

Technische Regelsetzung im Selbstverwaltungsbereich in Deutschland und Europa



Quelle: Fineas – Fotolia.com

Normen sind heute ein selbstverständlicher Bestandteil unserer technischen Welt; es gibt kaum einen Bereich, der nicht durch Normen bestimmt wird. Und auch das menschliche Zusammenleben in Staat und Gesellschaft wird durch Normen bestimmt, durch Rechtsnormen, gemeinhin als Rechtsvorschriften bekannt. Rechtsnormen haben einen imperativen Charakter und schreiben ein ganz bestimmtes menschliches Verhalten kategorisch vor. Hier sind der unverbindlichen Orientierung klare Grenzen gesetzt. Doch davon soll in diesem Beitrag nicht die Rede sein, hier geht es um technische Normen, um die technische Regelsetzung in Deutschland und Europa.

Trotz ihrer begrifflichen Nähe zu Rechtsnormen enthalten technische Normen keine imperativen Festlegungen, haben vielmehr einen empfehlenden Charakter und sind damit von vornherein als relativierbar gedacht. Sie sind das Ergebnis einer Konsensbildung und gewähren grundsätzlich die

Freiheit, sich daran zu orientieren – oder auch nicht. Die Freiwilligkeit technischer Normen ist ein wesentliches Grundprinzip – auch hier wiederum in Deutschland und Europa.

Die Freiwilligkeit von Normen stößt jedoch manchmal an ihre Grenzen, beispielsweise

wenn der Gesetzgeber die Einhaltung einer ganz bestimmten Norm verbindlich fordert. Beispielsweise darf Kraftstoff an Tankstellen nur verkauft werden, wenn er DIN EN 228 bzw. DIN 590 entspricht. Solche verbindlichen Vorgaben sind allerdings eher die Ausnahme.

Technische Regelsetzung findet in Deutschland überwiegend bei den privaten technischen Regelsetzern, wie DIN, VDE/DKE, VDI und DVGW, statt. Doch es gibt noch eine andere Art von technischen Normen, nämlich solche, die in einem staatsnahen Verfahren erstellt werden. Von einer staatsnahen technischen Regelsetzung spricht man, wenn sich der Gesetzgeber vorbehalten hat, die technische Ausgestaltung bestimmter staatlicher Schutzfunktionen behördlichen oder quasibehördlichen Ausschüssen zu übertragen. Beispiel für ein solches Verfahren ist der Ausschuss für Betriebssicherheit nach § 24 der Betriebssicherheitsverordnung. Dieser Ausschuss hat die verordnungsrechtliche Aufgabe, dem Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene entsprechende Regeln und sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse für die Bereitstellung und Benutzung von Arbeitsmitteln und den Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen zu ermitteln. Ermitteln in diesem Zusammenhang heißt nicht, lediglich festzustellen, welche in der Fachwelt bekannten und praktizierten Regeln die vorherrschende Fachmeinung widerspiegeln, sondern schließt die Entwicklung neuer, in der Fachpraxis noch nicht üblicher Regeln der Technik mit ein – also die eigenständige technische Regelsetzung.

Bei den Mitgliedern der behördlichen Ausschüsse handelt es sich um sachverständige Vertreter der beteiligten Kreise, u. a. der für die Ausführung zuständigen Behörden des Bundes und der Länder, der Unfallversicherungsträger, der technischen Überwachungsorganisationen, der Normungsorganisationen, der Wissenschaft und der einschlägigen Industrie. Die Ausschüsse sind gehalten, einen hohen Sicherheitsstandard zu entwickeln und dabei – wenn auch nachrangig – wirtschaftliche Gegebenheiten zu berücksichtigen. Ein Kritikpunkt bei der technischen Regelsetzung durch solche Ausschüsse ist, dass das Normerstellungsverfahren hinsichtlich Transparenz und Öffentlichkeit mit dem der privaten Regelsetzer nicht vergleichbar ist. Insbesondere das öffentliche Einspruchsverfahren als Kernelement allgemein anerkannter Regeln der Technik fehlt fast vollständig.

Bedeutender als das staatsnahe Regelsetzungsverfahren ist jedoch die überbetriebliche, private technische Regelsetzung durch DIN, VDE, DVGW und VDI. Zur Abgrenzung sei klargestellt, dass zur überbetrieblichen technischen Regelsetzung im

hier besprochenen Sinne nicht die so genannten Konsortialnormen gehören, die von einigen Wirtschaftskreisen erstellt werden. Diese Normen entstehen üblicherweise nicht in vollem Konsens mit allen interessierten Kreisen. Private technische Regeln zielen nicht von vornherein auf eine staatliche Anerkennung. Sie stellen auch nicht das staatliche Rechtsmonopol in Frage. Sie haben auch keine mit Rechtsnormen vergleichbaren Wirkungen. Private technische Regeln haben kraft Entstehung, Inhalt und Anwendungsbereich einen empfehlenden Charakter und sind damit nur ein Maßstab für technisch richtiges Handeln. Das ist in Deutschland so und das ist auch in Europa so. Die private technische Regelsetzung verfolgt von sich aus mehrere Ziele. Die Vereinheitlichung von Maßen, Festlegung von Eigenschaften oder Prüfverfahren ist das eine. Also das, was man als Ordnungsinstrument für die technische Welt bezeichnet. Man denke nur, wie die Welt aussehe ohne genormte Gewinde.

Genau so bedeutend ist aber die Verknüpfung privater technischer Regeln mit dem Technik- und Umweltrecht. Also da, wo es um die Sicherstellung staatlicher Schutzfunktionen geht, wie öffentliche Sicherheit und Ordnung, Sicherheit kritischer Infrastrukturen, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Umweltschutz und Verbraucherschutz. Derzeit verweisen etwa 8.000 Rechtsvorschriften auf technische Normen privater technischer Regelsetzer. Die letztgenannten Normen als ergänzendes oder ersetzendes Element für staatliche Regulierung verlangen nach einer demokratischen Legitimation. Das gelingt am ehesten durch eine umfassende Beteiligung aller Kreise – Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Gesellschaft – an der technischen Regelsetzung. Hier nun kommt der Gedanke von einer Selbstverwaltung der Technik zum Tragen. Dieser Begriff steht im engen Zusammenhang mit einer Verknüpfung von freiwilligen technischen Regeln mit staatlichen Rechtsvorschriften. Der Gesetzgeber beschränkt sich idealerweise auf die Festlegung staatlicher Schutzfunktionen und überlässt die technische Konkretisierung dem privaten technischen Regelwerk. Bei der technischen Selbstverwaltung wird also privater Sachverstand für die Belange des Allgemeinwohls eingesetzt. Dieses Kooperationsprinzip ist Grundpfeiler des deutschen und des europäischen Technik- und Umweltrechts. Die technische Regelsetzung im Selbstverwaltungsbereich beruht im Wesentlichen auf folgenden Eckpunkten:

- Der Gesetzgeber beschränkt sich auf die Festlegung staatlicher Schutzfunktionen, also das, was man als rechtlichen Ordnungsrahmen bezeichnet.
- Die Wirtschaft organisiert sich in einem technisch-wissenschaftlichen Verein und stellt Expertenwissen zur Verfügung.
- Der Verein verpflichtet sich durch Satzung und Organisation zu einem transparenten Regelsetzungsverfahren nach dem Konsensprinzip und unter ausgewogener Beteiligung aller interessierten Kreise.
- Das Normenwerk muss kohärent und in sich widerspruchsfrei sowie leicht zugänglich sein.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem „Normungspolitischen Konzept“ vom September 2009 ausdrücklich zur technischen Selbstverwaltung bekannt und diese als ein Kernelement zum Bürokratieabbau bezeichnet. Normung ist somit zum integralen Bestandteil der Wirtschafts- und Innovationspolitik geworden. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Industrienation und Exportland hängt entscheidend von einer Stärkung der Normung und Förderung der Technikkonvergenz ab. Dabei kommt es vor allem auch darauf an, dass sich alle Kreise – insbesondere auch aus dem KMU-Bereich – aktiv an der technischen Regelsetzung beteiligen. Damit Normung jedoch nicht zum Innovationshemmnis wird, sollte sie nach Auffassung der Bundesregierung keine Einzellösungen beschreiben, sondern technologieoffen sein. Und auch der BDI sieht in seinem Positionspapier „Normung zukunftsfähig gestalten“ in der technischen Selbstverwaltung einen Eckpfeiler für das gedeihliche Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft.

Die Vorteile einer technischen Selbstverwaltung liegen auf der Hand. Durch die Mitwirkung der Wirtschaft bei der Festlegung der Mindestanforderungen (gewissermaßen aus der Branche für die Branche) wird eine Überregulierung vermieden und der Handlungsspielraum größer. Zudem wird der Staat von Aufgaben entlastet, die die Wirtschaft besser und schneller umsetzen kann. Während technische Selbstverwaltung in Deutschland und manchen anderen Ländern schon lange gelebte Praxis ist, herrscht in einigen Ländern in und außerhalb Europas noch strikte staatliche Regulierung, wo selbst technische Details vom Staat vorgegeben werden.

Durch eine normative Rezeption – gelegentlich ist auch von einer Verrechtlichung

die Rede – erhalten die an sich unverbindlichen technischen Normen Rechtswirkungen, die je nach Rechtsqualität des Hoheitsaktes von unterschiedlicher Intensität sein können. Doch nicht jede Form der normativen Rezeption lässt Raum für eine technische Selbstverwaltung. Bei der Verknüpfung von technischen Regeln mit Rechtsvorschriften unterscheidet man prinzipiell zwei unterschiedliche Konzeptionen. Nämlich die Inkorporations- oder Verweisungsmethode auf der einen Seite und die Generalklauselmethode auf der anderen Seite. Früher gebräuchlich war die Inkorporationsmethode. Dabei wird der Inhalt einer technischen Regel zum Bestandteil der Rechtsvorschrift. Diese Methode hat zwar den Vorteil, dass alle für den Rechtsanwender notwendigen Angaben in der Rechtsvorschrift selbst enthalten sind, jedoch den Nachteil, dass die Rechtsvorschrift eine Fülle von Detailregelungen enthält und mit wachsendem Erkenntnisstand stets erneut angepasst werden muss. Bei der **starrten Verweisung** erfolgt der Verweis auf eine technische Regel entweder durch die Bezeichnung des Ausgabedatums und der Fundstelle oder durch Abdruck in einer Anlage zur Rechtsvorschrift. Auch hier liegt der Vorteil in der Rechtsklarheit, hat aber zugleich den Nachteil der Inkorporationsmethode. Bei der **dynamischen (gleitenden) Verweisung** wird auf das Verweisungsobjekt in seiner jeweils geltenden Fassung Bezug genommen. Damit wird zwar der Nachteil der zuvor genannten Verknüpfungsmethoden vermieden. Diese Form der Verknüpfung wird allerdings aus verfassungsrechtlicher Sicht als bedenklich eingestuft, weil darin ein Verstoß gegen das Demokratiegebot und die Gewaltenteilung gesehen wird. Der Gesetzgeber darf seine Rechtsetzungskompetenz nicht auf private Regelsetzer delegieren.

Heute absolut üblich ist die **Generalklauselmethode**, manchmal auch als Technik-klausel bezeichnet. Hierbei erfolgt die Verknüpfung zwischen gesetzlicher Vorschrift und technischer Regel über einen unbestimmten Rechtsbegriff, z. B. den, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten sind. Die Generalklauselmethode hat den Vorteil, dass Rechtsvorschriften von Detailregelungen freigehalten werden und eine rasche Anpassung an den technisch-wissenschaftlichen Fortschritt möglich wird. Mit dem Vorteil ist jedoch der Nachteil verbunden, dass der Rechtsanwender nicht mehr direkt der Rechtsvorschrift entnehmen kann, was konkret verlangt wird. Erst im Zusammenhang zwischen Verweisungsobjekt (dem Gesetz)

und dem untergesetzlichen Verweisungsobjekt (der Norm) werden die Rechtsfolgen abschließend konkretisiert. Dennoch hat die Generalklauselmethode schon eine lange Tradition. Bereits 1794 wurde im Preußischen Allgemeinen Landrecht die Einhaltung der anerkannten Regeln der Baukunst gefordert. Eine Generalklausel ist also Voraussetzung für eine technische Regelsetzung im Selbstverwaltungsbereich nach deutscher Tradition. Doch Generalklausel ist nicht gleich Generalklausel!

In der Rechtsliteratur werden etwa 40 verschiedene existierende Formen von Generalklauseln erwähnt, z. B. im Strafrecht, Handelsrecht, Haftungsrecht, Umweltrecht. Zwar hat bereits 1910 das Reichsgericht für den unbestimmten Rechtsbegriff „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ eine Definition gegeben, doch erst mit dem Kalkar-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht (BverfGE 49,98) eine so genannte Drei-Stufen-Theorie aufgestellt, die sich heute weitgehend durchgesetzt hat. Danach sind **allgemein anerkannte Regeln der Technik** schriftlich fixierte oder mündlich überlieferte technische Festlegungen für Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen,

- die nach herrschender Auffassung der beteiligten Kreise zur Erreichung des gesetzlichen Zieles geeignet sind,
- im Rahmen der gesetzlichen Zielvorgabe als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen und
- sich in der Praxis allgemein bewährt haben oder deren Bewährung nach herrschender Auffassung in überschaubarer Zeit bevorsteht.

Stand der Technik ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen,

- der nach herrschender Auffassung führender Fachleute die Erreichung des gesetzlich vorgegebenen Zieles gesichert erscheinen lässt und
- im Rahmen der gesetzlichen Zielvorgabe als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte in Teilbereichen je nach gesetzlicher Zielvorgabe nachrangig berücksichtigt (Stand der Technik).

Stand von Wissenschaft und Technik abschließlich der Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren,

- der nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der

Grundlage neuester wissenschaftlich vertretbarer Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzliche Ziel für erforderlich gehalten wird und die Erreichung dieses Zieles gesichert erscheinen lässt.

- Wirtschaftliche Gesichtspunkte als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen spielen im Bereich der Gefahrenabwehr keine Rolle; im Bereich der Vorsorge hat diese Vorrang vor wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die Anwendung der jeweiligen Generalklausel soll sich am jeweiligen Gefährdungspotenzial und an der Beherrschung der potenziellen Gefährdung orientieren. Technische Regeln der ersten Anforderungsstufe, nämlich die allgemein anerkannten Regeln der Technik, werden überwiegend von den privaten Regelsetzern, wie DIN, VDE, DVGW und VDI, erstellt. Bei den weiteren Anforderungsstufen, nämlich Stand der Technik und Stand von Wissenschaft und Technik, wird die Aufgabe der technischen Regelsetzung vorwiegend von Ausschüssen des öffentlichen Rechts vorgenommen. Wie den schon genannten Ausschüssen für Betriebssicherheit, Druckbehälter, Aufzugsanlagen oder gar den Behörden selbst, beispielsweise im Immissionsschutzrecht und im Atomrecht.

In diesem Zusammenhang taucht häufig die Frage auf, ob und gegebenenfalls welcher Unterschied zwischen allgemein anerkannten Regeln der Technik und dem Stand der Technik besteht. Manchmal wird das sogar gleichgesetzt. Dem ist jedoch so nicht, ansonsten hätte das Bundesverfassungsgericht nicht eine **Drei-Stufen-Theorie** entwickeln müssen.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts steht bei allgemein anerkannten Regeln der Technik deren Anerkennung und Bewährung in der Praxis im Vordergrund. Der Stand der Technik beschreibt das aktuell beste zur Verfügung stehende Verfahren, dessen langjährige Bewährung jedoch noch aussteht. Natürlich werden alle Regelsetzer zum Zeitpunkt der Erstellung einer Norm den aktuellen Stand der Technik berücksichtigen. In fast allen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften wird gefordert, dass technische Anlagen mit Relevanz zum öffentlichen Recht nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichtet und betrieben werden müssen. Welche Regeln als allgemein anerkannt gelten, bleibt aber offen.

Kaum ein Rechtsstreit in der Baupraxis, in dem es nicht um den Begriff „allgemein an-

erkannte Regeln der Technik“ geht. In zahlreichen Rechtsvorschriften werden auf diese Weise die an sich unverbindlichen technischen Regeln mit dem obligatorisch anzuwendenden öffentlichen Recht verknüpft und erhalten damit auch Rechtswirkungen. Offen bleibt aber oftmals, welche technischen Regeln als allgemein anerkannt gelten. Mit seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht zwar eine Definition für den Begriff allgemein anerkannter Regeln der Technik gegeben, aber auch damit noch nicht die Frage beantwortet, welche technischen Regeln konkret als allgemein anerkannt gelten. Fehlerhaft auf jeden Fall ist die Annahme, dass DIN-Normen generell mit allgemein anerkannten Regeln der Technik gleichzusetzen sind. DIN-Normen haben wie alle anderen technischen Regeln zunächst nur einen Empfehlungscharakter, sind also den allgemein anerkannten Regeln der Technik untergeordnet. Din-Normen können sich aber – wie alle anderen technischen Regeln von VDE, DVGW oder VDI – unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu allgemein anerkannten Regeln der Technik entwickeln, wenn die betreffende technische Regel Eingang in die Praxis gefunden und sich dort nach Mehrheitsmeinung des maßgebenden Expertenkreises bewährt hat (**faktische Vermutung**). Für die allgemeine Anerkennung einer technischen Regel genügt es also nicht, wenn sie wissenschaftlich abgeklärt und als geeignet empfunden wird. Es genügt auch nicht, wenn die technische Regel in Forschung und Lehre verwendet wird. Unabdingbar ist – wie schon mehrfach festgestellt – die Bewährung in der Praxis.

Der maßgebende Expertenkreis wird räumlich begrenzt durch den Geltungsbereich des Verweisungsgesetzes. Wenn in einer deutschen Rechtsvorschrift die Beachtung der allgemein anerkannten Regeln der Technik eingefordert wird, können auch nur die in Deutschland tätigen Experten – das müssen nicht zwangsläufig deutsche Staatsbürger sein – über eine allgemeine Anerkennung entscheiden. Ausländische – auch im EU-Ausland – gebräuchliche Normen können daher im Sinne der deutschen Vorschriften durchaus als allgemein anerkannt gelten, aber eben nur dann, wenn sie auch in Deutschland Eingang in die Praxis gefunden und sich nach Mehrheitsmeinung des hier tätigen Expertenkreises bewährt haben.

Neben der **faktischen Vermutung** kann eine technische Regel auch auf Grund einer **gesetzlichen Vermutung** als allgemein anerkannt gelten, nämlich dann, wenn eine Vermutungswirkung in einer Rechtsvorschrift enthalten ist. Schließlich

kann eine technische Regel auch auf Grund einer **gerichtlichen Vermutung** als allgemein anerkannt gelten, wenn im speziellen Fall eine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt.

Um die Unbestimmtheit der Generalklauselmethode abzumildern, wird dem Rechtsanwender oftmals schon in der Rechtsvorschrift selbst ein Hinweis auf eine Vermutungswirkung gegeben, bei Einhaltung welcher technischen Regeln oder Regelwerke widerlegbar vermutet wird, dass damit zugleich den Anforderungen der Rechtsvorschrift entsprochen ist. Das wird in der Rechtsliteratur auch als **normkonkretisierende dynamische Verweisung** bezeichnet. Auch dabei unterscheidet man wieder zwei Modelle: Bei der einstufigen gesetzlichen Vermutung bezeichnet die Rechtsvorschrift unmittelbar die technischen Regeln oder Regelwerke, denen eine Vermutungswirkung zugewiesen ist. Herausragendes Beispiel hierfür ist das Energiewirtschaftsgesetz. Nach § 49 EnWG wird gefordert, dass bei Errichtung und Betrieb von Energieanlagen die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten

sind. In Abs. 3 folgt dann die eigentliche Vermutungsregel: „(...) Die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik wird vermutet, wenn im Gasbereich die technischen Regeln des DVGW eingehalten werden. Auch die NDAV (Niederdruckanschlussverordnung) enthält eine vergleichbare Vermutungswirkung (...)“

Damit ist nun Klarheit für den Rechtsanwender geschaffen. Die einstufige Vermutungsregelung hat also den Vorteil, dass dem Rechtsanwender unmittelbar vermittelt wird, welche privaten technischen Regeln eine Vermutungswirkung haben. Ein Nachteil wird darin gesehen, dass dem benannten Regelsetzer auf diese Weise ein großer Freiheitsgrad – manche Verfassungsrechtler meinen, ein zu großer Freiheitsgrad – eingeräumt wird. Dieses Verfahren soll daher nur zur Anwendung kommen, wenn der Regelsetzer durch Satzung und Organisation sicherstellt, dass der Regelsetzungsprozess voll konsensbasiert ist und alle interessierten Kreise einschließt, also wie schon ausgeführt, die technischen Regeln eine demokratische Legitimation haben. ▶

www.securiton.de

IPS-VideoManager
Intelligente Video Analyse Software —
IP Videomanagement und Aufzeichnungs-System

Securiton GmbH
Alarm- und Sicherheitssysteme
www.securiton.de

Ein Unternehmen der
Securitas Gruppe Schweiz

 **SECURITON**

Bei der zweistufigen gesetzlichen Vermutung bezeichnet die Rechtsvorschrift eine Institution, die befugt ist, in einem bestimmten Verfahren die technischen Regeln, denen eine Vermutungswirkung zugeschrieben ist, zu ermitteln und zu benennen. Beispiel: § 4 BetrSichVO fordert, dass bei Arbeitsschutzmaßnahmen die vom Ausschuss für Betriebssicherheit ermittelten und vom BMAS veröffentlichten Regeln und Erkenntnisse berücksichtigt werden sollen. Bei der zweistufigen Vermutungsregelung wird der angebliche Nachteil der einstufigen Regelung vermieden. Als Korrektiv steht hier die behördliche Bekanntmachung als Voraussetzung für die Entfaltung einer Vermutungswirkung.

Bei einer gesetzlichen Tatsachenvermutung kann es sich immer nur um eine widerlegbare Vermutung handeln, ansonsten wäre es eine unzulässige Rechtssetzungsdelegation. Die Tatsachenvermutung begründet bis zum Beweis des Gegenteils eine Vermutung für die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorgaben. Ein Gegenbeweis könnte z. B. in Betracht kommen, wenn die betreffende Norm fehlerhaft oder überholt ist und daher zur Gefahrenabwehr nicht mehr taugt. Eine solche Norm kann nicht mehr als allgemein anerkannte Regel der Technik gelten. Die widerlegbare Vermutung weist aber Gerichte und Verwaltungsbehörden nicht förmlich an, die vermutete Tatsache als wahr oder bewiesen anzusehen, sondern stellt lediglich eine Beweislastregel dar. Dennoch sollte man das nicht unterschätzen, immerhin befreit die Vermutung den Normadressaten von der Darlegungs- und Beweisspflicht. Beweisen muss er nur, dass er die allgemein anerkannten Regeln der Technik beachtet hat.

Rechtsvorschriften, die die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vorgeben und eine Vermutung zugunsten bestimmter Regeln oder Regelwerke enthalten, lassen gleichwohl die Freiheit zu, andere technische Regeln zur Erfüllung der gesetzlichen Schutzfunktionen anzuwenden. Allerdings kehrt sich dabei die Beweislast um. Nun trägt der Rechtsanwender die Beweislast, dass die von ihm angewendeten technischen Regeln ebenfalls allgemein anerkannt sind.

Und schließlich kann sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch eine Abweichung von dem Gebot, die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten, ergeben. Dieser Grundsatz verbietet,

ausnahmslos die Anwendung der technischen Regeln vorzuschreiben, wenn die Sicherheit auf andere Weise gewährleistet ist. Das gilt selbst dann, wenn die Rechtsvorschrift keine ausdrückliche Ausnahme vorsieht. Und noch eine Selbstverständlichkeit: Technische Regeln oder Regelwerke, die in Rechtsvorschriften direkt oder über Generalklauseln mit Vermutungswirkung in Bezug genommen werden, sollen veröffentlicht und leicht zugänglich sein.

Wie sieht es nun in Europa aus? Der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft gehört mit zu den europäischen Grundfreiheiten. Dass überbetriebliche technische Regelsetzung trotz ihrer Freiwilligkeit faktisch den grenzüberschreitenden Warenverkehr massiv behindern kann, ist hinlänglich bekannt. Grund dafür ist der Markterschließungseffekt technischer Normen oder anders ausgedrückt: Normung schafft Marktpräferenzen. Daher hat der Europäische Rat schon 1985 ein „Neues Konzept auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung“ vorgelegt. Kernpunkt ist die Rechtsangleichung technischer Vorschriften und Harmonisierung technischer Normen. Die Rechtsangleichung beschränkt sich auf die Festlegung grundlegender Anforderungen, die im Interesse des Gemeinwohls erforderlich sind. Das sind verbindliche technische Kriterien in allgemeiner Form, meist in einem separaten Anhang der entsprechenden EG-Richtlinien für den freien Warenverkehr (den so genannten Harmonisierungsrichtlinien) zusammengefasst.

Den harmonisierten europäischen Normen kommt privilegiert die Rolle zu, die grundlegenden Anforderungen technisch-inhaltlich nach Maß und Zahl zu konkretisieren. Als harmonisiert gelten Normen von CEN/CENELEC, wenn sie auf der Grundlage eines Mandats durch die Kommission erstellt, die Fundstellen im Amtsblatt der EG veröffentlicht und von mindestens einem Mitgliedstaat übernommen worden sind. Die untergesetzlich entstandenen harmonisierten Normen sind also gewissermaßen der Unterbau der Harmonisierungsrichtlinien. Die harmonisierten Normen sind zwar nicht rechtsverbindlich, begründen aber eine widerlegbare Konformitätsvermutung. Maßstab für die Rechtmäßigkeit im Sinne der europäischen Harmonisierungsrichtlinien bleiben ausschließlich die grundlegenden Anforderungen der Richtlinien selbst.

Die neue Konzeption ist nichts anderes als ein verallgemeinertes Verweisungs- und

Konkretisierungskonzept. Erst die enge Verzahnung von technischer Gesetzgebung (EG-Richtlinien) und harmonisierter technischer Normung hat entscheidend zum Funktionieren des europäischen Binnenmarktes beigetragen. Daneben hat das auch maßgeblich zum Bürokratieabbau in Europa beigetragen.

Die Verknüpfung zwischen Recht und Technik in Europa erfolgt also nicht nach der Generalklauselmethode. Für den EG-Bereich ist eine Generalklausel schon deswegen nicht anwendbar, weil keine allgemein anerkannten Regeln der Technik für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen existieren. Dennoch sind die Gemeinsamkeiten mit der Generalklauselmethode groß. In beiden Fällen werden in den technischen Regeln die staatlichen Schutzanforderungen technisch konkretisiert und in beiden Fällen ist damit eine Vermutungswirkung verbunden; in Europa ist es wieder eine zweistufige Vermutungswirkung.

Neben den harmonisierten Normen gibt es noch eine weitere Art von europäischen Normen, die nicht auf der Grundlage eines Mandats erstellt werden und daher auch keine Vermutungswirkung entfalten. Diese Normen entstammen anderen Normungsbedürfnissen; das können z. B. einheitliche Berechnungsverfahren oder auch System- oder Anwendungsnormen sein. Der wichtigste Unterschied zwischen beiden Arten von Normen ist, dass die harmonisierten Normen eine Konformitätsvermutung entfalten, während die nicht harmonisierten Normen eine solche Vermutungswirkung nicht haben. Letztere lassen weiterhin Raum für nationale Regelungen.

Gelegentlich taucht auch die Frage auf, ob es den europäischen Normen nicht an einem der Grundprinzipien technischer Regelsetzung mangelt, nämlich der Möglichkeit der Mitwirkung aller betroffenen Kreise. Dass bei CEN bzw. CENELEC nicht alle Kreise mitwirken können, ist der Tatsache geschuldet, dass bei 30 Mitgliedstaaten, die bei CEN vertreten sind, die technischen Komitees nicht mehr arbeitsfähig wären. Daher gilt hier das Repräsentanzprinzip, d. h. die Delegierten in den CEN-Gremien sind an das Votum der entsendenden Stelle (des jeweiligen nationalen Spiegelausschusses) gebunden.

Technische Regelsetzung in Deutschland und Europa steht seit jeher im Spannungsfeld öffentlich-rechtlicher Anforderungen und wirtschaftlicher Interessen.

Nicht immer ist die „Technikverliebtheit“ der Ingenieure Antrieb für immer neue technische Regeln, sondern die zunehmende Komplexität unserer technischen Welt. Dass dabei auch wirtschaftliche Fragen im Vordergrund stehen, versteht sich von selbst. In diesem Zusammenhang wird gelegentlich der Vorwurf laut, dass technische Regeln häufig nicht das Notwendige, sondern das technisch Machbare beschreiben und damit die Kosten in die Höhe treiben. Ob das im Einzelfall zutrifft, kann generell nicht beantwortet werden. Auf jeden Fall hat das Bundesverfassungsgericht in dem vorhin zitierten Urteil den privaten technischen Regelsetzern aufgegeben, bei der Erstellung von technischen Regeln auch wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Aber auch die ausgewogene Zusammensetzung der Gremien aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung ist Garant für eine Balance zwischen technisch notwendigen und wirtschaftlich vertretbaren Lösungen. Schon von daher ist es wichtig, dass sich alle Kreise aktiv an der technischen Regelsetzung beteiligen.

Zum Schluss sei noch die Frage gestattet, wohin technische Regelsetzung in Zukunft geht. War früher technische Regelsetzung mehr oder weniger nur ein Ordnungsinstrument für die technische Welt, so gewinnt sie heute immer mehr auch eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Immer mehr Unternehmen agieren über die Grenzen hinaus, kooperieren mit internationalen Partnern. Entwicklungs-, Produktions- und Vertriebsstandorte und damit auch die Marktpartner sind weltweit verteilt. Das bleibt nicht ohne Einfluss auf die technische Regelsetzung. Art und Inhalt der technischen Regeln werden durch die veränderten Bedürfnisse bestimmt. Die europäische Normung bei CEN und CENELEC ersetzt zunehmend die nationale Normung. Im Bereich der Produktnormung gibt es so gut wie keine nationalen Normen mehr. Zumindest im harmonisierten Bereich. Und auf der internationalen Ebene haben sich die Mitgliedstaaten der WTO und die Europäische Union darauf verständigt, technische Handelshemmnisse dadurch zu überwinden, dass Normen von ISO und IEC angewendet werden. Dabei hat die Normung bei CEN und CENELEC bzw. ISO und IEC längst nicht mehr die Normungsdichte und schon gar nicht die Normungstiefe wie früher die nationalen Normen, wo jedes technische Detail beschrieben war. Der Trend geht zu so genannten Performance-Normen, wo ne-

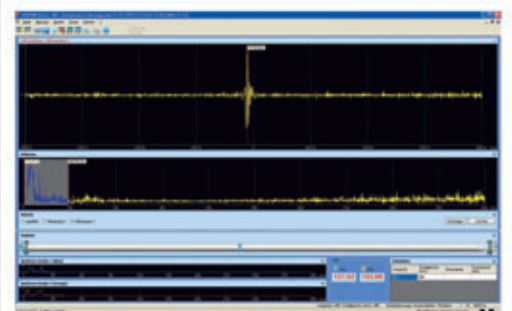
ben den Leistungsanforderungen und Leistungserwartungen allenfalls noch die Schnittstellen beschrieben werden, seien sie mechanisch, elektrisch oder elektronisch. Damit wird Interoperabilität gewährleistet. Normung wird so zu einem offenen Techniksystem, an das weltweit Unternehmen andocken können. Und so wird nach Einschätzung des Verfassers auch in Zukunft Raum bleiben für nationale technische Regeln, die das in gebündelter Form beschreiben, was der Anwender vor Ort tatsächlich braucht.

Literatur:

- Bahke, T.: Technische Regelsetzung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, 2005.
- Borries, von, R./Petschke, M.: Gleichwertigkeitsklauseln als Instrument zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft, 1996.
- Bub, H. und W.-R.: Normung und Baurecht, DIN-Normungskunde Heft 14, 1979.
- Ernst, H.: Generations- und Wertewandel sowie Technische Selbstverwaltung, EuroHeat & Power 2006.
- Ernst, W.: Rechtsgutachten zur Gestaltung des Verhältnisses der überbetrieblichen technischen Norm zur Rechtsordnung, Normenheft 1, 1973.
- Fuchs, T.: Die Konkretisierung rechtlicher Anforderungen durch technische Regeln, 2005.
- Kloepfer, M.: Recht als Technikkontrolle und Technikermöglichung, DIN-Mitteilungen Nr. 6, 1998.
- Marburger, P.: Die Regeln der Technik im Recht, 1979.
- Marburger, P./Enders, R.: Technische Normen im Gemeinschaftsrecht, 1994.
- Merkel, W.: Allgemein anerkannte Regeln der Technik (a.a.R.d.T.) Stand der Technik (SdT) und beste verfügbare Techniken (BVT), 1996.
- Merkel, W.: Risiken und Chancen der technischen Selbstverwaltung im Umfeld der Liberalisierung, 1998.
- Mohr, P. M.: Technische Normen und freier Warenverkehr in der EWG, 1989.
- Redeker, K.: Die anerkannten Regeln der Technik als Rechtsbegriff im öffentlichen Recht, DIN-Normungskunde Heft 14, 1979.
- Strecker, A.: Rechtsfragen bei der Verknüpfung von Rechtsnormen mit technischen Normen, DIN-Normungskunde Heft 14, 1979.
- Wiesendahl, S.: Technische Normung in der Europäischen Union, 2007.
- Bericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung und technische Normen“ beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWi-Schriftenreihe Nr. 71, 1989.
- Normungspolitisches Konzept der Bundesregierung, BMWi.

Autor:

Gerhard Cyris
 DVGW – Deutscher Verein des
 Gas- und Wasserfaches e. V.
 Büro Berlin
 Robert-Koch-Platz 4
 10115 Berlin
 Tel.: 030 2408309-0
 Fax: 030 2408309-9
 E-Mail: cyris@dvgw.de
 Internet: www.dvgw.de



**Überwachen Sie Ihr
 Wasserrohrnetz
 zuverlässig:**

SeCorr® 300

**Weltbesten Korrelator –
 auch auf Kunststoffleitungen.**

Hermann Sewerin GmbH

Robert-Bosch-Straße 3 | D-33334 Gütersloh

Telefon +49 5241 934-0 | Telefax +49 5241 934-444

www.sewerin.com | info@sewerin.com