

## Produktsicherheit und technische Normung in der Europäischen Gemeinschaft

Zu den Leistungsmöglichkeiten und -grenzen des Selbstregulierungsmodells als Mittel des Verbraucherschutzes\*

### I. Vorbemerkung

Selbstregulierung übt auf die derzeitige Wirtschaftspolitik eine eigenartige Faszination aus. Die Beteiligten sollen sich selbst einigen, der Staat bleibt im Hintergrund. Die Trennschärfe des inzwischen zum politischen Programm erhobenen Modewortes „Selbstregulierung“ läßt zwar zu wünschen übrig, gleichwohl finden sich wesentliche Elemente der Selbstregulierung im Regelungsbereich der Produktsicherheit von technischen Konsumgütern. Diese ist im Kern immer eine Domäne der Wirtschaft gewesen und geblieben, ungeachtet sich ändernder politischer Vorstellungen und ungeachtet nationalstaatlicher Besonderheiten in den Mitgliedsländern der europäischen Gemeinschaft<sup>1</sup>.

Die Untersuchung setzt auf europäischer Ebene an, weil die Europäische Gemeinschaft (EG) in dem am 7.5.1985<sup>2</sup> verabschiedeten „Neuen Konzept“ zur Harmonisierung technischer Vorschriften und der Normung das deutsche Selbstregulierungsmodell des Gerätesicherheitsgesetzes<sup>3</sup> kopiert und für das Ziel, einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen, instrumentalisiert hat. Die Perspektive der EG bringt zwar insofern Probleme mit sich, als die EG kein „Staat“ ist, sondern ein Zusammenschluß von Staaten. Die legislative Gewalt wird nicht vom Parlament sondern faktisch vom Ministerrat ausgeübt, die Exekutive von der Kommission, der es aber an dem notwendigen administrativen Unterbau fehlt. Für die Untersuchung im Kontext der Diskussion um die Instrumente staatlicher Wirtschaftspolitik erweisen sich die verfassungsrechtlichen Probleme einer Verortung der EG jedoch als sekundär. Primär geht es um die Aufgabenverteilung zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand. Deshalb bleiben mögliche Friktionen des neuen Konzeptes zwischen der EG und den Mitgliedstaaten noch ausgeklammert. Deren Versuche, Produktsicherheit und technische Normung zu regulieren, werden einbezogen, soweit es für das Verständnis der Politik der EG im Bereich der Produktsicherheit notwendig ist.

\* Dieser Beitrag ist hervorgegangen aus einem am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen angesiedelten Forschungsprojekt „Sicherheitsregulierung und EG-Integration“, an dem außer dem Verfasser Gert Brüggemeier, Josef Falke, Hanne Holch-Treu und Christian Joerges beteiligt sind. Die Grundkonzeption des Forschungsprojekts ist von den Verfassern in ZERP DP 3/1984 niedergelegt.

Produktsicherheit steht für ein per se erstrebenswertes Ziel, das dem Verbraucherschutz dient. Regulierungsbestrebungen können bei der Zulassung von gefährlichen Produkten auf dem Markt ansetzen und bis zur Steuerung über die Haftungsregelung reichen. Die Untersuchung zielt unter dem Gesichtspunkt der „Selbstregulierung“ hauptsächlich auf eine Darstellung präventiver Maßnahmen zur Herstellung von Produktsicherheit. Gleichwohl wird die Analyse zeigen, daß das neue Konzept der EG zu einer Verschiebung des Regulierungsansatzes auf die Nachmarktkontrolle führt.

## *II. Die europäische Diskussion um die Funktion der technischen Normung als Instrument zur Erzielung von Produktsicherheit*

Die Reichweite des neuen Konzepts der EG zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Normung wird erst vor dem wirtschaftspolitischen Hintergrund dieses Regulierungsansatzes verständlich. Deshalb soll versucht werden, die Produktsicherheit in den Kontext der EG-Wirtschaftspolitik zur Schaffung eines Binnenmarktes zu stellen (1). Das neue Konzept der Selbstregulierung stellt den zweiten großen Anlauf der EG dar, die unterschiedlichen Ziele Produktsicherheit und freier Warenverkehr miteinander zu kompatibilisieren. Der erste Ansatz ist dem Modell einer administrativen Einzelfallregulierung verhaftet (2). Im Übergang der administrativen Einzelfallregulierung zur umfassenden Selbstregulierung tritt die Dimension der Machtverschiebungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den für die technische Normung verantwortlichen Organisationen erstmals zutage (3).

### 1. Die Quadratur des Kreises: Produktsicherheit, freier Warenverkehr und Protektionismus

Oberstes Ziel der Europäischen Gemeinschaft ist es, einen europäischen Binnenmarkt herzustellen. Hierzu hat die Kommission unlängst ein Weißbuch vorgelegt, das den Handlungsrahmen bis zum Jahre 1992 absteckt<sup>4</sup>. Technische Normen sind potentielle Handelshemmnisse, weil sie geeignet sind, den Warenverkehr zu beeinträchtigen. So hat Frankreich der Bundesrepublik erst unlängst vorgeworfen, die 40 000 deutschen Normen seien gleichzusetzen mit 40 000 technischen Handelshemmnissen, die die Industrie und Wirtschaft Frankreichs benachteiligen. Dieser Vorwurf schießt sicherlich weit über das Ziel hinaus, da nur ca. 5–10 % der technischen Normen sicherheitsrelevant sind. Allerdings stellt sich gerade bei den Sicherheitsnormen die Frage, inwieweit mit ihnen elementare Schutzbedürfnisse der Bürger befriedigt werden oder eben dieses Schutzziel nur als Mäntelchen dient, um deren protektionistische Zielsetzungen zu verschleiern. Resümee: Regulierungsansätze zur Produktsicherheit haben nicht nur einen ungehinderten Warenaustausch über die Landesgrenzen hinweg zu bewerkstelligen, sie müssen gleichzeitig der Angleichung des Sicherheitsniveaus dienen und mit den Bestrebungen der Mitgliedstaaten fertig werden, sich hinter der Regelungsautonomie im Bereich der Produktsicherheit (Art. 36 EWGV) aus protektionistischen Motiven heraus zu verschanzen.

## 2. Der alte „gescheiterte“ Ansatz: Administrative Einzelfallregulierung von Produktsicherheit

Der Handlungsrahmen ergibt sich aus dem Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse aus dem Jahre 1969<sup>5</sup>. Das Programm zielt nicht in erster Linie auf Schaffung einheitlicher Standards zur Gewährleistung von Produktsicherheit, sondern im Sinne der Negativintegration vor allem auf die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen. Produktsicherheit wird nur insofern zum Regulierungsziel als die EG mit dem Programm auf die Unterschiede der nach Artikel 36 grundsätzlich zulässigen mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften reagiert, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum Schutze der Gesundheit die Beschaffenheit und die Konstruktion von Waren normieren und hierfür behördliche Kontrollen und Genehmigungen vorsehen.

Das Programm entfaltet Wirkungen für die Regulierung von Produktsicherheit nur insofern, als im Einzelfall eine Richtlinie im Sinne des Artikel 100 EWG-Vertrages verabschiedet worden ist. Sämtliche von der Kommission erarbeiteten Richtlinienvorschläge bedürfen der Zustimmung des Ministerrates. Ihren administrativen Charakter behalten die Richtlinien jedoch insofern, als im Ministerrat *de facto* die jeweiligen Fachministerien der Länder über die Verabschiedung der Richtlinie entscheiden.

Konstitutiv für diesen administrativen Regulierungstyp ist neben der Notwendigkeit der Konkretisierung der rechtlichen Rahmenregelung Programm oder Rahmengesetz, die Festlegung des Sicherheitsniveaus in der Verordnung bzw. der Richtlinie selbst. Nur diese geben Auskunft darüber, welche Anforderungen an Produktion und Vertrieb eines bestimmten als gefährlich erkannten Produkts gestellt werden. Dies geschieht durch die Aufnahme technischer Details in die Einzelregelung selbst oder durch Verweis auf eine bestimmte technische Norm.

Großer Erfolg war diesem Regulierungsansatz auf EG-Ebene nicht beschieden. Am Jahresende 1984 waren auf dem vom Programm zum Abbau technischer Handelshemmnisse erfaßten Gebiet insgesamt 173 Richtlinien mit stark voneinander abweichenden Regelungsansprüchen und von sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Tragweite verabschiedet<sup>6</sup>. Die EG selbst sieht das Modell der Einzelregulierung als gescheitert an und hebt die positiven Erfahrungen hervor, die mit der Niederspannungsrichtlinie gemacht werden konnten.

## 3. Der „neue“ perspektivische Ansatz: Die deutsche Selbstregulierung als Modell für Europa

Die Niederspannungsrichtlinie aus dem Jahre 1973<sup>7</sup>, ebenfalls erlassen im Zuge der Umsetzung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse, reproduziert das Regulierungsmodell des deutschen Gerätesicherheitsgesetzes vormaligen Maschinenschutzgesetzes aus dem Jahre 1968/1979. An die Stelle des Verweises auf die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ im deutschen Gerätesicherheitsgesetz tritt in der Niederspannungsrichtlinie die Bezugnahme auf „grundlegende Sicherheitsanforderungen“. Eine direkte Bezugnahme auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der Niederspannungsrichtlinie scheidet, weil es ein solches gemeinsames Verständnis der Regeln der Technik auf EG-Ebene nicht gibt. Mit der EntschlieÙung des Ministerrates vom 7.5.1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung ist das deutsche Modell zum konstituierenden Prinzip im gesamten Bereich des „Rechts der Technik“ geworden.

Es beinhaltet den Versuch, mit einem neuen Regulierungstyp dem alten Ziel, der Schaffung eines Binnenmarktes, näher zu kommen. Wiederum wird die Produktsicherheit nur relevant unter dem Blickwinkel der Beseitigung technischer Handelshemmnisse, die aus unterschiedlichen Schutzniveaus der Mitgliedstaaten resultieren. Der Sache nach sieht das neue Konzept eine Modellrichtlinie vor, die je nach Bedarf als flexibles Instrument in einer Einzelrichtlinie konkretisiert werden kann, um bestimmte Sektoren der Industrie oder des Handels, bestimmte Produkte oder bestimmte Gefahrentypen EG-weit zu regeln. Die konstitutiven Elemente des neuen Regulierungsansatzes sind in vier grundlegenden Anforderungen niedergelegt, die bei der Konkretisierung der Modellrichtlinie in Einzelrichtlinien berücksichtigt werden müssen:

1. Die je nach Bedarf zu erlassenden Einzelrichtlinien beschränken sich darauf, die *grundlegenden Sicherheitsanforderungen* festzulegen. Damit haben wir auf europäischer Ebene nun erstmals ein Verweissystem auf technische Normen. Das Sicherheitsniveau wird nicht mehr in einzelnen Richtlinien konkret bestimmt, ausschlaggebend sind vielmehr die privat erarbeiteten technischen Standards.
2. Zuständig für die Erarbeitung der technischen Standards, die die grundlegenden Sicherheitsanforderungen konkretisieren, sind die europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC. Dabei handelt es sich um die Dachorganisation der privaten nationalen Normungsinstitutionen auf europäischer Ebene im elektrotechnischen Bereich (CENELEC) und im gesamten sonstigen Wirtschaftsbereich (CEN)<sup>8</sup>.
3. Die Hersteller und Adressaten einer Richtlinie sind nicht gezwungen, sich an die Normen, die von CEN und CENELEC erarbeitet werden, zu halten. Sie können auch einen anderen Weg wählen, um die grundlegenden Sicherheitsanforderungen zu erfüllen.
4. Wenn sie ihre Produkte auf der Basis harmonisierter (d. h. von CEN/CENELEC erstellter Normen) bzw. nationaler Normen, die den Sicherheitszielen genügen, herstellen, sind die nationalen Fachbehörden verpflichtet, eine Übereinstimmung mit den grundlegenden Sicherheitsanforderungen anzunehmen. Dies bedeutet: Derart hergestellte Produkte können prinzipiell innerhalb der Europäischen Gemeinschaft frei zirkulieren.

Noch ist keine Richtlinie auf der Basis der vier Anforderungen erstellt worden. Sichtbar wird jedoch auch ohne Umsetzung bereits der veränderte Regulierungsansatz. Die Modellrichtlinie beansprucht, den freien Warenverkehr und die Produktsicherheit *umfassend* zu regeln. Die Einzelfallregulierung taugt für eine solche Zielsetzung schon deshalb nicht, weil sie nur *punktuell* einsetzbar ist. Umgekehrt ist nicht zu verkennen, daß auch die Modellrichtlinie erst konkretisiert werden muß, also beide Regulierungsmodelle letztlich nur sektoral bzw. problembezogen wirken. Viel entscheidender ist letztlich die der Modellrichtlinie inhärente Verschiebung der Definitionsmacht von Produktsicherheit. Damit verbunden ist nämlich die Ablösung des administrativen Regulierungstyps durch die Selbstregulierung auch auf mitgliedstaatlicher Ebene. Denn die vier Grundsätze der Modellrichtlinie geben nicht nur *cum grano salis* die Basis des deutschen Gerätesicherheitsgesetzes wider, sie beschreiben gleichermaßen den Regelungsrahmen der zukünftigen englischen Sicherheitsregulierung<sup>9</sup> und wohl auch der zukünftigen französischen Sicherheitsregulierung<sup>10</sup>. Da diese drei Länder zusammengenommen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die größte Wirtschaftskraft haben, dürfte da-

von auszugehen sein, daß die restlichen Mitgliedstaaten dem Vorbild dieser Länder folgen werden. Eine ganz andere Frage ist, ob sie nach Erlaß der Modellrichtlinie nicht sogar zu diesem Schritt verpflichtet sind.

### *III. Einbettung der Regulierungsmodelle in die Diskussion um die staatliche Wirtschaftsregulierung*

#### 1. Verortung der beiden Regulierungsmodelle im Paradigma marktkonform/marktkompensatorisch

Die Einzelfallregulierung ist scheinbar marktkorrigierend, weil sie hinsichtlich eines bestimmten Produktes bzw. eines bestimmten Gefahrentyps ein Marktversagen unterstellt, das aus dem zu niedrigen freiwilligen/marktlichen Sicherheitsniveau resultiert und nun kompensatorisch korrigiert werden muß, indem das Sicherheitsniveau staatlich festgesetzt wird. Diesem Bilde folgend wäre die Selbstregulierung mit ihrem Verweis auf die technischen Standards marktkonform, weil sie auf die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit von privaten Normungsorganisationen vertraut, die in einem von der beteiligten Wirtschaft selbst organisierten Findungsprozeß das Sicherheitsniveau in einer technischen Norm konkretisieren. Marktlich wäre ein solcher Prozeß insofern zu nennen, als die Normungsorganisationen privat und nicht staatlich determiniert sind; wettbewerblich, weil die technischen Normen das Sicherheitsniveau nicht verbindlich festlegen, um einen Marktschließungseffekt und eine daraus resultierende mögliche Innovationsfeindlichkeit zu vermeiden. Läßt man die Schwierigkeiten beiseite, die eine Zuordnung privat organisierter Normen in die Kategorien Markt und Wettbewerb bei detaillierter Analyse bereitet<sup>11</sup>, so scheint eine Klassifizierung der Einzelregulierung als marktkorrigierend und der Selbstregulierung als marktkonform möglich zu sein.

Eine derartige Betrachtung ist jedoch zu sehr auf den vordergründigen Einsatz der Regulierungsinstrumente beschränkt. Die Einzelregulierung erscheint als marktkorrigierend, weil die Europäische Gemeinschaft als Akteur in den Markt eingreift, die Selbstregulierung als marktkonform, weil die Europäische Gemeinschaft die Aufgabe der Bestimmung der Sicherheit an private Normungsorganisationen nämlich CEN und CENELEC delegiert. Notwendig erscheint es vielmehr, dem Zusammenspiel von Aktivitäten der Kommission/des Ministerrats einerseits und privater Fachkompetenz bei CEN/CENELEC andererseits im Prozeß der Sicherheitsregulierung verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei ist der eigentliche *Normengenerierungsprozeß* in den technischen Gremien der privaten Normungsorganisationen CEN/CENELEC streng zu trennen von der Verwertung der dort einmal gefundenen technischen Norm im „Gesetzgebungsverfahren“ des Artikel 100 EWG-Vertrag. Erst eine solche Binnenperspektive macht den Blick frei auf die *vielfältige Kooperation* zwischen der EG-Kommission bzw. dem Ministerrat einerseits und den europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC andererseits, die sowohl auf der EG-Ebene der Normgenerierung als auch auf der Ebene des Gesetzgebungsverfahrens stattfindet. Demgegenüber tritt die Bedeutung des Regulierungsmodells, Einzelregulierung und Selbstregulierung mit Normenverweis in den Hintergrund. Sie bezieht sich ohnehin nur auf die Ebene des Gesetzgebungsverfahrens. Dort jedoch kommt die „marktkorrigierende“ Einzelregulierung ohne private Fachkompetenz in der Konkretisierung des Sicherheitsniveaus ebensowenig aus wie die „marktkonforme“ Festlegung des Sicherheitsniveaus im Modell der Selbstregulierung ohne Zutun der EG-Kommission bzw. des Ministerrats abläuft.

## 2. Funktionsbedingungen des zweistufigen Rahmenkontrollmodells von Produktsicherheit

Von einem zweistufigen Rahmenkontrollmodell sprechen wir insofern, als eine rechtliche Kontrolle erstmals auf der Ebene der Normgenerierung ansetzen kann. Daran schließt sich eine Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens entweder in Form der Einzelregulierung oder in Form eines Normverweises an. Es kommt nun darauf an herauszufinden, was das Recht auf beiden Ebenen der Regulierung an Vorgaben für die Realisierung von Produktsicherheit leistet und wie die diagnostizierte Kooperation zwischen CEN/CENELEC und EG-Kommission/Ministerrat tatsächlich aussieht.

(a) *Rechtliche Vorgaben im Normgenerierungsprozeß* – Im Zuge der Umsetzung des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse stellte sich sehr schnell heraus, daß die EG-Kommission auf die bei CEN und CENELEC angehäufte Fachkompetenz in der Ausarbeitung von Einzelrichtlinien angewiesen war.

Um eine Zusammenarbeit zu garantieren, trat die EG-Kommission in Verhandlungen mit beiden europäischen Normungsorganisationen ein, die jedoch nicht zu einem formalen Abschluß gebracht wurden, weil es der Kommission an Kompetenz mangelte, bindende Absprachen zu treffen<sup>12</sup>. Erst die Entschließung des Rates vom 16. Juli 1984<sup>13</sup> ebnete der Kommission den Weg, Kompetenzen an CEN/CENELEC zu delegieren. Im November 1984<sup>14</sup> trafen die Kommission und CEN/CENELEC dann eine Vereinbarung, die den Hintergrund für den zweiten Grundsatz der Modellrichtlinie bildet, wonach die Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen prinzipiell in die Hände von CEN und CENELEC gelegt wird. Der Sache nach bedeutet die Delegation eine Anerkennung der Autonomie von CEN/CENELEC. Die EG behält sich allerdings die Möglichkeit vor, CEN/CENELEC ein Mandat zu erteilen und ggf. selbst die technischen Standards festzusetzen. Als Gegenleistung haben CEN und CENELEC sich bereit erklärt, das Verfahren der Normsetzung für die Kommission und die beteiligten Verkehrskreise „insbesondere staatliche Behörden, Industrie, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften“ zu öffnen, sofern sie dies wünschen. Inhaltliche Vorgaben für die Ausarbeitung der Normung enthält das Abkommen insofern, als CEN/CENELEC sicherstellen wollen, daß die ausgearbeiteten Normen „den wesentlichen Anforderungen zum Schutze der Bürger (Sicherheit, Gesundheit ...), ... genügen.“ Den Hintergrund für das Abkommen bildet die Bereitschaft der Kommission, die Normungsarbeit von CEN/CENELEC in den nächsten Jahren durch nennenswerte finanzielle Zuwendungen zu unterstützen.

Die Kommission tritt mit dem Abschluß des Staatsvertrages in die Fußstapfen des Regulierungsmodells der Bundesrepublik Deutschland. In Ergänzung des Maschinenschutzgesetzes von 1968 hatte nämlich die damalige Bundesregierung mit dem Deutschen Institut für Normung e. V. (DIN) einen Staatsvertrag geschlossen<sup>15</sup>. Dieser Staatsvertrag bildete nicht nur die Vorlage für das Abkommen der Kommission mit CEN/CENELEC, sondern auch für die Rechtsbeziehungen der britischen<sup>16</sup> bzw. französischen Regierung<sup>17</sup> zu den nationalen Normungsorganisationen.

(b) *Rechtliche Vorgaben im Gesetzgebungsverfahren* – Diese Vorgaben differieren erheblich zwischen dem Modell der Einzelregulierung im Zuge des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse und dem Normenverweis im Rahmen der Modellrichtlinie.

Im Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 100 EWG-Vertrag via Einzelregulierung hält der Ministerrat die Regelungshoheit in Händen. Bei der Konkretisierung der in der Rechtsnorm niedergelegten technischen Details zur Festsetzung des Sicherheitsniveaus ist ein Rückgriff auf die Arbeit der privaten nationalen/europäischen Normungsorganisationen erforderlich. Dies kann in zweierlei Weise geschehen: Im Wege der starren Verweisung auf eine technische Norm oder im Wege der Integration technischer Details in die Rechtsvorschrift – Richtlinien nach Art. 100 EWG-Vertrag oder nationale Verordnung selbst. Verbraucher sind an diesem Prozeß der Festsetzung des Sicherheitsniveaus nicht beteiligt.<sup>18</sup>

Die Modellrichtlinie verlangt die Festlegung grundlegender Sicherheitsanforderungen in einer Einzelrichtlinie nach Art. 100 EWG-Vertrag durch den Ministerrat. Dieser hat unter Beachtung der vier Grundsätze der Modellrichtlinie überdies zu entscheiden, welche Bereiche von der Einzelrichtlinie erfaßt werden sollen. Die grundlegenden Sicherheitsanforderungen dürften dem Katalog der Niederspannungsrichtlinie mit einer vagen Umschreibung von Schutzziele nachgebildet werden. Eine Einigung innerhalb des Ministerrates müßte deshalb möglich sein, zumal der Rat in der Entschließung vom 16. Juli die prinzipielle Gleichrangigkeit der Sicherheit innerhalb der Mitgliedstaaten der EG hervorgehoben hat<sup>19</sup>.

Zündstoff bietet dagegen die Umschreibung der Verbrauchererwartung an das technische Niveau in den Produkten. Die Modellrichtlinie spricht von „zweckgerechter Benutzung“, bei der keine Gefahr für die Sicherheit von Personen auftreten darf; sieht aber im Hinblick auf den Verbraucherschutz die Möglichkeit vor, an die „voraussichtliche Benutzung“ anzuknüpfen. Das Gerätesicherheitsgesetz verwendet den Terminus „bestimmungsgemäße Verwendung“, das französische Sicherheitsgesetz dagegen den „voraussichtbaren Fehlgebrauch“.

Ist die Einzelrichtlinie einmal erlassen, bleibt es scheinbar CEN/CENELEC vorbehalten, die grundlegenden Sicherheitsanforderungen in technische Normen umzugießen. Eine Konkretisierung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen kann aber auch über die nationalen Normen gewährleistet werden. Die EG-Kommission übt eine Kontrolle über die Konkretisierung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen insofern aus, als nur solche von CEN/CENELEC erarbeiteten technischen Normen bzw. ihr von den Mitgliedstaaten gemeldeten nationalen Normen eine Selbstbindung im Sinne des 4. Grundsatzes der Modellrichtlinie herbeiführen, deren Übereinstimmung mit der Generalklausel von ihr attestiert wurde. Derart EG-seitig sanktionierte Normen werden nach Anhörung des ständigen Ausschusses in eine besondere Liste aufgenommen und im Amtsblatt der EG öffentlich bekannt gemacht. Verbraucher sind im ständigen Ausschuss nicht vertreten. Dieser setzt sich aus von Mitgliedstaaten benannten Vertretern zusammen, die sich von Sachverständigen oder Beratern unterstützen lassen können. Dies läuft im Ergebnis auf ein Gremium hinaus, in dem je ein Regierungsvertreter und ein Vertreter der nationalen Normungsorganisationen die Interessen des Mitgliedstaates wahrnehmen. Das gesamte Anerkennungsverfahren ist dem Deutschen Gerätesicherheitsgesetz nachgebildet. Besondere Prüfkriterien für das Anerkennungsverfahren sind nicht vorgesehen. Die Kommission hat sich an den „grundlegenden Sicherheitsanforderungen“ bzw. „an der voraussichtlichen Benutzung“ zu orientieren.

### 3. Verortung des zweistufigen Rahmenkontrollmodells in der staatlichen Wirtschaftsregulierung

(a) Mit dem Übergang von der Einzelregulierung zur Modellrichtlinie mit Normenverweis ist ein Teilrückzug der EG aus der Sicherheitsregulierung verbunden.

Diesem Kompetenzverlust der EG entspricht eine wachsende Bedeutung privater Normungsorganisationen in der Feststellung der Produktsicherheit.

Während bei der Einzelregulierung die EG mit ihren Organen Kommission/Ministerrat den Prozeß der Festlegung der Sicherheitsniveaus in den Händen hält, auch wenn auf die Arbeit der europäischen Normungsorganisationen zurückgegriffen wird, schafft die Modellrichtlinie die Voraussetzungen für einen Feinabstimmungsprozeß der Interessen der EG, der Mitgliedstaaten und der nationalen Normungsorganisationen im ständigen Ausschuß.

Der Ministerrat legt in der Einzelrichtlinie nur noch die grundlegenden Sicherheitsanforderungen fest, die Entscheidungshoheit über die Konkretisierung wird in der Modellrichtlinie formal an die Kommission abgegeben. Damit fällt jener mühselige Prozeß des Ringens um die Einstimmigkeit im Ministerrat weg, die den Erlaß von Einzeldirektiven im Rahmen des Programms zum Abbau technischer Handelshemmnisse so erschwert hatte. Doch damit nicht genug. Das Umsetzungsverfahren der Modellrichtlinie ist so konstruiert, daß die Kommission ihre Entscheidungskompetenz faktisch nicht gegen das Votum des ständigen Ausschusses wahrnehmen kann und wohl auch nicht soll. Denn die Modellrichtlinie delegiert die Definitionsmacht nicht direkt und ausnahmslos an die Vertreter der Normungsorganisationen, sondern formal zunächst an die Mitgliedstaaten. Abgesehen davon, daß der EWG-Vertrag einen anderen Weg gar nicht zuließe, ist es das erklärte Ziel der Modellrichtlinie, die Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen Vertretern der nationalen Normungsorganisationen unter einen Einigungszwang zu setzen. Der Einigungszwang ist politisch nicht technisch determiniert. Diese Stoßrichtung wird noch deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, daß eine Harmonisierung im Wege der Ausarbeitung europäischer Normen von CEN/CENELEC nur langsam voranschreitet und die EG mit der Modellrichtlinie eine Harmonisierung der technischen Normen mittels einer nur politisch determinierten Angleichung der nationalen Normen entscheidend beschleunigen will. Die Harmonisierung der technischen Normung hat einerseits die Funktion, Lücken zu füllen, die die nationalen Normen lassen. Andererseits kann das langfristig zu erreichende Ziel nur darin bestehen, eine technische Angleichung des Sicherheitsniveaus anzustreben.

Vor allem im Hinblick auf die Funktion der nationalen Normen sollen unter Federführung der Kommission Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten und politisch verantwortliche Vertreter der nationalen Normungsorganisationen versuchen, die Ziele der Schaffung eines Binnenmarktes, der Garantie von Produktsicherheit und der Verhinderung von Protektionismus auf einen Nenner zu bringen. Dies schließt eine Überprüfung der im Normgenerierungsprozeß von CEN/CENELEC gefundenen Ergebnisse auf die identischen Ziele nicht aus. Klar ist nur: die technische Festlegung von Produktsicherheit soll im ständigen Ausschuß – ob europäische oder nationale Normen – nicht mehr diskutiert werden. Überspitzt formuliert hat der ständige Ausschuß die Funktion, einen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen sich die europäische Industrie repräsentiert über ihre Normungsorganisationen einigen soll.<sup>20</sup> Lassen sich die Regierungsvertreter in diesen Prozeß einbinden, konkretisiert der ständige Ausschuß *de facto* Artikel 36 EWG-Vertrag. Es dürfte Mitgliedstaaten nämlich schwerfallen, trotz ihrer Zustimmung im ständigen Ausschuß im Nachhinein einen Alleingang in der Festlegung der Produktsicherheit zu wagen.

(b) Der Teilrückzug der EG in Gesetzgebungsverfahren führt trotz der zunächst vordringlichen Ausrichtung der Modellrichtlinie an der Notwendigkeit der Angleichung nationaler Normen zu einer Politisierung des Normgenerierungsprozesses.



Denn als Folge der Harmonisierung nationaler Normen entsteht ein erheblicher Druck auf CEN/CENELEC ihre Normungsarbeit zu intensivieren, um nicht aus der Harmonisierung der technischen Normen herausgedrängt zu werden. Umgekehrt benötigt die EG CEN/CENELEC, um ihnen kurzfristig ein Mandat für die Ausweitung einer politisch wichtigen Norm zu erteilen (bleifreies Benzin) bzw. um langfristig die Zersplitterungstendenzen, die eine Angleichung nationaler Normen mit sich bringt, einzufangen. Dieses Wechselspiel gegenseitiger Abhängigkeit mündete in dem 1984 geschlossenen Abkommen. Eine Politisierung ist damit insofern verbunden, als die Kommission CEN/CENELEC nur deshalb als europäische Normungsorganisationen anerkennen konnte, weil diese von der EG-Kommission gleichzeitig auf die Ziele der Modellrichtlinie verpflichtet werden. Natürlich ist der europäischen Normung immer schon die Vorstellung inhärent gewesen, einen freien Warenverkehr in den Grenzen der Mitgliedsorganisationen von CEN/CENELEC herzustellen und die Produktsicherheit zu garantieren. Diese Arbeit war eher technisch als politisch determiniert. Mit der Übernahme der öffentlichen Aufgabe im Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft verbunden ist jedoch eine Verschiebung bzw. Ausdehnung der Perspektive der Normungsarbeit. Europäische Normung hat im Modell aufgehört, ein Reservat von Technikern zu bilden, politische Interessen wirken auf den Normungsprozeß ein. Dies zeigt sich äußerlich in der Umgestaltung des Normgenerierungsprozesses. Vertreter der Kommission und der beteiligten Verkehrskreise nehmen an der Normung teil. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, um die Sicherheitsphilosophie der Techniker verbraucherpolitisch aufzuladen.<sup>21</sup> Nicht mehr der bestimmungsgemäße Gebrauch sondern mehr und mehr der voraussehbare Fehlgebrauch kann zum Orientierungsmaßstab für die Produktsicherheit werden. Damit aber hätten Verbrauchererwartungen an die Konstruktion des Produkts auch formell Berücksichtigung in der Normung gefunden.

(c) Die Teilprivatisierung der Produktsicherheit zwingt zu einer Öffnung des Verfahrens auf beiden Ebenen des zweistufigen Rahmenkontrollmodells; nur so kann die EG ihren Teilrückzug aus der Produktsicherheit legitimieren – Die EG hat im ersten wie im zweiten Verbraucherschutzprogramm<sup>22</sup> als Grundrecht den Schutz der Verbraucher vor Gefahren für ihre Sicherheit und ihre Gesundheit anerkannt. Damit hat die EG sich selbst die Aufgabe gestellt, für die Sicherheit der Verbraucher in der Europäischen Gemeinschaft zu sorgen. Wenn sie sich nun aus der Sicherheitsregulierung teilweise zurückzieht, muß sie den Verbrauchern auf europäischer Ebene ein Äquivalent anbieten. Dieses besteht in der den Verbrauchern erkaufte Teilnahme am Normierungsprozeß von CEN/CENELEC. Langfristig wird die EG nicht daran vorbeikommen, die Verbraucher auch an der Arbeit des ständigen Ausschusses zu beteiligen.

Im „neuen“ Regulierungsmodell der EG sollen die Verbraucher durch Eigenengagement die Lücke füllen, die die EG mit ihrem Rückzug aus der versprochenen Sicherheitspolitik gelassen hat: Beteiligung als Alibi für Privatisierung!

(d) Mit der Öffnung des Verfahrens der Normgenerierung und langfristig der Gesetzgebung für die beteiligten Verkehrskreise ist das Sicherheitsregulierungsmodell mit Normenverweis weitgehend unabhängig von wirtschaftspolitischen Strömungen geworden.

Die Modellrichtlinie beinhaltet den Versuch, eine marktkorrigierende Produktsicherheitsregulierung langfristig überflüssig zu machen. Dies kann gelingen, wenn die Mitglieder des ständigen Ausschusses die konfligierenden Ziele freier Warenverkehr und Produktsicherheit miteinander vereinbaren können. Damit wäre aber auch über die Eigenständigkeit von Produktsicherheit als Regulierungsgegenstand entschieden. Denn Produktsicherheit erscheint in der Modellrichtlinie als Bestandteil und nicht als Aliud eines prinzipiell erstrebenswerten freien Warenverkehrs; aber nicht als gleichgewichtiger Bestandteil sondern nur als Mittel zum Zweck. Mitgliedstaatliche Politik zur Regulierung von Produktsicherheit soll sich nicht mehr als Handelshemmnis auswirken können. *Überspitzt: Alle mitgliedstaatlichen Maßnahmen, die nicht die relativ engen Voraussetzungen des Schutzklauselverfahrens der Modellrichtlinie erfüllen, sind einem generalisierten Protektionismus-Vorwurf ausgesetzt. Wirtschaftspolitische Strömungen lassen sich in dieses Selbstregulierungsmodell integrieren, ohne die prinzipielle Aufgabenverteilung zwischen den EG-Organen, den Mitgliedstaaten und den Normungsorganisationen zu sprengen. Eine eher marktkorrigierend-interventionistische Wirtschaftspolitik würde den Einfluß der politischen Instanzen auf den Normgenerierungsprozeß und auf das Gesetzgebungsverfahren erhöhen. Er müßte sich konsequenterweise in einer verstärkten Umorientierung der Sicherheitsphilosophie auf Verbrauchererwartungen äußern.<sup>23</sup> Umgekehrt erlauben konservative Strömungen, den Einfluß politisch staatlicher Instanzen und der beteiligten „Verkehrskreise“ (d. h. auch der Verbraucher) beliebig zurückzuschrauben.<sup>24</sup>*

#### 4. Konsequenzen des „neuen“ Selbstregulierungsmodells der EG für die Organisation der Nachmarktkontrolle

Die bisherige Analyse konzentrierte sich auf die verschiedenen Formen präventiver Sicherheitsregulierung. Für eine Verortung der Sicherheitsregulierung in der staatlichen Wirtschaftsregulierung erweist sich diese Sichtweise als zu kurz gegriffen, da sie Auswirkungen des Selbstregulierungsmodells auf nachgeschaltete Möglichkeiten der Sicherheitsregulierung außer Acht läßt. Genau diese gewinnen jedoch im Zuge der Ausbreitung des Selbstregulierungsmodells an Bedeutung.

(a) In dem Maße, wie die EG die Definition in der Produktsicherheit aus der Hand gibt, wächst die Notwendigkeit zum Aufbau einer vom Selbstregulierungsmodell abgekoppelten Nachmarktkontrolle. Denn die Modellrichtlinie räumt der EG keinerlei Möglichkeiten ein, das im ständigen Ausschuss einmal konsentrierte Ergebnis von sich aus zu ändern. Sieht man von spektakulären Ereignissen (Unfällen – Spanisches Olivenöl) oder hohem politischen Außendruck (Waldsterben – Blei im Ben-

zin) ab, bleibt der EG nur der Weg, eine Veränderung des Sicherheitsniveaus in den einzelnen Normenausschüssen anzuregen. Tatsächlich gibt es kein auf die EG-Organe zugeschnittenes *Verfahren* etwa zur periodischen Überprüfung einmal in die Normenliste aufgenommenener nationaler bzw. europäischer Normen.

Die administrative Überwachung der technischen Normung obliegt nach dem neuen Konzept vordringlich den mitgliedstaatlichen Fachbehörden. Diese können eine Revision des zunächst im ständigen Ausschuss festgelegten und in der Normenliste festgeschriebenen Sicherheitsniveaus erreichen, wenn sie das Schutzklauselverfahren in Gang bringen. Dies geschieht automatisch, wenn ein Mitgliedsland den Import eines Produktes zurückweist, obwohl es dem in der Normenliste festgeschriebenen Sicherheitsniveau entspricht. Über das Schutzklauselverfahren erhält die EG ihre formale Entscheidungsposition zurück. Jedoch bedeutet das Schutzklauselverfahren im Ergebnis eine Wiederaufnahme der Tätigkeit des ständigen Ausschusses. Genau das kann die Kommission aber auch ohne Einspruch eines Mitgliedsstaates erreichen, wenn sie der Auffassung ist, daß eine harmonisierte bzw. eine nationale Norm aus der Normenliste gestrichen werden soll. Es ist jedoch kaum vorstellbar, daß die EG-Kommission von dieser Befugnis Gebrauch macht. Richten sich die Vorbehalte gegen eine nationale Norm, bedeutet eine Intervention der Kommission der Sache nach eine Verurteilung eines einzelnen Mitgliedsstaates. Handelt es sich um eine europäische Norm, sitzt die Kommission im ständigen Ausschuss eben jenen Leuten gegenüber, die bei CEN/CENELEC die Entscheidungen zu verantworten haben.

Angesichts der völligen Ausgrenzung der Organe der EG aus der Nachmarktkontrolle kann es nicht verwundern, daß diese bemüht ist, sich außerhalb des Selbstregulierungsmodells Möglichkeiten zu verschaffen, die Produktsicherheit im Binnenmarkt zu kontrollieren. Als insoweit vorbereitende Maßnahme ist der Aufbau von Gefahrenaustausch- und Unfallinformationssystemen zu verstehen. Das 1984<sup>25</sup> vom Ministerrat verabschiedete Gefahrenaustauschsystem verpflichtet die in den Mitgliedstaaten verantwortlichen Fachbehörden (in der Bundesrepublik die Bundesanstalt für Arbeitsschutz) der EG solche Produkte zu melden, deren Gefährlichkeit sich auf dem nationalen Markt herausgestellt hat. Das von der Kommission nach Durchführung eines Modellversuchs vorgeschlagene Unfallinformationssystem<sup>26</sup> soll die Voraussetzung dafür schaffen, EG-weit vergleichbare Daten über Unfälle mit Konsumgütern im Haushalts- und Freizeitbereich zusammenzustellen. Weder das Gefahrenaustausch- noch ein mögliches Unfallfassungssystem zielt auf eine Kontrolle des in den technischen Standards festgelegten Sicherheitsniveaus. Das Unfallfassungssystem erfüllt eher sozialpolitische Aufgaben, während das Gefahrenaustauschsystem vor allem dem Zweck dient, EG-weit vertriebene Produkte aus dem Verkehr ziehen zu können, wenn sich deren Gefährlichkeit herausgestellt hat. Allerdings verschaffen diese eher indirekt wirkenden Mechanismen der Nachmarktkontrolle der EG keine Kompetenzen, Warnungen zu veröffentlichen oder gar Rückrufe zu starten. Gleichwohl tritt in den Auseinandersetzungen um die Etablierung derartiger Überwachungs- und Informationsmechanismen deutlich das Bestreben der EG zutage, Kompetenzen, die auf eine mögliche Nachmarktkontrolle ausgerichtet sind, an sich zu ziehen.

(b) Der Teilrückzug des Ministerrates bzw. der Kommission aus der präventiven Sicherheitsregulierung erhöht die Bedeutung von Möglichkeiten des Europäischen Gerichtshofs wie der nationalen Gerichte im Rahmen der Produzentenhaftungs-

richtlinie<sup>27</sup> die Anforderungen an die Produktsicherheit zu definieren. Insofern trägt die Teilprivatisierung im zweistufigen Rahmenkontrollmodell zur Notwendigkeit bei, eine Nachmarktkontrolle der Produktsicherheit auf dem Umweg über eine europäische Produzentenhaftung herbeizuführen.

Im Zusammenhang mit der Modellrichtlinie ergibt die als allseits überraschend empfundene Einigung im Ministerrat über die Verabschiedung der Produzentenhaftungsrichtlinie einen Sinn. Sie schafft die Voraussetzung für eine Nachmarktkontrolle durch den Europäischen Gerichtshof selbst insofern, als dieser zumindest für alle Mitgliedsländer verbindlich die Sicherheitsanforderungen festlegen kann. Sobald die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der Produzentenhaftungsrichtlinie in nationales Recht nachgekommen sind, kann der Europäische Gerichtshof nämlich von der Kommission mit der Frage befaßt werden, inwieweit die Sicherheitsanforderungen der Produzentenhaftungsrichtlinie mit den Sicherheitsanforderungen der Modellrichtlinie vereinbar sind. Während nämlich die Modellrichtlinie von „zweckgerechter“ Benutzung bzw. „voraussichtlicher Benutzung“ spricht, definiert die Produzentenhaftungsrichtlinie ein Produkt als fehlerhaft, wenn es nicht die Sicherheit bietet . . . die man unter Berücksichtigung aller Umstände, insbesondere . . . des Gebrauchs des Produkts, mit dem billigerweise gerechnet werden kann, . . . zu erwarten berechtigt ist.“ Eine Interpretation der im Fehlerbegriff konkretisierten Sicherheitsanforderung wirkt notwendig auf die Prüfkriterien im Normgenerierungsverfahren von CEN/CENELEC bzw. im Gesetzgebungsverfahren via ständigen Ausschuß zurück.

Die Überprüfung des in den technischen Normen konkretisierten Sicherheitsniveaus legt die Produzentenhaftungsrichtlinie in die Hände der nationalen Gerichte. Dies allein deswegen, weil die Produzentenhaftungsrichtlinie keinerlei Bindung an die im Wege der Modellrichtlinie erarbeiteten europäischen bzw. nationalen Normen vorsieht. Es steht den nationalen Gerichten also frei, in ihrer Entscheidung über das in der europäischen Normenliste festgelegte Sicherheitsniveau hinauszugehen.<sup>28</sup> Eine ganz andere Frage ist, welche handelshemmende Wirkung eine unterschiedliche Festlegung des Sicherheitsniveaus durch die nationalen Gerichte entfalten kann.

#### *IV. Zu den Leistungsmöglichkeiten des Selbstregulierungsmodells für die Durchsetzung von Verbraucherinteressen*

##### **1. Vermachtung der Sicherheitsphilosophie durch die Normungsorganisationen**

Im Anschluß an den Erlaß der Niederspannungsrichtlinie im Jahre 1973 hat CENELEC das Memorandum Nr. 2 „Erarbeitung von Normen für sicherheitsgerechtes Gestalten elektrischer Betriebsmittel“ vorgelegt. Dieses Memorandum spiegelt die Sicherheitsphilosophie wider, die CENELEC bei der Erarbeitung von Normen im Rahmen des Anwendungsbereichs der Niederspannungsrichtlinie zugrundelegen will. Denkbar ist eine Ausdehnung bzw. Umarbeitung des CENELEC-Memorandums Nr. 2 für die gesamte sicherheitsrelevante Normung auch nicht elektrischer Produkte. Denn hier kann auf das Vorbild der Bundesrepublik zurückgegriffen werden, wo das Deutsche Institut für Normung und die Deutsche Elektrotechnische Kommission einheitliche „Allgemeine Leitsätze für das sicherheitsgerechte Gestalten technischer Erzeugnisse“ im Jahre 1979 erarbeitet hatten, um die Existenz von zwei „Sicherheitsgrundnormen“ für den elektrotechnischen und für den sonstigen Bereich zu vermeiden.<sup>29</sup>

Als die Verbraucher 1984 mit dem Abkommen zwischen der EG-Kommission und CEN/CENELEC erstmals die Möglichkeit erhielten, sich an der Normung zu beteiligen, stießen sie im Memorandum Nr. 2 auf ein festes Gefüge von allgemeinen Sicherheitsgrundsätzen, einseitig zugeschnitten auf die Bedürfnisse der europäischen Industrie. Die Vorabdefinition der Sicherheitsphilosophie im Memorandum Nr. 2 ist die notwendige Konsequenz der Delegation der Definitionsmacht für Produktsicherheit in der Niederspannungsrichtlinie an CENELEC. Inhaltlich drückt sich die Sicherheitsphilosophie der Wirtschaft in der Externalisierung der Verbrauchererwartungen aus der Bestimmung der technischen Sicherheit aus: anders ausgedrückt das Produkt ist sicher, der Mensch bringt durch seine Unzulänglichkeit die Risiken erst hervor. Ihren rechtlichen Ausdruck finden die divergierenden Ansätze der Sicherheitsphilosophie im Streit um die Orientierung des Sicherheitsniveaus am „bestimmungsgemäßen Gebrauch“ oder dem „voraussehbaren Fehlgebrauch“. Voraussehbarer Fehlgebrauch verlangt eine Einbeziehung des tatsächlichen Umgangs von Verbrauchern mit Gefahren in die technische Normung, bestimmungsgemäßer Gebrauch knüpft an das wünschbare Verhalten eines aufgeklärten Verbrauchers an.<sup>30</sup> Voraussehbarer Fehlgebrauch schließt überdies die Notwendigkeit ein, je nach Personenkreis zu differenzieren, der mit dem gefährlichen Produkt konfrontiert wird. Bestimmungsgemäßer Gebrauch legt es nahe, vom Durchschnittsverbraucher auszugehen und gerade die Gruppen aus der Sicherheitsnormung auszublenden, die besonders gefährdet sind, Kindern und alte Leute. Der Streit ist nicht akademisch. Derzeit versuchen die Verbrauchervertreter die Normung von Spielzeugen am voraussehbaren Fehlgebrauch auszurichten, eine Intention, gegen die sich CEN/CENELEC wehren.

Die gegensätzlichen Orientierungsraster wirken in die Wahl der technischen Sicherheitsmittel in die Konstruktion des Produkts hinein. Voraussehbarer Fehlgebrauch verlangt eine Konstruktion, die es ausschließt, daß die gefährdeten Benutzerkreise Schaden erleiden. Sicherheitsvorkehrungen werden in den Konstruktions- und Planungsprozeß des Produkts integriert. Genau umgekehrt erlaubt eine Orientierung am bestimmungsgemäßen Gebrauch, das Schadensrisiko auf den potentiellen Benutzer zu verlagern, indem dieser per Gebrauchsanweisung oder durch sonstige Vorkehrungen auf die Gefahren bei der Benutzung hingewiesen wird. Letztlich wiederholt sich im Streit um den bestimmungsgemäßen Gebrauch bzw. voraussehbaren Fehlgebrauch die Debatte um einen sozialstaatlichen marktkorrigierenden Verbraucherschutz bzw. einen informatrischen Verbraucherschutz.

## 2. Hindernisse in der Verbraucherbeteiligung

a) Abgesehen davon, daß das EG-Selbstregulierungsmodell eine Beteiligung der Verbraucher nur auf der Normgenerierungsebene vorsieht, ist diese Ebene jedenfalls langfristig wichtiger, weil sie in der inhaltlichen Ausgestaltung des Sicherheitsniveaus die politische Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren determiniert. Auf absehbare Zeit allerdings dürfte der Ausschluß der Verbraucher aus dem ständigen Ausschuß die Möglichkeiten einer Einflußnahme auf das europäische Sicherheitsniveau erheblich beschränken. Denn die Harmonisierung wird über die Angleichung nationaler Normen vorangetrieben, ein Prozeß, in dem die Mitarbeit von CEN/CENELEC formal nicht vorgesehen ist. Jedoch soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, als ob die Normungstätigkeit von CEN/CENELEC ausschließlich von politischen Vorgaben der EG abhängig ist. Diese Ausrichtung verbietet schon die Einbeziehung der EFTA-Länder in die europäischen Normungsorganisationen.

Das Abkommen zwischen der EG-Kommission und CEN/CENELEC ist bislang nicht verfahrensmäßig konkretisiert. Das Abkommen spricht lediglich von „beteiligen“ (die Verbraucher hatten ein Stimmrecht gefordert) und formuliert: „Die Kommission wird im gegebenen Falle zur Festlegung geeigneter Modalitäten beitragen“.

Obwohl die Modellrichtlinie noch nicht in Einzelrichtlinien umgesetzt worden ist, haben sich CEN/CENELEC mit Abschluß des Abkommens bereit erklärt, Verbraucher an der Normungsarbeit zu beteiligen. Erste Erfahrungen im Normenausschuß „Elektrische Haushaltsgeräte“ zeigen denn auch die Konsequenzen, die die fehlende Ausgestaltung der Verfahrensbeteiligung mit sich bringt. Verbraucher haben Schwierigkeiten, eine Diskussion über den Orientierungsmaßstab „voraussehbarer Fehlgebrauch“ zu initiieren. Sie müssen darum kämpfen, das Thema überhaupt auf die Tagesordnung zu bringen und eigene Positionspapiere als Dokumente der Normungsarbeit anerkannt zu bekommen. Ohne schriftlich niedergelegte Verfahrensgarantien haben Verbraucher nur die Wahl, entweder bei CENELEC um die Gewährung von Informations- und Zugangsrechten zu „betteln“ oder bei der EG vorstellig zu werden, um diese zu veranlassen, Druck auf CENELEC auszuüben.

Selbst wenn sich diese Anfangsschwierigkeiten mittels einer Ausgestaltung der Verfahrensgarantien beseitigen ließen, bliebe immer noch die Grundproblematik bestehen, nämlich welche Chancen Verbraucher überhaupt haben, im Wege der Beteiligung auf die Sicherheitsnormung Einfluß zu nehmen. Politologische Untersuchungen über die Verbraucherbeteiligung an der technischen Normung in der Bundesrepublik Deutschland zeichnen ein eher skeptisches Bild.<sup>31</sup>

b) CEN/CENELEC ist es gelungen, in den internen Auseinandersetzungen mit der EG um die Ausgestaltung der Verbraucherbeteiligung ihre Organisationsstruktur der Verbraucherseite aufzuzwingen. Diese muß innerhalb der Verbraucherververtretungen der nationalen Normungsorganisationen einen Koordinations- und Abstimmungsprozeß einleiten. Faktisch sieht dieser Prozeß so aus, daß die Verbraucherseite ein eigenes Sekretariat einzurichten hatte, das die nationalen Verbrauchervertreter zu Sitzungen einlädt, die Tagesordnung bestimmt und den gesamten technischen Apparat übernimmt. Um genau dieses aufwendige Verfahren umgehen zu können, hatte die Verbraucherseite in den Auseinandersetzungen gefordert, den europäischen Dachverband der Verbraucherorganisationen mit der Aufgabe zu betrauen, Stellungnahmen für CEN/CENELEC zu erarbeiten. Die europäischen Normungsorganisationen waren jedoch nur bereit, eine technische Mitwirkung der Verbraucherseite zu akzeptieren, nicht jedoch den weitaus stärkeren politischen Einfluß der Verbraucherorganisationen.

Finanziert werden die Arbeit des Sekretariats für Koordination sowie die notwendigen Reisen von der EG-Kommission. An finanziellen Ressourcen für die Organisation der Verbraucherbeteiligung auf europäischer Ebene fehlt es derzeit nicht. Es fehlt jedoch an disponiblen Fachleuten, die bereit sind, sich mit der europäischen Normung auseinanderzusetzen. Bereits auf nationaler Ebene sind nicht genügend Fachleute vorhanden, die die Interessen der Verbraucher in den jeweiligen Normungsgremien wahrnehmen können. Findet sich ein solches Gremium zusammen, treten im Abstimmungsprozeß die identischen „protektionistischen“ Konflikte auf wie zwischen nationalen Industrien. Die skizzierten Defizite sind kein Spezifikum der Verbraucherbeteiligung auf europäischer Ebene, nur dort treten sie weitaus schärfer hervor als in der nationalen Normungsorganisation.

### 3. Perspektiven einer judiziellen Korrektur von europäischen Sicherheitsstandards

Das Vorlageverfahren gem. Art. 169 ermöglicht der Kommission überprüfen zu lassen, ob die Mitgliedstaaten die Produzentenhaftungsrichtlinie zutreffend in nationales Recht umgesetzt haben. Die Einleitung eines Verfahrens setzt voraus, daß einem Mitgliedsland nach Auffassung der Kommission bei der Transformation in nationales Recht ein Fehler unterlaufen ist. Dieser Fehler müßte, um die Sicherheitsphilosophie der Produzentenhaftungsrichtlinie vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen, den Fehlerbegriff selbst betreffen. Ein Eingreifen des Gerichts wiederum setzt voraus, daß es überhaupt zu einem gerichtsförmigen Verfahren kommt. Kaum weniger ermutigend sind die Perspektiven des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 177. Dieses kann nicht von der Kommission gesteuert werden, vielmehr ermöglicht es den nationalen Gerichten, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, wenn die Entscheidung des Falls von der Auslegung primären oder sekundären Gemeinschaftsrechts abhängt. Es mag schon sein, daß der eine oder andere Fall vor den Europäischen Gerichtshof gelangt; daraus Möglichkeiten einer effizienten Nachmarktkontrolle abzuleiten, erscheint jedoch verfrüht.

Aussichtsreicher dürfte es sein, in der Sicherheitsregulierung auf die Steuerungsfunktion der nationalen Gerichte zu setzen. Die wissenschaftliche Diskussion einer Sicherheitsregulierung über die Produzentenhaftung befindet sich zwar erst am Anfang. Deutlich ist aber, daß die sich mehr und mehr durchsetzende Selbstregulierung mit Normenverweis langfristig zu einer judiziellen Kontrolle der Sicherheitsstandards selbst führt.<sup>32</sup>

## V. Perspektiven des Verbraucherschutzes im praktizierten Regulierungsmodell

Die nachfolgenden Überlegungen gehen davon aus, daß die Forderung nach einer Verstaatlichung der Sicherheitsregulierung im Wege des Aufbaus EG-eigener technischer Sicherheitskompetenz nicht nur politisch unrealistisch ist sondern auch das für den Verbraucherschutz nachteilige Capture-Problem<sup>33</sup> in sich birgt. Es muß deshalb für die Chancendurchsetzung von Verbraucherschutzinteressen nicht unbedingt ein Nachteil sein, wenn der Staat bzw. die EG sich darauf beschränkt, Rahmenregelungen zu erarbeiten, die die Verbraucherorganisationen in eigener Verantwortung ausfüllen müssen. Indessen ist eine solche Aufgabenverteilung in der Regulierung von Produktsicherheit an eine Reihe von Bedingungen geknüpft.

### 1. Rechtlicher Input der EG

Über den bisherigen Regulierungsrahmen hinausgehende rechtliche Vorgaben zur Absicherung des Verbraucherschutzes in der Sicherheitsregulierung sind unumgäng-

lich. Sie erstrecken sich auf die präventive Sicherheitsregulierung ebenso wie auf die Nachmarktkontrolle.

Den Kern des Sicherheitsrechts bildet die von der Wirtschaft beherrschte Sicherheitsphilosophie. Eine Integration der Verbrauchererwartung in die Sicherheitsphilosophie ist einmal möglich durch eine Festschreibung des voraussehbaren Fehlgebrauchs als allgemeiner Orientierungsmaßstab, mit Hilfe dessen eine Remedur des Memorandums Nr. 2 eingeleitet werden kann. Umgekehrt wäre es aber auch denkbar, den Orientierungsmaßstab des voraussehbaren Fehlgebrauchs zum Ausgangspunkt des Versuches zu nehmen, die Verbraucher-Sicherheitsphilosophie positiv zu umschreiben. Eine solche positive Umschreibung hätte den Vorteil, daß Verbrauchererwartungen ihren rein defensiven Charakter verlören, der den Normungsorganisationen die *Ausgrenzung von Verbraucherschutz so leicht macht*. Verbunden wäre mit dem Schritt der Niederlegung einer Verbraucher-Sicherheitsphilosophie die Trennung der Produktsicherheit vom freien Warenverkehr. Genau diese Trennung kann aber möglicherweise die Chancen zur Durchsetzung von Produktsicherheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft schmälern. Denn solange Produktsicherheit lediglich ein Substrat des freien Warenverkehrs bildet, ist der Erfolg der Realisierung von Produktsicherheit in den Grenzen des freien Warenverkehrs vorprogrammiert. Dieses Huckepackverfahren fiel jedoch weg, wenn Produktsicherheit nunmehr positiv in Abgrenzung zur Sicherheitsphilosophie der Wirtschaft definiert würde.

Erhebliche Aufmerksamkeit verdient die Ausgestaltung einer möglichen Nachmarktkontrolle durch die Kommission. Hier geht es nicht allein um die Effizienz von Gefahrenaustausch- und Unfallinformationssystem, sondern vor allem um die Frage, inwieweit der EG-Kommission eigene Kompetenzen zur Ausübung der Nachmarktkontrolle übertragen werden sollen. Gleichzeitig hätte eine Regelung der Nachmarktkontrolle zu überprüfen, ob die nationalen Fachbehörden mit hinreichenden Zugriffsmöglichkeiten<sup>34</sup> auf unsichere Produkte ausgestattet sind.

## 2. Input der Verbraucherseite, die Organisation der Eigenbeteiligung an der Normung<sup>35</sup>

Unter der Voraussetzung, daß die EG die rechtlichen Vorgaben für eine Beteiligung der Verbraucher an der Normung geschaffen hat, gilt es, ein geschlossenes Konzept zu entwickeln, um eine Verbrauchergegenmacht aufzubauen, die wirksam in das zweistufige Rahmenkontrollverfahren eingebracht werden kann. Dies kann gelingen, wenn die Verbraucherseite selbst Informationen sammelt, diese Informationen selbst verarbeitet und auch selbst auswertet. Auf der Ebene der Informationssammlung geht es vor allem darum, sich einen Überblick über die Sicherheitsinteressen der Verbraucher zu verschaffen. Notwendig ist der Aufbau eines eigenen Unfall-Informationssystems, um abgekoppelt von nationalstaatlichen oder EG-weiten Informationssystemen zu wissen, welche Produkte Gefahren heraufbeschwören. Ein erster Schritt in diese Richtung ist das Interpol-System<sup>36</sup>. Nationale Verbraucherorganisationen melden dem europäischen Verbraucherverband Unfälle, Risiken, Gefahren, die ihnen zu Ohren gekommen sind. Die Informationsverarbeitung dient dem Zweck, die einlaufenden Informationen in ihrer Qualität und Aussagekraft zu gewichten. Denn davon hängt ab, ob die Information sich eignet, um politisch instrumentalisiert zu werden. Ob die europäischen Normungsorganisationen



bereit sind, dem derart abgesicherten Verbraucherstandpunkt in der Normung Rechnung zu tragen, hängt jedoch nicht allein von der Qualität der Information ab. Die Verbraucherseite kann eine Gegenmacht nur aufbauen, wenn sie die Öffentlichkeit mobilisiert. Ohne die Unterstützung der Öffentlichkeit muß auch die beste selbst erstellte Information wirkungslos verpuffen.

Wird der Verbraucherseite die für die Wahrnehmung der Beteiligung notwendige rechtliche Absicherung versagt, bleibt ihnen als Möglichkeit, sich aus dem Normgenerierungs- und auch dem Gesetzgebungsverfahren zurückzuziehen und sich ganz auf eine Nachmarktkontrolle zu konzentrieren. Ansätze zu einer derartigen Nachmarktkontrolle finden sich in dem bereits erwähnten Interpol-System der Verbraucherorganisationen sowie in Versuchen von Test-Organisationen ihr Vorgehen EG-weit zu koordinieren. Derartige Mechanismen der Nachmarktkontrolle stecken jedoch noch in den Kinderschuhen, überdies ist mit ihnen nicht intendiert, die Beteiligung der Verbraucher an dem zweistufigen Rahmenkontrollmodell zu ersetzen.

## VI. Fazit

Die Europäische Gemeinschaft kann keine wirklich autonome marktkorrigierende Sicherheitspolitik durchführen. Deren Durchsetzung ist nur im Huckepack-Verfahren mit dem freien Warenverkehr möglich. Das zur Interessenabstimmung von Produktsicherheit und freien Warenverkehr von der EG favorisierte Selbstregulierungsmodell mit Normenverweis führt zu einer Privatisierung und Re-Förderalisierung der Produktsicherheit; Re-Förderalisierung, weil die EG ihre Entscheidungshoheit über die europäische Produktsicherheit an die Mitgliedstaaten zurückdelegiert; Privatisierung, weil die Mitgliedstaaten die Definition des Sicherheitsniveaus ihren staatlich anerkannten privaten Normungsorganisationen überlassen. Die EG beschränkt sich im Selbstregulierungsmodell mit Normenverweis auf eine Verhaltenskoordination der Mitgliedstaaten und der nationalen Normungsorganisationen. Verbraucherschutz ist in diesem Selbstregulierungsmodell kein staatlich definiertes Ziel mehr. An die Stelle inhaltlicher Vorgaben treten Verfahrensgarantien, die, wenn sie rechtlich abgesichert sind, gewisse Chancen für die Selbst-Organisation eines eigenen Inputs in die Sicherheitsregulierung durch die Verbraucher bieten. Mehr als eine private Mißbrauchkontrolle kann aber eine Selbstorganisation im staatlich festgesetzten Verfahrensrahmen nicht leisten.

## Anmerkungen

- 1 Überblick bei Reich-Micklitz, Verbraucherschutzrecht in den EG-Staaten, Eine vergleichende Analyse 1981, 99 ff.; umfassend Lukes, Überbetriebliche technische Normung in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG- und EFTA-Staaten, 1979.
- 2 ABl. Nr. C 136/1, v. 4.6.1985.
- 3 Siehe § 3 des GSG.
- 4 Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Dokument Juni 1985.
- 5 ABl. Nr. C 76, 1-5; ergänzt durch die Entschließung des Rates vom 23.5.1973, ABl. Nr. C 38, 1 ff.

- 6 EG-Bull. 1-1985, 15 Technische Harmonisierung und Normung: ein neues Konzept; eine Zusammenstellung der Ergebnisse nach Sektoren aufgliedert Stand 1983 findet sich in ZERP DP 3/1984, 76.
- 7 ABl. Nr. L 77, 29 ff. vom 19.02.1973.
- 8 Nähere Informationen bei Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, 1979, 240 ff.
- 9 Siehe hierzu das White Paper der britischen Regierung The Safety of Goods, July 1984 London, Cmnd 9302. Es ist davon auszugehen, daß der Entwurf 1986 Gesetz wird und eine Generalklausel nach dem deutschen Vorbild vorsieht („sound modern standards of safety“).
- 10 Zur Situation in Frankreich: Germon/Marano, La normalisation clé d'un nouvel essor rapport au Ministre de la Recherche et de l'Industrie 1982.
- 11 Siehe dazu etwa Marburger, Die Regeln der Technik im Recht, 1979, 268 ff. mit zahlreichen Nachweisen.
- 12 Die Dokumente sind abgedruckt in DIN-Normungskunde Heft 15, Harmonisierung technischer Regeln in Europa, 1980, 97 ff. (CENELEC) und 141 ff. (CEN).
- 13 Abgedruckt in DIN-Mitt. 63 1984, Nr. 12, 681.
- 14 Abgedruckt in DIN-Mitt. 64 1985, Nr. 2, 78 ff.
- 15 Abgedruckt in DIN-Normungskunde Heft 10 1982, 49 ff.; siehe dazu die Analyse von Kypke, Gesellschaftspolitische Orientierung der technischen Normung am Beispiel verbraucherpolitischer Ziele, 1982.
- 16 Memorandum of Understanding on Standards Between the UK Government and the British Standards Institution, 24.11.1982.
- 17 Diese sind französischer Rechtstradition folgend in einem Dekret niedergelegt no. 84-73 du 26.1.1984 relatif au Conseil supérieur de la normalisation et Décret no 84-74 du même jour fixant le statut de la normalisation.
- 18 Es gibt keinen Ausschuß für die Sicherheit von Konsumgütern, siehe dazu Krämer, JCP 1984, 473 ff.
- 19 Dies entspricht der Philosophie der Fahrradgabel-Entscheidung des BGH NJW 1980, 1219 ff.; dazu Micklitz NJW 1983, 483 ff.
- 20 In diesem Sinne Seidel, Künftige Ausgestaltung der Rechtssetzung für technische Geräte und Stoffe in der Gemeinschaft, Vortrag gehalten auf einem Symposium in München 22./23. November 1984 über Recht und Technik – Rechtliche Regelungen für Anlagen, Geräte und Stoffe im deutschen Recht und im Europarecht.
- 21 Siehe dazu den von mir verfaßten Teil in ZERP-DP 3/1985, 8-21.
- 22 ABl. Nr. C 92, 1-16 vom 25.4.1975; ABl. Nr. C 133, 1-12, vom 3.6.1981.
- 23 So verläuft die Entwicklung in Frankreich, siehe hierzu den Bericht von Germon/Marano, a. a. O., Anm. 10.
- 24 Dieser Prozeß zeichnet sich in Großbritannien ab, White Paper a. a. O. Anm. 9 und Department of Trade – Standards, Quality and International Competitiveness July 1982 Cmnd 8621.
- 25 ABl. L 70, 16 ff. vom 13.3.1984.
- 26 ABl. Nr. C 117, 4 ff. vom 11.5.1985.
- 27 ABl. Nr. L 210, 29 ff. vom 7.8.1985.
- 28 Zu dem bisherigen Umgang der englischen und französischen Geräte siehe Lukes a. a. O. Anm. 1, 39 ff. (Frankreich) und 69 ff., 103 ff. (England).
- 29 DIN 31000 März 1979, 23.
- 30 Siehe zum Sachstand *im* GSG Jeiter, Das neue Gerätesicherheitsgesetz, 1980, 43. Der Bundesgerichtshof rekurriert unter dem Blickwinkel der Produzentenhaftung auf den voraussehbaren Fehlgebrauch, BGH NJW 1972, 2217 ff. (Estil).
- 31 Bopp-Schmehl, Heibült, Kypke, Technische Normen und Verbraucherinteressen im gesellschaftlichen Wandel, 1983 insbes. 234.
- 32 Siehe in Bezug auf die Deliktshaftung Brüggemeier AcP 1982, 385 ff.
- 33 Dazu Reich, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Politikversagen 1984.
- 34 Hier geht es vor allem um die Debatte um ein Rückruf-Recht; siehe OECD Report, Recall Procedures for unsafe Products, sold to the Public, 1981; Krämer, DAR 1982, 37 ff.
- 35 Mittelfristig können die Erfahrungen aus dem Projekt „Neue Formen der Verbraucherrechtsberatung“ verwertet werden, siehe hierzu den theoretisch orientierten Abschlußbericht von Reifner, Kollektiver Verbraucherschutz 1985 (noch unveröffentlicht) und die Unterberichte Kredit (Reifner), Buchclubs (Reifner, Holzengel) und Handwerk (Micklitz) veröffentlicht als ZERP DP 5/85.
- 36 Domzalski, Les Interpolés Des Associations De Consommateurs BEUC (113/84).