches, sozialwissenschaftliches und gesellschaftspolitisches Problem	3
1.2.2.	Recht der Sicherheitsregulierung und Verrechtlichungsdiskussion	4
1.2.3.	Rechtsvergleichung	5
1.3.	Europäisierung und Internationalisierung der Sicherheitsproblematik	5
1.3.1.	Integrationstheorie und Integrationspolitik	6
1.3.2.	Implementationsforschung	7
1.4.	Schwerpunkte	7
2.	Sicherheitsregulierung: Konzeption und Techniken	8
2.1.	Sicherheit in der naturwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Diskussion	8
2.1.1.	Verwissenschaftlichung, Politisierung und Verrechtlichung bei gesellschaftlichen Großrisiken	9
2.1.2.	Verwissenschaftlichung, Politisierung und Verrechtlichung bei technischen Konsumgütern	17
2.2.	Konzepte der Sicherheitsregulierung	21
2.2.1.	Ökonomische Analysen der Sicherheitsregulierung	23
2.2.2.	Staatlich-politischer Rechtsinterventionismus	25
2.2.3.	Korporative Mischverfassungen	27
2.2.4.	Forschungsinteressen	30
2.3.	Phänomenologie der Regulierung von Produktsicherheit in der BRD	32
2.3.1.	Ansätze der Regulierung von Produktsicherheit	33
2.3.1.1.	Produktions- und Vertriebsverbotsnormen	33
2.3.1.2.	Genehmigungs- und Zulassungsnormen	34
2.3.1.3.	Kennzeichnungs- und Informationsnormen	36

	Seite
2.3.1.4. Überwachungsnormen	38
2.3.1.5. Organisationsnormen	39
2.3.1.6. Haftpflichtnormen	42
2.3.2. Formen der Regulierung	45
2.3.2.1. Rechtsformen der Regulierung	45
2.3.2.2. Sicherheitsregulierung durch Nicht-Recht	48
2.3.3. Träger der Regulierung	49
3. Die Europäisierung der Sicherheitsregulierung	51
3.1. Vorbemerkungen zu den konzeptionellen Problemen einer europäischen Sicherheitsregulierung	51
3.2. Ökonomische und politikwissenschaftliche Integrationsforschung	54
3.2.1. Außenwirtschaftstheorie	55
3.2.2. Ökonomische Theorie des Föderalismus und europäische Integration	58
3.2.2.1. Das Modell von Rehbinder/Stewart für den Umweltschutz	59
3.2.2.2. Studie von Bourgoignie/Trubek zum Verbraucherschutz	60
3.2.3. Neuere Ansätze der ökonomischen Integrations- theorie	63
3.2.4. Fragestellungen einer interdisziplinären Analyse	67
3.3. EG-Initiativen zur Sicherheitsregulierung	73
3.3.1. Das allgemeine Programm zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse	74
3.3.2. Wichtige Richtlinie und Richtlinienentwürfe zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse	80
3.3.2.1. Richtlinie zum Kfz-Markt	80
3.3.2.2. Die Niederspannungsrichtlinie	83
3.3.2.3. Vorschlag für eine Richtlinie über Baubedarfs- artikel	86
3.3.2.4. Entwurf einer Rahmenrichtlinie über die Sicherheit von Spielzeug	89
3.3.2.5. Funktion von CEN/CENELEC in den Programmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse	91
3.3.3. Überlagerung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse durch das Programm zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher bzw. des Aktionsprogramms für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	93

	Seite
3.3.3.1. Programme zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher	94
3.3.3.2. Aktionsprogramme für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	97
3.3.4. Neuorientierung der Integrationspolitik	107
3.3.4.1. Protektionismus der Mitgliedstaaten	107
3.3.4.2. Kritik an der Erarbeitung von Richtlinien nach Art. 100 EGV	110
3.3.4.3. Cassis de Dijon-Rechtsprechung des EuGH	113
3.3.4.4. Koordination der nationalen Normungspolitik, internationale Normung und regionale Normungsversuche	115
3.3.4.5. Industriepolitik versus Verbraucherpolitik	118
3.3.5. Informatorische Lenkung und Kooperationsanreize in der Sicherheitsregulierung	120
3.3.5.1. Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften	120
3.3.5.2. Modellversuch zur Information über Unfälle	122
3.3.5.3. Agentur für Produktsicherheit	122
3.3.5.4. Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern	123
3.3.6. Internationalisierung der Sicherheitsregulierung	124
3.3.6.1. ISO/IEC und CEN/CENELEC	125
3.3.6.2. Multilaterale Abkommen zwischen GATT und EG	127
3.3.6.3. Sicherheitspolitik der OECD und die EG	129
3.3.6.4. Drittländerproblematik - EG/Exportstaaten	130
3.4. Implementationstheoretische Überlegungen	131
3.4.1. Zum implementationstheoretischen Ansatz im allgemeinen	133
3.4.2. Die Implementation von EG-Recht im besonderen	136

Dieses Diskussionspapier¹ faßt gemeinsam erarbeitete, aber noch nicht abgeschlossene Überlegungen zusammen. Es handelt sich um eine Strukturierung, die zunächst einen Prozeß kritischer Beratung durchlaufen soll: erst danach sollen dann konkrete Forschungsanträge formuliert werden.

1. Übersicht zu den Gegenständen und zu den Zielen des Forschungsvorhabens

Das Forschungsvorhaben zielt auf ein magisches Problemdreieck: Der rechtliche Schutz von Sicherheitsinteressen gilt allgemein als unverzichtbar; aber die Präzisierung dieser Zielsetzung erweist sich bei näherem Hinsehen als ein mit kognitiven Unsicherheiten belastetes und mit normativen Elementen durchsetztes Optimierungsproblem. Mit der Kontrolle von Sicherheitsrisiken übernimmt das Recht eine Regelungsaufgabe, die sofort die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Rechtssystems provoziert; das Forschungsvorhaben muß sich mithin der Diskussion um die "Verrechtlichung" sozialer Probleme und die "Verwissenschaftlichung" politisch rechtlicher Entscheidungen stellen. Die Europäisierung von Regelungsaufgaben schließlich bedeutet, auch wenn sie von der Problemstruktur her an sich gefordert wird, erfahrungsgemäß ein mühseliges Unterfangen, das überdies gegenüber Initiativen der Mitgliedstaaten eine Sperrwirkung entfalten kann. Kurzum: Sicherheit, Regulierung und Europäisierung bilden grundsätzlich akzeptierte, sich aber wechselseitig tendenziell blockierende Zielsetzungen. Ebendies begründet den wissenschaftlichen Reiz und die praktische Bedeutung der Thematik.

1) Die Thematik schließt an Vorarbeiten über die "Qualitätsregulierung auf Konsumgütermärkten" (ZERP DP 6/83) und über "Die Europäisierung der Qualitätsregulierung" (ZERP DP 5/83) an. Durch den Wechsel von der "Qualität" zur "Sicherheit" geht keine der in den genannten Vorarbeiten verfolgten Fragestellungen verloren.

1.1. Eingrenzung des Untersuchungsfeldes

Um die Komplexität der Zusammenhänge zwischen Sicherheitsregulierung und Integrationsprozeß auf ein erträgliches Maß zu reduzieren, bieten sich grundsätzlich zwei Alternativen an: Die Auswahl eines bestimmten Marktes oder die Beschränkung der zu untersuchenden Rechtsmaterie. Das Forschungsvorhaben wird zwischen diesen beiden Alternativen einen Mittelweg einschlagen. Es soll sich auf die Sicherheit technischer Konsumgüter konzentrieren. Damit ist ein funktionaler Bezugspunkt bezeichnet, der zwar eine breite Palette von Produkten umfaßt, der aber dennoch eine Ausgrenzung potentiell relevanter Rechtsmaterien ermöglicht.

Die Konzentration auf technische Konsumgüter wird zum einen durch das Interesse an der Integrationsproblematik nahegelegt; sie ist aber auch theoretisch und systematisch motiviert:

- Die Integration des Gemeinsamen Marktes beruht wesentlich auf dem Grundsatz des freien Warenverkehrs. Die Konsumgütermärkte gehören dabei zu den am weitestgehenden integrierten Märkten. Der Schutz von Sicherheitsinteressen genießt jedoch im System des EG-Vertrages (ebenso wie in anderen internationalen Verträgen) eine Sonderstellung, die sich der allgemeinen politischen Akzeptanz des Sicherheitszieles verdankt. Weil nun divergierende Sicherheitsregulierungen als nichttarifäre Handelshemmnisse wirken, gefährden sie ein Kernstück der europäischen Integration.
- Für die rechtliche Kontrolle von Sicherheitsrisiken technischer Konsumgüter findet sich im geltenden Recht ein breites Spektrum unterschiedlich konzipierter Regelungsansätze. Daher ermöglicht und erfordert das gewählte Feld Analysen und Evaluationen aller relevanten Formen der "Verrechtlichung".

- Die Eingrenzung auf die technischen Konsumgüter soll aber spätere Erweiterungen des Forschungsvorhabens nicht ausschließen. So finden sich bereits in diesem Diskussionspapier Hinweise auf den Bereich der Technischen Arbeitsmittel und die entsprechenden europäischen Arbeitsschutzprogramme.

1.2. Recht der Sicherheitsregulierung

"Sicherheit" ist eine viel verwandte, aber eine präzisierungsbedürftige Kategorie. Analytisch lassen sich drei Dimensionen der Produktsicherheit unterscheiden: Sicherheitsanforderungen können auf den Schutz des Verbrauchers (so besonders bei Konsumgütern), auf den Schutz des Arbeitnehmers (so besonders bei den technischen Arbeitsmitteln) und/oder auf den Schutz der Umwelt abzielen. Diese Differenzierung ist sowohl für die Realisierbarkeit von Sicherheitszielen als auch für die Integrationsproblematik bedeutsam. Die Bedingungen für die Organisation und Durchsetzung von Verbraucherinteressen, Umweltinteressen und Arbeitnehmerinteressen sind höchst unterschiedlich; Arbeitsschutzregelungen betreffen ausschließlich und Umweltschutzregelungen überwiegend den Produktionsprozeß (und wirken sich daher "bloß" auf die Produktionskosten aus), während Sicherheitsanforderungen, die sich auf die Verwendung von Gütern beziehen, unmittelbar deren Verkehrsfähigkeit einschränken oder doch deren Vermarktung behindern können.

1.2.1. Sicherheit als technisch-naturwissenschaftliches, sozialwissenschaftliches und gesellschaftspolitisches Problem

Bei der Entwicklung produktspezifischer Sicherheitsbestimmungen ist in allen in Frage kommenden Bereichen eine Zuhilfenahme technisch-naturwissenschaftlicher Sachverständiger unabweisbar. Unbestreitbar ist aber auch, daß bei der Risikobeurteilung kognitive Unsicherheiten nicht gänzlich auszuräumen

sind und normative Elemente in den Expertisen der Sachverständigen eine Rolle spielen. Vor allem in den Auseinandersetzungen um die Groß-Technologien (Atomenergie, Gen-Technologie) ist darüber hinaus deutlich geworden, daß Entscheidungen zur Förderung oder Kontrolle technischer Entwicklungen vielfältige soziale Nebenwirkungen nach sich ziehen, die eine sozialwissenschaftliche Technologiefolgenabschätzung erfordern. Immer häufiger wird überdies die Beurteilung von Risiken entweder innerhalb der Fachwissenschaften kontrovers oder deren Urteil von Teilen der politischen Öffentlichkeit nicht hingenommen. Im Bereich der technischen Konsumgüter ist die Sicherheitsproblematik im allgemeinen weitaus weniger brisant, strukturell aber gleich gelagert. Das Forschungsvorhaben wird deshalb auf die allgemeinen Debatten um das Verhältnis von Recht und Technik einzugehen haben (s. näher unten 2.1.). Es wird insbesondere zu fragen haben, wie sich die Recht-Technik-Debatte auf die Ausgestaltung von Sicherheitsregulierungen und auf die jeweilige Aufgabenteilung zwischen Gesetzgeber, Verwaltung, privaten Akteuren und Justiz auswirkt.

1.2.2. Recht der Sicherheitsregulierung und Verrechtlichungs- diskussion

Das Interesse an der Sicherheit von technischen Konsumgütern bedeutet, daß alle diejenigen Materien Gegenstand des Forschungsvorhabens werden, die direkt oder indirekt auf eine Kontrolle von Sicherheitsrisiken abzielen. Diese funktionale Abgrenzung ist teils enger, teils weiter als der Begriff des technischen Sicherheitsrechts. Sie ist enger, weil zum technischen Sicherheitsrecht insbesondere auch das Atomrecht, das Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht gezählt werden. Sie ist weiter, weil nicht nur die konkrete Produktnormierung, sondern z.B. auch das Haftungsrecht und das Recht der Produktinformation zur Sicherheit von Konsumgütern beitragen (vgl. näher unten 2.3.). Zur Begründung dieser Abgrenzung ist nochmals an die integrationspolitischen Interessen und ebenso an

das Interesse an der "Verrechtlichungs-" und "Regulierungs"-Debatte zu erinnern: Die heutige rechtswissenschaftliche Diskussion zu den Funktionen des Rechts bei der Bewältigung sozialer Aufgaben ist von einer wachsenden Skepsis unterschiedlichster Richtungen an der Leistungsfähigkeit des Rechtssystems gekennzeichnet. Eine angemessene Auseinandersetzung mit den kontroversen Positionen ist nur möglich, wenn man unterschiedliche Regelungszugriffe, also z.B. präventive administrative Kontrollen, die Normung durch Selbstverwaltungsgremien und zivilrechtliche Regelungen, auch als alternative rechtliche Strategien begreift und evaluiert (vgl. näher unten 2.2.).

1.2.3. Rechtsvergleichung

Rechtsvergleichende Überlegungen erhellen nicht nur die Unterschiede nationaler technisch-naturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Sicherheitsphilosophien. Für eine Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Regulierungstypen sind rechtsvergleichende Untersuchungen unabdingbar, zumal sowohl Großbritannien (mit dem Consumer Safety Act von 1978) als auch Frankreich (mit dem Loi sur la Sécurité 1983) über neue Sicherheitsgesetze verfügen. Erst die Kumulation der naturwissenschaftlich-technischen, sozialwissenschaftlichen und rechtlichen Sicherheitskonzepte in den EG-Mitgliedsländern läßt die Schwierigkeiten deutlich zutage treten, die eine auf Rechtsvereinheitlichung hin konzipierte Integrationspolitik bewältigen muß. Welche Mitgliedsländer einer näheren Betrachtung unterzogen werden sollen, ist indes noch nicht geklärt.

1.3. Europäisierung und Internationalisierung der Sicherheitsproblematik

Eine Europäisierung von Sicherheitsregelungen erfordert, weil der EG-Vertrag die Legitimität nationaler Schutznormen aner-

kennt, grundsätzlich auch "positive" Schritte zum Schutz von Sicherheitsinteressen. Die Schwierigkeiten solcher Integrationsschritte sind einer Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Formen des Rechts der Sicherheitsregulierung im Kontext kontroverser Steuerungskonzepte und der Recht-Technik-Debatte nur unvollkommen zu entnehmen. In ihrem vollen Umfang zeigen sie sich erst, wenn man die Auswirkungen von Regelungsdifferenzen auf die Interessenlage der betroffenen staatlichen und privaten Akteure und auf den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene in Rechnung stellt.

1.3.1. Integrationstheorie und Integrationspolitik

Die Analyse der Integrationsproblematik soll ebenso wie die allgemeine Regulierungsdiskussion interdisziplinär angelegt werden. Dabei kann neben der Außenwirtschaftstheorie insbesondere auf neuere Ansätze zur Übertragung der ökonomischen Theorie des Föderalismus auf den Integrationsprozeß und zur Verbindung ökonomischer mit politikwissenschaftlichen Fragestellungen zurückgegriffen werden (vgl. unten 3.2.). Das Forschungsvorhaben wird versuchen, diese Ansätze zur Systematisierung des bisherigen Verlaufs, zur Erklärung der Erfolge und Mißerfolge von Integrationsbemühungen zu nutzen. Einen Schwerpunkt werden die aktuellen Orientierungen der Kommission und die neuere Rechtsprechung des EuGH bilden: die derzeitige Ausrichtung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse, die Bemühungen um eine Abstimmung der Normungstätigkeit und eine Stärkung der europäischen Normungsorganisationen, die Ansätze zu einer auf Informationssystemen beruhenden europäischen Sicherheitspolitik (vgl. näher 3.3.). Bei allem wird die "Drittlandproblematik" und das Verhältnis der europäischen zur internationalen Normung zu beachten sein (vgl. unten 3.3.6.). Das Ziel des Forschungsvorhabens ist es, über die der europäischen Rechtspolitik im Bereich der Sicherheitsregulierung offenstehenden Optionen Klarheit zu gewinnen.

1.3.2. Implementationsforschung

Die Gründe für die begrenzten Wirkungschancen "interventionistischer" staatlicher Programme sind auf nationaler Ebene an zahlreichen Beispielen untersucht worden. Für das europäische Recht sind Implementationsstudien immer noch Mangelware: Wie wirken sich die begrenzten Handlungsressourcen der Kommission auf die Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten aus? Wie reagieren nationale Behörden, Gerichte und private Akteure auf Entscheidungen der Kommission und die Rechtsprechung des EuGH? Welche Kooperationsbeziehungen zwischen nationaler Ebene und Gemeinschaftsebene bilden sich heraus? Entsprechende Untersuchungen sind sowohl für die Erklärung des bisherigen Verlaufs wie für die künftige Orientierung der Integrationspolitik bedeutsam (siehe unten 3.4.).

1.4. Schwerpunkte

Auch wenn das Forschungsvorhaben als eine Querschnittsanalyse angelegt ist, die auf die Evaluation unterschiedlicher Regelungsinstrumente auf nationaler Ebene und auf einer Auseinandersetzung mit der Programmatik der EG-Integration abzielt, so ist doch absehbar, daß die Konzentration auf technische Konsumgüter und das Interesse an der Integrationsfrage zu bestimmten Schwerpunkten führen werden. Das gilt namentlich für diejenigen Elektrogeräte, die in den Bereich der Niederspannungsrichtlinie fallen (dazu näher 3.3.2.2.), sowie für den Automobilsektor (dazu unten 3.2.2.1.). Von einer vertieften Behandlung einzelner Bereiche sieht dieses Diskussionspapier jedoch ab.

2. Sicherheitsregulierung: Konzeptionen und Techniken

2.1. Sicherheit in der naturwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Diskussion

Sicherheit suggeriert die Vorstellung von Fehlerfreiheit. Tatsächlich sind Sicherheit und Risiko untrennbar miteinander verknüpft. Ein Produkt bzw. ein Stoff kann nur relativ sicher oder relativ unsicher bzw. weitgehend frei von Risiken oder mit hohen Risiken belastet sein. Deshalb dreht sich die gesellschaftliche Entscheidung um den zulässigen Einsatz gefährlicher Produkte oder Stoffe nicht um eine positive Bestimmung der Sicherheit, sondern um das Messen möglicher Gefahren und das Bewerten von Risiken: "a thing (wir möchten hinzufügen - a substance) is safe as its attendant risks are judged to be acceptable²." Die zentralen Parameter der Sicherheitsdiskussion bilden das Messen des Risikos und das Bewerten der Sicherheit. "Measuring risk - measuring the probability and severity of harm - is an empirical scientific activity; judging safety - judging the acceptability of risks - is a normative, political activity³." Measuring risk and judging safety umreißen das Zusammenspiel von Naturwissenschaften, Sozialwissenschaften und Rechtswissenschaft. Die Naturwissenschaftler haben in dieser Konzeption die Daten zur Beurteilung möglicher Risiken zu liefern, die politischen Instanzen die Entscheidungen zu fällen, ob und in welchem Umfang der Gesellschaft Risiken zugemutet werden können. Das Recht wird als Steuerungsmittel eingesetzt, um die Sicherheitsrisiken unter Kontrolle zu halten. Recht, Technik und Politik bewegen sich in einem dynamischen, interdependenten Prozeß. Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung und Politisierung bilden die Bezugspunkte für unsere Bemühungen, den Begriff Sicherheit in seiner Dreidimensionalität, seiner Entwicklung und seiner Interdependenz zu verorten.

2) W. Lowrance, Of Acceptable Risk, Los Altos, California, 1975, S. 8.

3) A.a.O., S. 75f.

Der gesellschaftliche Umgang mit den Kleinrisiken technischer Konsumgüter wird in der Gegenüberstellung mit den Großrisiken - Kernkraftwerke, Genforschung, gefährliche chemische Substanzen - deutlicher; bei gesellschaftlichen Großrisiken treten Entwicklungstendenzen, Problemlagen und Regelungszugriffe offenkundig zu Tage, die bei technischen Konsumgütern zwar tendenziell angelegt, aber schwerer zu erfassen sind. Aus der unterschiedlichen Intensität des Grades der Verwissenschaftlichung, der Politisierung und der Verrechtlichung lassen sich erste Hypothesen über die Aufgaben des Rechts bei der Kontrolle von Sicherheitsrisiken ableiten (2.2.4.).

2.1.1. Verwissenschaftlichung, Politisierung und Verrechtlichung bei gesellschaftlichen Großrisiken

Kernkraftwerke ebenso wie gefährliche chemische Substanzen werden innerhalb der drei skizzierten Dimensionen der Produktsicherheit dem Schutz der Umwelt zugeordnet. Derartige Großrisiken unterscheiden sich in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft als Ganzes von möglichen Gefahren, die aus dem Umgang mit technischen Konsumgütern resultieren. Dies mag ihre Zuordnung zum Umweltschutz erklären, wenngleich Großrisiken ebenso die Notwendigkeit eines Schutzes der Verbraucher vor möglichen Rückständen in Lebensmitteln oder der Arbeitnehmer im Umgang mit gefährlichen chemischen Substanzen nach sich ziehen.

Das Atomgesetz stellt den Versuch dar, die Risiken der neuen Technologien mit Hilfe rechtlicher Steuerungsmechanismen abzufangen.

"Stand von Wissenschaft und Technik" lautet die Formel, mit der die Risikogrenze bestimmt werden soll. Der alte Gefahrenbegriff des Polizeirechts in seiner Ausprägung durch die "Je-desto-Formel" reicht nicht mehr aus, um das Sicherheits-

risiko der Kernenergie justiziabel zu gestalten⁴. Denn die Eintrittswahrscheinlichkeit eines möglichen Schadens ist im Bereich der Kernenergie nicht mehr aus der "Erfahrung des täglichen Lebens" oder aus "praktischer Lebenserfahrung" zu gewinnen, es bedarf vielmehr einer Risikoextrapolation. Diese erleichtert die vom Bundesverfassungsgericht eingeführte Konkretisierung des alten Gefahrenbegriffs mittels der Trias: Gefahrenabwehr, Risikovorsorge und Restrisiko. Die Risikogrenze trennt die Risikovorsorge von dem hinzunehmenden Restrisiko. "Stand der Wissenschaft und Technik" im Atomgesetz bezeichnet den höchsten rechtlichen Anforderungsmaßstab⁵. Mit seiner Hilfe wird die Entscheidung über das mögliche Risiko von der Praxis weg in die Wissenschaft verlagert, um selbst ungesicherte wissenschaftliche Ergebnisse in den Rechtsfindungsprozeß aufnehmen zu können⁶. Die Stärkung der Wissenschaft gegenüber der Praxis beruht auf der in der Kernenergie notwendigen Abkehr vom trial-and-error-Prinzip⁷ der Praxis hin zur naturwissenschaftlich-theoretischen Risikoanalyse. Nach der im Atomgesetz verwirklichten Konzeption des Recht-Technik-Verhältnisses liegt das Measuring Risk in den Händen der Naturwissenschaftler, die objektiv, rational und überparteilich

-
- 4) Zum folgenden anschaulich E. Benda, Technische Risiken und Grundgesetz, im Vortragszyklus des Kernforschungszentrums Karlsruhe und der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Technische Risiken und Recht, Speyer 1981, S. 5ff.
 - 5) Zugrundegelegt wird die gängige Einteilung in allgemein anerkannte Regeln der Technik als untersten Maßstab, Stand der Technik als mittleren Maßstab und Stand der Wissenschaft und Technik als höchste sehr wissenschaftlich ausgerichtete Interventionsstufe, dazu E. Benda, op.cit. (Fn. 4), S. 7 ff.; gegen diese Dreiteilung explizit F. Nicklisch, Technische Regelwerke - Sachverständigengutachten im Rechtssinne, NJW 1983, S. 841 ff.
 - 6) BVerfGE 49, 135; R. Lukes kritisiert, daß in der Rechtsprechung die Kumulation auf den Stand der Wissenschaft reduziert wurde, Stand von Wissenschaft und Technik, 6. Deutsches Atomrechtssymposium, RTW Bd. 20, S. 56.
 - 7) Die Chemie selbst will an diesem Grundsatz festhalten H.-I. Joschek, Die Bewertung von Risiken chemischer Anlagen aus der Sicht des Naturwissenschaftlers, in: Vortragszyklus, op.cit. (Fn. 4), S. 13 ff. durchgängig, besonders S. 26.

mit Hilfe quantitativer Risikoanalysen die Grundlage der von den politischen Instanzen zu treffenden Entscheidungen zu liefern haben.

Verwissenschaftlichung und Verrechtlichung gesellschaftlicher Großrisiken setzen einen Prozeß der Politisierung in Gang⁸: Im Sog dieser Entwicklung bricht die ursprüngliche Funktionszuweisung von Recht, Technik und Politik auseinander. Die Objektivität und Neutralität naturwissenschaftlich-technischer Risikoanalysen wird innerwissenschaftlich wie extern politisch in Frage gestellt. Entscheidungen der politischen Instanzen über den Bau kerntechnischer Anlagen werden öffentlich kontrovers diskutiert, Recht zur Durchsetzung gesellschaftspolitischer Forderungen instrumentiert. Unter dem Druck der politischen Öffentlichkeit verändern sich die Tätigkeitsfelder von Wissenschaft und Technik ebenso wie von Recht. Die Risikoakzeptanzforschung (Risk Assessment⁹) läßt sich als Versuch der Naturwissenschaften begreifen, die Politisierung der Technik aufzunehmen, gleichzeitig aber die Schiedsrichterfunktion der Naturwissenschaft in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen beizubehalten¹⁰. Denn nach dem Selbstverständnis der Naturwissenschaft ist es ihre Aufgabe, die "eentlichen", d.h. die technisch-ökonomisch ausgerichteten, Risikoanalysen der Energietechnologien und -systeme zu erstellen, während die Sozialwissenschaftler im Rahmen der Risikoakzeptanzforschung für den "subjektiven Rest" der Wahrnehmungsverzerrungen und politisch relevanten Akzeptanzprobleme zuständig sind¹¹. Die

8) H. Paschen, G. Bechmann, B. Wingert, Funktion und Leistungsfähigkeit des Technology Assessment im Rahmen der Technologiepolitik, in: J. Kruedener, K. Schubert (Hrsg.), Technikfolgen und sozialer Wandel. Zur Steuerbarkeit der Technik, Köln 1981, S. 57 ff. (57).

9) Überblick bei G. Bechmann, G. Frederichs, Vom Risikobegriff zur Akzeptanzproblematik. Probleme und Perspektiven der Akzeptanzforschung, Loccum, Ms. 1980 und J. Conrad, Technologische Risiken und gesellschaftliche Konflikte. Politische Risikostrategien im Bereich der Kernenergie, Frankfurt 1980.

10) Paschen, Bechmann, Wingert (Fn. 8), S. 57.

11) M. Held, D. Koch, Risiko und Sicherheit: Eine Bewertungsdimension der Sozialverträglichkeitsanalyse, Augsburg, Mühlheim/Ruhr, Ms. 1981, S. 129.

noch heute herrschende Vorstellung von der Unterscheidung zwischen objektiver, rationaler, neutraler Naturwissenschaft und subjektiver, irrationaler, parteilicher Sozialwissenschaft sichert ersterer im Meinungsbildungsprozeß politischer Instanzen nach wie vor eine vorrangige Stellung. Mit der internen Aufgabenverteilung in der Risikoakzeptanzforschung scheint die Politisierung der Naturwissenschaften abgefangen zu sein.

Als zentraler Akteur im Verrechtlichungsprozeß erweist sich, mobilisiert von den Gegnern der Kernenergie, die Justiz. Mit der Formel vom "Stand der Wissenschaft und Technik" können die von den Naturwissenschaften und vom Gesetzgeber vernachlässigten gesellschaftlichpolitischen Dimensionen der Kernenergie nicht dauerhaft bei der Rechtsanwendung ausgeklammert werden. Im konkreten Fall zeigt die Anhörung von Sachverständigen nämlich, daß es unter den Naturwissenschaftlern und Technikern keinen Konsens mehr über den Stand von Wissenschaft und Technik gibt. Da die Justiz sich einer Entscheidung nicht entziehen kann, muß sie selbst die Risikogrenze festlegen und damit zwischen widerstreitenden Positionen der Naturwissenschaften Partei ergreifen. Den direkten Zusammenhang zwischen der Justizialisierung der Risikogrenze und der Politisierung der Kernenergie belegt die Analyse einschlägiger Gerichtsurteile¹². Zu jener Überlagerung ist es in einer Reihe von instanzgerichtlichen Entscheidungen gekommen, die sich unter dem Druck lokaler Bürgerinitiativen zu einer eigenen Wertung und Bewertung der Sicherheitsrisiken entschlossen¹³. Das Beispiel der Gen-Forschung¹⁴ zeigt, daß Verwissenschaftlichung, Ver-

12) S. Buiren, E. Ballerstedt, D. Grimm, Richterliches Handeln und technisches Risiko, Baden-Baden 1982.

13) E. Rehbinder auf der Deutsch-Amerikanischen Konferenz über Rechtsfragen des Umweltschutzes in Berlin, Tagungsbericht R. Lummert, DVBl. 1980, S. 912 ff.

14) Dazu H. Klient, Normative Probleme der künstlichen Geschlechtsbestimmung und des "Klonens", ZRP 1979, S. 165 ff. und ZRP 1981, S. 278 (Bericht).

rechtlichung und Politisierung gesellschaftlicher Großrisiken auch in anderen Bahnen ablaufen können. Die politischen Instanzen vertrauen hier auf die Selbstorganisationskräfte der Wirtschaft bzw. Wissenschaft, die mit der Aufgabe betraut wurden, Verhaltensregeln zu entwerfen, die einen Mißbrauch der Gen-Technologie verhindern. Der einsetzenden Politisierung der Gen-Forschung soll mit dem Aufbau eines Informationssystems begegnet werden, um die Akzeptanz dieses Forschungsgebietes zu erhöhen.

Auf den Politisierungsschub der Risikoproblematik bei Großtechnologien folgt derzeit eine Konsolidierungsphase, in der Recht und Technik damit beschäftigt sind, die Folgen der Politisierung in den jeweiligen Wissenschaftszweigen zu verarbeiten. Die Politisierung der Sicherheitsproblematik von Großtechnologien zwingt Naturwissenschaften und Gesellschaftswissenschaften aufeinander zuzugehen. Die von den Naturwissenschaften versuchte Aufgabenverteilung in der Risikoakzeptanzforschung läßt sich nicht halten. Denn die in die Risikoforschung integrierten Sozialwissenschaftler machen sich daran, die normativen Grundlagen der Naturwissenschaften offenzulegen¹⁵. Sie entlarven das Vorverständnis der Ingenieure und Techniker in der Risikoforschung. Quantitative naturwissenschaftliche Risikoanalysen und qualitative sozialwissenschaftliche Risikoanalysen sollen einander ergänzen. Den kritischen Punkt bildet in der Kernenergie die Debatte um das Katastrophenpotential¹⁶. Von den Naturwissenschaften wird das Katastrophenpotential als einer der Bewertungsfaktoren angesehen, die nachträglich zu den "eigentlichen" technischen Risiken hinzukommen. Die Sozialwissenschaftler verlangen die Anerkennung subjektiver Realität des Katastrophenpotentials als naturwissenschaftlich relevanten Faktor und stützen sich einerseits auf eine Befragung und Analyse Betroffener, legen andererseits aber dar, daß in der Versicherungsmathematik, im

15) Held, Koch (Fn. 11).

16) Dieser Fragestellung ist der von M. Held verfaßte 2. Teil gewidmet, Risiko und Sicherheit, Teil 2: Der Realitätsgehalt der fundamentalen Risikoaspekte, Essen 1981.

Rettungswesen und auch in der Rechtswissenschaft das Katastrophenpotential in die Risikobeurteilung einfließt. Entscheidungstheoretisch vernachlässigen die Naturwissenschaftler die besondere Qualität des Katastrophenpotentials, die sich mit dem Denkmodell linear additiver Kombinationsregeln nicht erfassen läßt¹⁷. Die Akzeptanzschwelle des Katastrophenpotentials wird mit Hilfe linearer Entscheidungsregeln künstlich erhöht, weil das Katastrophenpotential im Vergleich zu anderen Risiken keine ihm adäquate Gewichtung erfährt. Scheinbar wissenschaftlich neutrale Meßmethoden verbergen die politische Bewertung der Naturwissenschaft selbst, die mit der Zuordnung notwendig verbunden ist.

Zur Illustration der Relevanz des Streites um die Gewichtung des Katastrophenpotentials sei auf einen praktischen Anwendungsfall hingewiesen, der die Bedeutung von Akzeptanzschwellen bezüglich der Bewertungsdimension Risiko/Sicherheit unterstreicht¹⁸: Die Stiftung Warentest bewertet getestete Produkte gemäß einer einfachen additiven Verknüpfungsregel anhand von Merkmalen, die vorab festgelegt worden sind. Diese Regel wird durchbrochen, wenn sich im Test die besondere Gefährlichkeit des Produktes herausgestellt hat. Automatisch und ohne Berücksichtigung sonstiger Qualitäten wird das Produkt als mangelhaft eingestuft.

Das Ziel der Sozialwissenschaftler in der Risikoforschung ist es, rationale Entscheidungskriterien zu liefern. "Wir glauben nicht, daß sich verbindliche Normen dafür aufstellen lassen, welche Risiken der einzelne oder auch eine Gesellschaft akzeptieren sollten ... Von diesen substantiellen Aussagen müssen wir durch eine rationale Analyse und Entscheidungskriterien zur Akzeptabilität kommen, d.h. durch eine kritische, an Rationalitätsnormen orientierte Beurteilung¹⁹." Unter Integration der Naturwissenschaften wurden vier Punkte der Risiko-

17) Näher Held/Koch (Fn. 11), S. 125 ff.

18) Aus Held/Koch (Fn. 11), S. 128.

19) Held/Koch (Fn. 11), S. 60.

akzeptanzforschung benannt: (1) Risikoidentifizierung; (2) Risikoabschätzung (quantitativ + qualitativ); (3) Risikoevaluation (Bewertung, Zusammenfassung der Messungen, Risikovergleich, Risikoakzeptanz und Risikoakzeptabilität); (4) Risikoentscheidung (Entscheidungskriterien bzw. Regeln zur Auswahl risikobehafteter Alternativen, Festlegung von Sicherheitsstandards, Verbesserung von Sicherheitssystemen). Gefährdet werden derlei Ansätze zur Kooperation zwischen Natur- und Sozialwissenschaften durch die Kritik an der Risikoakzeptanzforschung selbst. Amerikanische Erfahrungen mit dem 1972 gegründeten Office of Technology Assessment haben die begrenzten Möglichkeiten der Akzeptanzforschung deutlich gemacht²⁰.

Die Verrechtlichung des Kernenergieerisikos im Laufe der 70er Jahre hat die Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen gesellschaftlicher Konflikte durch Recht aufgeworfen. Vom Bundesverfassungsgericht wurde die Formel von der "praktischen Vernunft"²¹ geprägt. Der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge lasse eine Genehmigung nur dann zu, wenn nach dem Stand von Wissenschaft und Technik ein Schadenseintritt "praktisch ausgeschlossen" sei. Ungewißheiten jenseits der Schwelle praktischer Vernunft hätten ihre Ursache in den Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens und seien als sozialadäquate Lasten von allen zu tragen. Mit der Formel von der praktischen Vernunft hat das Bundesverfassungsgericht den letzten denkbaren Maßstab zur Bewertung technischer Sicherheitsrisiken eingezogen. Das bedeutet noch keinen Rückzug der Justiz, denn im konkreten Streitfall muß sie diesen Maßstab ausfüllen. Offen geblieben ist allein noch,

20) Paschen, Bechmann, Wingert (Fn. 8), S. 65 ff.

21) BVerfGE 49, S. 89 ff. (143) unter Bezugnahme auf R. Breuer, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl. 1978, S. 837 ff.

ob Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als Kriterien der praktischen Vernunft anzusehen sind²².

Die Mehrzahl der Juristen ist damit beschäftigt, nach Verfahrenslösungen Ausschau zu halten, in der die Aufgaben zwischen Wissenschaft, Politik, juristischen Akteuren und Privaten neu verteilt werden²³. Sämtlichen Vorschlägen gemein ist die Verlagerung der Rechtsetzung auf Sachverständigengremien. Das gesellschaftlich vertretbare Maß des Restrisikos soll nicht mehr von der Justiz festgelegt werden können. Wenn aber Sachverständigengremien die Letztentscheidung obliegt, rückt notwendig das Verfahren der Rechtsetzung in den Mittelpunkt genuin rechtlicher Kontrolle. Welche Anforderungen an das Verfahren zu stellen sind, inwieweit gesellschaftlich relevante Gruppierungen einzubeziehen sind oder ob gar ein solches Verfahren im Standardisierungsprozeß technischer Sicherheitsnormen bereits gegeben ist, darüber gehen die Meinungen auseinander. Auf der einen Seite kann in einem solchen Gremium das Bild des Naturwissenschaftlers als unabhängiger, neutraler Sachverständiger wieder verstärkt zur Geltung gebracht werden, weil die Öffentlichkeit vom Meinungsbildungsprozeß ausgeschlossen bleibt. Auf der anderen Seite bleibt zu klären, wer mit welcher Kompetenz in einem solchen Gremium vertreten sein soll. Amerikanische Überlegungen und Erfahrungen könnten hilfreich sein²⁴. Das Recht jedenfalls wird entinstitutionalisiert und die eingeleitete Politisierung - möglicherweise - zurückgenommen.

22) Dazu Benda (Fn. 5), S. 7 f.; dafür Breuer (Fn. 21) und P. Marburger, Das technische Risiko als Rechtsproblem, Bitburger Gespräche 1981, S. 5 ff. (13).

23) Überblick bei P. Marburger, Die Bewertung von Risiken chemischer Anlagen aus der Sicht des Juristen, in: Vortragszyklus (Fn. 4), S. 27 ff., 28-30, Ziff. 4a-f.

24) Lowrance (Fn. 2), S. 109 ff.

2.1.2. Verwissenschaftlichung, Politisierung und Verrechtlichung bei technischen Konsumgütern

Die Gefahren technischer Konsumgüter und Arbeitsmittel sollen über das Gerätesicherheitsgesetz kontrolliert werden. Der rechtliche Interventionsmaßstab zur Bestimmung der Risikogrenze ist vergleichsweise niedrig angesetzt. Technische Konsumgüter haben "nur" den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu genügen. Nicht das wissenschaftlich Mögliche, sondern die herrschende Auffassung unter den Praktikern soll Aufschluß über die zulässige Risikogrenze geben²⁵. Eine Umgewichtung der Aufgabenverteilung zwischen Theorie und Praxis ist mit diesem Interventionsmaßstab nicht verbunden. Trial-and-error bleibt als erkenntnisleitendes Prinzip erhalten. Die Praxis dominiert gegenüber Ansprüchen oder Hoffnungen auf naturwissenschaftliche Risikoanalysen. Bei aller Unterschiedlichkeit zwischen gesellschaftlichen Großrisiken und eher individuellen Kleinrisiken fällt auf, daß das trial-and-error-Prinzip notwendig zu Schadensfällen führen muß. Eine Korrektur der Risikogrenze kann nur reaktiv erfolgen. So gesehen, kommt es nicht von ungefähr, daß die Verrechtlichung bei technischen Konsumgütern wesentlich die haftungsrechtliche und versicherungsrechtliche Ausprägung des Interventionsmaßstabes "allgemein anerkannte Regeln der Technik" hervorgebracht hat²⁶.

Verwissenschaftlichungs- und Verrechtlichungstendenzen bei technischen Konsumgütern setzen zwar einen Politisierungsprozeß in Gang. Im Vergleich zur Kernenergie nimmt er sich jedoch bescheiden aus. Die Betroffenen, genauer die von risikobehafteten Konsumgütern Geschädigten, werden nicht initiativ. Obwohl anders als in der Kernenergie Gefahren nicht nur hypothetisch analysiert werden, sondern Unfälle in Heim, Haus und Freizeit laufend auftreten, scheint das Risiko offensichtlich

25) So BVerfGE 49, 89 (135).

26) Überblick bei P. Marburger, Die haftungs- und versicherungsrechtliche Bedeutung technischer Regeln, VersR 1983, S. 597 ff.

nicht hinreichend hoch zu sein, um politische Gegenwehr zu mobilisieren. Sicherlich fällt die Atomisierung der Verbraucher ins Gewicht, zumal Schäden individualisiert und einem Fehlverhalten der Verbraucher angelastet werden. Depolitisierend kann trotz erhöhten Risikos durch technische Konsumgüter ein tendenziell funktionsfähiger Sozialschutz wirken, der den Verbraucher von möglichen Folgekosten für die erlittenen Verletzungen entlastet. Es wäre aber verkürzt, die ausbleibende Politisierung allein auf die bekannten Organisationsprobleme zurückzuführen²⁷, die durch den vorhandenen Sozialschutz noch verstärkt werden. Wenig Beachtung hat bislang gefunden, daß das menschliche Verhalten nicht nur vom Streben nach Sicherheit bestimmt wird²⁸; der Mensch sucht gleichfalls das Risiko²⁹.

Als Träger der Politisierung bei technischen Konsumgütern könnte theoretisch der Staat fungieren, der es in den Verbraucherschutzprogrammen von 1971 und 1975 unternommen hat, die Verbraucher vor Gefahr für Gesundheit und Leben verstärkt zu schützen. Mit der Übernahme des Verbraucherschutzes als staatliche Aufgabe wäre der Weg für eine Neubestimmung des Verhältnisses von Recht und Technik geebnet gewesen. Tatsächlich reichte der der Verbraucherschutzbewegung inhärente Politisierungsschub nicht aus, um sozusagen im zweiten Anlauf nach Erlaß des Gerätesicherheitsgesetzes die Akzeptanz der Unfälle mit technischen Konsumgütern zu problematisieren. Hierzu gehört nicht nur ein consumer impact statement, wie es für gefährliche Produkte von seiten der Verbraucherorganisationen

27) D. Hart, Ch. Joerges, Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts, Königstein/Taunus 1980, S. 104 ff.

28) Zu den Ursachen des Sicherheitsstrebens F.-X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973.

29) Zur Diskussion um das Risikostreben als intrinsische Motivation, Held/Koch (Fn. 11), S. 103 ff. m. w. N.

partiell gefordert wurde³⁰. Allein ein tragfähiges Informationssystem über die Unfälle ist geeignet, die gesellschaftlich vorhandene Toleranz in Frage zu stellen. Feststellen läßt sich im Zuge der Umsetzung des Verbraucherschutzes ein verstärktes, staatlich finanziertes Engagement in der Erforschung der Unfallursachen durch die 1973 ausgebaute Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung.

In dem Forschungsprogramm wird die klassische Aufgabenverteilung zwischen den Naturwissenschaften und den Sozialwissenschaften jedoch nicht durchbrochen³¹. Analysiert werden besonders häufige Gefahrenquellen im Haushaltsbereich und das Verhalten der Verbraucher bei Unfällen³². Der Blick für den Gesamtzusammenhang zwischen der Benutzung technischer Konsumgüter und den daraus resultierenden Gefahrenquellen wird verstellt. Die inzidenter anklingende Eigenverantwortlichkeit des Verbrauchers wird durch eine Forschung bestärkt, in der sich tendenziell sichere Technik und das Sicherheitsrisiko Mensch in unvereinbarem Gegensatz - hier Naturwissenschaft für die Beurteilung der technischen Risiken, dort Sozialwissenschaft für die Analyse des Verbraucherverhaltens - gegenüberstehen. In dieser Aufgabenverteilung kann die Naturwissenschaft die ihr angetragene und von ihr selbst weitgehend akzeptierte Schiedsrichterfunktion behalten. Verbraucherverhalten bleibt für die Naturwissenschaft ein externer Faktor, der zu den technisch notwendigen Vorsichtsmaßnahmen nachträglich hinzuge-rechnet wird.

Die Verrechtlichung über den staatlich geleiteten Politisierungsprozeß hält sich in engen Grenzen. Es gelingt, die Ver-

30) T. Venables in Th. Bourgoignie, European Consumer Law Louvain-l.-N. 1982, S. 141 ff.

31) Übersicht bei A. Boldt, Heim, Freizeit, Schule - Bilanz von Forschungsergebnissen, Dortmund 1979.

32) R. Röbke, B. Schulte, K. Thimm, Verhaltensvariabilität des Menschen als Unfallursache Dortmund, 1973 und E. Werner et al., Repräsentativbefragung zum Unfallgeschehen in Haus und Freizeit, Dortmund 1973.

braucher in den Normsetzungsprozeß einzubeziehen³³. Mitspracherechte erhalten sie jedoch nicht. Ein Informationssystem über den Austausch von Gefahren, die aus dem Umgang mit technischen Konsumgütern resultieren, wird trotz konzeptioneller Vorarbeiten nicht etabliert. Der Vergleich zu gesellschaftlichen Großrisiken drängt den Schluß auf, daß Informationssysteme eingesetzt werden, wenn die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Technologien bedroht ist, nicht aber, wenn Informationssysteme die gesellschaftliche Akzeptanz zerstören.

Die Justiz treibt die Politisierung der Technik insofern voran, als sie sich in Schadensfällen explizit auf technische Normen bezieht und Rechtsanwender schützt, die die allgemein anerkannten Regeln der Technik beachten³⁴. Dadurch werden technische Normen normativ aufgeladen; denn sie avancieren zum Orientierungsrahmen richterlicher Interpretation. Nur in Ausnahmefällen übernimmt die Justiz selbst das Judging Safety, indem sie sich von den allgemein anerkannten Standards trennt und ihrerseits das Risiko selbst bewertet.

Da technische Konsumgüter lange nicht den Grad an öffentlicher Beachtung erfahren haben wie die gesellschaftlichen Großrisiken, verläuft die Konsolidierungsphase in ruhigeren Bahnen. Gleichwohl müssen Recht und Technik die strukturierenden Konsequenzen verarbeiten. Naturwissenschaften und Sozialwissenschaften suchen nicht explizit nach einer gemeinsamen Basis für die Beurteilung von Risiken, die von technischen Konsumgütern ausgehen. In dem Maße, wie der Staat als Träger der Politisierung sich zurückzieht - ein Prozeß, der bereits Ende der 70er Jahre eingeleitet wurde -, verliert der ohnehin bescheidene Integrationsdruck auf Naturwissenschaften und Sozialwissenschaften an Bedeutung. Gleichwohl hat die Politisierung auch im Bereich der technischen Konsumgüter Forschungsvorhaben ausgelöst, die die Grundlagen des naturwissenschaftlichen Ri-

33) Dazu A. Bopp-Schmehl, U. Heibült, U. Kypke, Technische Normung und Verbraucherinteresse im Wandel, Duisburg 1983.

34) Grundlegend P. Marburger (Fn. 26).

sikokonzepths in Frage stellen. So hat die Beseitigung von Gefahrenquellen im Straßenverkehr entgegen der naturwissenschaftlichen Arbeitsthesen keinesfalls zu einer linear niedrigeren Unfallquote geführt, weil die Verkehrsteilnehmer ihr Fahrverhalten den geänderten Bedingungen anpassen, um das Risikogleichgewicht wieder herzustellen³⁵. Erstaunlicherweise überträgt die Rechtswissenschaft die Diskussion um eine mögliche Überforderung des rechtlichen Steuerungspotentials von den Großrisiken auf die Kleinrisiken. Erstaunlich ist das Bestreben der Rechtswissenschaft deshalb, weil ein ähnlich vehementer Politisierungsschub im Bereich der technischen Konsumgüter nicht stattgefunden hat. Gleichwohl werden die Vorschläge zu einer Verlagerung der Rechtssetzung von der Justiz auf Sachverständigengremien nicht auf den Kernenergiesektor beschränkt. Eine Depolitisierung erscheint auch hier möglich, wenngleich eine Kontrolle der Verfahrensregelung Beteiligungsdefizite zutage fördern kann, sofern man nicht das jetzige Normsetzungsverfahren vorab für hinreichend erklärt³⁶.

2.2. Konzepte der Sicherheitsregulierung

Das Recht der Sicherheitsregulierung ist ein heterogenes Gebiet. Das gilt einmal für das technische Sicherheitsrecht selbst, das als "amorphe" Sammlung vielfältiger Materien gekennzeichnet wird, die sich nach rechtlichen Prinzipien nicht systematisieren lassen³⁷. Das gilt erst recht, wenn, wie dies hier geschieht, zum Recht der Sicherheitsregulierung alle jenen Materien hinzugerechnet werden, die ebenfalls auf eine Sicherung von Rechtsgütern abzielen. Systematisierungsversuche

35) M. Held, Verkehrsmittelwahl der Verbraucher, Diss. Augsburg 1980.

36) So aber P. Marburger (Fn. 23), S. 31.

37) Vgl. nur R. Lukes, 150 Jahre Recht der technischen Sicherheit in Deutschland - Geschichtliche Entwicklung und Rechtssetzungsmethoden, in: Risiko. Schnittstelle zwischen Recht und Technik, VDE-Studienreihe 2, Berlin-Offenbach 1982, S. 5, 12 ff.; s. auch unten 2.3.

müssen unter solchen Bedingungen notgedrungen bei "rechts-externen" Bezugspunkten ansetzen³⁸. Einen solchen Bezugspunkt sucht das Forschungsvorhaben in "Steuerungskonzepten". Gemeint sind damit Modellvorstellungen, die jeweils eine bestimmte Problemsicht rechtlich umzusetzen versuchen. Dabei ist von vornherein darauf hinzuweisen, daß solche Regelungskonzepte z.T. auf unterschiedlichen theoretischen Grundlagen beruhen, daß sie sich also nicht einfach ergänzen, sondern vielmehr als kontroverse Vorschläge zur Bewältigung der Risikoproblematik betrachtet werden müssen. Zu betonen ist auch, daß unsere Analyse nicht etwa von der Erwartung getragen wird, in der praktischen Rechtsentwicklung stringente Durchsetzungen theoretisch begründeter Regelungskonzepte nachweisen zu können. Die Praxis der Sicherheitsregulierung rezipiert und entwickelt zwar Vorstellungen, die - explizite oder auch implizite - Stellungnahmen zu den vielfältigen Themen der theoretischen Diskussion enthalten. Aber weder die Gesetzgebung noch die Verwaltung oder gar die Justiz können dabei "systematisch" vorgehen. Trotz all dieser Vorbehalte erscheint uns der Rekurs auf Regelungskonzepte als ein aussichtsreicher Versuch, um den oben skizzierten technisch-naturwissenschaftlichen, sozialwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Kontext der Sicherheitsproblematik mit der Entwicklung des Rechts in Verbindung zu bringen, um systematische Zusammenhänge zu erkennen und normative Orientierungen zu gewinnen. Dabei werden wir drei Richtungen in der gegenwärtigen Diskussion um die Steuerungsfunktionen des Rechts verfolgen: die ökonomische Theorie der Regulierung, interventionistische Konzepte und neo-korporative Ansätze.

38) Vgl. für die entsprechende Problemlage im Recht der internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Ch. Joerges, Vorüberlegungen zu einer Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts, *RabelsZ* 43 (1979), S. 6 ff.

2.2.1. Ökonomische Analysen der Sicherheitsregulierung

Die neuere Diskussion über die staatliche Regulierung im allgemeinen und die Ausgestaltung rechtlicher Maßnahmen im besonderen wird terminologisch und sachlich von den amerikanischen Auseinandersetzungen zwischen der "Deregulierungsbewegung" einerseits und den Verteidigern einer "Sozialregulierung" andererseits bestimmt³⁹. "Deregulierung" und "ökonomische Analyse" gelten vielfach als Synonyma. Die Gleichsetzung verkürzt den amerikanischen Diskussionsstand, aber sie kann darauf verweisen, daß gerade die Exponenten einer ökonomischen Analyse von Sicherheitsproblemen vielfach zu einer Kritik staatlicher und rechtlicher Kontrollmaßnahmen gelangen.

Die einschlägige Literatur kann hier nicht im einzelnen referiert werden⁴⁰. Der typische Gang der Argumentation läßt sich kennzeichnen als eine Verteidigung der Leistungsfähigkeit des Marktmechanismus, eine Untersuchung von Kosten und Nutzen bestehender Regulierungen (die regelmäßig ein Kostenübermaß feststellt), ein Plädoyer gegen eine direkte staatlich-administrative Steuerung und für indirekt wirkende, auf ökonomische Anreize setzende Maßnahmen. E.M. Streit⁴¹ (1983) hat diese Argumentationskette kürzlich zusammengefaßt und in die deutsche Diskussion eingebracht: Ausgangspunkt ist ein ökonomischer Bezugsrahmen für die Sicherheitsproblematik selbst. Sicherheitsprobleme werden zurückgeführt auf ein Mißverhältnis zwischen der vom Anbieter versprochenen und der tatsächlich

39) Vgl. A. Murswieck, Die staatliche Kontrolle der Arzneimittelsicherheit, Frankfurt 1983, S. 55 ff.; N. Reich, Marktversagen und Politikversagen. Das Beispiel der amerikanischen Federal Trade Commission, Ms. Bremen 1984.

40) Grundlegend W.Y. Oi, The Economics of Product Safety, Bell J. of Economics 1973, S. 3 ff.

41) M.E. Streit, Reassessing Consumer Safety Regulation, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim, Diskussionspapier 261-83; s. auch M. Adams, Ökonomische Analyse der Gefährdungs- und Verschuldenshaftung, Bern, Institut für angewandte Mikroökonomie, 1983.

produzierten Qualität, auf Informationsbarrieren, die einer Vermeidung von Unfällen entgegen stehen - kurz: auf Entscheidungsprobleme von Produzenten, Konsumenten und Dritten. Die Produktion eines optimalen Sicherheitsniveaus stellt sich dann als Allokationsproblem dar. Grundsätzlich kann man Sicherheitsinteressen durch präventive Maßnahmen und/oder durch Entschädigungsleistungen Rechnung tragen. Beide Maßnahmen verursachen Kosten. Für den individuellen Benutzer von Konsumgütern geht es darum, das optimale Sicherheits-(kosten)-Niveau zu bestimmen, also herauszufinden, wo sich die Marginalkostenkurven für präventive Maßnahmen und für erlittene Schäden schneiden. Zu berücksichtigen sind dabei aber auch Externalitäten des Gebrauchs von Konsumgütern (d.h. die Gefahren einer Schädigung Dritter) und die unterschiedlichen Kompetenzen bei der Produktion von Sicherheitsfaktoren. Es geht also um eine komplexe Entscheidungs- und Verhandlungssituation. In einer Nirwana-Welt ohne Transaktionskosten könnte diese Situation dem Coase Theorem zufolge dem Aushandlungsprozeß zwischen den Betroffenen überlassen bleiben. Aber die Informationsprobleme der Beteiligten, die Verhandlungskosten vor allem der gefährdeten Dritten behindern das Zustandekommen effizienter Lösungen. Und deshalb gesteht Streit ohne weiteres die grundsätzliche Berechtigung bzw. die Notwendigkeit von Regulierungen zu. Solche Regulierungen sollen freilich dem Ziel einer "effizienten" Lösung der Sicherheitsproblematik verpflichtet bleiben - und dies impliziert die Anerkennung der Entscheidungsautonomie des Konsumenten in bezug auf die "Wahl" von Sicherheitsniveaus⁴².

Für regulative Maßnahmen zur Gewährleistung einer effizienten Lösung des Sicherheitsproblems kommen im Prinzip drei Strategien in Betracht: die erzwungene Produktion von Informationen, ökonomische Anreize, die indirekt wirken sollen, und Kontrollen, die bestimmte Sicherheitsniveaus konkret festlegen. Die Produzentenhaftung gehört zur zweiten Kategorie einer indirekten Regulierung, Anforderungen an den Produktionsprozeß (inklusive der Berufsregulierungen) und Produktnormierungen gehö-

42) M.E. Streit, a.a.O., S. 8 ff., 10 ff.

ren zur dritten Kategorie. Alle diese Maßnahmen haben nun ökonomische Konsequenzen, die sich mit dem Postulat der Entscheidungsautonomie des Konsumenten zum Teil schlecht vertragen und die überdies wettbewerbsspolitisch fragwürdige Effekte nach sich ziehen können. Im Falle der Produzentenhaftung kauft der Konsument, ob er dies will oder nicht, auch eine Art Schadensversicherung, im Falle der Produktnormierung kann er überhaupt keine eigene Risikoentscheidungen mehr treffen. Dies bewirkt dann eine Subventionierung der "risikoscheuen" durch die "risikofreudigen" (teils einkommensschwachen, teils ohnehin achtsamen) Konsumenten; vor allem die direkte Normierung stellt den Qualitätswettbewerb still und kann sich als Markteintrittsschranke auswirken. Daraus ergibt sich für Streit bereits eine Bewertungsskala: Informationspolitische Maßnahmen sind grundsätzlich Haftungsnormen und diese grundsätzlich einer direkten Normierung vorzuziehen. Genauere Analysen regulatoriver Prozeduren, so betont Streit jedoch, sind zur Begründung eines solchen Urteils unerlässlich. Immerhin spreche vieles dafür, daß sich das heutige Niveau von Sicherheitsregulierungen weniger einer nachweisbaren positiven Wirkung als bestimmten propagandistischen Wirkungen von Sicherheitsregulierungen und damit einhergehenden Kartellierungsinteressen verdanke, einem Zusammenspiel von "politischen Unternehmern" und speziellen Interessengruppen also, das man auch als "Politikversagen" kennzeichnen mag.

2.2.2. Staatlich-politischer Rechtsinterventionismus

Auf die Rationalität eben dieses politischen Prozesses vertrauen "interventionistische" Konzepte, die, sei es direkt durch zwingende allgemeine Normen, sei es im Rahmen der Implementation von "Zweckprogrammen", Sicherheitsinteressen zu gewährleisten versuchen. Dabei mag es eigenwillig erscheinen, das Vertrauen auf die Rationalität politischer Prozesse zum Kennzeichen des Interventionismus zu machen. Mit dem Interventionismus-Begriff verbinden sich gemeinhin wirtschaftspolitische Programmatiken, die von der Globalsteuerung bis hin zur

Investitionslenkung reichen. Daneben gelten aber als "interventionistisch" auch alle diejenigen Maßnahmen, die ein diagnostiziertes "Marktversagen" durch den Eingriff in Mikro-Relationen korrigieren sollen. Solche Maßnahmen treten vor allem als Auflagen, Gebote oder Verbote auf, mit denen die Akteure des ökonomischen Systems konfrontiert werden.

Bekanntlich setzt die Kritik des Interventionismus auf drei Ebenen an: Der politische Prozeß, in dem die rechtlichen Voraussetzungen für Interventionen geschaffen werden, steht dem Zugriff von Interessengruppen offen und folgt im übrigen einer spezifischen Eigengesetzlichkeit der "politischen Arena"; die rechtliche Umsetzung einmal beschlossener Programme kann nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen; beide Kritikpunkte, die Verzerrungen des politischen Prozesses und die Implementationsdefizite bei der rechtlichen Umsetzung, sind in der epistemologischen Kritik des konstruktivistischen Interventionismus aufgehoben: Mikro-Regulierungen seien auch deshalb zum Scheitern verurteilt, weil sie ein prospektives Wissen in Anspruch nehmen müßten, über das niemand ex ante verfügen könne.

Gerade weil sich die Kritik des Interventionismus auf die Verzerrungen und Erkenntnisgrenzen politischer Prozesse und die Eigengesetzlichkeiten des Rechtssystems konzentriert, dürfte es berechtigt sein, die - wie immer problematische - Qualität politischer Entscheidungsverfahren als *differencia specifica* "interventionistischer" Konzepte zu behandeln. Diese Kennzeichnung verdeutlicht nämlich, worin sich eine ökonomische Analyse von Regulierungsproblemen und ihre "Politisierung" sowohl in der Problemwahrnehmung wie auch in der Problembehandlung grundsätzlich unterscheiden: Es geht den hier als "interventionistisch" bezeichneten Vorstellungen nicht um eine Korrektur von Marktprozessen durch möglichst marktnahe Instrumente zur Wahrung der ökonomischen Effizienz, sondern um eine Ablösung der ökonomischen Rationalität durch politische Entscheidungen. Methodisch zeigt sich dies darin, daß die Vor- und Nachteile von Regulierungen nicht mit Hilfe einer Kosten-

Nutzen-Analyse ermittelt, sondern einer Risiko-Nutzen-Abwägung anheim gegeben werden. Und hierin liegt die theoretische (und zugleich die politische!) Stärke des Interventionismus: Gefordert wird ein Risk-Assessment, das nach der sozialen Akzeptanz von Risiken fragt, das wegen der Nichtquantifizierbarkeit von Risiken an die Stelle der ökonomischen eine gesellschaftspolitische Rationalität setzen will⁴³.

2.2.3. Korporative Mischverfassungen

Das technische Sicherheitsrecht hat sich seit jeher den Dichotomien von Markt und Staat entzogen. Der Beginn der einschlägigen Rechtsetzung⁴⁴ ist zwar durch relativ detaillierte staatliche Vorschriften gekennzeichnet, aber dem unabweisbaren Bedarf nach einer technisch-naturwissenschaftlichen Beratung bei der Normfindung wurde eben im Rechtssetzungsprozeß selbst Rechnung getragen. So konnte der Übergang zu einer Gesetzgebungstechnik gelingen, die sich globaler Verweisungen bedient, um die konkrete Normierungsaufgabe dem technisch-naturwissenschaftlichen Sachverstand und den über diesen Sachverstand verfügenden Organisationen zu übertragen. Dieses selbst-regulative Grundmuster ist für das technische Sicherheitsrecht bis heute kennzeichnend geblieben⁴⁵. Aber mittlerweile darf es als "herrschende Meinung" gelten, daß die partielle Auslagerung von staatlichen Entscheidungsfunktionen durch spezifische Anforderungen an die mit Normierungsaufgaben betrauten Instanzen kompensiert werden muß. Nicht nur der "Sachverstand" der Betroffenen ist gefragt, sondern eine "Interessenausgewogenheit", die technisch-naturwissenschaftliche, ökonomische und auch soziale Aspekte berücksichtigt⁴⁶.

43) M. Green, N. Waitzman, Business War on the Law: an Analysis of the Benefits of Federal Health/Safety Enforcement, 1979, S. 17 ff.

44) Er wird angesetzt bei der preußischen "Allerhöchsten Kabinettsorder vom 1.1.1831, die Anlagen und den Gebrauch von Dampfmaschinen betreffend"; s. Lukes, a.a.O., S. 11 ff. m.w.N.

45) S. unten 2.3.3.

46) P. Marburger, Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normen, VDE-Studienreihe 2, Berlin-Offenbach 1982, S. 119, 138 ff.

So geläufig solche Problembeschreibungen auch sind, so sehr läßt ihre konzeptionelle Klärung zu wünschen übrig: Welche Wirkungen gehen von der Kooperation von Staat und Wirtschaft auf die Funktionsmechanismen des ökonomischen Systems und insbesondere auf Marktstrukturen und Wettbewerbsverhältnisse aus? Was bedeutet die dezentrale Wahrnehmung von Normsetzungskompetenzen für die Aufgabenverteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung, Wirtschaft und Justiz? Wie lassen sich die dem staatlichen Recht verbliebenen Regelungsfunktionen rechtstheoretisch begreifen? Eine Auseinandersetzung mit solchen Fragen kann sinnvoll nur im Kontext der allgemeineren Diskussion zu den Verflechtungen von Staat und Wirtschaft und dem im Zuge dieser Verflechtung dem Rechtssystem zuwachsenden Aufgaben geführt werden. Für die Interpretation der im technischen Sicherheitsrecht dominierenden "Verrechtlichungsmuster" bietet es sich an, auf die Diagnosen der in der politischen Soziologie derzeit viel beachteten Neo-Korporativismus-Analysen zurückzugreifen⁴⁷. Konstatiert werden neuartige Interaktionsformen zwischen dem Staat und organisierten gesellschaftlichen Akteuren, die zwar einen inhaltlichen Steuerungsverzicht des Staates bedeuten, dafür aber nur dezentral verfügbare (kognitive und quasi-politische) Kompetenzen ausnutzen. H. Willke hat diese Entwicklung in seiner systemtheoretischen Deutung des Korporatismus als einen Tauschvorgang gekennzeichnet: "Dieser Prozeß hebt die sozietalen Akteure in einen para-staatlichen Status, und er verändert Funktion und Selbstverständnis des Staates: vom hoheitlichen Souverän zum Primus inter pares, vom unparteiischen Dritten zum engagierten Beteiligten... Der Staat verzichtet auf Momente seiner Hoheitlichkeit, und er tauscht aufgrund der Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure formale Kompetenz mit materialer Effektivität seiner Steuerungsprogramme ein. Er gewinnt zugleich Zugang zu

47) Vgl. aus der neueren deutschen Literatur H. Wiesenthal, Die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Frankfurt a.M.-New York 1981; U. v. Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt a.M.-New York 1981; H. Willke, Der Staat am Verhandlungstisch. Das Beispiel der konzertierten Aktion, in: R. Voigt (Hrsg.), Abschied vom Recht?, Frankfurt a.M. 1983, S. 281 ff.

und Beeinflussungsmöglichkeiten in traditionell staatsfreien Bereichen, weitet also seine Handlungskompetenz aus. Auf der anderen Seite verzichten zentrale gesellschaftliche Akteure auf Momente ihrer Autonomie und dulden Mitsprache zu hoheitlichen Entscheidungsfeldern und weiten ihre Interessen- und Einflußbereiche vom jeweiligen differenzierten Subsystem auf die gesamtgesellschaftliche Ebene aus..."⁴⁸.

Die rechtstheoretischen Konsequenzen derartiger Interaktionsbeziehungen zwischen Wirtschaft und Staat beschreibt Willke selbst als einen Prozeß der "Entrechtlichung". Damit soll die Einflußnahme des Staates nicht geleugnet werden: Nicht ein Staatsversagen, sondern ein Versagen "der Rechtsformen staatlichen Handelns" kündige sich an⁴⁹, das durch den Übergang von den bislang üblichen Konditional- und Zweckprogrammen des Rechts zu "Relationierungsprogrammen" aufgefangen werden soll⁵⁰. Diese soziologische Rechtsanalyse trifft sich mit den neueren rechtlichen Bemühungen um Alternativen zum formal-rationalen Recht einerseits und zu materialisierten Rechtskonzepten andererseits. Zu verweisen ist namentlich auf die Arbeiten von G. Teubner zum "Reflexiven Recht", in denen ein solcher Neuorientierungsbedarf nicht nur (system-)theoretisch begründet, sondern auch rechtspraktisch umgesetzt wird: Das staatliche Recht habe sich auf die relative Autonomie gesellschaftlicher Teilsysteme einzustellen und solle sich daher auf indirekte Steuerungstechniken besinnen: auf die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen, auf die Beeinflussung von Organisationsstrukturen, auf die Ausgestaltung von Beteiligungschancen und Entscheidungsverfahren⁵¹. Daneben ist auf eine Viel-

48) Willke, a.a.O., S. 306 f.

49) A.a.O., S. 309.

50) Ausführlich H. Willke, Die Entzauberung des Staates, Königstein 1983, S. 62 ff.

51) Vgl. G. Teubner, Reflexives Recht, Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, ARSP 68 (1982), S. 13 ff.; ders., Krise des regulatorischen Rechts? Konkurrierende Modelle des post-instrumentellen Rechts, Ms. Florerz 1983; f. v. Willke, Markt und Interaktion, C. 11-

zahl einschlägiger Stichworte zu verweisen ("Prozeduralisierung", "tauschförmiges" Recht, "Abwägung" als Rechtsparadigma, "Entdeckungsverfahren Praxis"), die allesamt auf die Steuerungsprobleme hochkomplexer Gesellschaften reagieren und gleichzeitig Rationalitätskriterien für das "postinterventionistische" Recht zu gewinnen versuchen⁵².

2.2.4. Forschungsinteressen

Das Forschungsvorhaben möchte das Recht der Sicherheitsregulierung zu einer exemplarischen Auseinandersetzung mit den aktuellen Kontroversen um die Steuerungskapazität des Rechts nutzen. Es soll dadurch nicht nur zur Systematisierung des heterogenen Rechtsstoffs beitragen, sondern zugleich die vielfach auch allzu abstrakten Ansätze der Diskussion um die Funktionen und die Rationalität des Rechts voranbringen. Im jetzigen Zeitpunkt muß es genügen, die wichtigsten Fragerichtungen zu kennzeichnen:

(1) Allgemein zugestandene Wirkungsschranken des interventionistischen Rechts ergeben sich aus den Strukturen politischer Prozesse, aus den "kognitiven" Engpässen des Rechtssystems, aus den Hindernissen für eine "Implementation" von Rechtsprogrammen. Aber es lohnt sich, diesen Katalog von Versagensgrün-

52) Vgl. R. Wiethölter, Entwicklung des Rechtsbegriffs, in: V. Gessner/G. Winter (Hrsg.), Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Opladen 1982, S. 38 ff.; G. Winter, Bartering Law, ZERP DP 1/84; K.-H. Ladeur, "Abwägung" - ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts, Frankfurt a.M.-New York 1984; Ch. Joerges, Verbraucherschutz als Rechtsproblem, Heidelberg 1981, S. 111 ff. - Von einer genaueren Darstellung muß hier abgesehen werden. Verwiesen sei auf den vom Fachbereich Rechtswissenschaft und vom Zentrum für Europäische Rechtspolitik am 30./31.3.1984 veranstalteten Workshop zu "Konzepten des post-interventionistischen Rechts"; eine Dokumentation dieses Workshops als ZERP-Diskussionspapier ist in Vorbereitung.

den zu konkretisieren. Erst dann läßt sich präziser und wahrscheinlich differenzierter beurteilen, ob man es mit grundsätzlich korrigierbaren Mängeln oder aber mit einem weitergehenden Staats- oder Rechtsversagen zu tun hat.

(2) Die analytische Stärke der ökonomischen Rechtstheorie beruht auf ihrer geschlossenen Axiomatik und die Überzeugungskraft der mit dem Instrumentarium der ökonomischen Analyse durchgeführten Kritik der staatlichen Regulierung auf den vielfach nachweisbaren negativen ökonomischen Effekten staatlicher Interventionen. Aber diese Stärke der ökonomischen Rechtstheorie kann sich auch als eine Schwachstelle erweisen. Vor allem die Auseinandersetzungen um die sozialen Folgen technischer Entwicklungen und die gesellschaftspolitische Akzeptanz einer von sachverständigen Expertisen getragenen Entscheidung dürften einer ökonomischen Analyse letztlich unzugänglich bleiben. Dies wäre dann zwar kein genereller Einwand gegen diesen Ansatz, wohl aber ein Grund, dessen normative Geltungsansprüche einzuschränken.

(3) Unsere Arbeitshypothese lautet, daß der "korporative" Regelungstyp nicht nur im technischen Sicherheitsrecht (auch) in Zukunft dominiert, sondern daß er sich auch in andere Bereiche des Rechts der Sicherheitsregulierung bis hin zum zivilrechtlichen Haftungs- und Vertragsrecht hin verstärkt nachweisen läßt⁵³. Wir gehen jedoch zugleich davon aus, daß sich innerhalb dieser Regelungsstrategie heterogene Muster herausgebildet haben, und wir vermuten, daß diese Heterogenität mit der paradoxen Wechselwirkung von "Verwissenschaftlichung" und "Politisierung" der Sicherheitsproblematik zusammenhängt, daß also die generell unabweisbare Einbeziehung von technisch-naturwissenschaftlichem Sachverstand bei der Risikoanalyse und bei der Normgewinnung je nach dem wissenschaftlich und gesellschaftspolitisch erreichbaren Konsens über die angemessene "Sicherheitsphilosophie" zu höchst unterschiedlichen Auswirkungen auf die normativen Strukturen des Rechts führt.

2.3. Phänomenologie der Regulierung von Produktsicherheit in der BRD

Im folgenden soll versucht werden, eine repräsentative Auswahl aus den mannigfachen Erscheinungsformen der Regulierung von Produktsicherheit in der BRD vorzunehmen. Dabei steht weniger eine erschöpfende Darstellung im Vordergrund als die heuristische Funktion für eine noch auszuarbeitende Systematisierung der Regulierungsansätze, -formen und -akteure. Gegenstand der Präsentation ist an dieser Stelle auch noch undifferenziert das gesamte Recht des Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltschutzrechts, wobei selbst das technische Sicherheitsrecht nicht ausgespart bleibt.

53) Vgl. G. Brüggemeier, Gesellschaftliche Schadensverteilung und Deliktsrecht, ACP 182 (1982), S. 385 ff.; D. Hart, Zur konzeptionellen Entwicklung des Vertragsrechts, AG 1984, S. 66 ff.

2.3.1. Ansätze der Regulierung von Produktsicherheit

Nicht zuletzt die Berücksichtigung des Arbeitssicherheitsrechts macht es unumgänglich, zunächst von zwei möglichen Gegenständen der "Produkt"-Regulierung auszugehen - dem Fertigprodukt und dem Produktionsprozeß. Legt man als weitere - noch unspezifische - Differenzierungskriterien Erscheinungsform und Zeitpunkt des Regulierungszugriffs auf Produktion und/oder Produkt zugrunde, lassen sich folgende rechtliche Regulierungsansätze unterscheiden:

- (1) Produktions- und Vertriebsverbotsnormen,
- (2) Genehmigungs- und Zulassungsnormen,
- (3) Kennzeichnungsnormen,
- (4) Überwachungsnormen,
- (5) Organisationsnormen und
- (6) Haftpflichtnormen.

Alle sechs Regulierungsansätze werden hier unter dem funktionalen Aspekt der Schadensprävention analysiert. Dies ist unseres Erachtens auch begründbar für die Schadensausgleichssysteme des Haftpflichtrechts⁵⁴.

2.3.1.1. Produktions- und Vertriebsverbotsnormen

Der früheste und rigideste Regulierungszugriff zur Gewährleistung des Rechtsgüterschutzes gegenüber einer Gefährdung durch unsichere Produkte besteht in dem Erlaß absoluter oder relativer Verbotsnormen. Diese Verbote zielen in eine dreifache Richtung: auf die Herstellung bestimmter Produkte, auf bestimmte Herstellungsverfahren und auf den Vertrieb (das Inverkehrbringen) bestimmter Produkte. Diese Verbotsnormen mit

54) Anders insoweit R. Lukes, Das Schadensausgleichsrecht - Funktionen und Faktoren im Zeitalter der Technik, VersR 1983, S. 697 ff., der weiterhin von einem strikten Gegensatz von Schadensprävention und Schadensausgleich ausgeht.

ihrem weitgehenden Eingriff in die Handlungsfreiheit sind verfassungsrechtlich zulässig nur zum Schutz hochrangiger personaler Rechtsgüter. Ihr exemplarisches Anwendungsgebiet ist nicht von ungefähr der Gesundheitsschutz im Lebensmittelrecht (§§ 8, 20, 24, 30 Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen vom 15.8.74 - LMBG)⁵⁵ zuzüglich der mannigfachen dazu ergangenen Rechtsverordnungen⁵⁶.

2.3.1.2. Genehmigungs- und Zulassungsnormen

Verbreiteter ist der flexible Ansatz der Sicherheitsregulierung durch behördliche Genehmigungs- und/oder Zulassungsverfahren. Auch Genehmigungs- und Zulassungsnormen haben einen zweifachen Regelungsgegenstand - das fertige Produkt und das Produktionsverfahren.

Produktzulassungsnormen haben in Deutschland - wie in allen entwickelten Industrieländern - eine lange Tradition im Kfz-Bereich. Neben der personellen Zulassungsschranke zur Teilnahme am Kfz-Verkehr (Führerschein) besteht seit 1937 ein zunehmend ausdifferenziertes sachliches Zulassungsverfahren; die allgemeine und Einzel-Betriebserlaubnis im Sinne der §§ 20, 21 StVZO, die Betriebserlaubnis und Bauartgenehmigung für Kfz-Teile nach den §§ 22, 22a StVZO. Dazu ist eine organisatorische Infrastruktur aufgebaut worden, die vom Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg über die Kfz-Zulassungsstellen und technischen Überwachungsvereine (TÜVe) bis hin zu den "amtlich anerkannten Sachverständigen für den Kfz-Verkehr" reichen.

Eine umfassende Einzelproduktzulassungsregelung jüngeren Datums findet sich im Arzneimittelrecht. Mit der 76er Novelle⁵⁷

55) BGBI. I 1945.

56) Vgl. dazu als Überblick die Textsammlung in: W. Zipfel, Lebensmittelrecht, Loseblatt-Kommentar, München.

57) BGBI. I 2445.

zum Arzneimittelgesetz von 1961 (AMG) hat der Gesetzgeber hier das bloße Registrierungserfordernis durch die Zulassungspflicht für Fertigarzneimittel ersetzt. Beeinflußt durch die amerikanische Pharmamarktregulierung durch die Food and Drug Administration (seit 1938!) können danach in der BRD von Herstellern und Importeuren Fertigarzneimittel nur nach Zulassung durch das Bundesgesundheitsamt (BGA) auf den Markt gebracht werden. Die Zulassung erfolgt nach einer Qualitäts- und Sicherheitsprüfung durch das BGA (§ 25 AMG). Die sog. klinische Arzneimittelprüfung ist zu einem 4-Phasen-Modell ausgestaltet worden. Die ersten drei Phasen müssen vor der Zulassung durchlaufen werden. Die Phase IV beinhaltet demgegenüber die zeitlich grundsätzlich unbegrenzte Produktionsbeobachtungspflicht nach Zulassung (post marketing surveillance). Eine abgeschwächte Einzelzulassungsnormierung stellt das Anmeldeverfahren nach den §§ 4 ff. des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen vom 16.9.1980 (ChemG)⁵⁸ dar.

Keine behördliche Einzelzulassung, sondern eine Reihe abstrakter Produktzulassungen durch Rechtsverordnungen weist das weite Gebiet des Lebensmittelrechts auf (§§ 13, 20, 25 LMBG Zusatzstoff-Zulassungsverordnung vom 22.12.81)⁵⁹. Diese Zulassungsregeln beziehen sich teils auf das Fertigprodukt und sein Inverkehrbringen, teils auf das Herstellungsverfahren. Ein anderer Grundtyp der Produktionsregulierung durch Genehmigungsverfahren ist eine Domäne des Umweltschutzrechtes und des technischen Sicherheits-/Anlagenrechtes. Bei letzterem stellen sich forciert Probleme des technology assessment, d.h. der quantitativen und qualitativen Risikoanalysen und der Sicherheitsbewertung moderner Großtechnologien. Grundtyp einer derartigen Produktionsregulierung ist § 7 Atomgesetz von 1959⁶⁰. Danach ist die behördliche Genehmigung insbesondere

58) BGBl. I 1718.

59) BGBl. I 1633.

60) Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren v. 23.12.59, neugefaßt 1976 (BGBl. I 3053).

abhängig von einer "nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen" Schadensvorsorge (§ 7 Abs. 2 Ziff. 3 AtomG). Weitere relevante Anwendungsfälle von Produktionsgenehmigungen sind u.a. § 24 GewO, § 4 Bundesimmissionsschutzgesetz vom 15.3.1974 (BImSchG)⁶¹ und die technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft vom 28.8.74 (TALuft)⁶², eine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG.

2.3.1.3. Kennzeichnungs- und Informationsnormen

Kennzeichnungsnormen zielen ausschließlich auf das fertige Produkt und bezwecken den Integritätsschutz von Verbrauchern und Dritten durch Produktaufklärung. Beispielhaft für den Gesundheitsschutz⁶³ bei "Verzehr" und "bstimmungsgemäßem oder voraussehbarem Gebrauch" durch rechtliche Kennzeichnungsgebote ist für bestimmte Produktklassen das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) i.V.m. der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung⁶⁴ und Fertigpackungsverordnung⁶⁵.

Zum Schutz von Mensch und Umwelt normieren die §§ 13, 14 ChemG Kennzeichnungs- und Verpackungsanforderungen an den Hersteller, Importeur und sonstigen Inverkehrbringer gefährlicher Stoffe im Sinne dieses Gesetzes.

Der Produktregulierung durch Kennzeichnung dienen aber auch folgende divergente Maßnahmen:

61) BGBI. I 721.

62) GMBI. 426; neugefaßt am 23.2.83 (GMBI. 94).

63) Daneben zielen die §§ 17, 27 LMBG auch auf den Schutz des Verbrauchers vor wirtschaftlicher Übervorteilung. Sie sind konsequenterweise als Gesetze zum Schutz des Vermögens der Verbraucher i. S. des § 823 Abs. 2 BGB anzusehen.

64) BGBI. I 1972, 85.

65) BGBI. I 1976, 3730.

- die Regelung des § 11 AMG, wonach Fertigarzneimittel nur mit einer Packungsbeilage versehen vertrieben werden dürfen. Die Packungsbeilage hat detaillierte Angaben über Anwendungsvoraussetzungen, Verfalldatum u.a. mehr zu enthalten.
- die Prüf- und Sicherheitszeichenpraxis staatlicher und privater Institutionen. Hier ist einmal die gesetzliche Verankerung des Sicherheitszeichens "GS = geprüfte Sicherheit" in § 3 Abs. 4 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel von 1968 (neu gefaßt 1979 - GSG)⁶⁶ zu nennen. Dieses Sicherheitszeichen war aufgrund einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung 1970 auf der Grundlage des § 11 GtA (a.F.) eingeführt worden. Die Berechtigung zur Verwendung des Zeichens ist nunmehr in § 3 Abs. 4 GSG geregelt⁶⁷. Mißbrauch wird als Ordnungswidrigkeit verfolgt.
- Zum anderen sind die Prüfzeichen privater Normungsinstitutionen zu erwähnen, wie beispielsweise das DIN-Prüf- und Überwachungszeichen. Die Verwendungskontrolle dieses DIN-Prüf- und Überwachungszeichens obliegt der deutschen Gesellschaft für Warenkennzeichnung GmbH, einer Tochtergesellschaft des DIN⁶⁸.
- Die staatliche Verbraucheraufklärung in privatrechtlicher Form durch die Prüf- und Testurteilspraxis der Stiftung Warentest⁶⁹.

66) BGBl. 1432; vgl. dazu W. Jeiter, Das neue Gerätesicherheitsgesetz, München 1980.

67) Vgl. die VO über Prüfstellen nach dem Gerätesicherheitsgesetz (GS Prüfo) v. 2.1.1980 (BGBl. I, 1) und das Prüfstellenverzeichnis vom März 1979 (BARbBl. 79, 70) incl. Nachträge.

68) Vgl. die entsprechende Vereinbarung zwischen DIN und DGWK GmbH vom 21.5.75, abgedruckt in: DIN (Hrsg.), Normenheft 10: Grundlagen der Normungsarbeit des DIN, Berlin 1982, S. 202.

69) Vgl. dazu D. Hart/Ch. Joerges, Verbraucherrecht und Marktökonomik. Eine Kritik ordnungstheoretischer Eingrenzung der Verbraucherpolitik, in: H.-D. Assmann u.a., Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts, Königstein 1980, S. 83 ff.

2.3.1.4. Überwachungsnormen

Ein weiterer Regulierungsansatz stellt auf die laufende Überwachung von auf dem Markt befindlichen Fertigprodukten einerseits bzw. auf die Kontrolle von Produktionsverfahren andererseits ab.

Die nachmarktliche Produktüberwachung ist am rigidesten wohl im Kfz-Bereich mit den zweijährigen TÜV-Kontrollen durchgeführt. Im Arzneimittelrecht beinhaltet die Phase IV der Arzneimittelüberprüfung eine grundsätzlich zeitlich unbegrenzte Kontrolle der Pharmaka auf etwa auftretende Nebenwirkungen. Zur Überwachung sind verpflichtet das BGA, die Ärzteschaft und die Hersteller/Importeure. Am Ende einer Skala von Produktüberwachungsnormen steht § 823 Abs. 1 BGB mit der allgemeinen deliktischen Produktbeobachtungspflicht der industriellen Warenhersteller⁷⁰.

Im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht wird auf dem Weg von Produktentnahmen und Betriebskontrollen von Produktions- und Vertriebsstätten durch die zuständige Landesbehörde die Einhaltung der Produktions- und Produktkennzeichnungs- bzw. Verpackungsaufgaben überprüft (§§ 40, 41 LMBG).

Den Genehmigungs- und Zulassungsschranken für bestimmte Herstellungsprozesse korrespondiert die Überwachung einmal legal etablierter Produktionsverfahren. Klassischer Typ einer derartigen Produktionsüberwachungsnorm ist § 24 GewO mit den dazu ergangenen Rechtsverordnungen. Danach bedürfen zum Schutz der Arbeitnehmer und Dritter bestimmte Anlagen einer besonderen Überwachung durch amtlich anerkannte Sachverständige ("überwachungsbedürftige Anlagen")⁷¹. Die hierbei zugrundezulegenden Anforderungen technischer Art sind teilweise in besonderen "technischen Vorschriften" zusammengefaßt. Bei deren Aufstellung wirken die technischen Ausschüsse nach § 24 Abs. 4 GewO mit.

70) Grundlegend dazu die beiden Apfelschorf-Urteile des BGH aus dem Jahre 1981: BGHZ 80, 186 - Deorsal; 80, 139 - Benonym.

71) Vgl. dazu detailliert H.P. Plischka, Technisches Sicherheitsrecht, Berlin 1969.

Ähnliche Produktionsüberwachungsverfahren finden sich im Atomrecht (§ 19 AtomG) und im Umweltschutzrecht (§ 30 BImSchG).

2.3.1.5. Organisationsnormen

Nicht mehr in den funktionellen Kontext der Produktionsregulierung durch Überwachung gehören die beiden dominanten Regulierungsansätze des Arbeitssicherheitsrechts.

Zum einen handelt es sich hier um das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12.12.73 (ASiG)⁷². Dieses Gesetz verfolgt das Ziel der Verbesserung des Arbeitsschutzes der gesamten gewerblichen Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes. Der Zielverwirklichung dient die gesetzliche Verpflichtung des Arbeitgebers zur Einrichtung von Sicherheitsinstanzen - von arbeitsmedizinischen (Betriebsärzte) und sicherheitstechnischen Fachkräften (insbesondere Sicherheitsingenieure). Einzelheiten sind durch zwei Muster-Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften geregelt. Ein verbesserter Arbeitsschutz wird so über ein Kooperationsmodell angestrebt, das entfernte Ähnlichkeit mit dem Ansatz des Betriebsverfassungsrechts hat. Die Einhaltung der Arbeitgeberpflichten überwacht das Gewerbeaufsichtsamt. Zur Effizienz und Praktikabilität des ASiG und der Stellung der Sicherheitskräfte zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat/Gewerkschaften, zwischen Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften braucht hier nicht Stellung genommen zu werden. Der andere Pfeiler des Arbeitssicherheitsrechts sind bekanntlich die Unfallverhütungsvorschriften (UVVen). Sie unter den Regulierungsansatz Organisationsnorm zu subsumieren, erscheint insofern gerechtfertigt, als § 708 RVO den Berufsgenossenschaften bzw. ihrem zuständigen Organ, den Vertreterversammlungen, ein gesetzliches Mandat zum Erlaß derartiger Vorschriften erteilt hat. Die UVVen sind maßgeblicher und objektiv-normativierter Ausdruck der in einem Gewerbebezweig

72) BGBl. I 1885.

bzw. im öffentlichen Dienst gemachten Arbeitssicherheitserfahrung. Ihre schuldhafte Verletzung kann als Ordnungswidrigkeit geahndet werden (§ 710 RVO)⁷³. Ihre Einhaltung wird durch technische Aufsichtsbeamte der Berufsgenossenschaften überwacht (§§ 712 f. RVO). Die Qualifizierung der UVVen als Schutzgesetze im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB ist umstritten, wird aber überwiegend abgelehnt. Grundlage der berufsgenossenschaftlichen Regelwerke ist die Muster-UVV 1: allgemeine Vorschriften⁷⁴.

Eine völlig andersartige Organisations-"Norm" ist der Vertrag zwischen der BRD und dem DIN vom 5.6.75⁷⁵. Durch ihn wird das DIN offiziell als "zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet und Berlin (West) sowie als nationale Normungsorganisation in nichtstaatlichen internationalen Normungsorganisationen" anerkannt. Aufgabe des DIN ist es nach seiner Satzung vom 20.4.75, "zum Nutzen der Allgemeinheit deutsche Normen oder andere Arbeitsergebnisse, die der Rationalisierung, der Qualitätssicherung, der Sicherheit und Verständigung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit dienen", aufzustellen, zu veröffentlichen und ihre Anwendung zu fördern (§ 1 Abs. 2 der Satzung). - Der DIN-Vertrag ist eine Organisationsvereinbarung, durch die eine vorfindliche privatwirtschaftliche Selbstverwaltungseinrichtung, die primär ökonomische Rationalisierung durch Aufstellung überbetrieblicher technischer Normen betreibt, als quasistaatliches Normungs-Monopol, verpflichtet auf das öffentliche Interesse, anerkannt wird⁷⁶. Durch Kooperationsverträge des DIN mit "konkurrierenden" anderen privaten Normungsinstitutionen ist der relevante Bereich der überbetrieblichen technischen Normung in der BRD weitgehend vom DIN strukturiert und segmentiert.

73) BGH VersR 69, 627.

74) Abgedruckt als Nr. 57.1. - 1 bei J. Spinnarke/G. Schork, Arbeitssicherheitsrecht, Loseblatt-Kommentar, Karlsruhe.

75) Abgedruckt in: DIN, Normenheft 10, 1982, S. 49.

76) Vgl. dazu U. Kypke, Gesellschaftspolitische Orientierung der technischen Normung am Beispiel verbraucherpolitischer Ziele, Diss. Duisburg 1982.

Dem stehen öffentlich-rechtliche Organisationsnormen gegenüber, insbesondere im Anlagen-, Geräte- und Arbeitssicherheitsrecht, durch die die Einrichtung technischer Fachausschüsse bei dem zuständigen Bundesminister vorgesehen wird. Diese technischen Fachausschüsse haben regelmäßig die doppelte Aufgabe, den jeweiligen Bundesminister zu beraten und ihm dem jeweiligen Stand von Wissenschaft, Technik und Medizin entsprechende Vorschriften vorzuschlagen (vgl. etwa § 24 Abs. 4 GewO; § 27 VO über gefährliche Arbeitsstoffe vom 11.2.82⁷⁷; Bekanntmachung über die Bildung eines kerntechnischen Ausschusses⁷⁸ oder den Gerätesicherheitsausschuß nach § 8 GSG). Diese technischen Vorschriften werden zumeist in entsprechenden Regelwerken zusammengefaßt. Erwähnt seien hier die Regeln des kerntechnischen Ausschusses (KTA-Regeln), die technischen Regeln über den Umgang mit gefährlichen Arbeitsstoffen (z.B. TRGA 505 - Blei⁷⁹ TRGA 506 - Fluor⁸⁰). Die Geschäftsführung bzw. das Sekretariat der technischen Ausschüsse sowohl im Anlagen- als auch im Arbeitssicherheitsrecht liegt bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung (BAU; seit 1983 Bundesanstalt für Arbeitsschutz). Ein weiterer Sonderfall ist die Inaugurierung eines wissenschaftlichen Beratergremiums wie beispielsweise des Sachverständigenrats für Umweltfragen⁸¹.

77) BGBI. I 144.

78) Bundesanzeiger 1981 Nr. 240. Zum KTA und seinen technischen Regeln detailliert K. Vieweg, Atomrecht und technische Normung, Berlin 1982.

79) BArbBl. 9/1981, S. 72.

80) BArbBl. 9/1981, S. 74.

81) Durch Erlaß v. 28.12.1971 (Bundesanzeiger 1972, Nr. 8).

2.3.1.6. Haftpflichtnormen

Produzentenhaftungs- und Produkthaftpflichtnormen intendieren über die Begründung von Kompensationspflichten für Schäden an Leben, Gesundheit und Eigentum, die Dritte zurechenbar durch "unsichere"/"fehlerhafte" Produkte erleiden, einen ökonomischen Anreiz zur Herstellung bzw. zum Inverkehrbringen "sicherer" Produkte. Inwieweit dieser Anreiz durch Produkthaftpflichtversicherung teilweise oder ganz konterkariert wird, soll an dieser Stelle dahinstehen. Die einschlägigen Produzentenhaftungs- und Produkt-/Anlagenhaftpflichtnormen haben unterschiedliche Haftungsvoraussetzungen, einen unterschiedlichen Adressatenkreis und einen unterschiedlichen Schutzzumfang. Den systematischen und historischen Gründen hierfür braucht an dieser Stelle nicht nachgegangen zu werden. Für die vorliegenden Zwecke ist die Grundeinteilung in Unrechts-/Verschuldenshaftungs- und Gefährdungshaftungstatbestände und deren grobe Skizzierung ausreichend.

Das deutsche Zivilrecht kennt Produzentenhaftungstatbestände unterschiedlichen Generalisierungsgrades. Die allgemeine Produzentenhaftungsnorm ist § 823 Abs. 1 BGB. In der judiziellen Ausgestaltung, die die deliktische Produzentenhaftung nach § 823 Abs. 1 BGB erfahren hat, ist primärer Haftungsschuldner der industrielle Hersteller von Waren. Er haftet für vermeidbare Fabrikations-, Konstruktions-, Instruktionen und Produktbeobachtungs-"Fehler". Einzelheiten dieses "Sonderrechts" der Produzentenhaftung sind bis heute rechtspolitisch und rechtsdogmatisch umstritten⁸², insbesondere die Fragen, ob die Produzentenhaftung schon als Anwendungsfall eines Verkehrspflichttatbestandes zu qualifizieren ist; ob es auch eine Arbeitnehmer-Produzentenhaftung gibt (z.B. für Fabrikationsfehler); ob die Unternehmerhaftung grundsätzlich nur über die zusätzliche Organisationspflichtverletzung begründet werden kann; ob es - und wenn ja, welche - eine Mindestbetriebsgröße für die Anwendung der deliktischen Produzentenhaftung gibt.

82) Vgl. dazu G. Brüggemeier, Produzentenhaftung nach § 823 Abs. 1 BGB, WM 82, 1294.

Ersetzt werden nach § 823 Abs. 1 BGB jeder haftungsausfüllungsrechtlich zurechenbare materielle (Leben, Gesundheit, Eigentum) Schaden (inklusive Vermögensfolgeschäden) und immaterielle Schäden (§ 847).

Repräsentativ für eine partikulare Produzentenhaftungsnorm ist § 3 Abs. 1 GSG i.V.m. § 823 Abs. 2 BGB. Mit einer Schadenersatzpflicht wird hier das schadenauslösende Inverkehrbringen technischer Arbeitsgeräte unter zwei repräsentativen Voraussetzungen sanktioniert: Das Arbeitsgerät ist

(1) nach den allgemeinen anerkannten Regeln der Technik sowie der Arbeitsschutz- und UVVen nicht so beschaffen, daß Benutzer oder Dritte

(2) bei seiner bestimmungsmäßigen Verwendung soweit geschützt sind, wie es die Art der bestimmungsmäßigen Verwendung gestattet. Haftungsschuldner nach den §§ 3 Abs. 1 GSG, 823 Abs. 2 BGB sind Hersteller, Importeure und - beschränkt - Händler. Inwieweit die Qualifikation als Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB nicht auch für vergleichbare Normen des Produktsicherheitsrechts - wie z.B. § 30 LMBG - zu gelten hat, bleibt zu untersuchen.

Die deliktische Produzentenhaftung wird im deutschen Recht ergänzt durch eine alte Tradition der spezialgesetzlichen Begründung von objektiven Einstandspflichten für die Risiken "gefährlicher" Verkehrsmittel und technischer Anlagen (Gefährdungshaftung; seit § 25 Preußisches Eisenbahngesetz von 1838). Die technologische Entwicklung im 20. Jahrhundert einerseits und das Fehlen einer gefährdungshaftungsrechtlichen Generalklausel im deutschen Recht⁸³ in Verbindung mit der höchstrichterlichen Weigerung, Gefährdungshaftungstatbestände durch analoge Anwendung richterrechtlich fortzubilden, ande-

83) Dafür u.a. zuletzt H. Kötz; Gefährdungshaftung, in: Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts, Bd. II, Köln 1981, S. 1779; - dagegen u.a. Lukes (Fn. 54), VersR 1983, S. 698.

rerseits führten zu einer wachsenden Zahl gesetzlicher Einzelfallregelungen im Bereich des Verkehrs- und Sicherheitsrechts im weitesten Sinne. Gefährdungshaftungstatbestände begründen eine Kausalhaftung, die durch bestimmte normative Wertungen hinsichtlich des Haftungsgrundes und des gegenständlichen und personalen Schutzbereiches beschränkt ist⁸⁴. Gehaftet wird nur für die Realisierung "spezifischer Risiken" gegenüber einem z.T. eingeschränkten Personenkreis. Der Haftungsumfang erfaßt überwiegend nur Personenschäden, fast ausschließlich keine immateriellen Schäden und ist zudem durch Haftungshöchstgrenzen limitiert⁸⁵.

Haftungsschuldner sind die "Halter" der Verkehrsmittel (§§ 7 StVG, 33 LuftVG), die "Inhaber" von gefährlichen Anlagen (§§ 2 HPflG, 25 AtomG), gelegentlich der "Besitzer" (§ 26 AtomG), der "Unternehmer" eines Betriebes (§ 1 HPflG). Handelt es sich bei Halter und Unternehmer um eingeführte und bewährte haftpflichtrechtliche Begriffe, so ist bei dem "Inhaber" bis heute nicht völlig geklärt, wer in Fällen der Betriebsüberlassung der Haftungsschuldner ist - der Eigentümer oder der Pächter bzw. sonstige konkret Verantwortliche ("Repräsentant")⁸⁶.

Strukturell lassen sich bei den Gefährdungshaftungstatbeständen die Halter-/Anlagenhaftung einerseits und die Handelndenhaftung andererseits unterscheiden.

Klassisches Beispiel der Halter-/Anlagenhaftung ist § 1 HPflG (in der Tradition von § 25 PrEisenbahnG und § 1a RHPflG 1871), mittlerweile ergänzt um neuere Regelungen wie § 22 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und insbesondere § 25 AtomG): Der jeweilige Verantwortliche haftet für die Schäden aus dem Betrieb der Anlage bzw. aus dem nuklearen Ereignis⁸⁷.

84) Vgl. etwa R. Lukes, Reform der Produkthaftung, Köln 1979, S. 102 ff.

85) Eine Ausnahme stellt insoweit die Handelndenhaftung nach § 22 Abs. 1 WHG dar.

86) Vgl. dazu J. Heß, Die Bestimmung des Ersatzpflichtigen in der Gefährdungshaftung, Tübingen 1978.

87) Die atomrechtliche Haftung weist darüber hinaus die Besonderheit einer staatlichen Freistellungsverpflichtung gegenüber dem ersatzpflichtigen Inhaber der Anlage auf (§§ 34 ff AtomG).

Repräsentant der Handelndenhaftung ist neben § 22 Abs. 1 WHG heute vor allem § 84 AMG. Dabei handelt es sich gleichsam um objektive Verkehrspflichttatbestände, die von Rechtswidrigkeit/Pflichtwidrigkeit und Verschulden absehen. Die Haftung trifft denjenigen, der gefährliche Stoffe in Gewässer einleitet bzw. denjenigen, der unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 84 Satz 2 AMG, das schadenstiftende Arzneimittel unter seinem Namen in Verkehr bringt (Unternehmer im Sinne des § 4 Ziff. 18 AMG). Das Vorliegen einer "über das nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft vertretbare Maß hinausgehenden" Schädlichkeit (Satz 2 Ziff. 1) wird objektiv ex post festgestellt, - im Unterschied zur ex nunc-Feststellung in einem deliktischen Verkehrspflichttatbestand.

2.3.2. Formen der Regulierung

Im Vordergrund der gesellschaftlichen Gewährleistung von Produktsicherheit steht die Regulierung durch Recht. Daneben gibt es aber auch relevante Bereiche nicht-rechtlicher Regulierung.

2.3.2.1. Rechtsformen der Regulierung

Die rechtliche Sicherheitsregulierung erfolgt durch förmliches staatliches Recht und durch Rechtsvorschriften anderer selbständiger oder unselbständiger öffentlich-rechtlicher Institutionen.

Bei dem förmlichen staatlichen Recht, insbesondere Gesetzen und Verordnungen, sollte danach differenziert werden, inwieweit die betreffende Norm selbst eine inhaltliche sicherheitspolitische Entscheidung enthält oder ob bloß ein Rahmenrechtssatz vorliegt mit Verweis auf andere, teilweise sogar außerrechtliche, Standards und Entscheidungsträger für die Sicherheitsbewertung. Im ersten Fall wird die gesellschaftliche Sicherheitsbewertung (judging safety) vom Gesetzgeber selbst vorgenommen. Exemplarisch hierfür sind - mit Einschränkungen - die Normen des Haftpflichtrechts, insbesondere die älteren,

und die detaillierten Verbotsnormen und Zulassungsermächtigungen des Lebensmittelrechts. Partikuläre Normierung korreliert - so scheint es - nicht auffällig mit inhaltlicher Sicherheitsentscheidung. In jüngerer Zeit überwiegen Normen, in denen die Sicherheitsbewertung über unbestimmte Rechtsbegriffe wie "allgemein anerkannte Regeln der Technik" (§ 3 Abs. 1 GSG), "Stand der Technik" (§ 5 Ziff. 2 BImSchG), "Stand von Wissenschaft und Technik" (§ 7 Abs. 2 Ziff. 3 AtomG)⁸⁸, "Erkenntnisse der medizinischen Wissenschaft" (§ 84 AMG), "gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse" (§ 1 Ziff. 2 ASiG) und andere mehr auf außergesetzliche Standards, Verfahren und Agenten einer aktualisierten Vergewisserung von risks und Bewertung von safety verwiesen wird. Vordergründig kann bei diesen Verweisungsnormen wieder zwischen zwei Entlastungsmechanismen des staatlichen Rechts unterschieden werden: Einmal können - soweit in dem jeweiligen Bereich verfügbar - positivierete Regelwerke wie die jeweils gültigen überbetrieblichen technischen Normen (DIN, VDE, VDI, DVGW) oder die technischen Vorschriften der Ausschüsse (z.B. KTA-Regeln) oder die UVVen der Berufsgenossenschaften als konkretisierter Maßstab für die Sicherheitsbewertung durch den Richter im Einzelfall fungieren. Gleichwohl wird man den Richter, der die Verweisungsnorm anwendet, nur im Rahmen einer widerleglichen Vermutung an diese vorfindlichen Regeln als maßgeblichen Ausdruck der sozialen Akzeptanz von Risiken gebunden sehen können. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang im Voerde-Urteil Immissionswerte der TA Luft als "antizipierte Sachverständigengutachten" qualifiziert⁸⁹. Die Sicherheitsletztbewertungskompetenz ist dem Richter durch diese Struktur des Rahmenrechtssatzes und nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung grundsätzlich

88) Zur Abgrenzung der erstgenannten 3 unbestimmten Rechtsbegriffe vgl. BVerfG NJW 79, 359, 362 - Kalkar.

89) BVerwGE 55, 250 = NJW 80, 1450.

unbenommen⁹⁰. Anderes gilt nur bei expliziter rechtsförmlicher Bezugnahme auf die technischen "Normen" oder "Vorschriften", Verwaltungsvorschriften oder UVVen. Zum anderen, bei der Verwendung von Rechtsbegriffen wie "Stand von Wissenschaft und Technik", überläßt der Gesetzgeber die Zuständigkeit zur Sicherheitsbewertung dem vorausgesetzten Konsens in der betreffenden wissenschaftlichen oder technischen community. Wo dieser Konsens aber nicht mehr vorhanden ist - wie am aktuellsten und virulentesten im Streit um die friedliche Nutzung der Atomenergie - wird die Rechtsanwendungsinstanz Justiz mit der Verantwortung der gesellschaftlichen Sicherheitsbewertung belastet und damit systematisch überfordert⁹¹. Weitergehende Reformansätze zielen auf die Entinstitutionalisierung von Legislative oder Justiz durch Einrichtung von entscheidungsbefugten Sachverständigengremien⁹².

Exponenten nicht-förmlichen öffentlichen Rechts sind neben den allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 GG im hier interessierenden Bereich in erster Linie die UVVen der gewerblichen⁹³ Berufsgenossenschaften. Die Berufsgenossenschaften sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, die Aufgaben in "mittel-

90) BGH VersR 84, 270; VersR 80, 380. Dagegen sind die Verwaltungsbehörden daran gebunden, daß es sich bei den technischen Normen, die in das Verzeichnis A der allg. Verwaltungsvorschriften (AVVen) zum GSG aufgenommen worden sind, um allgemein anerkannte Regeln der Technik i. S. d. § 3 Abs. 1 GSG handelt.

91) Vgl. näher dazu oben 2.1.

92) Vgl. F. Ossenbühl, Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken, DVBl. 1978, 1 ff.; R. Lukes, in: ders. (Hrsg.), Rechtliche Ordnung der Technik als Aufgabe der Industriegesellschaft, 1980, S. 81, 92 ff.; W. Fürst, Der Rechtsschutz bei der Nutzung der Kernenergie, Atomwirtschaft 1981, 66 ff.

93) Für den öffentlichen Dienst bilden § 767 Abs. 2 Nr. 5 RVO - Eigenunfallversicherungsträger - und § 769 Abs. 1 RVO - Gemeindeunfallversicherungsverbände - die Rechtsgrundlage für den Erlass von UVVen.

barer Staatsverwaltung" wahrnehmen (§ 29 IV SGB). § 708 Abs. 1 RVO verpflichtet sie zur Verabschiedung von UVVen. Die UVVen werden von den Fachausschüssen, die bei der Zentralstelle für die Unfallverhütung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften gebildet sind, erarbeitet, nach Durchlauf eines in den §§ 708, 709 RVO geregelten Verfahrens von der zuständigen Vertreterversammlung beschlossen und nach Genehmigung durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bekannt gemacht. Sie entfalten unmittelbare Rechtswirkung gegenüber den gewerblichen Arbeitgebern und den Arbeitnehmern/Versicherten.

2.3.2.2. Sicherheitsregulierung durch Nicht-Recht

Der Sektor "nicht-rechlicher Normen" wird repräsentiert durch die technischen Vorschriften öffentlich-rechtlicher technischer Ausschüsse (z.B. KTA-Regeln) und die überbetrieblichen technischen Normen der privaten Normungsorganisationen (DIN, VDE, VDI, DVGW). Für beide gilt wohl, daß sie kraft Entstehung, Inhalt und Anwendung den Charakter von Empfehlungen mit einer technisch-normativen Wirkung haben. Die Beachtung der technischen Regeln und überbetrieblichen technischen Normen steht, sofern keine bindende vertragliche oder sonstige rechtliche Bezugnahme vorliegt, grundsätzlich jedermann frei. Aus sich heraus haben sie keine rechtliche Verbindlichkeit⁹⁴. Die faktische Bedeutung dieser nicht-rechtlichen technischen Regeln und Normen stellt für eine Vereinheitlichung durch Rechtsangleichung das größte Problem dar.

94) So die Selbsteinschätzung der DIN-Normen durch das DIN in der "Erklärung" zum Normenvertrag (abgedruckt in: DIN, Normenheft 10, S. 63). Detailliert zur Rechtsqualität der technischen Vorschriften K. Vieweg, (oben Fn. 78), S. 150 ff.: KTA-Regeln als schlichtes Verwaltungshandeln (S. 180).

2.3.3. Träger der Regulierung

Die Träger der Produktsicherheitsregulierung sind durch die skizzierten Regulierungsansätze und -formen weitgehend bestimmt. Es handelt sich um drei Haupttypen von Agenten: Staat, Private und staatlich-private Kooperationsgremien bzw. -modelle.

Bei der staatlichen Regulierung steht im Vordergrund die Differenzierung zwischen legislativer, judizieller und bürokratisch/administrativer Regulierung.

Die legislative Regulierung umfaßt die Gewährleistung von Produktsicherheit durch förmliche Rechtssätze. Von judizieller Regulierung kann gesprochen werden, soweit über den Umstand hinaus, daß jede richterliche Rechtsanwendung ein Stück originärer Rechtsetzung bedeutet, die Justiz selbständig die politische Bewertung eines (Produkt-)Risikos als gesellschaftlich "akzeptabel" oder "zumutbar" vornimmt. Dies erfolgt hauptsächlich auf zwei Wegen: einmal über die richterliche Formulierung von Verkehrs- und Berufspflichten und über die Vornahme von Beweiserleichterungen im Deliktsrecht, z.B. Produzentenhaftung, zum anderen über die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe in den Verweistatbeständen, sei es daß technische Regeln und Normen als maßgeblich anerkannt werden, sei es daß Bewertungen "anhand praktischer Vernunft" vorgenommen werden. Bürokratische Regulierung weist die breiteste Palette von Agenten mit den unterschiedlichsten Kompetenzen auf - von den Bundesministern, die Verwaltungsvorschriften erlassen (wie die TA Luft oder die AVVen zum GSG), über oberste Bundesbehörden wie das BGA, das Kraftfahrt-Bundesamt, das Bundesumweltamt, Anstalten wie die BAU oder die Bundesanstalt für Materialprüfung, selbständige Körperschaften wie die gewerblichen Berufsgenossenschaften, Fachausschüsse wie der KTA bis hin zu "beratenden Ausschüssen" im Sinne des § 32a LuftVG und wissenschaftlichen Beratergremien wie den Sachverständigenrat für Umweltfragen u.a.m. Dies soll an dieser Stelle über den Rahmen des zu Ziffer 2.3.1. und 2.3.2. Gesagten nicht weiter ausge-

breitet werden. Gleichwohl wird hier möglicherweise ein Hauptfeld der Evaluation der nationalen Produktsicherheitsregulierungsstrategien liegen.

Als Privatakteure kommen in erster Linie die Normungsorganisationen wie VDE, VDI, DVGW in Betracht, "Quasi-Beliehene" wie das DIN oder die Kfz-Überwachungsorganisationen (TÜV⁹⁵, DEKRA, FKÜ, ÜK) und vom Staat gegründete private Gesellschaften z.B. die Stiftung Warentest. Das DIN aufgrund des Normenvertrages und die Stiftung Warentest stellen zugleich Modelle der Kooperation von Staat und privater Wirtschaft dar. Ein weiteres Modell sind die verschiedenen technischen und beratenden Ausschüsse, in denen Behörden und die beteiligten Kreise der Wirtschaft und Technik zusammenarbeiten.

95) Zur Rechtsstruktur der TÜVe vgl. die gleichnamige Schrift von V. Götz/R. Lukes, Heidelberg 1975.

3. Die Europäisierung der Sicherheitsregulierung

Der Schutz von Integritätsinteressen und die Internationalisierung der Konsumgütermärkte stehen in einem latenten Spannungsverhältnis, dessen Bearbeitung um so dringlicher wird, je intensiver zum einen die "Verrechtlichung" des Sicherheits-schutzes voranschreitet und zum anderen das ökonomische Interesse an einer Internationalisierung von Märkten sich durchsetzt. Uns kommt es nun darauf an, die unterschiedlichen Rechtstechniken zur Bewältigung solcher Zielkonflikte in den Kontext der einschlägigen wirtschaftstheoretischen und integrationspolitischen Diskussion zu stellen. Dabei entspricht die Strukturierung des folgenden Abschnitts grundsätzlich dem Aufbau des vorangegangenen Teils zum Recht der Sicherheitsregulierung. Nach einer allgemeinen Umschreibung der integrationspolitischen Fragestellungen des Forschungsvorhabens (3.1.) folgt eine Übersicht zu neueren Ansätzen der sozialwissenschaftlichen Integrationsforschung (3.2.). Die dann folgende Darstellung der bisherigen Bemühungen um eine Europäisierung von Sicherheitsregelungen geht chronologisch vor, enthält aber zugleich Ansätze zu einer Systematisierung dieser Bemühungen nach den unterschiedlichen, im Teil 2 dargestellten Regulierungsstrategien (3.3.). Abschließend sollen noch Möglichkeiten und Zielsetzungen einer auf die europäische Rechtspolitik bezogenen Implementationsforschung geschildert werden (3.4.).

3.1. Vorbemerkungen zu den konzeptionellen Problemen einer europäischen Sicherheitsregulierung

Eine funktionale Abgrenzung des Rechts der Sicherheitsregulierung, wie sie oben verwandt wurde¹, muß im nationalen Recht die traditionellen fachsystematischen Grenzen überschreiten und ebenso in den internationalrechtlichen Disziplinen auf funktionale Zusammenhänge zwischen fachspezifischen Prinzipien, Methoden und Regelungen achten. So gehört der ge-

1) Vgl. oben 1.2.2. und 2.3.

samte Bereich der öffentlich-rechtlichen Sicherheitsvorschriften zum internationalen Verwaltungsrecht, das den internationalen Anwendungsbereich öffentlich-rechtlicher Normen grundsätzlich "einseitig" abgrenzt. Jede Abstimmung nationaler Sicherheitsvorkehrungen mit den Regelungen anderer Staaten kann danach einen Souveränitätsverzicht bedeuten; er kann multi- oder bilateral vereinbart werden und gehört dann in das Völkervertragsrecht². Für die zivilrechtlichen Anteile des Rechts der Sicherheitsregulierung ist dagegen das IPR zuständig. Eine "Internationalisierung" soll der herrschenden IPR-Konzeption zufolge durch die Entwicklung von Anknüpfungsnormen erreicht werden, die keine inhaltliche Vereinheitlichung, wohl aber eine gleichförmige Behandlung internationaler Rechtsverhältnisse durch die mit ihnen befaßten Foren anstreben. Dabei ist jedoch unbestritten, daß die Zielsetzungen zwingender Privatrechtsnormen, die, wie etwa das Recht der Produzentenhaftung, Integritätsinteressen sichern, jedenfalls bei der Bildung von Anknüpfungsnormen berücksichtigt werden müssen³. Eine solche Rücksichtnahme auf die regulativen Funktionen des Zivilrechts kann dann aber nicht nur mit den Produktions- und Absatzplanungen international operierender Unternehmen kollidieren, sondern auch die Chancen eines internationalen Konsenses über die Angemessenheit von Kollisionsnormen verschlechtern.

Das Forschungsvorhaben wird genauer zu klären haben, wie weit das Konfliktlösungspotential der "traditionellen" internationalrechtlichen Disziplinen in der Lage ist, die mit der Verrechtlichung der Sicherheitsproblematik verbundenen Interessenkollisionen zu schlichten. Aber auch ohne eine genauere Analyse dürfte die Behauptung plausibel sein, daß eine Internationalisierung der Sicherheitsregelungen mit dem "normalen"

2) Vgl. zum GATT unten 3.3.6.2.

3) Aus der reichhaltigen Lit. sei hier lediglich verwiesen auf Ch. Bail, Products Liability in the Conflict of Laws - "Functionalist" Comment on the Hague Convention 1972, LL.M.-Thesis (Harvard Law School) 1975.

internationalrechtlichen Instrumentarium schwerlich erreichbar ist, wenn und weil es für eine Koordination vor allem von unterschiedlichen Regulierungsstrategien eines interventionistischen oder korporativen Zuschnitts keine internationalrechtlichen Metanormen gibt und eine transnationale Regelung einen besonderen institutionellen, die Setzung und die Durchsetzung von Normen garantierenden Rahmen voraussetzt.

Eben deshalb ist die Sicherheitsproblematik auch eine Testprobe auf die Leistungsfähigkeit der Institutionen der Gemeinschaft. Das Gemeinschaftsrecht erkennt in Art. 36 EGV die Legitimität nationalstaatlicher Sicherheitsregulierungen grundsätzlich an. Die Richtlinienkompetenz nach Art. 100 EGV ist das wichtigste Instrument zur Koordination solcher sicherheitspolitisch motivierter Vorschriften mit der Integrationspolitik. Nun ist aber die Handhabung dieses Instruments, wenn nicht systematisch, so doch historisch einem spezifisch wettbewerbsspolitisch ausgerichteten Integrationsmodell verpflichtet⁴. Eine derartige Ausrichtung der Angleichungspolitik kann offenbar nur dort, wo das Recht der Sicherheitsregulierung selbst auf "marktkonforme" Strategien setzt, zur Koordination von nationalen Politiken mit der Integrationspolitik ausreichen. Sobald aber Regelungsstrategien konkurrieren, werden die Aufgaben der Angleichungspolitik komplexer. Wenn aber die konkurrierenden Regelungsstrategien aufgegriffen werden sollen, so erfordert dies eine entsprechende Ausweitung der integrationspolitischen Programmatik⁵ und ggf. eine Anpassung des institutionellen Gefüges der EG an die sich dabei stellenden Aufgaben.

4) Vgl. zuletzt C.W.A. Timmermans, Die europäische Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht. Eine integrations- und rechtspolitische Analyse, RabelsZ (1984), S. 1, 9.

5) Vgl. näher unten 3.1.2.2. und 3.3. sowie für das Beispiel der Umweltpolitik U. Weinstock, Nur eine europäische Umweltfrage? Europäische Umweltpolitik im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökonomischer Einheit, Zeitschrift für Umweltpolitik 1983, S. 1 ff.

Aus diesen gewiß noch präzisierungsbedürftigen Thesen lassen sich erste die allgemeine Regulierungsdiskussion mit der Integrationsproblematik verbindende Strukturierungen der Fragestellungen des Forschungsvorhabens gewinnen: (1) Soweit das Instrumentarium der Rechtsangleichung darauf angelegt bleibt, den Gemeinsamen Markt durch den Abbau von Handelsschranken und die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen zu realisieren, ist eine Europäisierung von Sicherheitsregelungen grundsätzlich nur erreichbar, wo diese sich der Programmatik der Marktintegration einfügen. (2) Ein Übergang zu "interventionistischen" (positiven) Regelungsstrategien auf Gemeinschaftsebene hat dann - seine rechtliche Zulässigkeit unterstellt - mit zwei Gruppen von Schwierigkeiten zu rechnen: Zum einen muß es wegen der Einstimmigkeitsregel bei Ratsentscheidungen zu einem die inhaltlichen Differenzen überwindenden Konsens aller Mitgliedstaaten kommen; zum anderen müssen die Schwierigkeiten einer "Implementation" interventionistischer Maßnahmen durch die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten sowie durch dezentrale und/oder zentrale Verwaltungsmaßnahmen überwunden werden. (3) Auf "korporative" Regelungsformen ist das Gemeinschaftsrecht nicht zugeschnitten. Die Richtlinienkompetenz des Art. 100 EGV bezieht sich auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, und das Verbot des Art. 30 EGV richtet sich gegen staatlich veranlaßte Handelsbeschränkungen. Ein Übergang zur korporativen Regelungsstrategie auf Gemeinschaftsebene ist aber nicht nur mit rechtstechnischen, sondern mit zusätzlichen organisatorischen und politischen Schwierigkeiten verbunden; er setzt eine Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren auf Gemeinschaftsebene voraus, die sowohl mit den Organen der Gemeinschaft wie zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abzustimmen ist.

3.2. Ökonomische und politikwissenschaftliche Integrationsforschung

Die allgemeinen Schwierigkeiten der internationalrechtlichen Disziplinen, normative Kriterien für einen Ausgleich von kol-

lidierenden Zielsetzungen im Bereich der Sicherheitsregulierung zu entwickeln und die Durchsetzbarkeit transnationaler Lösungsvorstellungen auszuweisen, sind auch den ökonomischen und politikwissenschaftlichen Nachbardisziplinen bekannt. Und die soeben diagnostizierten Schwierigkeiten des Übergangs von einer wettbewerbsspolitischen Rechtsangleichungspolitik zu einer "positive" Zielsetzungen realisierenden Integrationspolitik beschäftigen nicht nur die Rechtswissenschaft, sondern ebenso die ökonomische und politische Integrationsforschung. Eine solche Gemeinsamkeit der Fragestellungen legt eine interdisziplinäre Vorgehensweise nahe, bedeutet aber auch, daß die Rechtswissenschaft von den Nachbardisziplinen nicht etwa "Lösungen" ihrer komplexen Beurteilungsprobleme erwarten darf. Mit einer interdisziplinären Vorgehensweise verbinden wir bescheidenere Hoffnungen. Der Rekurs auf die ökonomische Theorie soll vor allem zur Klärung wirtschaftlicher Implikationen und Interessengegensätze integrationspolitischer Vorhaben und der Rekurs auf die politikwissenschaftliche Integrationsforschung zu einem genaueren Verständnis transnationaler Entscheidungsstrukturen beitragen. Es versteht sich von selbst, daß der Brückenschlag zwischen den Fragestellungen der Rechtswissenschaft, den Problemen der Rechtspolitik und den einschlägigen Nachbardisziplinen erst im Rahmen einer längerfristig angelegten Forschung zu konkreten Ergebnissen führen kann. Im jetzigen Zeitpunkt muß es genügen, mögliche allgemeine Verbindungslinien aufzuzeigen und diejenigen Ansätze zu benennen, von denen wir uns speziell für den Bereich der Sicherheitsregulierung Hilfestellungen erhoffen.

3.2.1. Außenwirtschaftstheorie

Sicherheitsregulierungen und namentlich solche, die konkrete Beschaffenheitsanforderungen aufstellen, gehören zu den nicht-tarifären Handelshemmnissen, die in der Außenhandelstheorie seit jeher als eine Gefährdung der Wohlfahrtseffekte eines freien Handels gelten. Die wirtschaftspolitische Beurteilung solcher Handelshemmnisse setzt freilich nicht bei dem Inhalt

der betroffenen Normen, sondern einfach bei ihrer Existenz an. Sie stellt sich gleichwohl - oder gerade deshalb - relativ einfach dar. Man akzeptiert die Prämisse, daß z.B. Fragen der Produktsicherheit durch staatliche Normen geregelt werden. Aber die Marktkräfte sollen dann wenigstens in den Grenzen, die der positiv gesetzte Standard vorschreibt, wirksam werden können. Deshalb wird eine Beseitigung rechtlicher Differenzen gefordert⁶. Die Fragestellungen der Außenhandelstheorie ermöglichen es aber nicht nur, Preiseffekte, Allokationsstörungen und Wohlfahrtsverluste zu Handelshemmnissen zu identifizieren. Sie richten sich auch auf eine Unterscheidung "überflüssiger" und eine Angleichung "sinnvoller" Schutzregelungen und auf die Entwicklung von nichthandelshemmenden Schutzinstrumenten⁷. Vor allem die Diskussion über die Auswirkungen umweltschützender Maßnahmen haben zu weiteren Differenzierungen in der wirtschaftspolitischen Beurteilung geführt⁸. So hängen die Auswirkungen von Regelungsdifferenzen z.B. von der Rolle des Exports und der Bedeutung des regulierenden Staates ab. Die ökonomisch stärkeren Länder können durchaus ohne negative handelspolitische Effekte die Rolle von Normführern übernehmen, wenn die Exporteure auf ihren Märkten einen starken Marktanteil halten und deshalb die schärferen Normen für ihre gesamte Produktion mitübernehmen. Schwächere Exporteure aus kleineren Ländern kann allerdings die gleiche Maßnahme vom Markt verdrängen. Neue Sicherheitsanforderungen können im

6) Vgl. nur H.R. Krämer, "Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland. Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 8, Kiel 1973; H. Hasenpflug, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Formen, Wirkungen und wirtschaftspolitische Beurteilung, Hamburg 1977, S. 16 ff., 78 f.

7) P. Nunnenkamp, Technische Handelshemmnisse - Formen, Effekte und Harmonisierungsbestrebungen, Außenwirtschaft 38 (1983), S. 373.

8) H. Gröner, Umweltschutzbedingte Produktnormen als nicht-tarifäres Handelshemmnis, in: H. Gutzler (Hrsg.), Umweltpolitik und Wettbewerb, Baden-Baden 1981, S. 143-162.

übrigen ein innovatorisches Potential freisetzen, dynamische Wettbewerbseffekte nach sich ziehen und Fortschritte der Produktionstechnik eine Anpassung an Differenzen ermöglichen. Gerade für den Umweltschutz wird darüber hinaus gefragt, ob man unterschiedlichen Standards eine wettbewerbsverzerrende Wirkung nachsagen darf. Soweit nämlich diese Standards auf länderspezifische Belastungen reagieren, lassen sich die dadurch bedingten Unterschiede in den Produktionskosten als "natürliche" Standortvorteile bzw. -nachteile ansehen. Deshalb plädiert beispielsweise Gröner⁹ dafür, die Normsetzung dem jeweiligen Bestimmungsland zu überlassen, die Überwachungs- und Zulassungsverfahren aber den Ursprungsländern anzuvertrauen. Für den Bereich der Sicherheitsregulierung liegt es nahe, vor allem die Literatur zur internationalen Harmonisierung von Produktstandards im Rahmen der internationalen Normungsorganisationen (ISO/IEC) und des GATT auszuwerten¹⁰, aus denen auch vielfältige rechtstechnische Anregungen zu gewinnen sind¹¹. Darüber hinaus geht es in der Diskussion um den "Neuen Protektionismus" um gesamtwirtschaftliche Erklärung der wachsenden Widerstände gegen freihändlerische Prinzipien¹², die zugleich für die Schwierigkeiten der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes bedeutsam sind. Dennoch dürfte die Relevanz der außenhandelstheoretischen Diskussion für die spezifischen Fragestellungen des Forschungsvorhabens begrenzt bleiben. Die

9) A.a.O., S. 162.

10) Vgl. die Übersicht bei J. Groetzinger, The New GATT Code and the International Harmonization of Product Standards, Cornell International Law Journal 8 (1975), S. 168 ff.; R. Middleton, The GATT Standards Code, Journal of World Trade Law 14 (1980), S. 201-219; Sweeney, Technical Analysis of the Technical Barriers to Trade Agreement, Law and Policy in International Business 12 (1980), S. 179-217.

11) S. auch unten 3.3.6.

12) Vgl. einerseits B. Balassa, The "New Proteccionism" and the International Economy, Journal of World Trade Law 12 (1978), S. 409-436; andererseits W. Hager / R. Taylor / M. Noelke / Protektionismus in der Europäischen Gemeinschaft und im Welthandel, European Research Associates, Brüssel 1982.

Frage nach den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher regulativer Strategien bei der Bewältigung von Sicherheitsrisiken und die Frage nach den politisch-institutionellen Bedingungen einer europäischen Sicherheitsregulierung gehören nicht zu den genuinen Erkenntniszielen der Außenhandelstheorie.

3.2.2. Ökonomische Theorie des Föderalismus und europäische Integration

Ansatzpunkte für eine Einbeziehung politisch-institutioneller Gesichtspunkte in die Beurteilung der durch Regulierungsdifferenzen entstehenden Handelsbeeinträchtigungen und Wettbewerbsverzerrungen bietet die in den USA entwickelte ökonomische Analyse des Föderalismus. Diese Forschungsrichtung beschäftigt sich mit der Frage, welche Regelungsaufgaben in Bundesstaaten sinnvollerweise auf zentraler und welche auf dezentraler Ebene wahrgenommen werden sollen, und sie möchte erklären, von welchen Faktoren die Durchsetzung entsprechender Institutionalisierungen abhängig ist. Die Föderalismustheorie wird im deutschen Sprachraum bereits seit den 70er Jahren rezipiert¹³. Ihre Übertragung auf integrationspolitische Probleme der EG steckt in den Anfängen¹⁴. Jedoch wird derzeit im Rahmen des von M. Cappelletti geleiteten Projekts "European Legal Integration in Light of the American Experience" auf verschiedenen Feldern eine Auswertung der normativen Aussagen und positiven Hypothesen erprobt.

13) C. Liedtke, Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972; R. Frey, Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern-Frankfurt 1977.

14) M. Faber / F. Breyer, Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration, Jahrbuch für Sozialwissenschaft 31 (1980), S. 213 ff.

3.2.2.1. Das Modell von Reh binder/Stewart für den Umweltschutz¹⁵

Ebenso wie die ökonomische Analyse im allgemeinen arbeitet die ökonomische Föderalismustheorie mit normativen Vorentscheidungen und mit abstrakten Modellannahmen, die bewußt die Komplexität realer Interessenlagen und Entscheidungsprozesse vereinfachen. Der Anspruch solcher Modelle besteht darin, ökonomisch rationale Empfehlungen zu entwerfen und solche Variablen zu identifizieren, auf die sich Hypothesen zur Durchsetzbarkeit der normativen Empfehlungen stützen. Reh binder/Stewart¹⁶ haben dieses Verfahren in ihrer vergleichenden Untersuchung zum amerikanischen und europäischen Umweltrecht angewandt.

Reh binder/Stewart entwickeln eine Typologie von Instrumenten der Umweltregulierung¹⁷ und fragen dann nach den (normativen) Gründen und (positiven) Anreizen für bundesstaatliche (europäische) Maßnahmen, zu denen sie zum einen die Beseitigung von Handelshemmnissen und von Wettbewerbsverzerrungen, zum anderen aber auch eine eventuell größere Effizienz zentraler Bürokratien sowie die verbesserten Möglichkeiten einer Bewältigung von Externalitäten einer einzelstaatlichen Regelung rechnen. Das Modell, auf das sich die Hypothesen über ein Zustandekommen europäischer Regulierungen stützen, ist sehr einfach konstruiert: Als relevante Akteure behandeln Reh binder/Stewart allein die Staaten. Staatliche Umweltschutzmaßnahmen gelten als Ergebnis eines Kompromisses zwischen ökonomischen Wachstums- und Umweltschutzzielen. Unterstellt wird ein staatliches Interesse an der loyalen Durchsetzung des jeweils erzielten Kompromisses, so daß sich von "Umwelt"- und "Verschmutzerstaaten" reden läßt. Allerdings muß dabei zwischen zwei Formen der Regulierung unterschieden werden: der Regelung des Produktionsprozesses ("Prozeßregulierung") und den Vorschriften über die Endprodukte ("Produktregulierung"). Prozeßregulierungen bringen Kostennachteile mit sich. Folglich werden die Umweltstaaten ihre Regelung zu verallgemeinern versuchen, wäh-

15) E. Reh binder / R. Stewart, Environmental Law, Florenz 1982 (unveröff. Manuskript).

16) Kap. 1.

17) Kap. 1, S. 2-5.

rend die Verschmutzerstaaten auf der Ausnutzung ihrer Kostenvorteile beharren - die Einstimmigkeitsregel im Rat der EG macht dann den Erfolg entsprechender Bemühungen unwahrscheinlich¹⁸. Die Chancen von Produktregulierungen hängen demgegenüber entscheidend von der Reichweite des Freihandelsprinzips ab. Darf ein Umweltstaat den Import von Gütern aus dem Verschmutzerstaat verbieten, so können die Interessen an einheitlichen Normen (economies of scale) und Marktzutrittsinteressen in eine einheitliche Richtung weisen, also zu einer Europäisierung führen¹⁹.

Es ist auffällig, daß Rehbinder/Stewart auf die Entwicklung "normativer" Zielvorstellungen verzichten und sich ganz auf "positive" Aussagen zum Zustandekommen europäischer Regelungen beschränken. Dies mag damit zusammenhängen, daß sie sich wesentlich an den Chancen der europäischen Umweltpolitik orientieren, die Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen also als "In-sich-Ziel" begreifen. Vorbehalte sind aber auch gegenüber dem positiven Modell anzumelden; das gilt insbesondere für die Identifikation der Staaten als einzig relevanten Akteuren. Die (Teil-)erfolge der europäischen Umweltpolitik gerade auch in Bereichen der "Prozeßregulierung" sind, wie Rehbinder/Stewart hervorheben, von ihren restriktiven Modellannahmen her nicht erklärbar²⁰.

3.2.2.2. Die Studie von Bourgoignie/Trubek zum Verbraucherschutz²¹

In dem gleichen Projektzusammenhang wie Rehbinder/Stewart haben Th. Bourgoignie und D. Trubek die amerikanische und die

18) Kap. 1. S. 18 f.

19) Kap. 1, S. 17 f.

20) Kap. 10.

21) Th. M. Bourgoignie / D.M. Trubek, Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, Louvain-la-Neuve/Madison, Wisc. 1984 (unveröff. Manuskript).

europäische Verbraucherpolitik vergleichend analysiert. Von dieser Studie ist uns bislang erst der dritte von Th. Bourgoignie geschriebene Teil zugänglich. Dieser die Streitfragen und die Zukunftsaussichten der europäischen Verbraucherpolitik behandelnde Abschnitt setzt anders als die Studie von Rehbinde/ Stewart bei der Programmatik der EG an. Dargestellt werden zunächst die (theoretischen!) Handlungsmöglichkeiten und die in den Verbraucherschutzprogrammen der EG proklamierten Absichten²². Diese Intentionen lassen sich als Interventionen zur Korrektur unterschiedlicher Formen des Marktversagens qualifizieren. Dabei liegt eine Intervention auf Gemeinschaftsebene (anstelle eines bloßen "backstopping" nationaler Initiativen) überall da nahe, wo nationale Maßnahmen die Durchsetzbarkeit des Prinzips der Handelsfreiheit beeinträchtigen würden. Eine europäisierte Verbraucherpolitik erscheint so zugleich als die sinnfällige Reaktion gegen eine aus der Öffnung der Grenzen (Art. 30 EGV) für den Verbraucherschutz drohenden "regulativen Lücke"²³.

Bekanntlich wurde eine entsprechende europäische Programmatik nicht realisiert. Verbraucherpolitische Erfolge sind vielmehr nur da zu verzeichnen, wo die Zielsetzungen der Verbraucherpolitik mit denen der Wettbewerbspolitik und dem Programm des Abbaus technischer Handelshemmnisse konvergieren, während "positive" Lösungen des Zielkonfliktes zwischen der Politik der offenen Grenzen und des Schutzes von Verbraucherinteressen weitgehend ausgeblieben sind²⁴. Zur Erklärung dieser Diskrepanz verweist Bourgoignie insbesondere auf politologische Analysen der Entscheidungsstrukturen in der EG, auf die allgemeine Abkühlung des verbraucherpolitischen Klimas und die wirtschaftliche Rezession²⁵. Alle diese Faktoren hängen zusammen: In der Rezession wächst die Neigung zu protektionisti-

22) Kap. 1, Ziff. 5 ff.

23) Ziff. 22.

24) Ziff. 82, 89.

25) Ziff. 90 ff.

schen Maßnahmen, die Abneigung gegen integrative Lösungen - und beides verschärft die ohnehin feststellbaren Tendenzen zur Ablösung supranationaler durch inter-gouvernementale Entscheidungsprozesse²⁶. Verbraucherpolitische Interventionen, wie sie das Programm von 1975 angekündigt hatte, haben unter solchen Bedingungen keine Chance mehr.

Dieser Befund veranlaßt Bourgoignie zur Suche nach neuen Wegen der europäischen Verbraucherpolitik, keineswegs aber zu einer Revision der ursprünglichen Zielsetzungen²⁷. Empfohlen wird vor allem, die bisherige Einheit von Integrations- und Verbraucherpolitik aufzulockern. Rechtliche Differenzen seien, wie das Beispiel der USA beweise, sehr wohl mit einem gemeinsamen Binnenmarkt verträglich. Daher solle die Gemeinschaft sich in der Verbraucherpolitik als Partner der Mitgliedstaaten verstehen, bei der Rechtsangleichung zur Technik der minimalen oder optionellen Harmonisierung greifen und sich auch mit Modellgesetzen begnügen²⁸. Die Emanzipation vom Konzept der Rechtsvereinheitlichung könne im übrigen Energien für andere Aktivitäten freisetzen, die vor allem auf eine Verstärkung der verbraucherpolitischen Partizipation in den Entscheidungsprozessen der Gemeinschaft abzielen sollten²⁹.

Der referierte Untersuchungsabschnitt verweist auf die konzeptionelle Begründung des (von D. Trubek verfaßten) ersten Teils der Studie zurück. Dies erschwert eine Analyse und eine Abgrenzung zu den Fragestellungen unseres Vorhabens. Mit diesem Vorbehalt läßt sich sagen: In der Studie von Bourgoignie/Trubek geht es um die Durchsetzungschancen einer verbraucherpolitischen Programmatik, nicht aber um deren konzeptionelle

26) Vgl. P. Taylor, The Limits of European Integration, London/Canberra 1983.

27) Kap. 3, Ziff. 95 ff.

28) Für den Schutz von Sicherheit und Gesundheit machte Bourgoignie eine Ausnahme; hier sei eine "zentralistische" Vorgehensweise angebracht (vgl. Ziff. 100, 105).

29) Ziff. 106 ff.

Begründung . Die Erklärung für die Fehlschläge der europäischen Verbraucherpolitik wird deshalb schwerpunktmäßig in (wirtschafts-)politischen Konstellationen und Entscheidungsmustern gesucht, setzt aber nicht schon bei den allgemeinen Einwänden gegen interventionistische Konzepte an. Diese Vorgehensweise hängt gewiß mit der Breite des gewählten Untersuchungsfeldes zusammen, aus der sich überdies erklärt, daß die Integrationsproblematik primär aus einer supranationalen Perspektive betrachtet wird. Demgegenüber ermöglicht die Konzentration auf ein enger spezifiziertes Untersuchungsfeld wie die Sicherheitsproblematik eine genauere, Zielkonflikte des Verbraucherschutzes mit anderen Politikzielen berücksichtigende Analyse regulativer Strategien und ebenso eine präzisere Analyse der gesellschaftspolitischen, ökonomischen und rechtspolitischen Restriktionen des Integrationsprozesses. Diese allgemeinen Vorzüge einer thematischen Eingrenzung soll das Forschungsvorhaben aber auch zu einer Erneuerung der verbraucherpolitischen Diskussion nutzen; dies schließt insbesondere eine Auseinandersetzung mit der Frage ein, ob eine interventionistische verbraucherpolitische Programmatik überhaupt sinnvoll in Rechtsprogrammen verfolgt werden kann.

3.2.3. Neuere Ansätze der ökonomischen Integrationstheorie

Die amerikanische Föderalismus-Diskussion ist in den referierten Studien berücksichtigt, aber eben auch nur selektiv rezipiert worden. Diese selektive Verwendung gerade der ökonomischen Theoreme und deren mehr oder weniger weitgehende Substitution durch Beschreibungen und Analysen politischer Prozesse hängt offenbar mit den Unvollkommenheiten der europäischen Integration und dem spezifischen, von einer bundesstaatlichen Föderation weit entfernten politischen System der Gemeinschaft zusammen. Die Problematik einer derartigen Verwendung der ökonomischen Föderalistentheorie besteht allerdings darin, daß deren spezifische Leistung, nämlich die systematische Verbindung von ökonomischer und politischer Analyse wieder verlorengeht. Weil gerade diese Verbindung für eine an den Rahmenbe-

dingungen rechtspolitischen Handelns interessierte Analyse von Interesse ist, sei hier abschließend noch auf die Arbeiten von J. Pelkmans verwiesen, die sich durch den Versuch auszeichnen, die Föderalismustheorie und Aussagen der allgemeinen ökonomischen Theorie der Politik in die ökonomische Integrationstheorie einzufügen³⁰.

Für Pelkmans erklären sich die Schwierigkeiten der europäischen Integration wesentlich daraus, daß die Mitgliedstaaten in je unterschiedlicher Weise "gemischte" Wirtschaftsverfassungen ausgebildet haben³¹. Damit grenzt er sich gegen die konventionelle Theorie der Zollunion³², aber auch gegen eine Übernahme der Prämissen der Föderalismustheorie ab. Denn die im einzelnen divergierenden Systeme der mixed economies sind in der EG eben im wesentlichen nur "negativ", nicht aber "positiv" integriert worden. Eine Marktintegration, wie sie der Vertrag von Rom anvisiert hat, konnte sich auf den Abbau diskriminierender Maßnahmen konzentrieren, die Aufgabe einer "positiven" Integration regulierter Wirtschaftssektoren dagegen als Sonderproblem dieser Bereiche (vor allem also der Landwirtschaft) behandeln. Demgegenüber wird heute die Problemkonstellation wesentlich dadurch bestimmt, daß sich die Marktintegration ohne hinreichende Abstimmung (und Abstimmungsmöglichkeiten) mit den positiven Einflußnahmen auf die Wirtschaft in den Mitgliedstaaten vollziehen soll. So erscheint die EG insgesamt selbst als komplexes Mischsystem sui

30) Nicht zugänglich ist uns die bei Bourgoignie/Trubek a.a.O., zitierte noch unveröffentlichte Arbeit: Economic Integration in the EC-Theory and Practice, 1984.

31) J. Pelkmans, Economic Theories of Integration Revisited, J. of Common Market Studies 18 (1980), S. 333 ff.; ders., The Assignment of Public Functions in Economic Integration, J. of Common Market Studies 21 (1982), S. 97 ff.; ders., Effects of Community's Customs Union: Revision and Extension of Conventional Theory, in: Integrationskonzepte auf dem Prüfstand. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Band 19, Baden-Baden 1983, S. 49 ff.

32) Vgl. zuletzt Pelkmans, 1983, S. 55 ff.

generis: Sie ist keine bloße Zollunion, keine positiv integrierte Föderation, sondern eine um positiv integrierte Elemente angereicherte Zollunion ("a customs union-plus")³³. Von der Föderalismustheorie kann die Integrationstheorie daher nicht Ergebnisse, sondern nur bestimmte Fragestellungen übernehmen. Sie muß sich dann aber auf die Analyse des präföderalen Stadiums konzentrieren, in dem die positive Integration der Wirtschaftspolitik nicht erreicht, sondern nur als politischer Prozeß begreifbar ist³⁴. Zur Analyse dieses Prozesses greift Pelkmans in neueren Arbeiten auf allgemeine Theoreme der ökonomischen Theorie der Politik zurück³⁵. Er behandelt die politischen Akteure als Stimmen-Maximierer, die ihre Optionen zu integrationspolitischen Problemen entweder an den Erwartungen ihrer jeweiligen Klientel ausrichten (sogenannte "constituency politics", also Industrie-, Wettbewerbs-, Agrar-, Regional-, Handelspolitik) oder sich auf allgemeine ordnungspolitische Einstellungen bzw. makropolitische Programme beziehen (sogenannte "electoral politics"). Allerdings gefährden die Selbstdarstellungsbedürfnisse der politischen Akteure den Fortschritt und tendenziell auch den erreichten Stand der Integration. Am Beispiel der uns interessierenden Integration der Produktmärkte verdeutlicht Pelkmans dies so³⁶: Die mixed economies der Mitgliedstaaten unterscheiden sich in der jeweiligen Einflußnahme auf die allgemeinen Marktbedingungen gravierend. Eine Öffnung der Märkte für fremde Produkte bringt aber die jeweils erreichte Interessenkoalition zwischen den betroffenen Sektoren der Ökonomie und ihren politischen Repräsentanten aus dem "Gleichgewicht" und sie kann auch allgemeine ordnungspolitische commitments gefährden. Im Falle der EG ist es nun zwar gelungen, durch den Abbau der Zölle und anderer Handelsbeschränkungen eine Teilintegration zu realisieren und zu stabilisieren. Die Stabilität dieses

33) Pelkmans, 1980, S. 342 ff.

34) Pelkmans, 1980, S. 346 ff.

35) Vgl. vor allem Pelkmans, 1982, S. 98 ff.

36) Pelkmans, 1982, S. 106 ff.

Integrationserfolges beruht aber auf einer Reihe institutioneller Absicherungen: dem Vertrauen der Akteure des ökonomischen Systems auf die rechtliche Gewährleistung der Offenheit der Märkte, der Neutralisierung politischer Korrekturversuche durch eine neutrale Rechtsprechung, der Ergänzung des integrierten "Kerns" durch vielfältige Formen flexibler Kooperationsbeziehungen. Aber jeder Integrationsfortschritt, der den Integrationskern ausweitet und die wirtschaftspolitische Kooperation in eine supranationale regulative Zuständigkeit überführen soll, muß mit dem Widerstand oder den Vorbehalten der betroffenen Gruppe und der ihnen verpflichteten politischen Akteure rechnen.

"It is probably fair to say that domestic and Community action, for a given interventionist policy, are imperfect substitutes. The reason is that, for any common policy, the more interventionist the method chosen, the more centralist the policy will have to be. To achieve the requisite uniformity in the face of divergent economic circumstances, a process of perpetual bargaining evolves wherein every element of the common regime will be translated into redistributive issues, that can be played out both at the Community level - especially under the veto-system - and at the national level, as a proof of "good" constituency politics. This system can none the less function if all participants agree that the intra-union interdependence is too great to fall back on national interventions of a similar kind."³⁷

Selbst wenn eine Zusammenarbeit erreichbar ist, bleiben immer auch ordnungspolitische Kontroversen denkbar:

"This leads to a final consideration. Among integrating mixed economies the resistance to constraints by, or transfers to, the union tier of government is inextricably linked to the prior question, namely about the economic role of the state, whether union or national. It generates a double contradiction that renders economic integration even more difficult to understand. For the relatively less interventionist countries, a very integrationist attitude in constraining domestic interventions comes cheap. Yet, when the more interventionist ones wish to be consistent and wish to substitute union for national interventionism, the liberal countries are likely to resist. The upshot is that neither integration advances nor that competitive conditions have become more comparable throughout the union.

37) Pelkmans, 1982, S. 119.

For the interventionist countries, the problem is that union interventionism requires not only excessive centralism but such bargaining (the domestic margins of manoeuvre are small when constituency politics set the tune) that outcomes may well be very costly. Favouring interventionism forces these countries, at the same time, to propose highly ambitious, centralist plans for further integration, and to display the sharpest defiance in domestic interventions at home.

In such a configuration the stability of "encapsulated" integration is already quite an achievement³⁸."

3.2.4. Fragestellungen einer interdisziplinären Analyse

Die bisherige Übersicht zur Integrationsforschung hat die politikwissenschaftlichen Ansätze vernachlässigt. Dies erklärt sich in erster Linie daraus, daß in der Politikwissenschaft der Anspruch, den Verlauf des Integrationsprozesses insgesamt erklären und Perspektiven für dessen Fortschreiten entwickeln zu können, zurückgenommen worden ist. Politikwissenschaftliche Untersuchungen verfahren zunehmend bereichsspezifisch³⁹ und beschränken sich auf Analysen der Entscheidungsstrukturen innerhalb der Gemeinschaft oder zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten⁴⁰. Diese - ohnehin vergrößerte⁴¹ - Kennzeichnung ist nicht etwa als ein Einwand gegen Tendenzen wissenschaftlicher Selbstbeschränkung gemeint und besagt auch nicht, daß politikwissenschaftliche Einsichten in die Struktur des politischen Systems der Gemeinschaft von der Rechtswissen-

38) Pelkmans, 1982, S. 120.

39) Vgl. speziell zu dem Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse A. Dashwood, Hastening Slowly: The Community's Path Towards Harmonization, in: H. Wallace / W. Wallace / C. Webb (eds.), Policy Making in the European Community, 2. Aufl., Chichester u.a. 1983, S. 177 ff.

40) Vgl. exemplarisch S. Bulmer, Domestic Politics and European Community Policy Making, J. of Common Market Studies (1983), S. 349 ff.

41) Systematische Bemühungen um eine Neuorientierung der Integrationspolitik findet sich z. B. bei P. Taylor, a.a.O. (Fn. 26).

schaft vernachlässigt werden sollten⁴². In dem uns beschäftigenden Bereich der rechtlichen Regulierung von Sicherheitsinteressen scheint es jedoch vielversprechend zu sein, analytische Kategorien der ökonomischen Föderalismustheorie aufzugreifen, um mit deren Hilfe zum einen normative Aussagen zur Wahl des "richtigen" Regulierungslevels zu treffen und zum anderen Interessen an und Widerstände gegen einen Integrationsfortschritt zu erklären. Erst auf dieser Grundlage dürfte es aussichtsreich sein, bei der Analyse politischer Entscheidungsprozesse die unterschiedlichen Einflußfaktoren zu identifizieren und insbesondere auch die Relevanz genuin gesellschaftspolitischer Interessen an einer öffentlichen Kontrolle von Sicherheitsrisiken zu bestimmen.

Zur Präzisierung dieser Absichten mag es vorerst genügen, eine Reihe von Variablen zu bezeichnen, die bei der Analyse der Integrationsproblematik offenbar berücksichtigt werden müssen:

(1) Unverzichtbar erscheint uns eine genauere "normative" Analyse des Verhältnisses von Marktintegration und Sicherheitsregulierung. Regulierungsdifferenzen können eine ganze Reihe negativer Effekte nach sich ziehen: Die Kostenvorteile aus fehlenden Sicherheitsvorschriften insbesondere im Bereich des Umwelt- und Arbeitsschutzes können die einzelnen Staaten zu einem Wettbewerb um den niedrigsten Standard anhalten - und so im Ergebnis ein geringeres als das eigentlich allgemein gewünschte Schutzniveau produzieren; der administrative Aufwand (z.B. die erforderlichen Forschungen und Analysen) kann sich durch eine zentrale Wahrnehmung oder wenigstens durch eine Vereinheitlichung und wechselseitige Anerkennung von Prüfverfahren verringern; die Kostenvorteile aus einer Vereinheitlichung von Sicherheitsstandards können die Kosten einer mit

42) Um den Nachweis funktionaler Zusammenhänge zwischen dem normativen Supranationalismus der EG und der Erosion dieses Supranationalismus in den realen Entscheidungsstrukturen bemüht sich J. Weiler, Supranationalism Revisited - Retrospective and Prospective, European University Institute, Working Paper No. 2, Florenz 1981.

der Vereinheitlichung verbundenen Verschärfung aufwiegen. Aber bei all dem handelt es sich um potentielle Vorzüge einer Europäisierung. Ob sie tatsächlich vorliegen, hängt von technischen Bedingungen, von wirtschaftlichen Voraussetzungen und wohl auch von dem jeweils in Frage stehenden Regulierungstyp ab.

(2) Durch eine Differenzierung von Regelungstypen, wie sie sich bei Rehbinder/Stewart, aber auch allgemein in der einschlägigen Literatur findet⁴³, sollen die zwischenstaatlichen Konfliktmuster erfaßt werden. Eben wegen dieses Zieles liegt es aber nahe, der "Prozeß"- und "Produkt"regulierung den "Arbeitsschutz" als selbständige Kategorie an die Seite zu stellen. Diese Erweiterung trägt nicht nur der unterschiedlichen positiven Ausgestaltung von Sicherheitsregulierungen Rechnung, sondern entspricht auch einer Differenzierung von Interessen, die sich in einer unterschiedlich ausgebildeten Organisationsfähigkeit ausdrückt: Bei der Produktregulierung geht es vornehmlich um Verbraucherinteressen, bei der Prozeßregulierung um Umweltinteressen, beim Arbeitsschutz um Arbeitnehmerinteressen. Man wird vermuten dürfen, daß die höchst unterschiedlich ausgebildete Organisationsfähigkeit dieser Interessen für die Erfolgsaussichten transnationaler Regelungen bedeutsam ist.

(3) Die Binnendifferenzierung nach drei Regulierungstypen legt es im übrigen nahe, die Staaten (Regierungen) nicht als einzig relevante Akteure zu behandeln. Dies liegt zwar im Hinblick auf die Befugnisse des Ministerrats in der EG nahe, dürfte aber doch den politischen Willensbildungsprozeß allzu radikal vereinfachen. Ebenso wie auf nationaler Ebene eine Öffnung der Märkte und die dadurch bedingten wettbewerblichen Konsequenzen in den Entscheidungsprozeß über die Ablehnung oder Annahme regulativer Maßnahmen eine wichtige Rolle spielt, sind umgekehrt

43) J.L. Mashaw / S. Rose-Ackerman, Federalism and Regulation, Center for Law Economics Studies, Columbia University, Working Paper No. 1, 1983, m.w.Nachw.

für die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene die Einflußchancen wohl eher von den typischen Interessenstrukturen als von den Festlegungen her zu erfassen, die in einer nationalen Maßnahme ihren Niederschlag gefunden haben⁴⁴. Da man im Falle von Sicherheitsvorschriften grundsätzlich voraussetzen kann, daß die einschlägigen nationalen "Produktregulierungen" gegenüber dem Prinzip der Handelsfreiheit bestandskräftig sind (Art. 36 EGV), müßte demnach gefragt werden: Wie wirkt sich eine verschärft nationale Sicherheitsregulierung für die betroffene Industrie, die Arbeitnehmer, die Verbraucher aus? Wann bilden sich im nationalen Rahmen Interkoalitionen, die auf eine Europäisierung drängen? Welche Durchsetzungschancen bestehen jeweils auf europäischer Ebene?

(4) Diese Fragen verweisen auf die Relevanz zweier weiterer Voraussetzungen. Die Haltung der Industrie, aber auch die der Arbeitnehmer-Repräsentanten wird weitgehend von der Marktposition im Inland, von der Exportabhängigkeit der betroffenen Produktion und von den Kosten einer Einstellung auf divergierende Regulierungen geprägt sein. Hat man es mit einer multinational operierenden, exportorientierten Industrie und beträchtlichen Kostenbelastungen infolge unterschiedlicher Sicherheitsanforderungen zu tun, so ist auf nationaler Ebene eine breite Interessenkoalition zugunsten einer europäischen Lösung zu erwarten. Auf europäischer Ebene dagegen bleiben die Durchsetzungsbedingungen prekär: Bei Produktregulierungen werden sie von den Marktchancen der Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten abhängen, für Arbeitsschutzmaßnahmen und erst recht für Prozeßregulierungen kann sich dagegen die relative ökonomische Schwäche der betroffenen Industrien anderer Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Interesse an kostengünstigen (und damit riskanten) Produktionsmethoden verdichten.

44) Vgl. für einen entsprechenden Ansatz aus der Föderalismus-
theorie E. Noam, *The Choice of Governmental Level in Regu-
lation*, *Kyklos* 35 (1982), S. 278 ff.

(5) Auch die Programmform von regulativen Maßnahmen dürfte für die Europäisierung bedeutsam sein und die auf nationaler Ebene typischen Unterstützungsmuster verändern: Bei allgemeinen Regelungen (Haftungsnormen, informationspolitische Maßnahmen), denen im Rahmen innerstaatlicher Auseinandersetzungen häufig eine marktkonforme Wirkungsweise attestiert wird, sind integrationspolitische Anreize für eine Harmonisierung wohl weniger wirksam als bei konkreten, die Ausgestaltung von Produkten unmittelbar betreffenden Normierungen. Bei allgemeinen Regelungen dürfte es nämlich für die betroffenen Industrien häufig möglich sein, sich auf rechtliche Differenzen einzustellen, solange diese bloß unterschiedliche Haftungsfolgen und Informationspflichten nach sich ziehen. Konkrete Normierungen wirken sich dagegen direkt auf die Exportmöglichkeiten aus und werden deshalb unmittelbar kostenwirksam. Aus Unterschieden der jeweiligen Regelungstechnik ergeben sich bei der Suche nach europäischen Lösungen zusätzliche Schwierigkeiten. Wenn, wie dies bei der konkreten Standardsetzung der Fall ist, Sicherheitsziele teils durch administrativ verwaltete Zweckprogramme, teils aber selbst-regulativ bzw. in Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft verfolgt werden, so erfordert eine Vereinheitlichung auch eine Verständigung über die Regelungstechnik. Diese Regelungstechnik ist aber jeweils mit bestimmten Einflußchancen verbunden und in den jeweiligen wirtschaftlichen und rechtlichen Traditionen fest verankert⁴⁵.

45) Zur Notwendigkeit rechtsvergleichender Untersuchungen vgl. oben 1.2.3.

Diese Übersicht ist noch immer unvollständig. So wird insbesondere auch gefragt werden müssen, wie sich die im einzelnen unterschiedlichen außenhandelspolitischen Interessen in den Mitgliedstaaten auf die Haltung zu europäischen Lösungen auswirken und ob die Verfahren nach Art. 115 EGV geeignet sind, entsprechende Widerstände auszuräumen⁴⁶. Angesichts der Heterogenität der beteiligten Interessen, die eine ökonomische Analyse von Regulierungsbemühungen berücksichtigen muß, und angesichts der Ablösung supranationaler durch intergouvernementale Entscheidungsprozesse und Einflußnahmen nicht-staatliche Akteure, die in allen politologischen Analysen der Gemeinschaft betont werden, drängt sich die These auf, daß die Entwicklung einer transnationalen Regulierung von Sicherheitsproblemen letztlich ebenso wie das nationale Recht zu Regelungsstrategien des "korporativen" Typs kommen muß⁴⁷. Eine Konkretisierung dieser These wird Konsequenzen für die Organisation der Kooperation zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, aber auch für die Ausgestaltung der Einflußchancen nicht-staatlicher Akteure aufzuzeigen haben.

46) Vgl. zur Drittlandproblematik unten 3.3.6.4. sowie zur Handhabung des Art. 115 EGV C.W.A. Timmermans, The Free Movement of Goods, in: Commission of the EC (ed.), 30 Years of Community Law, 19, S. 279 ff.

47) Für eine frühere Fassung dieser These vgl. Ch. Joerges, Vorüberlegungen zu einer Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts, RabelsZ 49 (1979), S. 6, 48 ff., 75 f.

3.3. EG-Initiativen zur Sicherheitsregulierung

Im folgenden werden die bisherigen Bemühungen der EG zur Sicherheitsregulierung geschildert. Dazu ist zunächst allgemein auf das Programm zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse einzugehen (3.3.1.) Die Analyse wichtiger Richtlinien und Richtlinienentwürfe zeigt, daß dieses Programm zwar im Sinne der Negativintegration zunächst auf die Beseitigung von Hindernissen auf dem Weg zu einem gemeinsamen Binnenmarkt zielt, dabei aber zum Teil detaillierte Regelungen der Produktsicherheit enthält (3.3.2.). Die überwiegend merkantil ausgerichtete Politik der Negativintegration wird durch Bemühungen der Positivintegration überlagert, genauer durch gemeinschaftliche Programme zum Schutz der Umwelt, der Verbraucher, der Sicherheit im Straßenverkehr und zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Mit dieser Erweiterung der Gemeinschaftspolitik soll nicht nur das Vorhaben der Mitgliedstaaten beeinflusst werden, sondern direkt das von Herstellern und Verbrauchern, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, von Verkehrsteilnehmern und umweltbelastender Industrie sowie von nichtstaatlichen Normungsgremien in den einzelnen Mitgliedstaaten (3.3.3.). Durchsetzungsschwierigkeiten bei der bisherigen Politik zwingen die EG zur Reformulierung ihrer integrationspolitischen Bemühungen (3.3.4.). Mit steigendem Bewußtsein für die Grenzen interventionistischer Eingriffe im Stadium der Politikformulierung und der Programmdurchsetzung gewinnen Versuche zur informatorischen Lenkung und zur Schaffung von Kooperationsanreizen an Bedeutung (3.3.5.). Über das Wechselspiel von Sicherheitsregulierung und EG-Harmonisierung hinaus ist schließlich auf die Internationalisierung der Sicherheitsregulierung (3.3.6.) und auf implementationstheoretische Ansätze (3.3.7.) einzugehen.

3.3.1. Das allgemeine Programm zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse

Die EG hat seit 1969 vor allem im Rahmen ihres allgemeinen Programms zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse⁴⁸ Versuche zur Regulierung der Produktsicherheit unternommen. Das Programm zielt nicht in erster Linie und direkt auf einheitliche Standards zur Gewährleistung der Produktsicherheit, sondern im Sinne der Negativintegration vor allem auf die Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen⁴⁹, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben. Zwischen 1958 und 1968 waren zwischen den sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie alle mengenmäßigen Beschränkungen abgebaut, also die Zollunion hergestellt. Der Abbau technischer Hemmnisse im Warenverkehr soll eine Produktion in größeren Serien erleichtern, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu stärken und dem Verbraucher eine bessere Auswahl zu bieten. Außerdem soll dadurch die Konvergenz der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken gefördert werden, eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftspolitische Initiativen auf Gemeinschaftsebene.

Das ehrgeizige Programm von 1969 sah die Verabschiedung von weit über 100 Richtlinien bis Ende 1970 vor allem für Kraftfahrzeuge, landwirtschaftliche Zugmaschinen und Maschinen, Meßgeräte, elektrische Apparate und Maschinen, Druckbehälter, Düngemittel, gefährliche Zubereitungen, Aufzüge und andere Güter vor. Dieser Zeitplan konnte bei weitem nicht eingehalten werden. Erst im Juni 1978 konnte die Verabschiedung der hundertsten Richtlinie zur Beseitigung der technischen Hemmnisse beim Handel mit gewerblichen Erzeugnissen gefeiert

48) Programm vom 28.5.1969, ABl. C 76, 1-5, ergänzt durch die EntschlieÙung des Rates vom 21.5.1973, ABl. C 38, 1 f.

49) Gleichzeitig wurde für den Lebensmittelsektor ein Programm verabschiedet, ABl. C 76, 5-7.

werden⁵⁰, am Jahresende 1983 waren auf diesem Gebiet insgesamt 158 Richtlinien mit stark voneinander abweichenden Regelungsansprüchen und von sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Tragweite verabschiedet⁵¹; hierbei sind die zahlreichen und häufig in kurzer Folge⁵² ergehenden Richtlinien der Kommission zur Anpassung an den technischen Fortschritt⁵³ nicht mitgezählt. Derzeit liegen dem Rat über 50 weitere Richtlinienvorschläge vor, die zum Teil schon seit vielen Jahren auf ihre Verabschiedung warten. Bspw. schlug die Kommission bereits 1972 eine Richtlinie vor, nach der alle neuen Kraftfahrzeuge mit Windschutzscheiben aus Verbundglas auszurüsten sind⁵⁴. Die Verabschiedung dieses Vorschlags und ca. 20 weiterer Richtlinienentwürfe scheitert bis heute an dem ungelösten Problem des gemeinschaftlichen Bescheinigungsverfahrens für Waren mit Ursprung in

50) Bull. EG 6 - 1978, S. 7-9.

51) 17. Gesamtbericht der EG (1983), S. 86.

52) Zum Vergleich: Die über 20.000 DIN-Normen haben bis zur jeweiligen Anpassung an den technischen Fortschritt eine durchschnittliche Geltungsdauer von 8,6 Jahren.

53) Gemäß dem eine Mehrheitsentscheidung zulassenden Ad-hoc-Verfahren nach der Entschließung des Rates vom 28.5.1969 über die Anpassung der Richtlinien zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus den Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben, an den technischen Fortschritt, ABl. C 76, 16. Vgl. hierzu K. Zachmann, Das Ausschußverfahren zur Anpassung der EG-Richtlinien an den technischen Fortschritt, DIN-Mitteilungen 56 (1977), S. 293 - 295.

54) ABl. C 119 vom 16.11.1972, S. 21.

Drittländern⁵⁵; nach dem Erhalt der Bescheinigung durch die Kommission soll das Erzeugnis in der gesamten Gemeinschaft frei zirkulieren können, ohne daß irgendein Mitgliedstaat zusätzliche Kontrollen anordnen darf⁵⁶.

Die erlassenen Richtlinien lassen sich u.a. nach folgenden Sektoren aufschlüsseln:

- Kraftfahrzeuge	50
- Meßgeräte, Meß- und Prüfverfahren	29
- Landwirtschaftliche Zugmaschinen	22
- Gefährliche Stoffe	18
- Elektrische Apparate und Maschinen	6
- Kosmetische Mittel	6
- Textilerzeugnisse	4
- Detergentien	4
- Krafträder	3
- Düngemittel	2
- Baumaschinen	2

Die Richtlinien zum Abbau technischer Handelshemmnisse reagieren auf die Unterschiede der nach Art. 36 EGV grundsätzlich zulässigen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

55) Vgl. die Antworten auf die Schriftliche Anfrage Nr. 1345/83, ABl. C 52, 26 vom 23.2.1984 und Nr. 778/82, ABl. C 287, 15 vom 4.11.1982 sowie den Bericht des Verkehrsausschusses über die Einführung eines Programms gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit, EP-Dokument 1 - 1355/83, S. 30 f.

56) Vgl. den Vorschlag einer Richtlinie des Rates über ein Sonderverfahren für die Erteilung von Gemeinschaftsbescheinigungen für gewerbliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern, ABl. C 54, 5-7 vom 4.3.1980. Vgl. auch die Entscheidung des Rates vom 15.1.1980 über Bestimmungen zur Festlegung und Anwendung technischer Vorschriften und Normen ABl. C 14, 36-38.

sowie zum Schutz von Lebens- und Rechtsgütern Sicherheitsmerkmale für die Beschaffenheit und Konstruktion von Waren normieren und hierfür behördliche Kontrollen und Genehmigungen vorsehen. Diese Vorschriften, die vor allem die Zusammensetzung bzw. Bauweise, die Leistung, die Sicherheitsanforderungen und die äußere Aufmachung der Erzeugnisse betreffen, zwingen die Hersteller dazu, ihre Produkte auf die unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten zuzuschneiden, und behindern den durch Art. 30 EGV geforderten freien Warenverkehr in der Gemeinschaft. Die Angleichung der betreffenden Verkehrsfähigkeitsvorschriften mittels Richtlinien nach Art. 100 EGV verfolgt ein doppeltes Ziel. Die Einführung gemeinsamer Vorschriften dient

- zugunsten der Unternehmen dazu, die Formalitäten zu vereinfachen, das Entstehen von immer mehr Produktserien zu vermeiden sowie die Lagerhaltung, den Vertrieb, den Kundendienst und die Auftragsvergabe an das Zuliefergewerbe zu vereinfachen;
- zugunsten der Verbraucher dazu, durch eine Verstärkung des Wettbewerbs dazu beizutragen, daß preiswertere Erzeugnisse auf den Markt gebracht und die Erzeugnisse besser auf die Bedürfnisse der Benutzer oder Verbraucher abgestimmt werden⁵⁷.

Auffälligerweise werden die Interessen von Unternehmen und Verbrauchern in dem Sinne als gleichgerichtet angesehen, als aus den sicheren Vorteilen von Unternehmen - jedenfalls exportorientierten - mögliche Vorteile der Verbraucher folgen sollen. In unserem Zusammenhang ist aber bemerkenswerter, daß das Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse seinen Ausgangspunkt in einem Konzept der Negativintegration

57) Zu den Zielen der Angleichung vgl. die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Problematik der Hemmnisse im Warenverkehr und der Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften, ABl. C 72, 8-13 (8f.) vom 24.3.1980.

hat, da es zunächst darauf abzielt, Hindernisse für einen gemeinsamen Binnenmarkt zu beseitigen. Von Anfang an untrennbar verknüpft sind damit Elemente einer Positivintegration, da gemeinsame Standards zur Gewährleistung von Sicherheit und zum Schutz der Verbraucher und der Umwelt geschaffen werden. Hierauf hat besonders früh und deutlich das Europäische Parlament hingewiesen und die Kommission aufgefordert, "über den rein wettbewerbsorientierten Begriff der technischen Hindernisse des Warenverkehrs hinaus den sozialen Erfordernissen im weitesten Sinn, insbesondere der Volksgesundheit, der Betriebssicherheit und des Arbeitsschutzes, in vollem Umfang Rechnung zu tragen"⁵⁸. Die 1973 erfolgte Ergänzung des Programms geschah nicht zuletzt aufgrund der immer drängenderen Probleme im Zusammenhang mit dem Umweltschutz⁵⁹.

Zum Grad der Harmonisierung bemerkt die Kommission, es gehe nicht darum, "die einzelstaatlichen Regelungen und die von einem Land zum anderen unterschiedlichen Lebensbedingungen, Gewohnheiten und Geschmacksrichtungen systematisch zu vereinheitlichen", als Ziel sei stets angestrebt worden, "einen störungsfreien Warenverkehr zu ermöglichen, ohne die Vielfalt und die Verschiedenartigkeit der Produkte einzuschränken"⁶⁰. Eine größere Regelungsintensität ergibt sich bei Erzeugnissen, die besonders exportorientiert sind, wie Kraftfahrzeugen, sowie bei gefährlichen Stoffen, die gleichermaßen unter Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltschutzgesichtspunkten in besonderem Maße regelungsbedürftig sind, und bei Waren von grundsätzlicher Bedeutung für den gesamten Warenverkehr wie Eich- und Meßinstrumenten.

58) Vgl. ABl. C 198,39 vom 19.10.1968.

59) Vgl. vor allem die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Ergänzung des Programms zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen, ABl. C 112, 8 f. vom 27.10.1972, insb. die Punkte 1, 7, 8 und 9.

60) Bull. EG 6-1978, S. 8.

Die gebräuchlichste Angleichungstechnik ist die optionelle oder fakulative Harmonisierung, die den Erzeugern und Händlern die Wahlfreiheit zwischen der Ausrichtung ihrer Produktion an das nationale Recht oder an die gemeinschaftlichen Normen der Richtlinie beläßt. Die Gemeinschaftsregelung bezieht sich nicht allein auf den zwischenstaatlichen Handel wie eine partielle Harmonisierung. Entscheiden sich die Produzenten für die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, so ist in der Regel nur im Ursprungsstaat ein freier Warenverkehr möglich. Bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die dem Richtlinieninhalt entsprechenden Produkte für den Handel in ihrem Staatsgebiet zuzulassen. Die optionelle Harmonisierungsmethode erlaubt ohne Änderung einer Richtlinie eine nationale Anpassung an den technischen Fortschritt und ermöglicht gleichzeitig, nationale Eigenheiten zu erhalten, die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher zu erweitern und einen offeneren Wettbewerb zwischen den Herstellern zu sichern.

Die totale Harmonisierungsmethode kann zur Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit bzw. zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen erforderlich sein, sie setzt allerdings einen hohen Konsens über die Sicherheitsziele voraus.

Keine Anwendung findet die Technik der Grundsatzangleichung, wonach die Angleichungsrichtlinie nur allgemeine Ziele und Grundsatzanforderungen aufstellt, denen die mitgliedstaatlichen Partikularrechte genügen müssen. Da die Mitgliedstaaten solche Richtlinien unterschiedlich auslegen und ausfüllen würden, ist hiervon keine wirksame Begrenzung der technischen Handelshemmnisse zu erwarten.

Die EG-Richtlinien stecken - technischen Normen nicht unähnlich - voller technischer Details, bedienen sich also nicht der Generalklauselmethode, in dem sie einfach auf die "allgemein anerkannten Regeln der Technik" verweisen. Das ermöglichte zwar eine flexible Anpassung an den technischen Fortschritt, setzte allerdings voraus, daß in der gesamten EG einheitlich anerkannte Regeln der Technik bestünden. Die-

se Voraussetzung ist mittelfristig angesichts der stark voneinander abweichenden nationalen Sicherheitskonzepte⁶¹ und Technikeinschätzungen nicht zu erfüllen.

3.3.2. Wichtige Richtlinien und Richtlinienentwürfe zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse

Im folgenden werden detaillierter einige Richtlinien und Richtlinienentwürfe skizziert, die wegen der betroffenen Produkte oder wegen des Regelungszugriffs Hervorhebung verdienen.

3.3.2.1. Richtlinien zum Kfz-Markt

Am detailliertesten ist der Kfz-Markt geregelt, der auch für den Binnenhandel der EG von überragender wirtschaftlicher Bedeutung ist. Es gibt u.a. Richtlinien zu folgenden Fahrzeugbestandteilen: Kraftstofftanks, Lenkvorrichtungen, Türen, Bremsen, Hupen, äußere Fahrzeugteile, Verankerung von Sicherheitsgurten, Beleuchtungssystem, Innenausstattung zum Schutz des Fahrzeuglenkers bei Unfällen, Stärke und Verankerung der Sitze, Fahrtrichtungsanzeiger, Tachometer, Sichtfeld des Fahrzeuglenkers, Scheibenwischer und Waschanlage, Kopfstützen. Neben diesen Richtlinien, die vorwiegend die Verkehrssicherheit betreffen, gibt es mehrere Richtlinien, die vorwiegend Umweltschutzaspekte bzw. Fragen der Energie-

61) Man denke nur an die unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen an Atomkraftwerke, an die unterschiedliche Toleranz gegenüber Straßenverkehrs- und Berufsunfällen bspw. in Großbritannien und der Bundesrepublik (vgl. bspw. die Übersicht über die Verkehrsunfälle in der Gemeinschaft, EP, Dokument 1-1355/83, S. 16) und an die abweichenden Vorstellungen über die Risikogeeignetheit von Turngeräten auf Kinderspielplätzen, ganz abgesehen davon, daß der "Stand der Technik" regelmäßig eine Resultante des technisch Möglichen und des ökonomisch Machbaren ist. Ausführlich zum Sicherheitsbegriff vgl. die Ausführungen oben unter 2.1.

ersparnis regeln: zulässiger Geräuschpegel und Auspuffvorrichtungen⁶², Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase⁶³, Kraftstoffverbrauch⁶⁴. Seit Jahren fehlen zur Einführung einer umfassenden Betriebserlaubnis nur noch drei Vorschläge betreffend Windschutzscheiben, Bereifung und die Angabe der Anhängelast⁶⁵. Es fällt schwer, nicht zu glauben, dieser Zustand werde aus protektionistischen Gründen Drittstaaten gegenüber noch lange aufrechterhalten.

Wegen des wahlfreien Charakters der harmonisierten technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge, hat die Kommission Anfang 1982 untersuchen lassen, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten ihre innerstaatlichen Regelungen durch EG-Vorschriften zwingend ersetzt haben und in welchem Maße die Hersteller, soweit die Gemeinschaftsnormen wahlfrei sind, lieber diese erfüllen. Hiernach haben die Hersteller außer in Italien und den Niederlanden immer noch in erheblichem Umfange die Wahl zwischen innerstaatlichen Vorschriften und EG-Richtlinien. Die Hersteller wenden etwa die Hälfte der Richtlinien weitgehend an, insbesondere die Richtlinien über den Umweltschutz und die aktive Sicherheit, im übrigen bevorzugen sie offenbar die innerstaatlichen Vorschriften⁶⁶. Das Europäische Parlament hat am 13. März 1984 eine EntschlieÙung zur Einführung eines Programms gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit im Straßenverkehr verabschiedet und dazu ein integriertes Programm mit Maßnahmen im Zusammenhang mit Bau und Ausstattung der Fahrzeuge, mit StraÙennetz und Beschilderung sowie bezüglich des Ver-

62) Abl. C 131,6 vom 18.5.1981.

63) Abl. C 197,1 vom 20.7.1983.

64) Abl. C 375,36 vom 31.12.1980.

65) Vgl. die Schriftliche Anfrage Nr. 2188/82, Abl. C 219, 2 f. vom 16.8.1983.

66) Aktivitäten der Kommission und EG-Vorschriften für die Automobilindustrie 1981/1983, Kom (83) 633 endg. vom 9.1.1984, S. 22 f.

haltens der Verkehrsteilnehmer gefordert⁶⁷. Vorgeschlagen werden u.a. die Standardausrüstung aller privaten Straßenfahrzeuge mit Verbundglas-Windschutzscheiben, Kopfstützen, Sicherheitsgurten auf Vorder- und Rücksitzen sowie Nebelleuchten, Bremsen mit Antiblockiersystem in allen Pkw und Nutzfahrzeugen, Festlegung von Mindestnormen über Lenkung, Aufhängung und Straßenlage aller Fahrzeuge, Qualität und Form von Autoreifen sowie über die Festigung der Fahrgastzelle, Einbau von Geschwindigkeitsbegrenzungsgeräten in bestimmten Fahrzeugtypen, verbindliche technische Kraftfahrzeugkontrollen durch unabhängige Überwachungsstellen in bestimmter Häufigkeit und schließlich Maßnahmen, um Fahrzeuge mit Konstruktionsfehlern aus dem Verkehr zu ziehen⁶⁸. Die Kommission hat hierauf dem Rat den Entwurf einer Entschliesung zur Durchführung eines gemeinschaftlichen Programms auf dem Gebiet der Sicherheit im Straßenverkehr vorgelegt⁶⁹. Diese Initiativen verdeutlichen, daß die zunächst vorwiegend merkantil bestimmte Politik zur Sicherstellung des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft allmählich überlagert wird von einer integrierten Politik zur Sicherheit im Straßenverkehr und von Aspekten des Umwelt- und Verbraucherschutzes.

67) ABl. C 104, 38-44 vom 16.4.1984.

68) Vgl. auch den Bericht des Verkehrsausschusses über die Einführung eines Programms gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit, EP-Dok. 1-1355/83.

69) ABl. C 95, 2 f. vom 6.4.1984.

3.3.2.2. Die Niederspannungsrichtlinie

Die Angleichungstechnik der Verweisung auf harmonisierte Normen ist bisher nur bei der Niederspannungsrichtlinie⁷⁰ und bei der Richtlinie über elektrische Betriebsmittel zur Verwendung in explosibler Atmosphäre⁷¹ angewandt worden. Die Niederspannungsrichtlinie betrifft ca. 70% des Umsatzes im elektrotechnischen Sektor. Bei einer Jahresproduktion von 80 Milliarden ECU im Jahre 1981 beträgt der innergemeinschaftliche Warenaustausch mit Elektrogeräten ca. 35 Milliarden ECU jährlich⁷². Die Niederspannungsrichtlinie ist von exemplarischer Bedeutung und beschränkt sich darauf, die grundsätzlichen Sicherheitsziele generalklauselartig festzulegen; zur Erreichung dieser Ziele verweist sie auf nicht verbindliche harmonisierte technische Normen, die von Normungsstellen ausgearbeitet werden. Die Übereinstimmung der Erzeugnisse mit den Sicherheitszielen wird vermutet, wenn die Betriebsmittel nach den technischen Normen hergestellt wurden, die die Richtlinie in folgender Reihenfolge festlegt:

- harmonisierte Normen, das sind die von CENELEC erarbeiteten Normen,
- internationale Normen, im wesentlichen IEC-Normen,
- einzelstaatliche Normen.

70) Sie wurde sowohl vom Europäischen Parlament (vgl. ABl. C 108, 39 vom 19.10.1968, Punkt 5 der Stellungnahme) als auch vom Wirtschafts- und Sozialausschuß (vgl. ABl. C 132, 4f. vom 6.12.1968) favorisiert.

71) ABl. L 24, 25-48 vom 18.12.1975.

72) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Niederspannungsrichtlinie, ABl. C 59, 2-8 (2) vom 9.3.1982. Bemerkenswerterweise faßt die Kommission in dieser Mitteilung für alle Beteiligten die wichtigsten Regeln für die Anwendung der Niederspannungsrichtlinie zusammen, nachdem der EuGH in seinem Urteil vom 2.12.1980 in dem Vorabentscheidungsverfahren 815/79 - Cremonini-Vrankovich, Amtl. Sammlung 1980, S. 3583 ff. die bisher bei der Auslegung bestehenden Unsicherheiten beseitigt hatte.

Um technische Innovationen, denen technische Normen im allgemeinen nur mit einer gewissen Zeitverschiebung nachfolgen, nicht abzuschneiden, sind auch solche Produkte zum freien Warenverkehr zugelassen, die zwar den Sicherheitszielen genügen, nicht aber den technischen Normen entsprechen. Die Vermutung der Übereinstimmung mit den technischen Normen wird durch Konformitätszeichen bescheinigt. Der Geltungsbereich der Niederspannungsrichtlinie umfaßt vor allem Konsum- und Ausrüstungsgüter, insb. Haushaltsgeräte, tragbare Werkzeuge, Beleuchtungsgeräte, Drähte, Kabel und elektrische Leitungen sowie Installationsbetriebsmittel. Da es sich um eine Richtlinie zur vollständigen Harmonisierung handelt, sind ihre Bestimmungen nach Umsetzung in das nationale Recht an die Stelle der entsprechenden einzelstaatlichen Vorschriften getreten.

Der einzigartig gebliebene Regelungstyp der Niederspannungsrichtlinie bietet folgende Vorteile:

- Die Gesetzgebung wird von detaillierten Vorschriften technischen Inhalts entlastet. - Warum müssen eigentlich auch die Kommission, das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ministerrat damit befaßt werden, detaillierte Regelungen über den Geräuschpegel in Ohrenhöhe der Fahrer von land- oder forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern⁷³ zu treffen und wie erwerben sie hierzu die erforderliche Sachkompetenz?
- Die Anpassung an den technischen Fortschritt wird erleichtert.
- Die Ausarbeitung harmonisierter Normen wird ange-regt⁷⁴, ihre Existenz wird nicht bereits vorausge-

73) Vgl. die entsprechende Richtlinie, ABl. L 105, 1-9 vom 28.4.1977.

74) Im Anwendungsbereich der Niederspannungsrichtlinie sind bis heute über 100 harmonisierte Normen festgelegt worden, vgl. die entsprechenden Listen der Kommission über die Harmonisierungsdokumente, ABl. C 184, 5-15 vom 23.7.1979; ABl. C 107, 2f. vom 30.4.1980; ABl. C 199, 2f. vom 5.8.1980. Zum Einfluß der Niederspannungsrichtlinie auf die Arbeit von CENELEC vgl. R. Winckler, Europäische Normung im CENELEC, DIN-Mitteilungen 62 (1983), S. 79-82.

setzt. Europäische, internationale und nationale Normen werden in eine sinnvolle Beziehung gebracht.

- Eine enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen ist gewährleistet, Durchsetzungsschwierigkeiten dürften gemindert sein. Vorausgesetzt ist allerdings eine auch auf internationaler Ebene hohe Organisation der betreffenden Verkehrskreise und ein relativ weitreichender Basiskonsens über die anzustrebenden Sicherheitsziele.

- Nationale technische Normen, die nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung wie die mengenmäßigen Beschränkungen im Sinne der Art. 30 ff. EGV angegriffen werden können, da sie keine hoheitlichen Maßnahmen sind⁷⁵, geraten unter Harmonisierungsdruck und können jedenfalls nicht mehr eingesetzt werden, um die gemeinsamen Sicherheitsziele zu unterlaufen.

Daß immer noch nationale Markterschwernisse bestehen bzw. neu geschaffen werden und die Harmonisierung keinesfalls umfassend erreicht ist, wird u.a. durch die Bemühungen der in der Kommission gebildeten Arbeitsgruppe "Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Elektrizitätssektor" deut-

75) Allerdings wird gegenwärtig geprüft, inwieweit die Grundsätze des EuGH-Urteils in der Rechtssache 120/78 ("Cassis de Dijon") auf technische Normen angewandt werden können. Hierbei wird u.a. die Verflechtung der nationalen Normungsorganisationen mit den jeweiligen Regierungen zu berücksichtigen sein. Nach dem Normenvertrag vom 5.6.1975 wird das DIN staatlicherseits als die hauptsächlich zuständige Normenorganisation anerkannt und verpflichtet sich, das öffentliche Interesse zu berücksichtigen und bei der Ausgestaltung der Normen dafür zu sorgen, daß sie bei der Gesetzgebung, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr herangezogen werden können (vgl. DIN-Mitteilungen 54 (1975), S. 359 ff.). Ähnliche Vereinbarungen gelten seit kurzer Zeit in Großbritannien und Frankreich. Der Normenvertrag zwischen dem britischen Normungsinstitut (BSI) und der britischen Regierung ist abgedruckt in DIN-Mitteilungen 62 (1983), S. 202 f.

lich. Um Betriebsmittel, bei denen das Ziel der Richtlinie noch nicht verwirklicht ist, besser erfassen zu können, will die Kommission mit Hilfe des CENELEC das in der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften⁷⁶ vorgesehene Verfahren praktizieren.

3.3.2.3. Vorschlag für eine Richtlinie über Baubedarfsartikel

Einen neuen Weg hat die Kommission bei ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über Baubedarfsartikel⁷⁷ eingeschlagen. Ziel dieses Vorschlags für eine Rahmenrichtlinie ist vor allem, der Kommission, unterstützt von einem Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten, aufgrund von Art. 155 Abs. 4 EGV die Befugnis zum Erlaß von Durchführungsrichtlinien für den sehr umfangreichen und stark aufgefächerten Sektor der Baubedarfsartikel zu übertragen. Ein Vorschlag für eine EntschlieÙung des Rates zur Aufstellung eines Verzeichnisses der vorrangig zu harmonisierenden Produkte ist beigelegt. Entsprechend den Sicherheitszielen in der Niederspannungsrichtlinie sind die in den Einzelrichtlinien zu gewährleisten den Anforderungen an die Baubedarfsartikel hinsichtlich Zuverlässigkeit, Sicherheit, Hygiene, Komfort und Wirtschaftlichkeit aufgelistet. Die Konformität der Baubedarfsartikel mit den quasi durchführungsweise ergehenden Einzelrichtlinien wird durch die EWG-Bauartzulassung, die EWG-Baumusterprüfung, die EWG-Typenkonformitätskontrolle und die

76) ABl. C 109, 8-12 vom 26.4.1983. Ausführlicher zu dieser Informationsrichtlinie unten unter 3.3.5.1.

77) ABl. C 308, 3-17 vom 23.12.1978. Ausführlich zu den durch diesen Richtlinienvorschlag aufgeworfenen grundsätzlichen Problemen E. Grabitz, Die Harmonisierung baurechtlicher Vorschriften durch die Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1980. Vgl. auch H. Bub, Internationale Harmonisierung im Bauwesen, DIN-Mitteilungen 58 (1979), S. 669 683; ders., Normung und Zulassung der Baustoffe und Bauteile aus europäischer Sicht, Güteanforderungen, Prüfungen, Kennzeichnung, Güteüberwachung, DIN-Mitteilungen 61 (1982), S. 63-75.

EWG-Eigenbescheinigung kontrolliert und bestätigt. Für den Fall, daß Baubedarfsartikel zwar den Durchführungsrichtlinien entsprechen, aber eine Gefahr für die Sicherheit oder die Gesundheit darstellen, werden den Mitgliedstaaten wie auch in einigen anderen Richtlinien Schutzmaßnahmen eingeräumt.

Politisch brisant ist vor allem das für die Annahme von Durchführungsrichtlinien vorgesehene Verfahren. Indem der Kommission die Befugnis zum Erlaß von Einzelrichtlinien übertragen wird, wird das für Entscheidungen des Rats geltende Einstimmigkeitserfordernis durchbrochen, das vor allem ein Ausfluß des ungebrochenen Souveränitätsverständnisses der Mitgliedstaaten ist. Die Kommission unterbreitet hiernach einem Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten den Entwurf von Durchführungsrichtlinien und erläßt sie, wenn der Ausschuß mit qualifizierter Mehrheit eine befürwortende Stellungnahme abgibt; der Ausschuß darf weder die Entwürfe der Kommission abändern noch eigene Entwürfe einbringen. Nimmt der Ausschuß nicht befürwortend oder überhaupt nicht Stellung, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Der Ausschuß entscheidet rechtlich gesehen also lediglich darüber, ob dem Rat die Möglichkeit gegeben wird, die im Wege der Ermächtigung grundsätzlich der Kommission übertragene Gemeinschaftskompetenz wieder an sich zu ziehen, faktisch findet hier eine umfassende Interessenkoordination der Mitgliedstaaten und der betroffenen Verkehrskreise statt, und zwar noch bevor die Kommission dem Ausschuß einen Vorschlag für eine Durchführungsrichtlinie unterbreitet. Hat der Rat nicht innerhalb von drei Monaten nach seiner Befassung eine Entscheidung getroffen, kann die Kommission die Richtlinie erlassen. Nicht zuletzt wegen der durch ein solches Verfahren bewirkten Verschiebung der politischen Einflußmöglichkeiten ist die weitere Beratung der Richtlinie über Baubedarfsartikel schon seit 1978 ins Stocken geraten.

Bezweifelt wird auch, ob durch das Fehlen inhaltlicher Vorgaben für die von der Kommission zu erlassenden Durchführungsrichtlinien nicht gegen die notwendige Bestimmtheit der Delegationsregelung verstoßen wird⁷⁸. Die Kommission ist nicht nur in der inhaltlichen Gestaltung der Durchführungsrichtlinien frei, sondern kann auch festlegen, welche Produkte in welcher Reihenfolge geregelt werden und für welche Produkte die Harmonisierung ausnahmsweise nicht nach der optionellen, sondern nach der totalen Methode erfolgt. Inzwischen ist mit der Erarbeitung von EUROCODES für das Bauwesen begonnen worden⁷⁹. Mit einem europäischen Regelwerk für den Entwurf, die Bemessung und die Ausführung von Gebäuden und Ingenieurbauwerken sollen einheitliche Regeln bereitgestellt werden, die als Alternative zu den geltenden differierenden Regeln in den verschiedenen Mitgliedstaaten angewendet werden können. Die Entwürfe von EUROCODES mit einheitlichen Regeln für verschiedene Bauarten und Baustoffe sowie für Betonbauten, Stahlbauten und Bauten in Erdbebengebieten sollen 1984 veröffentlicht werden und beruhen auf Arbeitsergebnissen namhafter internationaler technisch-wissenschaftlicher Fachvereinigungen. Die EUROCODES, die auch einen Anreiz zur Harmonisierung der einschlägigen nationalen Regelwerke leisten sollen, zielen darauf ab,

- die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes durch die Beseitigung von Handelshemmnissen als Folge unterschiedlicher Regelwerke zu verbessern,
- einheitliche technische Regeln für die wirksame Anwendung der Richtlinie zur Koordinierung des Vergabeverfahrens bei öffentlichen Aufträgen bereitzustellen,

78) So Grabitz, S. 48-55.

79) G. Breitschaft, EUROCODES für das Bauwesen, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 136-138.

- die Wettbewerbslage der europäischen Bauindustrie in Ländern außerhalb der Gemeinschaft zu stärken,
- eine abgestimmte Grundlage für die geplanten einheitlichen Regeln für Baubedarfsartikel zu schaffen.

In Normungskreisen werden verstärkte Anstrengungen unternommen, um eine technische Regelsetzung unter zu starkem Einfluß der europäischen Administration zu vermeiden und die unmittelbare Verbindung zur technisch-wirtschaftlichen Entwicklung zu bewahren, indem sie verstärkt internationale Normen und Musterentwürfe erarbeiten⁸⁰.

3.3.2.4. Entwurf einer Rahmenrichtlinie über die Sicherheit von Spielzeug

Besonderheiten weist der Entwurf einer Rahmenrichtlinie über die Sicherheit von Spielzeug⁸¹ auf. Wie im Bereich der elektrotechnischen Sicherheit wird eine vollkommene Harmonisierung angestrebt und ein detaillierter Katalog von Sicherheitszielen für die der Vielfalt der Produktpalette entsprechenden Risiken aufgestellt: physikalische und mechanische Risiken, Entflammbarkeit, chemische Gefahren, Explosionsrisiko, elektrische Risiken, Hygiene, Radioaktivität. Es handelt sich praktisch um alle Gefahrenkategorien, die bei der Regulierung der Produktsicherheit überhaupt auftreten können. Zu den mechanischen und physikalischen Eigenschaften und zur Entflammbarkeit von Spielzeug existieren bereits europäische Normen; sie sollen durch eine starre

80) G. Lindemann / H. Reihlen / H.-J. Seyfert, Bauvorschriften im Wandel. Technische Baubestimmungen - Baunormen und EG-Richtlinien, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 179-186 (183-186).

81) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. C 203, 1-11 vom 28.7.1983.

Verweisung einbezogen werden⁸². Zwar stellt die Rahmenrichtlinie einen unter normalen Umständen voraussehbaren Fehlgebrauch durch die Kinder in Rechnung, kann aber die erzieherischen und psychologischen Aspekte mit den Gesichtspunkten der technischen Sicherheit erwartungsgemäß nicht verknüpfen. Appelliert wird an die Sorgfaltspflicht der Eltern und Erzieher bei der Auswahl des Spielzeugs und der Beaufsichtigung der Kinder; gezielt auf die Erziehungsberechtigten werden Mindestaltersgrenzen und geeignete Anleitungen gefordert. Es werden Maßnahmen getroffen, damit Spielzeug, das sich als gefährlich herausstellt, unverzüglich aus dem Verkehr gezogen wird⁸³. Die Werbung wird Mindestbestimmungen unterworfen, die vermeiden sollen, daß der Verbraucher über die Merkmale und den Sicherheitsgrad der Spielzeuge getäuscht wird, und die es ihm ermöglichen sollen, Aufschluß über die Vorsichtsmaßnahmen bei der Verwendung und über die für bestimmte Spielwaren geltenden Mindestaltersgrenzen zu erhalten. Die Rahmenrichtlinie nimmt wichtige Geräte vom Anwendungsbereich aus: Geräte auf Spielplätzen, Sportgeräte, Video-Spielzeug. Eine Grenze des politisch Durchsetzbaren wird darin deutlich, daß der Schutz nicht auf psychische oder moralische Gefahren, die z.B. von Kriegsspielzeug ausgehen können, ausgedehnt wird⁸⁴.

82) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die gemeinschaftlichen technischen Sicherheitsnormen zu den mechanischen und physikalischen Eigenschaften von Spielzeug bzw. zur Entflammbarkeit von Spielzeug, ABl. C 203, 12-17 vom 28.7.1983.

83) Auch für Kraftfahrzeuge wird ein gemeinschaftliches Verfahren zur Außerbetriebnahme von Fahrzeugen mit Konstruktionsfehlern angeregt, vgl. Bericht des Verkehrsausschusses an das Europäische Parlament, EP-Dok. 1-1355/83, S. 39.

84) Vgl. Punkt 1.4 der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu einem ersten Richtlinienvorschlag über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. C 185, 13-19 (14, 19) vom 27.7.1981.

3.3.2.5. Funktion von CEN/CENELEC in den Programmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse

Im CEN - Comité Européen de Normalisation - und CENELEC - Comité Européen de Normalisation Electronique - haben sich die privaten nationalen Normungsorganisationen auf europäischer Ebene zusammengeschlossen⁸⁵. Neben den Normungsorganisationen der EG-Mitgliedstaaten gehören diesen Institutionen noch die Normungsträger einiger EFTA-Staaten an. Wie die EG wollen CEN und CENELEC technische Handelshemmnisse abbauen. Während jedoch die EG mit Hilfe der Programme zum Abbau technischer Handelshemmnisse Unterschiede in rechtlichen Vorschriften der Mitgliedsländer vereinheitlichen will, konzentrieren sich die Aktivitäten von CEN und CENELEC auf die Ausarbeitung europäischer technischer Normen; ein Tätigkeitsfeld, das in allen Mitgliedsländern in den Händen selbstverwalteter Institutionen der Wirtschaft liegt⁸⁶. Zu einer kongruenten Zusammenarbeit europäischer Institutionen und privater Organisationen ist es in jener ersten Phase der EG-Industriepolitik, wie sie in den beiden Programmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse zum Ausdruck kommt, nicht gekommen. Die EG war mit der selbstgesteckten Aufgabe der Rechtsangleichung ohnehin eher überbelastet, sie vertraute unausgesprochen auf die Bereitschaft von CEN und CENELEC, ihren Beitrag zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes selbstständig zu leisten.

Wenn es auch an einer systematischen Analyse und Funktionsbestimmung der Zusammenarbeit zwischen der EG einerseits und CEN/CENELEC andererseits in den Programmen zum Abbau technischer Handelshemmnisse fehlt, so kam es gleichwohl 1974 zu zwei sogenannten Abkommen zwischen der EG und CEN bzw. CENELEC⁸⁷. Juristisch entfalteten die Abkommen keine Bindung,

85) Darstellung bei P. Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, Köln u.a. 1979, S. 240 ff.

86) Überblick bei N. Reich / H.-W. Micklitz, Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten. Eine vergleichende Analyse, New York u.a. 1980, Rdnr. 95-99.

87) Die Vereinbarungen sind abgedruckt in DIN-Normungskunde Heft 15, S. 97 ff. (CENELEC) und S. 141 ff. (CEN).

da, so die Argumentation der EG, sie juristisch keinen Teil des ihr durch die Römischen Verträge übertragenen Vorschlagsrechts aufgeben oder delegieren dürfe. CEN und CENELEC sollten daran mitarbeiten, den vorhandenen Bestand der nationalen Normen zu harmonisieren - etwa jene Harmonisierungsdokumente zu erstellen - oder auf der Basis eines genau umrissenen Normenauftrages für eine geplante Richtlinie eine genuine europäische Norm zu entwickeln, wie es etwa im Fall der Spielzeugrichtlinie oder der Baubedarfsrichtlinie vorgesehen ist. Die EG ihrerseits erklärte sich bereit, es während laufender Arbeiten an einem bestimmten Projekt zu vermeiden, im Rahmen ihrer eigenen Tätigkeit die Untersuchung von Projekten in Angriff zu nehmen, die CEN oder CENELEC übertragen worden sind. Als Grundlage gezielter Zusammenarbeit erwiesen sich die Abkommen als wenig tragfähig.

An CEN erteilte die Kommission bis Ende 1981 11 Mandate zur Ausarbeitung europäischer Normen, die in keinem Fall fristgerecht abgeschlossen wurden⁸⁸. Mit Verabschiedung der Niederspannungsrichtlinie war CENELEC die Aufgabe zugewachsen, Harmonisierungsdokumente zu erstellen, internationale Normen in das europäische Normungsnetz zu integrieren⁸⁹ oder eigene europäische Normen auszuarbeiten. CENELEC betont den vorbildhaften Charakter der Niederspannungsrichtlinie. Eine Bestandsaufnahme der gesamten Tätigkeit von CEN und CENELEC unterstreicht jedoch das gemessen am Selbstverständnis beider Organisationen dürftige Ergebnis der Normungstätigkeit. Ende 1983 gab es bei 20.299 DIN-Normen und 7.210 Internationalen Normen (ISO/IEC) nur 120 europäische Normen, 240 europäische Normentwürfe, 330 Harmonisierungsdokumente von CEN-

88) Schriftliche Anfrage 203/81, ABl. C 165, 45 f. vom 6.7.1981; Schriftliche Anfrage 9/79, ABl. C 139, 9 f. vom 5.6.1979.

89) In der Regel konzentrieren sich alle Bemühungen auf die Überführung der Arbeitsergebnisse der IEC in nationale Normen der CENELEC -Mitgliedsländer möglichst ohne Abweichungen (R. Winckler, DIN-Mitteilungen 62 (1983), S. 79 ff.).

ELEC und 142 Euronormen für Eisen und Stahl⁹⁰. Der Gesamtbestand der europäischen Normen und Normentwürfe liegt anzahlmäßig deutlich unter den von den nationalen Normungsorganisationen Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik jeweils jährlich neu erarbeiteten technischen Normen. Während mit der europäischen Normung etwa 60 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt sind (einschließlich der Technischen Sekretariate, die in den nationalen Mitgliedsinstitutionen europäische Normungsarbeit leisten), sind beim DIN allein 749 (plus 41.000 ehrenamtliche Mitarbeiter) tätig⁹¹. So gesehen steht nicht nur die Zusammenarbeit zwischen EG und CEN bzw. CENELEC zur Debatte, sondern auch die Aufgabenverteilung zwischen EG-förmiger Rechtsangleichung und privater, selbstorganisierter Vereinheitlichung der technischen Normen innerhalb der EG.

3.3.3. Überlagerung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse durch das Programm zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher bzw. des Aktionsprogramms für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Das Verbraucherschutzprogramm verstärkt die Stoßrichtung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse: Tendenziell legitime nationalstaatliche Politiken, die dem Anwendungsbereich des Art. 36 EGV unterfallen, werden der EG zur Angleichung anvertraut, verbunden mit der Intention, EG-weit den Schutz des Verbrauchers "zu verbessern". Während der Zusammenhang zwischen dem Verbraucherschutzprogramm und dem Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse direkt über die tendenziell beschränkende Wirkung des freien Warenverkehrs durch verbraucherschützende staatliche Maßnahmen

90) Vgl. DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 63.

91) H. Reihlen, Europäische Normung. Eine Bilanz und eine Vorschau, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 4-7 (4).

sichtbar wird, läßt das Aktionsprogramm für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz den freien Warenverkehr vergleichsweise unberührt. National unterschiedliche Standards wirken sich zwar auf die Produktionskosten aus, lassen sich aber im Hinblick auf ihren handelshemmenden Charakter weniger präzise bestimmen. Die Aktionsprogramme zum Schutze und zur Unterrichtung der Verbraucher bzw. für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geraten unterschiedlich stark in die Diskussion um eine Neuorientierung der Integrationspolitik hinein. Während das zweite Programm für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weitgehend unbehelligt die bisherigen Aktivitäten fortzuschreiben scheint, schlägt sich die Neuorientierung im zweiten Programm zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher manifest nieder. Verbraucherschutz gerät in den Sog der Protektionismusdebatte und muß in der Phase der Neuorientierung europäischer Integrationspolitik seine Berechtigung verstärkt nachweisen.

3.3.3.1. Programme zum Schutze und zur Unterrichtung der Verbraucher

Beide Aktionsprogramme für eine Politik zum Schutze und zur Unterrichtung der Verbraucher vom 25.4.1975⁹² bzw. vom 3.6.1981⁹³ beinhalten ein ganzes Bündel angestrebter Maßnahmen. Aus dem breiten Spektrum der Aktionsprogramme wollen wir uns auf den Themenkomplex der Sicherheit beschränken.

Als Grundrecht "gewähren" die Programme den Verbrauchern "Schutz vor Gefahren für die Gesundheit und die Sicherheit". In den Grundsätzen, in denen die Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden, umschrieben werden, heißt es: "Güter und Dienstleistungen, die dem Verbrau-

92) ABl. C 92, 1-16 vom 25.4.1975.

93) ABl. C 133, 1-12 vom 3.6.1981.

cher zur Verfügung gestellt werden, müssen so beschaffen sein, daß Sie bei Gebrauch unter vorhersehbaren oder normalen Bedingungen keine Gefahren für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher darstellen..." Zur Umsetzung dieses Ziels hat die EG eine Reihe von Aktivitäten entfaltet, die zur Verabschiedung von Richtlinien für Arzneimittel, Kosmetika, Lebensmittel, Pflanzenschutzmittel und Chemikalien geführt haben⁹⁴. Aus dem Bereich der hier vordringlich interessierenden technischen Konsumgüter sind als verbraucherrelevant u.a. die Niederspannungsrichtlinie, der Entwurf einer Spielzeugrichtlinie und schließlich der Vorschlag zur Regelung des Rechts der Produzentenhaftung zu nennen⁹⁵. Die Niederspannungsrichtlinie und auch der Entwurf der Spielzeugrichtlinie sind aus dem Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse hervorgegangen. Beide Richtlinien tangieren vom Anwendungsbereich her die Sicherheitsinteressen der Verbraucher. Erstere wurde vor der Verabschiedung des 1. Verbraucherschutzprogramms vom Ministerrat angenommen, letztere im Laufe der Jahre verbraucherpolitisch aufgeladen. Die Überlagerung der zunächst industriepolitisch konzipierten Spielzeugrichtlinie mit verbraucherpolitischen Zielvorstellungen kann für deren zögerliche Behandlung im Ministerrat verantwortlich sein.

94) Vgl. im einzelnen die Zusammenstellungen im ersten (ABl. C 92, 4-6, 15 f. vom 25.4.1975) und im zweiten (ABl. C 133, 4-7 vom 3.6.1981) Verbraucherpolitischen Programm. Eine zusammenhängende Darstellung der EG-Richtlinien zur Sicherheit und zur Gesundheit des Verbrauchers existiert bislang nicht; Ansätze bei L. Krämer, L'action de la CEE en matière de Sécurité du consommateur, Discours devant l'AFDA; 8.11.1983 in Paris und bei Th. Bourgoignie, 'le traitement des produits et services dangereux et défectueux in La protection des Consommateurs, Institut Universitaire International, Luxembourg 1983 (im Druck).

95) Erster Vorschlag der Kommission, Abl. C 241, 9-12 vom 14.10.1976; zweiter Vorschlag der Kommission, Abl. C 271, 3-11 vom 16.10.1979.

Der Entwurf der Produzentenhaftungsrichtlinie schließlich geht auf einen Vorstoß des Europarates zurück, dem ebenfalls keine originär verbraucherpolitischen Motive zugrundelagen⁹⁶. Insofern griff die Kommission "nur" eine allgemeine Entwicklung⁹⁷ auf, als sie 1976 eine vom Verschulden unabhängige Haftung des Herstellers einer fehlerhaften Sache vorschlug, um die Verbraucher gegen Schädigungen ihrer Gesundheit und ihres Eigentums durch eine fehlerhafte Sache in gleichwertiger und ausreichender Weise zu schützen. Ausdrücklich soll die Haftung sich auch auf diejenigen Produkte erstrecken, die zu dem Zeitpunkt, in dem der Hersteller sie in Verkehr brachte, nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht als fehlerhaft angesehen werden konnten; zur Bestimmung der Fehlerhaftigkeit eines Produkts ist nicht auf dessen mangelnde Gebrauchsfähigkeit, sondern auf dessen mangelnde Sicherheit abzustellen. Eine zeitliche Haftungsbegrenzung soll dem Umstand Rechnung tragen, daß Produkte im Laufe der Zeit veralten, höhere Sicherheitsmaßstäbe entwickelt werden und die Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik fortschreiten. Die Aussichten für das Zustandekommen einer gemeinschaftlichen Produzentenhaftung sind angesichts der auf dem Spiel stehenden wirtschaftlichen Interessen und des Eingriffs in eine Zentralmaterie des Zivilrechts der Mitgliedstaaten eher skeptisch zu beurteilen.

Die Bestandsaufnahme der in Verfolgung des Aktionsprogrammes ausgearbeiteten oder verabschiedeten Richtlinien zum Schutze der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher dokumentiert die Schwierigkeiten der EG-Kommission, im Bereich der technischen Konsumgüter eine europäische Sicherheitspolitik zu in-

96) H.W. Micklitz, Einheitliche Neuregelung der Produzentenhaftung in Europa, ZRP 1978, S. 37-42 m.w.N.

97) Zur Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten M. Whincup, Product Liability Laws in Common Market Countries, Common Market Law Review 19 (1982), S. 521-540.

stallieren. Im nichtstaatlichen Bereich, d.h. im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen CEN/CENELEC und EG-Kommission, ist es letzterer nach langen Auseinandersetzungen gelungen, CEN und CENELEC dazu zu bewegen, europäischen Verbraucherorganisationen einen Beobachterstatus zu solchen technischen Komitees einzuräumen, die sich mit Verbraucherangelegenheiten befassen. Die 1984 getroffene Entscheidung über den Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern ist als Abkehr von den in den 70er Jahren versuchten "interventionistischen" Integrationsbemühungen zu verstehen (3.3.5.).

3.3.3.2. Aktionsprogramme für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Das sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974⁹⁸ sah die Aufstellung eines Aktionsprogrammes für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vor. Ein erstes Programm wurde im Juni 1978 verabschiedet, ein zweites im Februar 1984⁹⁹. Entsprechend Art. 118 EGV ist das Hauptziel die Verbesserung des Schutzes gegen Berufskrankheiten und -unfälle. Hierzu sollen

- die Arbeitsmittel im Sinne einer größeren Sicherheit und unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Erfordernisse im Rahmen der Arbeitsplatzgestaltung verbessert werden;
- der Wissensstand zur besseren Erkennung und Einschätzung von Risiken sowie in Hinblick auf die Vervollkommnung der Überwachungs- und Verhütungsmaßnahmen ausgebaut werden;

98) ABl. C 13, 1ff. vom 12.2.1974.

99) ABl. C 165, 1-13 vom 29.6.1978 und ABl. C 67, 2-4 vom 8.3.1984.

- das Sicherheits- und Gesundheitsbewußtsein gefördert und entwickelt werden.

Zur Erreichung der genannten allgemeinen Zielsetzungen sind folgende 6 Aktionen vorgesehen:

1. Einbeziehung der Sicherheit in die verschiedenen Planungs-, Produktions- und Betriebsstufen;
2. Festlegung von Höchstgrenzen für die Exposition der Arbeitnehmer gegenüber Verschmutzungen und Belastungen am Arbeitsplatz¹⁰⁰;
3. Ausbau der Überwachung der Sicherheit und der Gesundheit des Arbeitnehmers;
4. Erforschung der Ursachen von Unfall und Krankheit sowie Bewertung der mit der Arbeit verbundenen Risiken;
5. Koordinierung und Förderung der Forschung in Bezug auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz;
6. Entwicklung des Sicherheits- und Gesundheitsbewußtseins durch Erziehung und Ausbildung.

Schon 1974 wurde nach dem Vorbild der ILO ein dreigliedriger Beratender Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, bestehend aus je zwei Regierungsvertretern sowie zwei Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen je Mitgliedstaat eingesetzt¹⁰¹. Das wichtigste Ergebnis der Verwirklichung des ersten Aktionsprogrammes ist die Annahme der Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit im November 1980¹⁰².

100) Vergleichbar den deutschen MAK-Werten (Maximale Arbeitsplatz-Konzentration), die die höchstzulässige Konzentration gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe am Arbeitsplatz in Form von Gas, Dampf oder Schwebstoff in der Luft angeben. Die MAK-Werte, die jährlich neu herausgegeben werden und zur Zeit über 400 Stoffe, davon viele erwiesenermaßen oder möglicherweise krebs-erzeugende, enthalten, werden nicht von einer staatlichen Instanz, sondern von einer besonderen Kommission der DFG erarbeitet.

101) Abl. C 185, 15-17 vom 9.7.1974.

102) Abl. C 327, 8-13 vom 3.12.1980.

Diese Rahmenrichtlinie schreibt allgemeine Grundsätze und Kriterien vor, die geeignet sind, Arbeitnehmer, die gesundheits-schädigenden Arbeitsstoffen ausgesetzt sind, zu schützen und die Belastung durch diese Agenzien zu beseitigen; sie sieht die Verabschiedung weiterer einschlägiger Richtlinien für einzelne Stoffe vor. Damit die Belastung der Arbeitnehmer durch Arbeitsstoffe vermieden oder auf dem niedrigsten in der Praxis vertretbaren Niveau gehalten wird, sollen die Mitgliedstaaten u.a. folgende Maßnahmen treffen: begrenzte Verwendung des Arbeitsstoffes, Vorbeugen durch technische Maßnahmen, Festlegung von Grenzwerten und Meßmethoden, Unterrichtung der Arbeitnehmer über Risiken und Vorbeugungsmaßnahmen, Warn- und Sicherheitskennzeichnungen, Gesundheitsüberwachung, nötigenfalls Verbot der Verwendung des Arbeitsstoffes. Bei der Belastung mit bestimmten Arbeitsstoffen, u.a. Arsen, Asbest, Blei, Cadmium und Quecksilber, sollen in regelmäßigen Abständen ärztliche Untersuchungen durchgeführt werden. Den Mitgliedstaaten bleibt ausdrücklich unbenommen, einen umfassenderen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁰³ enthält bemerkenswerte Hinweise: Neben dem Schutz vor Gefahren am Arbeitsplatz dürfe der Schutz der Umwelt vor gefährlichen Arbeitsstoffen nicht vernachlässigt werden. Im Hinblick auf die Umsetzung in den Betrieben sei eine Vorschriftenflut zu vermeiden. Die Statistiken und Unfallberichte der Mitgliedstaaten seien zu vereinheitlichen. Beklagt wird zudem das Fehlen eines gemeinschaftlichen Sicherheitsstandards: Die arbeitsmedizinischen Erkenntnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten, die allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse wichen noch ganz erheblich voneinander ab.

Im Juli 1982 verabschiedete der Rat eine Einzelrichtlinie zum Schutz gegen metallisches Blei und seine Ionenverbindun-

103) ABl. C 297, 5-9 (6) vom 28.11.1979.

gen¹⁰⁴, im September 1983 eine weitere Einzelrichtlinie zum Schutz gegen Asbest¹⁰⁵. Beide Richtlinien enthalten Mindestregeln, die weitergehende nationale Maßnahmen nicht verhindern und die aufgrund der Erfahrung sowie der Entwicklung der Technik und der medizinischen Erkenntnisse mit dem Ziel eines stärkeren Arbeitnehmerschutzes überprüft werden. Im einzelnen werden Grenzwerte festgelegt, regelmäßige Messungen im Betrieb und ärztliche Untersuchungen angeordnet sowie technische Präventivmaßnahmen vorgesehen. Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben im Zusammenhang mit der Bleirichtlinie darauf hingewiesen, daß neben die Harmonisierung der Schutzvorschriften auch eine Vereinheitlichung der Meßmethoden und -verfahren treten muß¹⁰⁶, die Asbestrichtlinie enthält hierfür detaillierte Regelungen. Als Ziel wird ausgegeben, Asbest durch geeignete, weniger gefährliche Ersatzstoffe zu ersetzen; die Spritzverarbeitung von Asbest wird untersagt. Die sog. Asbestbeschränkungsrichtlinie verbietet bei bestimmten Ausnahmen und mit einer Übergangsfrist bis 1988 das Inverkehrbringen und die Verwendung von Krokydolith, der gefährlichsten Asbestfaser, und sieht eine Kennzeichnungspflicht für alle Asbesterzeugnisse vor¹⁰⁷.

104) ABl. L 247, 12-17 vom 23.8.1982. Zur Rechtslage in den Mitgliedstaaten vgl. den Dritten Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz vom 9.3.1981, Dok. 1- 858/80, S. 21-27.

105) ABl. L 263, 25-32 vom 24.9.1983. Vgl. zu dieser Richtlinie die aufschlußreichen Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 310, 43-49 vom 30.11.1981, und des Europäischen Parlaments, ABl. C 125, 150-156 vom 17.5.1982. Zu den neuesten deutschen, europarechtlichen und internationalrechtlichen Entwicklungen hinsichtlich Asbest B. Kaufmann, Neue Entwicklungen hinsichtlich Asbest, Der Betrieb 1984, S. 292-295.

106) ABl. C 300, 22-27 (23 f.) vom 18.11.1980;
ABl. C 101, 16-24 (16) vom 4.5.1981.

107) ABl. L 263, 33-36 vom 24.9.1983. Das Europäische Parlament hatte bereits in seiner EntschlieÙung vom 16.12.1977 über die Gesundheitsgefährdung durch Asbest (ABl. C 6, 138 ff. vom 9.1.1978) das Verbot von Krokydolith gefordert, das 1973 aber nur etwas über 2% aller im selben Jahre in den EG-Ländern verbrauchten Asbestfasern ausmachte. Ausführlich zur wirtschaftlichen Bedeutung von und zur Gesundheitsgefährdung durch Asbest der sog. Evans-Bericht (EP-Dok. 344/77).

Im Zusammenhang mit diesen Richtlinien hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf die weltweite Bedeutung der Problematik hingewiesen: Die Normen der Gemeinschaft - oder inhaltlich entsprechende der Internationalen Arbeitsorganisation - sollten auch international Anerkennung finden, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Industrien der Gemeinschaftsländer und aus Drittländern sowie die Gefahr zu vermindern, daß Industriezweige mit besonders hohen Belastungen für Arbeitnehmer (und Umwelt) im großer Zahl in Drittländer abwandern¹⁰⁸. Da Asbestfasern die Luft auch in großer Entfernung von Emissionsort verseuchen können und praktisch unzerstörbar sind, sei eine konzertierte Aktion auf Weltebene mit dem Ziel erforderlich, Freisetzungen von Asbestfasern drastisch zu reduzieren¹⁰⁹.

Die beiden Asbestrichtlinien weisen auf ein generelles nicht EG-spezifisches, aber bei ihr besonders ausgeprägtes Phänomen der bürokratischen Bearbeitung politischer bzw. sozialer Probleme hin. Statt die verschiedenen Aspekte der Gefährlichkeit von Asbest in einer einzigen umfassenden Richtlinie zu behandeln, "hat die Kommission, um auf die Struktur ihrer eigenen Dienststellen und die Verteilung der behördlichen Kompetenzen in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen, ihre Arbeiten auf vier Vorschläge ausgerichtet, die folgende Punkte zum Gegenstand haben:

- a) die Beschränkung des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter asbesthaltiger Erzeugnisse,
- b) den Schutz der Arbeitnehmer gegen die schädlichen Wirkungen von Asbest bei der Arbeit,
- c) das Verbot oder die Beschränkung der Berührung von Nahrungsmitteln mit Erzeugnissen, die Asbest enthalten, und

108) ABl. C 300, 23 vom 18.11.1980.

109) ABl. C 331, 7 vom 17.12.1980.

d) den allgemeinen Schutz der Umwelt"110.

Während die Richtlinien zu Asbest und Blei besonders schwerwiegende Berufskrankheitsrisiken betreffen, bezieht sich der Richtlinienvorschlag zum zulässigen Geräuschpegel am Arbeitsplatz¹¹¹ auf die wohl verbreitetste und häufigste Berufskrankheit¹¹². Die Verminderung der arbeitsbedingten Gehörschäden soll langfristig durch die Herabsetzung der Emissionswerte der Maschinen erreicht werden. Soweit eine Lärmbekämpfung an der Lärmquelle ausscheidet und ein bestimmter Grenzwert überschritten wird, sind für die betroffenen Arbeitnehmer persönliche Lärmschutzmittel und eine regelmäßige Gesundheitsüberwachung vorgesehen. Für die Lärmmessung und für die audiometrische Kontrolluntersuchung werden bestimmte Methoden und Verfahren festgelegt. Der vorgeschlagene Grenzwert für die Lärmbelastung stellt einen höchst umstrittenen Kompromiß¹¹³

110) So der Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner Stellungnahme zu der Asbestbeschränkungsrichtlinie, ABl. C 331, 6 f. vom 17.12.1980. Entsprechend wurde wenige Monate nach der Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer gegen metallisches Blei und seine Ionenverbindungen eine Umweltschutzrichtlinie betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft verabschiedet, ABl. L 378, 15-18 vom 31.12.1982.

111) ABl. C 289, 1-6 vom 5.11.1982. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 23, 36-44 vom 30.1.1984 und die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments, ABl. C 46, 128-134 vom 20.2.1984.

112) In der Bundesrepublik wurden im Jahre 1982 (in Klammern die Werte für 1977) insgesamt 36.819 (47.684) Berufskrankheiten angezeigt, davon u.a. 756 (312) durch Asbest und 182 (292) durch Blei verursacht. Die weitaus größte Erkrankungsgruppe bildet die Lärmschwerhörigkeit mit 10.791 (20.592) Fällen; Quelle: Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 10/618 vom 18.11.1983, S. 30-33. Vgl. auch F. Eggeling, Berufskrankheitsrisiken der 196 am häufigsten betroffenen Berufe, Dortmund 1980.

113) Vgl. die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 23, 36-44 (38 f., 43 f.) vom 30.1.1984 und die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments, ABl. C 46, 128-134 (131) vom 20.2.1984.

dar zwischen Kosten/Nutzen-Berechnungen, medizinischen Überlegungen und den unterschiedlichen derzeitigen Voraussetzungen in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Eine Fülle von Richtlinien, die im Rahmen des Allgemeinen Programms der EG zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr verabschiedet wurden, betreffen Fragen des Arbeitsschutzes bspw. die Niederspannungsrichtlinie, die Richtlinie über elektrische Betriebsmittel zur Verwendung in explosibler Atmosphäre, die Richtlinien zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe sowie Lösemittel, die gemeinsamen Bestimmungen für Druckbehälter, zahlreiche Vorschriften für Kraftfahrzeuge sowie land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, Vorschriften zur Begrenzung des Geräuschpegels von Baumaschinen¹¹⁴. Bereits 1977 hatte der Rat eine Richtlinie zur Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz¹¹⁵ beschlossen, 1978 eine Richtlinie zum Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern, die beruflich Vinylchloridmonomer, einem krebserzeugenden Stoff, ausgesetzt sind¹¹⁶.

Im Februar 1984 hat der Rat ein zweites Aktionsprogramm für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für den Zeitraum bis 1988 beschlossen¹¹⁷. Einen Schwerpunkt bilden die Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit. Vorgesehen sind die Festlegung gemeinsamer Methoden für die Beurteilung der Gesundheitsrisiken, die Ausarbeitung einer Standardmethode für die Festlegung von Höchstgrenzen für

114) Vgl. die ausführliche Zusammenstellung im Unfallverhütungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 8/3650, S. 59-61 und bei A. Mertens, Der Arbeitsschutz auf dem Prüfstand, Dortmund 1980, S. 312-314.

115) ABl. C 299 vom 7.9.1977.

116) ABl. C 197, 12-18 vom 27.7.1978.

117) ABl. L 67, 2-4 vom 8.3.1984. Vgl. auch die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 176, 16-22 vom 4.7.1983 und des Europäischen Parlaments, ABl. C 46, 124-128 vom 20.2.1984.

die Schadstoffbelastung, die Vereinheitlichung von Meßverfahren bezüglich der Konzentration gefährlicher Arbeitsstoffe in der Luft¹¹⁸, die Entwicklung von Präventiv- und Schutzmaßnahmen in Bezug auf krebserzeugende Stoffe¹¹⁹ sowie auf Stoffe und Prozesse, die ernste schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben können, weitere Maßnahmen zur Begrenzung der Lärmbelastung und zum Schutz gegen Schwingungen und nicht ionisierende Strahlen¹²⁰. Weiter sieht das Programm eine Harmonisierung der Grundsätze zur Unfallverhütung und bei der Ausarbeitung von ergonomischen Maßnahmen vor. Mit deutlichem Blick auf die Durchsetzung des Arbeitsschutzes ist ein Erfahrungsaustausch der Aufsichtsbehörden in den Bereichen Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz vorgese-

118) In der Bundesrepublik waren 1983 für ca. 350 Stoffe maximale Arbeitsplatzkonzentrationswerte festgelegt. Außerdem wurden 53 eindeutig als krebserzeugend ausgewiesene Arbeitsstoffe sowie 69 Stoffe mit begründetem Verdacht auf krebserzeugendes Potential aufgelistet. Vgl. DFG, Maximale Arbeitsplatzkonzentration und Biologische Arbeitsstofftoleranzwerte 1983, Weinheim 1983.

119) Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat eine Datenbank für berufsbedingte Krebserkrankungen in den verschiedenen Produktionszweigen und ein Gemeinschaftsprogramm zur Bekämpfung des berufsbedingten Krebses gefordert, ABl. C 176, 20 vom 4.7.1983. Vgl. auch die Entschliesung des Europäischen Parlaments über die Krebsentstehung durch Umwelteinflüsse, ABl. C 140, 175-178 vom 5.-6.1979. Einführend zum arbeitsbedingten Krebs P. Lehmann, Krebs am Arbeitsplatz, Dortmund 1982.

120) Vgl. hierzu bereits den Richtlinienvorschlag zur Festlegung von Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Arbeitskräfte und der Einzelpersonen der Bevölkerung gegen die Gefahren der Mikrowellen, ABl. C 249, 6-9 vom 26.9.1980.

hen¹²¹. Besonderes Augenmerk wird auf die Behörden gerichtet, die mit den Problemen des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit in kleinen und mittleren Betrieben beauftragt sind; vor allem geht es um den Aufgabenkreis der Spezialisten für Arbeitsmedizin, Arbeitshygiene und Arbeitssicherheit. Der wiederholt vorgetragenen Forderung nach enger Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Instanzen, Unternehmern und Gewerkschaften¹²² wie auch der innerbetrieblichen Durchsetzung des Arbeitsschutzes¹²³ trägt es Rechnung, daß die Arbeitnehmer und ihre Vertretungen an der Verbesserung von Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz zu beteiligen sind. Das gilt auch für die Ausbildung und Information hinsichtlich der Arbeitsumweltrisiken und Schutzmaßnahmen. Für gezielte politische Aktionen fehlt bislang eine Bilanz des Problembereichs Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Gemeinschaftsebene. Deswegen sollen vergleichbare Daten über Häufigkeit, Schweregrad und Ursachen von Arbeitsunfällen und Berufs-

-
- 121) Tatsächlich findet seit einigen Jahren ein Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen Gewerbeaufsichtsämtern statt. - Um eine einheitliche Wirkung der einschlägigen Richtlinien in der einzelstaatlichen Realität zu gewährleisten, hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß sogar vorgeschlagen, einen gemeinschaftlichen Überwachungsmechanismus (quasi eine EG-Gewerbeaufsicht) zu schaffen (ABl. C 176, 18 vom 4.7.1983), ein Vorschlag der mit dem Grundsatz bricht, die Durchsetzung von Richtlinien der mitgliedstaatlichen Behörden zu überlassen, von Vertragsverletzungsverfahren einmal abgesehen.
- 122) So zuletzt der Wirtschafts- und Sozialausschuß, ABl. C 176, 17f. vom 4.7.1983.
- 123) Zu den Handlungsproblemen, die sich vor allem für die betriebliche Interessenvertretung in Klein- und Mittelbetrieben bei der Anwendung rechtlicher Bestimmungen und der Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ergeben, R. Brötz/D. Czech/S. Kaiser/K. Krahn/E. Ott/G. Weiss, Handlungsprobleme bei Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens, Forschungsbericht HA 83-020 Humanisierung des Arbeitsplatzes, Bielefeld 1983.

krankheiten¹²⁴ sowie Daten über besonders schutzbedürftige Gruppen von Arbeitnehmern und über Arbeitsversäumnis aus Krankheitsgründen erfaßt werden wie auch die Krebsregister, die auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene geführt werden.

Die Verknüpfung von Arbeitsschutz und Umweltschutz taucht als Problem schon bei den Richtlinien zum Blei und zum Asbest auf, wird aber besonders deutlich bei der Richtlinie über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten¹²⁵. Vor dem Hintergrund einer Reihe von schweren Unfällen bspw. in Seveso versucht diese Richtlinie, die Vorschriften und Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle, die durch Industrietätigkeiten mit giftigen, explosiven oder leicht entzündlichen Substanzen entstehen können, auf Gemeinschaftsebene anzugleichen, um den Schutz der Beschäftigten innerhalb der Industrieanlagen sowie der Umwelt und der Bevölkerung außerhalb dieser Anlagen zu verbessern. Im Falle von Industrietätigkeiten, bei denen besonders gefährliche Stoffe in bestimmten Mengen eingesetzt werden oder anfallen können, hat der Betreiber den zuständigen Behörden Mitteilungen über die betreffenden Stoffe, die Anlagen und etwaige Situationen, in denen schwere Unfälle auftreten können, zu machen, damit die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen angeordnet und ihre Einhaltung überprüft werden können. Wenn sich ein schwerer Unfall ereignet, muß der Betreiber die zuständigen Behörden sofort unterrichten und ihnen die erforderlichen Angaben mitteilen, die es ermöglichen, die Auswirkungen des Unfalls abzuschätzen. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission bestimmte Angaben über die

124) Die dringend erforderliche Überarbeitung des EWG-Verzeichnisses der Berufskrankheiten (Abl. 1966, 2696-2700) ist nicht vorgesehen.

125) Abl. L 230, 1-18 vom 5.8.1982. - Von dieser Richtlinie sind u.a. Nuklearanlagen und Anlagen zur Aufarbeitung radioaktiver Stoffe und Materialien, militärische Anlagen, Herstellung und getrennte Lagerung von Sprengstoff, Schießpulver und Munition sowie Anlagen zur Beseitigung von giftigen und gefährlichen Abfällen ausgenommen.

schweren Unfälle, die sich in ihrem Hoheitsgebiet ereignet haben, und setzen sie so in Stand, die Gefahren schwerer Unfälle und die Möglichkeiten zu ihrer Verhinderung bzw. Folgeeingrenzung zu analysieren und darüber einen Informationsaustausch aufzubauen.

3.3.4. Neuorientierung der Integrationspolitik

Anfang 1980 legte die Kommission ein neues Konzept zum Abbau technischer Handelshemmnisse vor¹²⁶. Dabei lassen sich vier verschiedene Begründungszusammenhänge erkennen, nämlich

- a) der Protektionismus der Mitgliedstaaten,
- b) Kritik an der bisherigen Politik der Erarbeitung von Richtlinien nach Art. 100 EGV,
- c) die Rechtsprechung des EuGH zur Anwendung der Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr, insbesondere zu den Artikeln 30 bis 36 EGV,
- d) die Koordinierung der nationalen Normungspolitik.

3.3.4.1. Protektionismus der Mitgliedstaaten

Am 6. November 1978 hat die Kommission in einem Schreiben an die Regierungen der Mitgliedstaaten den im Gefolge der Wirtschaftskrise später noch stärker auflebenden Protektionismus beklagt¹²⁷ und damit indirekt auch auf das Zwiespältige einer Politik hingewiesen, die sich auf einer programmatischen Ebene

126) Im einzelnen: Technische Handelshemmnisse: neues Konzept der Kommission, Bull. EG 1-1980, S. 12-16.

127) Vgl. hierzu und zum folgenden Bull. EG 10-1978, S. 24f.; EG-Kommission (Hrsg.), Von der Zollunion zum europäischen Binnenmarkt, Stichwort Europa 12/83, S. 5-7; o.V., Die Zölle sind tot, es lebe das nichttarifäre Handelshemmnis!, EG-Magazin 1983, S. 10-13; Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Nichttarifäre Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Bonn 1981. Siehe auch die vom Handelsblatt unter dem Titel "Protektionismus - Seuche der Zeit" vorgelegte Dokumentation von Zeitungsausschnitten, Düsseldorf 1982.

zur Schaffung eines vollständigen Binnenmarktes verpflichtet, dann aber in einem Einstimmigkeit erfordernden Abstimmungsverfahren höchst punktuell einzelne Produktgruppen - meist auch noch im Wege der optionellen Harmonisierung - zu regulieren versucht. Protektionistisch wirkende Maßnahmen sind u.a.:

- Die Festsetzung von Höchst- oder Mindestpreisen kann zu einer wirksamen Abschottung von Märkten führen.
- Verzögerungen und Erschwernisse im Handelsverkehr treten dadurch ein, daß bei der Ein- und Ausfuhr noch immer Sichtvermerke, Genehmigungen, Eintragungsformulare, statistische Dokumente oder Ursprungszeugnisse verlangt werden. Die Kommission sah sich veranlaßt, die Mitgliedstaaten darauf hinzuweisen, daß der EuGH diese Anforderungen verworfen hatte.
- Grenzkontrollen und Zollabfertigungen sind oft unberechtigt oder übermäßig und mit Schwierigkeiten, Wartezeiten (etwa durch Beschränkung von Grenzübergangsstellen) oder nicht gerechtfertigten Kosten verbunden¹²⁸.
- Präferenzregelungen zugunsten der einheimischen Industrie im Bereich der öffentlichen Lieferaufträge sind offenkundigere protektionistische Maßnahmen als Ein-

128) In welcher weite Entfernung die Verwirklichung der Zollunion gerückt ist, wird deutlich an der Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Mehrjahresprogramm zur Verwirklichung der Zollunion, ABl. C 53, 43-45 vom 3.3.1980; an dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Erleichterung der Formalitäten und Kontrollen im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. C 127, 6-8 vom 18.5.1982; an dem von der Kommission vorgelegten Programm 1982 für die Verwirklichung der Zollunion, ABl. C 80, 1ff. vom 31.3.1981; an dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, ABl. C 203, 5-8 vom 6.8.1982; sowie an der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses hierzu, ABl. C 90, 16-20 vom 5.4.1983.

schränkungen der Werbung für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten oder die Vorschrift zur Angabe des Ursprungs.

- Am bedeutsamsten sind innerstaatliche Handelsregelungen, die das legitime Ziel verfolgen, Verbraucher oder Umwelt zu schützen, die Produktion zu rationalisieren oder deren Qualität zu verbessern, aber die Einfuhren von Waren aus anderen Mitgliedstaaten erschweren, jedenfalls was solche Produzenten angeht, deren wirtschaftliche Stellung nicht ausreicht, entsprechend den jeweiligen nationalen Anforderungen ihre Produkte abzuwandeln. Nationale Unterschiede bei den technischen Normen behindern vor allem Klein- und Mittelbetriebe und führen dazu, daß die Vorteile einer größeren Serienproduktion nur ungenügend genutzt werden können. Jedenfalls hoheitliche Maßnahmen zur Beschränkung des freien Warenverkehrs sind nur in den Grenzen der restriktiv zu handhabenden Ausnahmenvorschrift des Art. 36 EGV zulässig, also aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens sowie des nationalen Kulturgutes und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums¹²⁹⁾.

- Gegenüber diesen mit hinhaltendem Widerstand verteidigten Maßnahmen, die nicht selten von unerschöpflicher Phantasie zeugen, wirken Kampagnen zum "Kauf inländischer Erzeugnisse" eher hausbacken.

129) Vgl. zum Art. 30 EGV zusammenfassend Ch. Moench, Der Schutz des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt. Zur Auslegung der Art. 30, 34, 36 EGV in der Rechtsprechung des EuGH, NJW 1982, 2689-2700 (2691-2695) und H.-J. Rabe, Garantien und Sicherungen des freien Warenverkehrs im Lichte der neuesten Rechtsprechung des EuGH, in: J. Schwarze (Hrsg.), Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1983, S. 41-63 (55-59).

- Auch das Steuer- und Abgabenrecht, von dem man manchmal den Eindruck hat, es sei der Inbegriff der staatlichen Souveränität, wird mitunter zur diskriminierenden Besteuerung von Einfuhren benutzt.
- Der Markt für pharmazeutische Produkte ist das klassische Beispiel dafür, daß das Patent- und Warenzeichenrecht benutzt wird, um nationale Märkte abzuschotten¹³⁰.

Die Rechtsprechung des EuGH zum freien Warenverkehr¹³¹ bietet einen erstaunlichen Einblick in die geschilderten protektionistische Politik, die in unterschiedlicher Ausprägung und mit mehr oder weniger Geschick von allen Mitgliedstaaten betrieben wird. Die Kommission hat im Jahre 1982 allein 332 Verstoßverfahren eingeleitet¹³², von ihnen betrafen sehr viele Verstöße gegen die Freiheit des Warenverkehrs.

3.3.4.2. Kritik an der Erarbeitung von Richtlinien nach Art. 100 EGV

Kritik an der bisherigen Politik zur Erarbeitung von Richtlinien nach Art. 100 EGV trug vor allem der Wirtschafts- und

130) Vgl. N. Reich, EEC Integration and its Effects in the Marketing of Pharmaceutical Products on Consumer Interests (Outline of a Research Project), ZERP DP 10/83.

131) Vgl. hierzu den Überblick bei Moench, NJW 1982, S. 2689-2700 und Rabe, S. 41-63.

132) Quelle: Stichwort Europa 12/83, S. 6f. - Die Verstoßverfahren stiegen von 20 im Jahre 1960 über 50 im Jahre 1970 auf 100 im Jahre 1978. Etwa in jedem dritten eröffneten Verstoßverfahren gibt die Kommission eine Begründete Stellungnahme ab, etwa in jedem zehnten Fall kommt es zur Anrufung des Gerichtshofs.

Sozialausschuß vor¹³³. Er kritisierte die Schwerfälligkeit des Verfahrens der Ausarbeitung und Prüfung der Richtlinienentwürfe und der besonders durch den Rat eintretenden Verzögerungen. Allein zwischen der Veröffentlichung eines Entwurfes im Amtsblatt und seiner endgültigen Verabschiedung verstrichen im Durchschnitt (!) mehr als drei Jahre, in der Tat ein zu langer Zeitraum, um auf neue Bedürfnisse rasch und flexibel zu antworten. Die beklagten Verzögerungen dürften nicht zuletzt auf das Einstimmigkeitsprinzip der Ratsentscheidungen zurückzuführen sein. Vor diesem Hintergrund ermutigt er die Kommission, sich nach Art. 155 EGV vom Rat Befugnisse zum Erlaß von Durchführungsrichtlinien übertragen zu lassen¹³⁴. Ein solches Vorgehen brächte nicht nur die Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips mit sich, sondern eine Stärkung der Kommission gegenüber dem Rat sowie Zeitgewinn und könnte dem Selbstbeschränkung übenden Rat die nötige Freiheit bieten, um, unverstrickt in technischen Detailfragen, klarer die grundsätzlichen politischen Festlegungen herauszuarbeiten. Die demokratische Legitimation wäre allerdings noch geringer und noch indirekter¹³⁵. Von Richtlinien kann nur ein kleiner Teil der tatsächlich bestehenden Handelshemmnisse erfaßt werden, da Art. 100 EGV voraussetzt, daß in mindestens einem Mitgliedstaat entsprechende Rechts- oder Verwaltungsvorschriften bereits bestehen oder entsprechende Pläne das Entstehen eines Handelshemmnisses heraufbeschwören könnten. Dem fügte die Kommission resignierend hinzu, nicht der Erlaß von Richtlinien, sondern

133) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Problematik der Hemmnisse im Warenverkehr und der Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften, Abl. C 72, 8-13 vom 24.3.1980.

134) So im Entwurf der nun schon seit 1978 vom Rat nicht behandelten Baubedarfsrichtlinie vorgesehen. Vgl. auch oben unter 3.3.2.3.

135) Hierbei muß im Augenblick offenbleiben, ob sich nicht das Europäische Parlament von einem quasi "Ständigen Ausschuß" auch außerhalb von Haushaltskompetenzen zu einem echten Kontrollorgan der Kommission entwickeln kann, das den nationalen Parlamenten in ihrer Stellung gegenüber den ständig wechselnden Vertretern der nationalen Regierungen im Ministerrat überlegen ist.

die Beseitigung der Handelshemmnisse sei das Ziel, und schloß den Vorsatz an, sich auf wichtige Sektoren zu beschränken, ohne jedoch Auswahlkriterien anzugeben¹³⁶.

Die größere Zurückhaltung gegenüber dem Erlaß neuer Richtlinien resultiert nicht zuletzt aus den erheblichen Schwierigkeiten, die Anwendung der Richtlinien zu kontrollieren, und dem beträchtlichen Aufwand, sie laufend an den technischen Fortschritt anzupassen. Von den jährlich nunmehr über 300 eingeleiteten Verstoßverfahren betrifft eine große Anzahl die Nichtanwendung von Richtlinien. Seit die Kommission im Jahre 1977 ihre Kontrolltätigkeit verstärkt hat¹³⁷, man könnte auch formulieren: sich verstärkt um die Implementation des EG-Rechts¹³⁸ kümmert, sieht sie sich häufig genötigt, nach Ablauf der Umsetzungsfrist wegen einer Richtlinie gleichzeitig gegen mehrere Mitgliedstaaten vorzugehen¹³⁹, um gewissermaßen das Erreichte zu bewahren, die Rechtsangleichung nicht nur auf dem Papier stattfinden und den Erlaß von Richtlinien nicht zu einer rein symbolischen Politik verkommen zu lassen. Schon

136) Bull. EG 1-1980, S. 13-15.

137) Vgl. im einzelnen C.D. Ehlermann, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: W.G. Grewe/H. Rupp/H. Schneider (Hrsg.), Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von H. Kutscher, Baden-Baden 1981, S. 135-153. Zum Ablauf sehr instruktiv auch die Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 1261/83, ABl. C 52, 19f. vom 23.2.1984. Siehe im übrigen den Bericht von H. Siegler-schmidt über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts an das Europäische Parlament, EP-Dok. 1-1052/82.

138) Dazu unten näher unter 3.4.

139) Vgl. die eindrucksvolle monatliche Liste der eingeleiteten Verstoßverfahren, die im EG-Bulletin abgedruckt wird. Es ist schon vorgekommen, daß die Kommission wegen Nichtanwendung einer bestimmten Richtlinie gegen alle Mitgliestaaten gleichzeitig vorgehen mußte.

seit Jahren übersteigt die Anzahl der von der Kommission vorgelegten Anpassungsrichtlinien die Anzahl der neuen Richtlinien¹⁴⁰.

3.3.4.3. Cassis de Dijon-Rechtsprechung des EuGH

Das Urteil des EuGH in der Rechtssache 120/78 ("Cassis de Dijon")¹⁴¹ gibt der Kommission Auslegungskriterien, die ihr eine strengere Kontrolle der Anwendung der Vertragsvorschriften über den freien Warenverkehr gestatten¹⁴². Nach diesem Urteil und der folgenden Rechtspraxis des EuGH muß jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnis grundsätzlich auf dem Markt aller anderen Mitgliedstaaten in den Verkehr gebracht werden können. Auch nichtdiskriminierende technische Vorschriften und Handelsregelungen dürfen nur Hemmnisse verursachen, soweit sie notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden und ein im allgemeinen Interesse liegendes Ziel zu verfolgen, das den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht.

140) Vgl. den 17. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, S. 350-352.

141) Amtliche Sammlung 1979, S. 649-675. Zur sog. Cassis de Dijon-Rechtsprechung vgl. statt vieler M. Seidel, Die sogenannte Cassis de Dijon-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Schutz von Herkunftsangaben in der Europäischen Gemeinschaft, GRUR Int. 1984, S. 80-89; P. Oliver, Measures of Equivalent Effect. A Reappraisal, Common Market Law Review 19 (1982), S. 217-244; H.W. Micklitz, Technische Normen, Produzentenhaftung und EWG-Vertrag, NJW 1981, S. 483-489; J. Stuyck, Free Movements of Goods and Consumer Protection. The Implication for National and European Consumer Law of the Case Law of the E.C. Court of Justice since the "Cassis de Dijon" Decision, Leuven 1984 (unveröff. Manuskript).

142) Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 ("Cassis de Dijon"), ABl. C 256, 2f. vom 3.10.1980.

Die Kommission hat sich ihrer Ankündigung gemäß mit einem ganzen Katalog von Handelsregelungen auseinandergesetzt, in denen technische oder qualitative Bedingungen festgelegt sind, von denen die Zulassung importierter Waren auf dem Inlandsmarkt abhängig gemacht wird. Einen Schwerpunkt bilden die Regelungen über die Zusammensetzung, die Bezeichnung, die Aufmachung und die Verpackung von Waren sowie die - hoheitlichen! - Regelungen, die die Einhaltung bestimmter technischer Normen vorschreiben. Ein solcher Zugriff macht es in vielen Bereichen überflüssig, Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten im Wege der Rechtsangleichung nach Art. 100 EGV zu beseitigen. Durch Urteile des Gerichtshofes können nationale Rechtsvorschriften wegen etwaiger unberechtigter handelsbeschränkender Auswirkungen nur ersatzlos aufgehoben werden. Zu einer Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Rechtsnormen bzw. im Bereich, in denen die in Art. 36 EGV genannten Schutzgüter betroffen sind, ist weiter das Rechtsangleichungsverfahren des Gemeinschaftsgesetzgebers vonnöten. Das gilt gleichermaßen für handelsbeschränkende Maßnahmen, für die ein sonstiger Rechtfertigungsgrund besteht und die nicht durch weniger beeinträchtigende Regelungen ersetzt werden können. Trotz der genannten Einschränkungen wird die Befürchtung ausgesprochen, das Prinzip, daß die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten Waren und Dienstleistungen innerhalb der gesamten Gemeinschaft frei abgesetzt werden können, müsse in seiner praktischen Anwendung mehr oder minder zu einer Nivellierung der Anforderungen zum Schutz von Verbrauchern, Arbeitnehmern und Umwelt auf einem unteren Niveau führen¹⁴³.

143) So Rabe, S. 38; Seidel, GRUR Int. 1984, S. 87; Micklitz, NJW 1983, S. 487f.

3.3.4.4. Koordination der nationalen Normungspolitik, internationale Normung und regionale Normungsversuche

Sämtliche technischen Normen, die von den nationalen Normungsorganisationen allwöchentlich zu Dutzenden geschaffen werden¹⁴⁴, entziehen sich einer Rechtsangleichung nach Art. 100 EGV. Lange Zeit hatte die EG gehofft, daß CEN und CENELEC die selbstgesteckte Aufgabe zielgerichtet verfolgen. Die bescheidenen Ergebnisse der europäischen Normungsorganisationen und die steckengebliebene Umsetzung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse aus den Jahren 1969 und 1973 dürften dazu beigetragen haben, daß die Problematik technischer Normen als nichttarifärer Handelshemmnisse die öffentliche Diskussion zu beherrschen begann. Im Brennpunkt standen in den Jahren 1982 und 1983 die eskalierenden Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und der BRD. Von französischer Seite wurde der Vorwurf erhoben, 40000 technische Normen entsprächen 40000 technischen Handelshemmnissen, die deutsche Seite wehrte sich mit einer Untersuchung über die französischen Praktiken der Grenzkontrolle, die eine Einfuhr nach Frankreich schwerer machten als in ein Land, das nicht der EG angehört¹⁴⁵. Damit sind die Ebenen umrissen, auf denen die Lösung des Konflikts zu suchen sind.

144) Allein das DIN hat im Jahre 1983 1.636 neue DIN-Normen erarbeitet. In der Bundesrepublik existieren gegenwärtig mehr als 20.000 DIN-Normen, zahllose VDE Normen - allein der Katalog der technischen Normen für den Elektrobereich umfaßt 115 Seiten -, über 300 Unfallverhütungsvorschriften der gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, mehr als 1200 VDI-Richtlinien, abgesehen von über 400 Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Verwaltungsvorschriften und sonstigen Bestimmungen im Lebensmittelrecht, den detaillierten und voneinander abweichenden Bauordnungen der Bundesländer und den über 80 anerkannten Prüfstellen im Geräteschutzgesetz.

145) Zum Protektionismus der Mitgliedstaaten oben 3.3.4.1.

Die EG bemühte sich in Anerkennung der Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse um eine verstärkte Kooperation der nationalen Normungsorganisationen. Nicht um bestehende Handelshemmnisse zu beseitigen, sondern um das Entstehen neuer Handelshemmnisse einzudämmen, verabschiedete der Ministerrat 1983 die Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften¹⁴⁶. Alle Normvorhaben, alle Normentwürfe und alle technischen Vorschriften müssen regelmäßig gemeldet werden. Ein ständiger EG-Ausschuß wird anhand der Informationen beraten, welche europäischen Maßnahmen ergriffen werden sollen, ob z.B. CEN oder CENELEC um die Ausarbeitung bestimmter europäischer Normen ersucht werden sollen. Die nationalen Regelsetzer sind gehalten, bestimmte Stillstandsregelungen zu beachten. Bisher sind keine wirksamen Maßnahmen getroffen worden, um alljährlich mehrere hundert europäische Normen zu schaffen¹⁴⁷; versucht wird nur, eine gegenseitige Abstimmung und Kooperation der nationalen Normungsinstitute in Gang zu setzen.

Mit dem Aufbau des Informationsverfahrens sind CEN und CENELEC betraut. Sie erhalten 1984 von der EG für diese Arbeit 10 Mio. ECU. Als Gegenleistung erwartet die EG eine stärkere Ausrichtung der Tätigkeit auf ihre politischen Ziele hin. Ihrerseits haben CEN und CENELEC keine Wahl. Denn entweder kommen sie den Wünschen der EG nach und verstärken ihre Harmonisierungsanstrengungen erheblich oder die EG versucht ihrerseits, an CEN und CENELEC vorbei aus eigener Initiative technische Normen zu erarbeiten¹⁴⁸. Wie CEN und CENELEC ihre Tätigkeitsfelder abstecken, ist z.Zt. nicht vorhersehbar.

146) ABl. C 109, 8-12 vom 26.4.1984. Dazu C. Mohr, Das EG-
Informationsverfahren, DIN-Mitteilungen 62 (1983),
323-326.

147) Dieses ehrgeizige Ziel nennt die Kommission, Bull. EG
1-1980, S. 15.

148) Dazu H. Reihlen, Europäische Normung - Eine Bilanz und
eine Vorschau, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 4-7 (7).

Sichtbares Zeichen des verstärkten Einflusses der EG ist die Bereitschaft von CEN nach dem Vorbild von CENELEC überstimmte Mitglieder zu verpflichten, eine mehrheitlich verabschiedete Norm in das nationale Regelwerk zu übernehmen¹⁴⁹. Im Dezember 1983 sind Verhandlungen über den Abschluß einer Vereinbarung zwischen der EG und CEN/CENELEC aufgenommen worden, die analog zum deutschen Normenvertrag Grundsätze der Zusammenarbeit, die Durchführung des EG-Informationsverfahrens über Normen und technische Vorschriften und die Gestaltung der Normungsprogramme mit besonderem öffentlichen Interesse regeln soll.

Doch nicht nur die EG sucht nach neuen Wegen, um nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen. Frankreich und die Bundesrepublik haben erste bilaterale Abmachungen im Zusammenhang mit der Anerkennung deutscher und französischer Normen getroffen¹⁵⁰. Im Juni 1983 genehmigte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Aufnahme französischer Sicherheitsnormen in den Anhang C des Gerätesicherheitsgesetz. Es wurde der Grundsatz akzeptiert, daß das Sicherheitsniveau der französischen und der deutschen Normen gleich ist, weil der technische und wirtschaftliche Fortschritt in beiden Ländern ähnlich zu bewerten ist. Die deutschen Prüfstellen wurden angewiesen, bei von französischen Firmen beantragten Konformitätsprüfungen die entsprechenden französischen Normen anzuwenden. Die französischen Regierungsbehörden verpflichteten sich zu ähnlichen Maßnahmen hinsichtlich deutscher Exporte. In einer gemeinsamen Erklärung zur Normung¹⁵¹ betonen AFNOR und DIN den Vorrang der weltweiten Harmonisierung technischer Regeln vor der europäischen Normung und wiederum vor einer bilateralen deutsch-

149) Zum bisherigen Abstimmungsverfahren, P. Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, S. 244.

150) Vgl. hierzu aus französischer Sicht J. Laurent, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 117-119, aus Sicht der deutschen Industrie R. Winckler, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 120-122, aus Sicht des Bundesministers für Wirtschaft A. Strecker, DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 123f.

151) Abgedruckt als Kurzmitteilung in DIN-Mitteilungen 63 (1984), Heft 1.

französischen Harmonisierung bei der technischen Normung. In einer gemeinsamen Erklärung zur Zertifizierung ist festgelegt, daß die Prüfungen der Produkte und die Überwachung der Fertigung im Herkunftsland der Produkte vorgenommen wird und die Prüf- und Überwachungstätigkeiten gegenseitig anerkannt werden¹⁵².

Sollten Frankreich und die Bundesrepublik¹⁵³ sowie möglicherweise Großbritannien eine weitgehende Harmonisierung der technischen Normen innerhalb ihrer Länder herbeiführen, müßten sich die anderen Länder einer solchen Harmonisierung vermutlich beugen. Praktisch würde diese Strategie von einem grundsätzlich identischen Sicherheitsniveau innerhalb aller EG-Mitgliedsländer ausgehen. Der Umsetzung scheint nicht die Vermutung eines gleichen Sicherheitsniveaus entgegenzustehen - das wird von CEN/CENELEC offen ausgesprochen -, sondern die erheblichen Unterschiede in der Kontrolle, d.h., ob die Industriebetriebe bei der Herstellung die technischen Normen auch tatsächlich einhalten.

3.3.4.5. Industriepolitik versus Verbraucherpolitik

Wie in einem Brennglas focussieren in der Verbraucherpolitik jene Begründungszusammenhänge, die für eine Neuorientierung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse maßgebend waren¹⁵⁴. Nationalstaatlicher Verbraucherschutz droht als protektionistische Maßnahme diffamiert zu werden. Die EG-Kommission selbst hat mit ihrer Interpretation der Cassis de Dijon Entscheidung den Vermutungen Vorschub geleistet, die eine Nivellierung der Anforderungen zum Schutz der Verbraucher

152) Abgedruckt in DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 194.

153) In ihrer gemeinsamen Erklärung zur Normung weisen Frankreich und die Bundesrepublik ausdrücklich darauf hin, sie trügen ein Drittel der internationalen und 60% der europäischen Normungsarbeiten.

154) Vgl. dazu H.W. Micklitz, NJW 1983, S. 483-489.

auf dem niedrigsten Niveau befürchten¹⁵⁵. Bereits 1978 haben die Mitgliedsländer auf einem Treffen in Comblain-la-Tour die Anforderungen an die Ausarbeitung einer Richtlinie erheblich verschärft¹⁵⁶.

Danach müssen bei einer Harmonisierungsinitiative 4 Voraussetzungen erfüllt sein: (1) der Nachweis aktueller Notwendigkeit einer EG-einheitlichen Regelung, (2) eine positive Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr, (3) eine positive Auswirkung auf den wirtschaftlichen und monetären Integrationsprozeß, (4) eine interne Kostenanalyse über den Einsatz personeller und materieller Mittel der EG im Verhältnis zur angestrebten Maßnahme. Mittelbar enthält der Beschluß eine Kritik an den seit Verabschiedung des Verbraucherschutzprogramms von 1975 ausgearbeiteten Richtlinienentwürfen, die sämtlich aus den unterschiedlichsten Gründen auf Widerstand gestoßen sind¹⁵⁷. Für die Politikformulierung ist jenes Zusammentreffen der Ministerrunde nicht ohne Folgen geblieben. Das 2. Programm für eine Politik zum Schutze und zur Unterrichtung der Verbraucher manifestiert im Vergleich zum ersten Programm den Übergang von einer eher interventionistisch orientierten Politik zu einer Politik der informatorischen Lenkung und der Schaffung von Kooperationsanreizen, in dem es auf einen verbesserten Dialog und eine verstärkte Kooperation zwischen den Vertretern der Verbraucher, der Hersteller und der Händler setzt¹⁵⁸.

155) Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20.2.1979 in der Rechtssache 120/78 ("Cassis-de-Dijon"), ABl. C 256, 2ff. vom 3.10.1980.

156) Dazu Th. Bourgoignie, Consumer Law an the European Community. Issues and Prospects, in: Th. Bourgoignie, D. Trubek, Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, 1984, S. 141 (Manuskript).

157) Angesprochen sind hier die Richtlinienentwürfe zu Werbung, Kredit, Fernunterricht, Haustürgeschäften, Produzentenhaftung - Bestandsaufnahme bei Th. Bourgoignie, European Community Consumer Law: Actual Achievements and Potentials for the Future, in: Th. Bourgoignie (Hrsg.) European Consumer Law 1982, S. 15ff.

158) Am Ende von I., Allgemeine Zielsetzungen.

3.3.5. Informatorische Lenkung und Kooperationsanreize in der Sicherheitsregulierung

Mit steigendem Bewußtsein für die Grenzen interventionistischer Eingriffe im Stadium der Politikformulierung und der Programmdurchsetzung gewinnen Versuche zur informatorischen Lenkung und zur Schaffung von Kooperationsanreizen an Bedeutung. Beide Elemente haben ihren Niederschlag sowohl in der Neufassung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse als auch vor allem in der Verbraucherpolitik gefunden. Informatorische Lenkung und Kooperationsanreize sollen bezogen auf den Sicherheitsaspekt an der Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, an dem Modellversuch über ein gemeinschaftliches System zur Information über Unfälle bei Verwendung bestimmter Erzeugnisse außerhalb beruflicher Tätigkeiten und des Straßenverkehrs, an den Überlegungen zur Einrichtung einer Agentur für Produktsicherheit sowie an der Entscheidung zur Einführung eines gemeinschaftlichen Systems zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern erörtert werden.

3.3.5.1. Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften

Die Richtlinie versucht umfassend, die nationalen Normungsorganisationen über den Aufbau eines Informationssystems zur verstärkten Kooperation zu bewegen¹⁵⁹. Sicherheitsregulierung ist nicht das erklärte Ziel der Richtlinie.

Sicherheit ist in der Richtlinie insofern Regelungsgegenstand, als die Stand-Still-Fristen nicht gelten, wenn ein Mitgliedstaat aus dringenden Gründen des allgemeinen Gesundheitsschutzes oder der Sicherheit gezwungen ist, ohne vorherige

159) Ein weiterreichendes Konzept einer europäischen Normung hat M. Seidel, Regeln der Technik und europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1981, S. 1120-1125 vertreten.

Konsultationen in kürzester Frist technische Vorschriften zu erlassen und durchzuführen. Zwar muß der Mitgliedstaat die Gründe mitteilen, insoweit wird die Maßnahme in das Informationssystem integriert, das Ziel präventiver Abwehr neu errichteter Handelshemmnisse bleibt aber auf der Strecke.

Unabhängig von dieser Spezialregelung, die den Gedanken des Art. 36 EGV aufgreift und in das Informationssystem transformiert, bleibt als Novum die Chance erhalten, Sicherheitsnormen in den Mitgliedstaaten zentral zu erfassen¹⁶⁰. So wird erstmalig überprüfbar, wie es sich mit dem Sicherheitsniveau technischer Konsumgüter außerhalb der Niederspannungsrichtlinie verhält. Europäische Verbraucherorganisationen können sich als Beobachter in den technischen Ausschüssen von CEN und CENELEC ein Bild über die relevanten Sicherheitsfelder verschaffen. Die EG hat im Rahmen ihrer Umorientierung der Integrationspolitik auf die technischen Normen hin Mittel bereitgestellt, die es BEUC erlauben, die Arbeit der nationalen Verbrauchervertreter in den nationalen Normungsorganisationen zu straffen und zu koordinieren¹⁶¹. Die Hauptschwierigkeit liegt darin, fachlich kompetente Techniker zu finden, die sich in den Ausschüssen von CEN und CENELEC Gehör verschaffen können. Inhaltliche Probleme treten bei der Abstimmung der nationalen Verbraucherinteressen auf, wenn die nationalen Sicherheitsphilosophien zu einer unterschiedlichen Einschätzung technischer Risiken führen¹⁶².

160) Diesen Gesichtspunkt betonte Herr Tronier, Geschäftsführer von CENELEC in einem persönlichen Gespräch.

161) Eine Zusammenstellung der Aktivitäten wird derzeit von Susanne Höll, BEUC, angefertigt.

162) Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über die Schwierigkeiten eines einheitlichen europäischen Sicherheitsniveaus existieren nur in Ansätzen, J.A. Persch, Hausunfälle und Sicherheitserziehung im Ausland, Dortmund 1975.

3.3.5.2. Modellversuch zur Information über Unfälle

In diesen Zusammenhang der informatorischen Lenkung paßt auch ein Modellversuch betreffend ein gemeinschaftliches System zur Information über Unfälle bei Verwendung bestimmter Erzeugnisse außerhalb beruflicher Tätigkeiten und des Straßenverkehrs¹⁶³. Der Modellversuch, der vom 1.1.1982 für die Dauer von 30 Monaten durchgeführt wird, soll Unfälle in Haushalten und in deren unmittelbarer Umgebung, die eine ärztliche Behandlung zur Folge haben, erfassen und Auskünfte liefern über die Identität des Unfalls, den Unfallort, die verwendeten Erzeugnisse, die Art des Unfalls, die Art der Verletzung, die Tätigkeit zum Zeitpunkt des Unfalls, die Unfallfolgen und die Maßnahme für das Unfallopfer. Proportional auf die Bevölkerung der Mitgliedstaaten verteilt, sollen pro Jahr 320.000 Fälle erfaßt werden. Ziel ist die Erstellung eines gemeinschaftlichen Systems zur Erfassung von Informationen über Haushaltsunfälle; ein Bereich, über den in den meisten Mitgliedstaaten völlig unzulängliche Informationen bestehen, um auf dieser Basis Prioritäten für gezielte Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen infolge der Verwendung bestimmter Erzeugnisse festzulegen¹⁶⁴.

3.3.5.3. Agentur für Produktsicherheit

Derzeit wird überlegt, auf Gemeinschaftsebene eine Agentur für Produktsicherheit einzurichten, die Informationen über die verschiedenen Aspekte der Produktsicherheit und über Unfälle,

163) ABl. C 229, 1-4 vom 13.8.1981.

164) Nach dem Ersten Programm für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher (ABl. C 82, 1ff. vom 25.4.1975) müssen Erzeugnisse so beschaffen sein, daß sie keine Gefahren für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher darstellen. Stellen sie solche Gefahren dar, müssen entsprechende Regelungen oder Maßnahmen zur Unterrichtung des Verbrauchers über die Risiken und zur Verbesserung der Verwendungsbedingungen der Erzeugnisse getroffen werden oder sie müssen aus dem Verkehr gezogen werden.

die durch die Produktbeschaffenheit verursacht wurden, sammeln, Untersuchungen anregen und durchführen, Produktinformationen erarbeiten und Maßnahmen vorschlagen soll. Ein Ausschuß, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt, hat zu geplanten Entscheidungen der Kommission Stellung zu nehmen; bei Abweichungen zwischen Kommission und Ausschuß wird der Rat befaßt. Anhand der erwiesenen oder vermuteten Gefährlichkeit von Produkten sowie der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts wird eine Prioritätenliste erstellt, die jährlich auf den neuesten Stand zu bringen ist. Die erarbeiteten Informationen sollen den Mitgliedstaaten, dem Rat, den betroffenen Herstellern und den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden. In einem informativen Verfahren unter Beteiligung des erwähnten Ausschusses, von Anbietern und Verbrauchern sollen geeignete Maßnahmen getroffen werden, um zunächst auf freiwilliger Basis nachgewiesene Gefahren zu mindern. Des weiteren plant die Gemeinschaft ein Dokumentationszentrum für Produktsicherheit. Für die Sammlung von Informationen und die Erstellung von Studien werden jährlich knapp 2 Mio. ECU zur Verfügung gestellt. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, Maßnahmen, die sie zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern vor bestimmten gefährlichen Produkten treffen, unverzüglich der Kommission mitzuteilen.

3.3.5.4. Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern

Der Rat hat unlängst eine Entscheidung zur Einführung eines gemeinschaftlichen Systems zum raschen Austausch von Informationen über die Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern getroffen¹⁶⁵. Das vorgesehene Frühwarnsystem bezieht sich nicht auf Erzeugnisse, die ausschließlich zur beruflichen Ver-

165) ABl. L 70, 16f. vom 13.3.1984. Vgl. dazu auch die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 182, 13-16 vom 21.7.1980, und des Europäischen Parlaments, ABl. C 182, 116-119 vom 19.7.1982.

wendung bestimmt sind. Das Europäische Parlament signalisierte seine Zustimmung erst, nachdem sich der bisherige informelle Informationsaustausch unter den europäischen Ländern im Rahmen der OECD im Fall des vergifteten spanischen Öls im Sommer 1981 als nicht ausreichend erwiesen hatte¹⁶⁶. Offen ist noch, wie gewährleistet werden kann, daß als gefährlich erkannte Güter auch tatsächlich aus dem Markt genommen und auch in keinem anderen Mitgliedstaat mehr angeboten und auch nicht in Drittländer exportiert werden¹⁶⁷. Vor einer Mitteilung oder vor Sofortmaßnahmen ist der Erzeuger, der Verteiler oder der Importeur nach Möglichkeit anzuhören. Das vorgesehene Informationssystem kann im Zusammenhang mit der Produzentenhaftung dazu beitragen, den Hersteller vor einer zahlenmäßigen Ausweitung von Schadensersatzansprüchen zu schützen.

3.3.6. Internationalisierung der Sicherheitsregulierung

Während bislang das Wechselspiel von Sicherheitsregulierung und EG-Harmonisierung aus der Binnenperspektive der EG skizziert wurde, geht es nun um eine Auswertung jener externen Faktoren, die den Harmonisierungsprozeß der Sicherheitsregulierung mit beeinflussen. Art und Weise der Entwicklung differiert je nach der Stellung der Institution in Politik und

166) Vgl. den Zweiten Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, EP-Dok. 1-207/82, S. 9.

167) So der ausdrückliche Hinweis des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. C 182, 13 vom 21.7.1980. Hier zeigt sich ein allgemeines Problem, das aus den unterschiedlichen Sicherheitsniveaus in der EG und in Drittländern resultiert. Vgl. die für diesen Zusammenhang instruktive EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Ausfuhr bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen und zu der Notwendigkeit, die Arbeitnehmer und die Verbraucher der Bestimmungsländer sowie der europäischen Länder besser zu schützen, ABl. C 307, 109-111 vom 14.11.1983 zur Ausfuhr von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Drittländer. Siehe dazu auch den Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz an das Europäische Parlament, EP-Dok. 1-458/83.

Wirtschaft erheblich. ISO/IEC als internationale Komplementärorganisation zu CEN/CENELEC bestimmen den europäischen technischen Standard maßgeblich. Das multilaterale Abkommen zwischen der EG und dem GATT dokumentiert die Vergleichbarkeit der Regelungsmuster zur Bewältigung technischer Risiken im Weltmaßstab. Die OECD lieferte wichtige Anstöße in der Formulierung der EG-Sicherheitspolitik. Schließlich ist auf die Praxis der EG einzugehen, Exporte in Drittländer von EG-Vorschriften auszunehmen.

3.3.6.1. ISO/IEC und CEN/CENELEC

Die Ausarbeitung technischer Normen liegt auf europäischer Ebene in den Händen von CEN/CENELEC, auf internationaler Ebene in den Händen von ISO/IEC¹⁶⁸.

CEN/CENELEC einerseits und ISO/IEC andererseits stehen in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander. Die identischen nationalen Normungsorganisationen sind sowohl bei CEN/CENELEC als auch bei ISO/IEC organisiert. Es hat den Anschein, als ob ISO und CEN enger kooperieren als IEC und CENELEC. Innerhalb der Organisationsebenen resultieren Schwierigkeiten aus der wachsenden Bedeutung der elektrotechnischen Industrie, die immer mehr in mechanische Bereiche einbricht. Da sich alle Institutionen wesentlich selbst finanzieren, macht es einen Unterschied, ob sich Großunternehmen mit ihren Beitragszahlungen der elektrotechnischen Industrie, also CENELEC/IEC, oder der mechanischen Industrie, also ISO/IEC, zurechnen. Ein Zusammenwachsen von CEN/CENELEC und ISO/IEC scheint langfristig unvermeidlich; erste Anstrengungen einer stärkeren Kooperation sind bereits erkennbar.

168) Eine knappe Darstellung beider Organisationsebenen gibt P. Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, S. 236ff., ansonsten stehen an Erkenntnisquellen eine Vielzahl von Dokumenten über den formalen Ablauf des Normgebungsverfahrens bzw. eine Liste der erarbeiteten Normen zur Verfügung, die von den Institutionen selbst herausgegeben werden.

Eine Analyse der Träger technischer Normung kann sich nicht auf die Darstellung von CEN und CENELEC beschränken. Denn die europäische Ebene ist im Vergleich zur internationalen Organisationsebene unbedeutend und kann nur in ihrer Einbettung in die internationalen Normungsaktivitäten verstanden werden. Den Ende 1983 vorliegenden ca. 1000 europäischen Normen und Entwürfen stehen ca. 9000 internationale Normen und Normentwürfe von ISO und IEC gegenüber¹⁶⁹. Auch im Organisationsapparat unterscheiden sich die Institutionen beträchtlich. 60 hauptamtlichen Mitarbeitern an der europäischen Normung stehen 500 hauptamtliche Mitarbeiter an der internationalen Normung gegenüber. Die einschlägigen Industriekreise sind daran interessiert, soweit es irgend geht, eine internationale Norm zu entwickeln und sich in ihrer Arbeit nicht auf das Hoheitsgebiet der EG zu beschränken. CEN und CENELEC fungieren so als Clearingstelle für die nationalen Normungsorganisationen der EG-Mitgliedsländer. Die Einbeziehung der EFTA-Staaten in CEN und CENELEC steht diesem Ziel nicht entgegen. Verstärken die EFTA-Länder doch das Gewicht der westeuropäischen Staaten im internationalen Normungsprozeß. Umgekehrt übt die Organisation der nationalen Normungseinrichtungen in CEN und CENELEC Druck auf die internationalen Institutionen aus, den Normungsprozeß zu beschleunigen. Beide Vermutungen bedürfen der Verifizierung.

Über die von ISO/IEC erarbeiteten Normen geben umfangreiche Listen Auskunft. Bislang liegen Einschätzungen über einen Vergleich der "geregelt" zu den nicht geregelten Wirtschaftsbereichen nicht vor. Auffällig sind auf europäischer und auf internationaler Ebene die wachsenden Anstrengungen, eine gegenseitige Anerkennung von Konformitätsverfahren zu erreichen, die die Übereinstimmung des Produkts mit der jeweiligen nationalen Norm im Wege einer Stichprobenkontrolle gewährleisten.

169) Vgl. DIN-Mitteilungen 63 (1984), S. 63.

CEN und CENELEC haben in umfangreichen Dokumenten Richtlinien für die Zertifizierungsarbeit erstellt, CENELEC gar eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die verschiedenen europäischen Systeme näher analysieren soll¹⁷⁰. Den Versuch einer Klassifizierung unternimmt Wiedecke in seinem Bericht für die ILAC¹⁷¹. ISO und IEC haben ihrerseits einen Kriterienkatalog aufgestellt, der erfüllt sein muß, damit eine gegenseitige Anerkennung der Konformitätszeichen im Sinne des GATT Standards Code möglich ist¹⁷². Andererseits haben es ISO/IEC abgelehnt, ein internationales Meldesystem über Unfälle mit Konsumgütern aufzubauen.

Das Forschungsdefizit liegt vor allem hier in dem geringen Wissen über die praktische Relevanz der europäischen und der internationalen Normen, die Beteiligungschancen nicht nur von public interest groups, sondern auch von innovativen mittelständischen Unternehmen am Normungsprozeß, das praktizierte Sicherheitsniveau und den unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad europäischer bzw. internationaler Normen. Schließlich wissen wir nicht, welche Rolle die Normung von Sicherheitsstandards auf internationaler Ebene spielt.

3.3.6.2. Multilaterale Abkommen zwischen GATT und EG

1979 hat die Tokio-Runde im Rahmen ihrer GATT-Vereinbarungen das "Agreement on technical barriers to trade" beschlossen. Der sogenannte Standards Code steht allen Staaten, die im GATT Mitglied sind, zur Unterzeichnung offen. Wie die meisten Industriestaaten, hat die Bundesrepublik 1980 das GATT-Abkommen unterzeichnet. Die EG ihrerseits hat mit dem GATT eine Verein-

170) Bryden, Trends in Western Europe on the mutual recognition of the test results and laboratory accreditation, unpublished paper.

171) Report of Task Force F to ILAC 83.

172) ISO/IEC Guide 25 on criteria for the accreditation of testing laboratories.

barung geschlossen, die es erlaubt, den Standards Code zum Gegenstand der EG-Politik zu machen¹⁷³. Das Ziel des Standards Code ist nicht auf die Herstellung eines allgemeinen und gleichen Sicherheitsniveaus ausgerichtet, sondern auf den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, die durch technische Normen in zweierlei Hinsicht verursacht werden können: durch unterschiedliche technische Anforderungen und/oder durch unterschiedliche Zertifizierungs- und Kontrollverfahren¹⁷⁴.

Zur Umsetzung dieses Ziels, in dem die Sicherheitsregulierung nur eines der möglichen Konfliktfelder darstellt, bedient sich das GATT verfahrensmäßiger Regelungen, die denen der nationalen Sicherheitsgesetze stark angenähert sind. § 2 des Standards Codes verpflichtet die Mitgliedsländer, die das Abkommen unterzeichnen, "to use international standards as a basis for the technical regulations and standards". Verwiesen wird sozusagen auf den internationalen Stand der Technik, wie er in internationalen technischen Normen festgelegt wird. Allerdings läßt der Standards Code offen, welche internationalen technischen Normen gemeint sind. Insbesondere werden ISO/IEC nicht erwähnt. Ähnlich Art. 36 EGV gesteht der Standards Code den Mitgliedsländern im Bereich der Sicherheitsregulierung weitgehende Autonomie zu: "Such international standards or relevant parts are inappropriate for the Parties concerned, for inter alia such reasons as national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health, or the environment; fundamental climatic or geographical factors; fundamental technological problems".

Abgemildert wird die weite Ausnahmeregelung erneut über eine verfahrensmäßige Einbindung: Im Fall einer Beschwerde muß der angegriffene Staat gegenüber dem von der GATT eingesetzten

173) ABl. L 71 vom 15.3.1980 und ABl. L 14 vom 19.1.1980.

174) R. Middleton, The GATT Standards Code, Journal of World Trade Law 14 (1980), S. 201-219; und Sweeney, Technical Analysis of the Technical Barriers to Trade Agreement, Law and Policy in International Business 12 (1980), S. 179-217.

"Committee on the technical barriers to trade" rechtfertigen, warum nationale Sicherheitsregulierung notwendig war. Größere Bedeutung als der Verweisvorschrift auf die internationalen Standards ist dem Versuch beizumessen, eine gegenseitige Anerkennung der nationalen technischen Regelwerke über Konformitätszeichen zu erreichen. Die Vertragsparteien sind verpflichtet: "to ensure, whenever possible, that their central government bodies: accept test results, certificates or marks of conformity issued by relevant bodies in the territories of other Parties or rely upon self-certification by producers in the territories of other Parties; even when the test methods differ from their own, provided they are satisfied that the exporting Party provide a sufficient means of determining conformity with the relevant technical regulations or standards". Die EG verfügt über keine Richtlinie oder Entwürfe, die in dieser Allgemeinheit eine gegenseitige Anerkennung von Konformitätszeichen festlegen. Vorarbeiten haben ISO/IEC und CEN/CENELEC geleistet.

3.3.6.3. Sicherheitspolitik der OECD und die EG

In der Sicherheitspolitik für technische Konsumgüter hat sich die OECD durch vier Berichte hervorgetan, die sämtlich Aktivitäten der EG zeitlich vorgelagert sind¹⁷⁵: (1) DATA Collection Systems Related to Injuries Involving Consumer Products (1978); (2) Severity Weighting of DATA on Accidents Involving Consumer Products (1979); (3) Safety of Consumer Products-Policy and Legislation in OECD Member States (1980); (4) Recall Procedures for Unsafe Products Sold to the Public (1981). Die ersten beiden Berichte befassen sich mit dem Aufbau eines Unfall-Informationssystems für Konsumgüter. Der dritte Bericht analysiert vorhandene rechtliche Regeln zur Bewältigung technischer Risiken. Der vierte Bericht befürwortet die rechtliche Absicherung von Rückrufaktionen. Auffällig ist

¹⁷⁵) Auf die Vorreiterrolle der OECD weist Th. Bourgoignie (Fn. 21) hin.

in den Aktionsvorschlägen die starke Ausrichtung an amerikanischen Regelungsmustern. Insofern fungiert die OECD nicht nur als Clearingstelle der westlichen Industriestaaten, sie erlaubt den USA gleichzeitig, die Verbraucherpolitik in den Mitgliedsländern der EG und in der EG selbst vorzustrukturieren. Mit einem time-lag von mehreren Jahren werden derzeit auf EG-Ebene Lösungsmodelle der Sicherheitsproblematik diskutiert, die ihrerseits in den USA bereits einer kritischen Bestandsaufnahme unterliegen. Gleichwohl werden amerikanische Erfahrungen nicht verarbeitet, wie die Richtlinie über den Austausch von Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern dokumentiert.

3.3.6.4. Drittländerproblematik - EG/Exportstaaten

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei auf zwei Regelungsbereiche verwiesen, in denen die EG erhebliche Anstrengungen zur Harmonisierung unternommen hat und in denen sich in je unterschiedlicher Ausprägung die Drittländerproblematik mit aller Deutlichkeit zeigt: auf dem Kfz-Markt und bei elektrotechnischen Hausgeräten. Die Niederspannungsrichtlinie stellt ausdrücklich klar, daß Exporte in dritte Länder nicht von den

Sicherheitsanforderungen erfaßt werden; im Kfz-Markt will die EG nicht Exporte erleichtern, sondern Importe zu europäischen Standards verhindern¹⁷⁶. Mit dem Export von Konsumgütern, die nicht den nationalen technischen Standards entsprechen, befaßt sich die OECD in ihrem Bericht über den Rückruf gefährlicher Konsumgüter. Seit 1978 sind amerikanische Unternehmen verpflichtet, derartige Exporte der Consumer Safety Commission zu melden¹⁷⁷, die sich ihrerseits mit der Regierung oder der zuständigen Behörde des Exportstaates in Verbindung setzt, um zu klären, ob der Import dieser Produkte toleriert wird. Auf EG-Ebene ist die Drittländerproblematik zwar bekannt, soweit ersichtlich aber noch nicht systematisch untersucht werden.

3.4. Implementationstheoretische Überlegungen

An mehreren Stellen dieses Papieres ist auf die begrenzten Wirkungschancen interventionistischer staatlicher bzw. gemeinschaftlicher Programme hingewiesen worden. Auf EG-Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten wird die Sicherung von Konsumenten, Arbeitnehmern und Umwelt durch ein Gemisch von interventionistischen Eingriffen, Organisationsnormen, Selbstregulierungen der betroffenen Wirtschaftskreise, Informationssystemen und Kooperationsanreizen zu gewährleisten versucht. Die Neuorientierung der Integrationspolitik bringt angesichts offenkundiger Umsetzungsschwierigkeiten eine gewisse Abkehr von regulatorischen Eingriffen und betont stärker die Interessenkoordination mittels Informationssystemen und Kooperationsanreizen. Für das europäische Recht sind Implementationsstudien trotz eines umfangreichen Fragenkataloges immer noch Mangelwa-

176) Zur seit vielen Jahren politisch ungelösten Drittländerproblematik auch oben, 3.3.1., Fn. 55 sowie 3.3.5.4., Fn. 167.

177) Recall Procedures for Unsafe Products Sold to the Public, 1980, S. 25ff.

re¹⁷⁸. Wie wirken sich die begrenzten Handlungsressourcen der Kommission auf die Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten aus? Wie reagieren nationale Behörden, Gerichte und private Akteure auf Entscheidungen der Kommission und die Rechtsprechung des EuGH? Läßt ein integrierter Markt unterschiedliche Sicherheitsniveaus zu oder führen die Maßnahmen zur Schaffung eines vollständigen Binnenmarktes zur Nivellierung der Sicherheitsanforderungen auf dem niedrigsten Niveau? Welche Unterschiede ergeben sich bei der Umsetzung der EG-Politik in einzelnen Teilmärkten zwischen Anbieter- und Abnehmerstaaten? Können Informationsverfahren und Kooperationsanreize interventionistische Eingriffe wirksam ersetzen? Begünstigt der Abbau technischer Handelshemmnisse Importe aus sog. Drittländern bzw. verhindern drohende Importe aus Drittstaaten einen weiteren Abbau technischer Handelshemmnisse? Bilden sich auf Gemeinschaftsebene Kooperationsbeziehungen heraus, die den korporativen Mischverfassungen auf nationaler Ebene entsprechen? Welche Unterschiede ergeben sich bei der Umsetzung von bis in alle Einzelheiten detaillierten Vorschriften einerseits und bloßen Zielangaben andererseits, die die Wahl der geeigneten Mittel den Mitgliedstaaten überlassen? Welche Produzentenkreise richten sich im Falle der optionellen Harmonisierung beim grenzüberschreitenden Verkehr nach der angebotenen Gemeinschaftsregelung? Untersuchungen zu entsprechenden Fragen sind sowohl für die Erklärung des bisherigen Verlaufs wie für die zukünftigen Integrationspolitik bedeutsam.

Erst wenn die Schwerpunkte des Forschungsvorhabens näher bestimmt sind, können die Implementationsfragestellungen präzisiert und die methodischen Schritte zur Erarbeitung festgelegt werden. Im folgenden sollen nur noch der implementationstheoretische Ansatz im allgemeinen und die Implementation von EG-Recht im besonderen erörtert werden. Die Ausführungen verdeutlichen, daß der Implementationsansatz besonders für informativische Steuerung präzisiert werden muß.

178) Vgl. aber die Überlegungen bei E. Rehbinder / R. Stewart, Environmental Law, Manuskript 1982, VI. 1-13.

3.4.1. Zum implementationstheoretischen Ansatz im allgemeinen

Angesichts der Tatsache, daß politische Programme die Ergebnisse administrativen Handelns nur sehr unvollständig bestimmen, ihre Wirkung mithin wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängt, hat die Politikimplementation zunehmendes wissenschaftliches Interesse gefunden. Gegenstand der Implementationsforschung ist die "Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogramme"¹⁷⁹.

Die Implementation läßt sich zwar als eigene Phase im politischen Prozeß begreifen, kann aber nicht sinnvoll von der Programmentwicklung losgelöst werden. Bei den Beratungen bzw. der Verabschiedung eines politischen Programms bzw. eines Gesetzes oder einer Richtlinie werden regelmäßig die zu erwartenden Vollzugsschwierigkeiten mitbedacht; das umzusetzende Programm

179) R. Mayntz, Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein 1980, S. 236-249 (236). Allgemein zur Implementationsforschung R. Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: dies. (Hrsg.), Implementation politischer Programme, S. 1-19; H. Wollmann, Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: ders. (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Leviathan, Sonderheft 3 / 1979, Opladen 1980, S. 9 - 48; W.Jann / E. Kronenwett, Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des Staates, untersucht am Beispiel der Implementation politischer Programme, Speyer 1978; J. Hucke / H. Wollmann, Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, S. 216-235; W.H. Clune / R.E. Lindquist, What "Implementation" Isn't. Toward a General Framework for Implementation Research, Wisconsin Law Review 1982, S. 1044-1116; A. Windhoff-Héritier, Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein 1980 und die grundlegenden Werke J.L. Pressman / A.B. Wildavsky, Implementation, 2nd ed., Berkeley / Los Angeles / London 1979 sowie E. Bar-dach, The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law, 2nd ed., Cambridge, Mass. / London 1979.

oder recht bestimmt ganz wesentlich die Vorgänge in der Implementationsphase mit. Die Auseinandersetzungen bei der Verabschiedung des Programms, die nicht selten nur durch dilatorische Formelkompromisse beendet werden, leben zwischen den Implementationsträgern und den betroffenen Adressatenkreisen wieder auf. Die gleichen Kreise, die durch zuständige Ausschüsse und im Wege des Lobbying vor der Verabschiedung einer EG-Richtlinie ihren Einfluß geltend machen, suchen die Umsetzung in nationales Recht zu beeinflussen wie auch die Ausbildung einer bestimmten Verwaltungspraxis. Selbst nationale Gesetze sind unmittelbar nach ihrem Inkrafttreten nur ausnahmsweise sofort anwendungsfähig; regelmäßig müssen sie durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften konkretisiert und operationalisiert werden, um so eine Routineimplementation zu ermöglichen¹⁸⁰. Das gilt jedenfalls für den weiten Bereich der die Implementationsforschung bisher hauptsächlich interessierenden regulativen Programme (Gebote, Verbote, Genehmigungen, Qualitätsstandards) und wohl auch für finanzielle Anreize und Transfers, bei denen detaillierte Vergabebedingungen gezielt zu steuernden Zwecken eingesetzt werden¹⁸¹.

Die bürokratische Durchführungsphase steht im Mittelpunkt des Forschungsinteresses nicht zuletzt, weil man sich aus ihr Rückschlüsse darüber erhofft, weshalb der beabsichtigte Erfolg überhaupt nicht oder nur in einem gewissen Grad eingetreten ist und warum gewisse nicht beabsichtigte Nebenfolgen aufge-

180) Vgl. R. Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung (Fn. 179), S. 10.

181) Andere Steuerungsmechanismen sind die öffentliche Erstellung von Infrastruktur und von Dienstleistungen, Informations- und Überzeugungsprogramme und Programme, die die Beziehungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen durch Setzung von Verfahrensnormen regeln wollen. C. Offe, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975, S. 82-100 unterscheidet zwischen Steuerung durch Verbote und Anreize, infrastruktureller Steuerung und prozeduraler Steuerung.

treten sind¹⁸². Insofern gehören auch die Programmwirkungen zum Gegenstand der Implementationsforschung.

Die Implementationsforschung löst sich zunehmend aus einer in den oben gewählten Formulierungen noch anklingenden "Gesetzgeber- bzw. Regierungsperspektive", weil das zugrundeliegende Modell einer eindeutigen hierarchischen Beziehung zwischen einer politischen Spitze, die konkrete zentrale Ziele setzt, einer ausführenden Bürokratie ohne eigene Verhandlungsspielräume und eines normkonformen Adressaten auch in weiten Bereichen der regulativen Politik nur ein Zerrbild der Wirklichkeit ist¹⁸³. Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß Behörden auch bei klaren Eingriffsbefugnissen auf die Erzwingung normkonformen Verhaltens verzichten und unter Kooperationszwang stehen, wollen sie einen gewissen Erfolg bei der Durchsetzung von Umwelt- bzw. Arbeitsschutzvorschriften erreichen¹⁸⁴.

182) Kennzeichnend für diese Fragerichtung ist der vollständige Titel der Studie von Pressmann / Wildavsky (Fn. 179) "Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or: Why It's Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes".

183) Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung (Fn. 179), S. 11-13.

184) E. Bohne, Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug, in: E. Blankenburg / K. Lenk (Hrsg.), Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 7, Opladen 1980, S. 20-80; ders., Der informale Rechtsstaat. Eine empirische Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissions-schutzes, Berlin 1981; J. Hucke / A. Ullmann, Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, S. 105-125.

3.4.2. Die Implementation von EG-Recht im besonderen

Die Steuerungsfähigkeit regulativer Politik tritt nicht nur für die Nationalstaaten, sondern auch für die EG in den Mittelpunkt des Interesses, EG-Politik ist nicht nur auf die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes gerichtet, sondern sucht regelnd in Bereichen einzugreifen, die bislang weitgehend über den Markt gesteuert wurden, um einem Marktversagen angelastete Fehlentwicklungen zu korrigieren. Der vielschichtige Interessenabstimmungs- und Entscheidungsvorgang in der EG bedeutet keine Gewähr dafür, daß die beabsichtigten Wirkungen auch tatsächlich, geschweige denn in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen eintreten. Das Regulierungsverfahren durch Richtlinien durchläuft formal zwei Implementationsstufen: Richtlinien sind in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen umzusetzen und dann von den dort vorgesehenen Organen anzuwenden¹⁸⁵. Als Vollzug von EG-Richtlinien gilt bislang eher die formale Übernahme durch die Mitgliedstaaten als ihre tatsächliche Implementation durch die zuständigen Verwaltungsorgane¹⁸⁶. Bereits die formelle Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht bereitet angesichts politischer und wirtschaftlicher Krisen Schwierigkeiten, wie der Bericht über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts an das

185) N. Reich, Regulierung und Sozialintegration in der EG, ZERP DP 3 / 83, S. 12 f. spricht von einem dreistufigen Implementationsverfahren, zählt dabei allerdings mit der Verabschiedung der Richtlinie die vorgelagerte Stufe der Programmformulierung mit.

186) H. Weidner / P. Knoepfel, Implementationschancen der EG-Richtlinie zur SO₂-Luftreinhaltepolitik. Ein kritischer Beitrag zur Internationalisierung von Umweltpolitik, Zeitschrift für Umweltpolitik 1981, S. 27-68 (57), die darauf hinweisen, daß auf die Beseitigung nationaler Implementationsdefizite weniger politische Energien verwendet werden als auf Bemühungen, "Schrittmacherstaaten" wieder ins festgelegte einheitliche Glied zurückzuholen. Zu dem damit angesprochenen Problem der Harmonisierung des Schutzniveaus vgl. durchgängig N. Reich, Regulierung und Sozialintegration in der EG, ZERP DP 3 / 83.

Europäische Parlament zeigt¹⁸⁷. Von 1973 bis Oktober 1982 hat der Europäische Gerichtshof hiernach 40 Verurteilungen wegen Nichtumsetzung von Richtlinien ausgesprochen, wobei die Kommission nur in einem von tausend Ermittlungsfällen Klage erhoben hat. Bei mehrstufigen Implementationsvorgängen besteht zudem die Gefahr der Zielverschiebung, weil entweder bei zunehmender Konkretisierung der Programme bzw. Maßnahmen die formelhaft verdeckten Interessenkonflikte erneut aufbrechen oder weil für die erforderliche Konkretisierung bzw. Aktualisierung erhebliche Handlungsspielräume bestehen oder weil nationale bzw. administrative Eigeninteressen verfolgt werden oder weil "ortsansässige Oppositionsgruppen" auf lokaler, regionaler und vielleicht noch nationaler Ebene Einfluß ausüben können, nicht aber auf EG-Ebene¹⁸⁸ oder weil Behörden, die auf das Mitwirken der Adressaten angewiesen sind, Abstriche machen und in Tauschprozesse eintreten, um das völlige Scheitern des Programmes zu verhindern. Die Erfolgsvoraussetzungen regulativer Politik sind bereits im nationalen Rahmen prekär¹⁸⁹, entsprechend schwerer sind sie auf EG-Ebene zu erfüllen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß im Rahmen eines internationalen Wirtschaftsgeschehens viele Vorgänge dem wirkungsvollen Zugriff nationaler Gesetzgeber entzogen sind (Bsp.: grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, multinationale Unternehmen). Vielfach kommt es auf die Steuerung miteinander verschränkter sozialer, ökonomischer und technischer Entwicklungen an, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat noch Unterschiede aufweisen. Mitunter erhebliche Entwicklungsunterschie-

187) Bericht des Rechtsausschusses vom 10.1.1983, Europäisches Parlament - Sitzungsdokumente, Dokument 1 - 1052 / 82. Vgl. auch oben 3.3.4.2.

188) Zu dieser spezifischen Interessenfilterung Weidner / Knoepfel (Fn. 186), S. 62 f.

189) Allgemein zu den Erfolgsvoraussetzungen regulativer Politik R. Mayntz, Regulative Politik in der Krise? in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt 1979, S. 55-81 (66-77).

de in den Mitgliedstaaten rufen nach lokaler und zeitlicher Variation des Regelungsinstrumentariums. Dies legt einen Übergang von input- zu output-Steuerung, von Konditional- zu Zweckprogrammen nahe, um flexibel und situationsadäquat handeln zu können; vielfach wird nur eine prozedurale Steuerung im Sinne einer kontrollierten Selbstregulierung sinnvoll und möglich erscheinen¹⁹⁰. Soweit Organisationen, insbesondere Wirtschaftsunternehmen statt Privatpersonen Normadressaten sind, ist mit einer stärkeren Reaktivität zu rechnen: Die Adressaten suchen die als Steuerungsinstrumente gemeinten Regeln im eigenen Interesse zu manipulieren und können aufgrund ihres Machtpotentials und längerfristiger sowie vielschichtiger Interaktionsbeziehungen mit den Vollzugsbehörden davon ausgehen, daß diese sich auf Verhandlungen und Tauschprozesse selbst dort einlassen, wo sie sich auf hoheitliche Befugnisse berufen könnten.

190) Allgemein zum Modell eines reflexiven Rechts, mit dem demokratische Selbststeuerungsvorgänge gesteuert werden G. Teubner, Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, Law and Society Review 17 (1983), S. 239-285. Allgemein zur prozeduralen Steuerung Offe (Fn. 181), S. 93-98, 264-271.