

Wertungen und Interessen in der technischen Normung

Von Privatdozent Dr. Christoph G u s y, Fernuniversität Hagen

Das technische Sicherheitsrecht, eine der zentralen überkommenen Säulen des öffentlichen Wirtschaftsrechts, verwirklicht sich in den „Regeln der Technik“¹⁾. Maßgeblich für deren Ermittlung und Konkretisierung sind die technischen Normen. Ohne technische Normen kommt das Recht heute nicht mehr aus. Verwaltung und Rechtsprechung beziehen sie daher geradezu selbstverständlich in ihre Entscheidungstätigkeit ein. Damit allerdings werden mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Inwieweit und unter welchen Bedingungen sind technische Normen eigentlich in der Lage, die ihnen zugeschriebenen Aufgaben wahrzunehmen, den Staat zu entlasten, in dem die technische Regelsetzung dem „organisierten Sachverstand“, den „technisch-wissenschaftlichen Gremien zu überlassen“ sei, welche die Aufgabe „in freiwilliger Selbstverwaltung“ erfüllen²⁾? Die Beantwortung dieser Frage ist überaus strittig. Während einerseits behauptet wird, in den technischen Normungseinrichtungen hat die Wirtschaft die Möglichkeit, eine Qualitätsordnung nach ihren Wünschen und Vorstellungen zu schaffen und zu verwirklichen³⁾, diese Art des institutionalisierten Lobbyismus rüttele an den Grundfesten des Staates und stelle seine Aufgaben in Frage⁴⁾; so steht dem die Ansicht gegenüber, der Staat könne und solle die technische Regelsetzung gar nicht selbst in die Hand nehmen⁵⁾. Die Frage nach Aufgaben und möglichem Stellenwert der technischen Normen im Recht zwischen Gemeinwohlverwirklichung einerseits und gemeinwohlträglicher Privatisierung von Staatsaufgaben andererseits bedingt eine genaue Analyse des Problems, *ob und inwieweit in technischen Normen überhaupt Wertungen und Interessen irgendeiner Seite Berücksichtigung finden können*. Dies soll hier am Beispiel der DIN-Normen untersucht werden, da das DIN zwar nicht die einzige⁶⁾, wohl aber die bedeutsamste Normungseinrichtung ist. Zudem unterscheidet sich das DIN bei den hier relevanten Fragestellungen auf überraschend geringe Weise von einer Vielzahl anderer, vergleichbarer Einrichtungen⁶⁾. Dabei soll zunächst untersucht werden, inwieweit technische Normen definitionsgemäß überhaupt Wertungen und Interessen zugänglich sind (dazu I). Sodann soll dieselbe Fragestellung vor dem Hintergrund der Aufgaben und Wirkungen von Normen diskutiert werden (dazu II). Schließlich sollen die Möglichkeiten und Wege solcher Einflüsse dargelegt werden (dazu III).

I. Was sind technische Normen?

a) Technische Normen sind *keine Kausalgesetze*. In die Nähe solcher Phänomene werden die Normen gerückt, wenn sie als technische „Zwangsabläufe“ bezeichnet und damit „zum Bereich des Tatsächlichen“ gezählt werden; aber auch dann, wenn sie den

„objektgebundenen Regeln“ als „tatsächliche technische Verfahrensweisen“ zugerechnet sind⁷⁾. Kausalgesetze verknüpfen zwei Aussagen miteinander: eine deskriptive und eine analytische. Der deskriptive Gehalt bezeichnet einen tatsächlichen Befund, der in der Umwelt auffindbar ist; er korrespondiert also Phänomenen in der Wirklichkeit. Der analytische Gehalt bezeichnet den Umstand, daß die vom deskriptiven Gehalt bezeichneten Phänomene im Verhältnis von Ursache und Wirkung stehen⁸⁾. Darin erschöpft sich der Gehalt von Kausalgesetzen. Sie fügen der Wirklichkeit nichts hinzu; und sie enthalten auch keine Befehle im Sinne von Ge- oder Verboten.

In exakt jenem Gehalt erschöpfen sich demgegenüber technische Normen nicht. Schon ihre Aufgabe ist eine völlig andere als die der Kausalgesetze. Normen beschreiben nicht allein irgendwelche Ausschnitte aus der Wirklichkeit. Hierzu bedürfte es einer eigenen, institutionalisierten Einrichtung wie des DIN neben anderen Forschungseinrichtungen usw. nicht. Darüber hinaus enthalten sie nicht nur Aussagen darüber, wie irgend etwas ist; sondern auch, wie etwas sein soll. Ein Blatt Papier weist nicht aus natürlichen Gründen die Größe 210 × 297 mm auf; sondern deshalb, weil DIN 476 gerade diese Größe für ein Blatt DIN A4 vorsieht. Eine Holztür paßt nicht aus natürlichen Gründen genau in eine Türöffnung, sondern deshalb, weil DIN 18 101 und DIN 18 100 dies vorsehen. Es gibt keinen natürlichen Grund für diese Umstände; die Ursache für Papiergröße und Türanordnung ist nicht ein reales Phänomen aus der Umwelt, sondern gerade die jeweilige DIN-Norm. Genau weil die DIN-Norm dies vorschreibt, ist dies dann so. Demgegenüber haben sich die Fallgesetze durch ihre Entdeckung nicht geändert. Gegenstände fallen nicht gerade „wegen des Fallgesetzes“, sondern aus Gründen der Schwerkraft. Und diese ist erneut ein reales Phänomen.

1) Zu diesem Begriff *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht, 1979, S. 24 ff.

2) *Herschel*, Technische Regelwerke — ein Beitrag zur Staatsentlastung, Schriften des Gemeinschaftsausschusses der Technik 4, 1972, S. 6 ff.; *ders.*, Staatsentlastung und Entpolitisierung, FS Fechner, 1973, S. 37 ff.

3) *Leßmann*, Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsunternehmen, 1976, S. 104.

4) *Nickusch*, Die Normativfunktion technischer Ausschüsse und Verbände als Problem der staatlichen Rechtsquellenlehre, Diss. 1964, S. 216 ff.; s. ferner *Lukes*, NJW 1978, 241, 246.

5) Nach DIN (Hrsg.), Verzeichnis deutscher und internationaler Regelwerke, Berlin 1978, befassen sich in der Bundesrepublik 208 Organisationen mit der Aufstellung solcher Regelwerke; deren Bedeutung ist allerdings höchst unterschiedlich; dazu *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 195 f.

6) S. nur zum Deutschen Verein des Gas- und Wasserfachs *Marburger* ebd., S. 217 ff.; zum Germanischen Lloyd *Marburger* ebd., S. 226 ff.; zum Kerntechnischen Ausschuss *Vieweg*, Atomrecht und technische Normung, 1982, S. 23 ff.; *Ronellenfisch*, Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren, 1983, S. 195 f.; zum internationalen Vergleich *Rengeling*, Der Stand der Technik bei der Genehmigung umweltgefährdender Anlagen, 1985, S. 99 ff.

7) (Ablehnend) zusammengestellt bei *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 24 ff., wo allerdings auch nicht-kausale Erklärungen herangezogen werden. Die diesbezüglichen Aussagen sind bisweilen nicht eindeutig zu qualifizieren, inwieweit sie den technischen Normen „faktischer“ und „normativer“ Funktion zuzurechnen.

8) Näher zu solchen Unterscheidungen H. *Kelsen*, Rechtsgeltung und Kausalität, 1943, S. 1 ff.; *ders.*, Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S. 78 ff.; ähnlich — „auch wenn man nicht von der neukantischen strikten Trennung von Sein und Sollen ausgeht“ — etwa *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 31.

Während also Kausalgesetze Phänomene aus der Wirklichkeit miteinander im Sinne von Ursache und Wirkung verknüpfen, geschieht gerade dies in technischen Normen nicht. „Ursache“ ist kein realer Umstand, sondern die Norm selbst. Sie kann daher kein Kausalgesetz sein.

b) Technische Normen sind aber auch *keine Rechtsnormen*. Rechtsnormen⁹⁾ verknüpfen eine — mehr oder weniger — deskriptive Aussage, den Tatbestand, mit einer hypothetischen Aussage, der Rechtsfolge. Die Rechtsfolge ist ihrerseits nicht Teil des beschriebenen Ausschnitts der Wirklichkeit. Sie wird vielmehr dieser Wirklichkeit erst durch das Recht hinzugefügt. Insbesondere steht sie zu natürlichen Vorgängen in keinem Verhältnis von Ursache oder Wirkung, ist also nicht kausal aus der Realität ableitbar. Maßgebliche Ursache der Rechtsfolge ist allein die Rechtsnorm¹⁰⁾. Die Rechtsnorm steht zur Rechtsfolge in einem Bedingungsverhältnis allein kraft ihrer *Geltung*. Geltung ist der Anspruch der Norm auf Befolgung durch ihre Adressaten¹¹⁾. Damit ist sie die maßgebliche Eigenschaft von Rechtsnormen im Unterschied zu Kausalgesetzen. Ohne Geltung keine Rechtsnorm — Rechtsnormen gelten, oder sie sind nicht. Und was nicht gilt, ist keine Rechtsnorm.

Eben an dieser Geltung mangelt es den technischen Normen. Zu jeder Geltung bedarf es eines Geltungsgrundes, welcher den Rechtsnormen gerade den Anspruch auf Befolgung verleiht. Über einen solchen Geltungsgrund verfügen technische Normen nicht¹²⁾. Weder sind sie Ausdruck einer delegierten Rechtssetzung durch „die Wirtschaft“ oder die Normungsverbände, da eine solche Delegation im geltenden Recht nicht stattgefunden hat; noch sind sie Ausdruck von Richterrecht oder Gewohnheitsrecht. Selbst an einer Verpflichtung der Mitglieder der Normungsverbände, deren Normen zu befolgen, fehlt es in deren Verbandsrecht. Rechtsnormen und technische Normen unterscheiden sich demnach qualitativ durch den Umstand, daß erstere gelten, letztere hingegen nicht. Zwar können technische Regelwerke vom Gesetz- oder Verordnungsgeber erlassen und damit verbindlich werden¹³⁾. Dann gelten sie allerdings nicht deshalb, weil sie technische Normen sind; sondern deshalb, weil sie Teile von Rechtsnormen sind. Die rechtliche Geltung fehlt technischen Normen auch, wenn sie bisweilen als „normative Sätze“ bezeichnet werden¹⁴⁾. Sie werden zwar häufig befolgt und erlangen so „faktische Geltung“¹⁵⁾. Dessenungeachtet können sie keinerlei Anspruch auf Befolgung erheben, denn dem Anspruch korrespondiert keinerlei Verpflichtung. Fehlt den technischen Normen die Geltung, so können sie keine Rechtsnormen sein.

c) Technische Normen sind *präskriptive Regeln*; sie sind „einmalige Lösungen einer wiederkehrenden Aufgabe“¹⁶⁾. Damit sind sie mehr als Kausalgesetze, weil sie nicht bloß beschreibende Aussagen enthalten. Sie sind aber weniger als Rechtsnormen, weil eben

ihnen die Geltung fehlt. Als präskriptive Regeln steht ihre Anwendung jedermann frei; sie sind ein Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten, es besteht eine Vermutung, daß sie sachgerecht im Sinne einer „anerkannten Regel der Technik“ sind¹⁷⁾. Als präskriptive Regeln sind sie Verhaltensmaßstäbe, die problemadäquate Lösungen intendieren. Ihre Heranziehung hat so für den Benutzer überwiegend Entlastungsfunktion: Er braucht sich um eine eigene, sachadäquate Lösung nicht mehr zu bemühen. Er kann dies aber tun, wenn ihm dies sinnvoll erscheint. In diesem Sinne sind technische Normen sachgeprägt; jede Regel, die ein umweltbezogenes Verhalten betrifft, kann an den natürlichen Gegebenheiten nicht vorübergehen. Aber sie sind nicht nur sachbezogen, sondern verhaltensbezogen, indem sie Verhalten selbst (Planungsnormen, Verfahrensnormen, Verständigungsnormen, Prüfnormen, Sicherheitsnormen) oder deren sachlichen Gegenstand (Stoffnormen) oder deren Ergebnis (Qualitätsnormen) oder mehrere von diesen (Dienstleistungsnormen, Liefernormen) regeln. Dieses Verhalten beruht nicht auf einem bloßen Nachvollzug von in der Natur vorhandenen Gegebenheiten, sondern im gestaltenden Einwirken auf sie. Dieses Gestalten kann auf unterschiedliche Weise stattfinden. Wie es stattfinden kann, ist gerade Gegenstand der Norm. Aus unterschiedlichen möglichen Verhaltensweisen in der Umwelt wählen technische Normen somit einzelne als problemadäquat aus. Dabei können — da Normen nicht allein sachhaltig sind — neben den Sachaspekten andere Aspekte in die Normung einfließen. Gerade diese anderen Aspekte eröffnen die Möglichkeit, Wertungen und Interessen in den Prozeß der Normbildung einzubringen. Ob und wie dies geschehen kann, soll im folgenden untersucht werden.

II. Sinn und Zweck technischer Normen

Für die hier verfolgte Fragestellung sind aus den unterschiedlichen Funktionen technischer Normung diejenigen zu untersuchen, die für die Erstellung der Normen von Bedeutung sind. Daher ist hier der

9) Dazu wiederum *Kelsen* ebd.; s. ferner etwa *Starck*, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, 1970, S. 180 ff.

10) Das gilt allerdings nur generell und nicht im Einzelfall. Ob im Einzelfall die Rechtsfolge eintritt oder nicht, ist durchaus noch von anderen Faktoren abhängig als von der Norm selbst. Hierzu zählen etwa die Bereitschaft, notfalls Klage zu erheben, die richtige Entscheidung des Gerichts u. a.

11) Nicht hierzu zählt die tatsächliche Befolgung; diese ist vielmehr eine Frage der Rechtsdurchsetzung.

12) Dies hat *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 330 ff., umfassend nachgewiesen; deutlich auch Nr. 6.1 DIN 820, Teil 1: „Eine Anwendungspflicht kann sich aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie aufgrund von Verträgen oder sonstigen Rechtsgründen ergeben.“ Aus der Norm selbst folgt die Anwendungspflicht eben nicht.

13) Das gilt etwa für die TA-Lärm und die TA-Luft, die als Verwaltungsvorschrift für die Genehmigungsbehörden bindend sind, weil sie insoweit „gelten“.

14) So *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 287 ff.

15) *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 297 f.

16) *Kienzle*, Studium generale 6 (1953), S. 59, 63.

17) DIN a.a.O. (Fn. 12).

18) *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 56, unterscheidet die Ordnungsfunktion, die Rationalisierungsfunktion, die Qualitätssicherungsfunktion und die Schutz- bzw. Sicherheitsfunktion; s. dazu schon *Zemlin*, Die überbetriebliche technische Normung, ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich, 1973, S. 93 ff.; hier wird DIN 820 Teil 1 Nr. 2 zugrunde gelegt: „Sie fördert die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaften und Verwaltung. Sie dient der Sicherheit von Menschen und Sachen sowie der Qualitätsverbesserung in allen Lebensbereichen.“

Input-Bereich maßgeblich; demgegenüber bleibt der Output-Bereich vernachlässigt.

a) Ausgangspunkt und primäres Anliegen jeder Normung ist die *Rationalisierung*¹⁹⁾ und *Qualitätssicherungsfunktion*. Sie soll Kosten senken für Produktion, Handel und Verbraucher. Zugleich wirkt sie auf eine Vereinheitlichung der (Herstellungs-)Verfahren hin und bewirkt dadurch eine Qualitätsverbesserung der Verfahren und stärkt das generalisierte Produktvertrauen in der Öffentlichkeit. Charakteristisch für beide Elemente ist der Vereinheitlichungseffekt sowohl auf der Anbieter- wie auf der Nachfragerseite: Andere als die genormten Standards soll nicht mehr angeboten oder nachgefragt werden. Dieses Interesse am Rationalisierungseffekt ist derart groß, daß nach wie vor der maßgebliche Anstoß zur Normung von ihr ausgeht.

Ein derartiger Effekt ist allerdings lediglich zu erwarten, wenn die Rationalisierung tatsächlich Kosten senkt. Daher kann Normung nicht auf dem Standard des jeweils Besten und Teuersten stattfinden, da andernfalls die Produktpalette außerordentlich verengt würde und zugleich der Aufwand — und mit ihm der Preis — auf das Maximalniveau ansteigen müßte. Der Kostenvorteil durch Normen wäre so dahin; ein solcher Effekt soll durch Normung allerdings vermieden und nicht verwirklicht werden. Demnach kann das Niveau der Normung niemals „vom Besten“ sein, sondern stets nur ein Standard „mittlerer Art und Güte“. Nicht das beste Resultat soll herausgefiltert und für allgemeinverbindlich erklärt werden; vielmehr sollen die Schlechtesten für sachwidrig erklärt und ausgesondert werden.

Dabei entsteht das Problem der *Auswahl des* zu fixierenden „*mittleren Standards*“: Dieser ist ein Resultat der angestrebten Qualität einerseits und der avisierten Rationalisierungsvorteile andererseits. Die angestrebte Qualität orientiert sich am in Kauf genommenen Risiko, dem „Restrisiko“. In dessen Fixierung fließen so ökonomische Bedingungen geradezu notwendig ein, indem angestrebte Qualität und Kostenvorteile in das Verhältnis gebracht werden müssen. Qualität, die sich nicht rechnet, vereitelt den Zweck der Normung. Schon von daher ist die Qualitätsauswahl und damit die Risikoauswahl kein „rein technisches Phänomen“.

b) Vielmehr kommt der Normung unzweifelhaft ein erheblicher, wertender Gehalt zu: Welche Qualität ist angestrebt? Welches Risiko ist hinnehmbar? Diese Normfunktion läßt sich als *Qualitäts- oder Risikobewertungsfunktion* qualifizieren²⁰⁾.

Eine technische Normung, die alle Technik als zu riskant einstuft, verfehlt ihren Zweck. Weder wird sich irgendein Privater für die Erstellung solcher Normen mehr als nur verbal einsetzen; noch könnte sie auf irgendeine Befolgung rechnen. Vielmehr sollen technische Normen hinnehmbare technische Standards aufzeigen und andere ausschalten. Dies ist nicht möglich ohne eine vorherige Bewertung des geforderten Standards: Wer angesichts technischer

Risiken nach den Maßstäben „sachgerecht“ bzw. „sachwidrig“ differenzieren will, ohne jedes Risiko auszuschließen, muß bestimmte Grundrisiken hinnehmen. Das Problem ist vielmehr ein solches der Abgrenzung: Welches Risiko ist hinnehmbar, welches hingegen nicht? Ob Steckdosen gegen unsachgemäßes Hantieren von Kindern gesichert sein sollen oder nicht, ist keine Frage von „riskant“ oder „risikolos“, sondern eine Abgrenzung des hingenommenen vom nichthingenommenen Risiko. Können und wollen Normen nicht jedes Risiko ausschließen, so unterscheiden sie zwischen „sozialadäquaten“ und nichtsozialadäquaten Risiken.

Diese Abgrenzung ist durch eine Vielzahl von Determinanten vorgeprägt²¹⁾. Dazu zählen zunächst *technische Fragen*: Wie hoch ist der Stand der erkannten technischen Risiken? Wie hoch ist der Standard der jeweiligen Sicherheitstechnik? Unmittelbar damit zusammen hängen wirtschaftliche Erwägungen: Je höher der technische Sicherheitsstandard, desto höher ist der Aufwand für Sicherheitsforschung und die Anwendung der Sicherheitstechnik. Diese wirken sich unmittelbar aus auf den Aufwand für das normierte Verfahren: Je höher der Aufwand, desto höher der Preis für die Nachfrager. Um so schlechter sind damit zugleich die Absatzchancen. Man ist eher bereit, ein Auto mit bestimmten Risiken zu kaufen, als auf ein risikoloses zu verzichten. Bestätigt wird dieser Befund durch die *Sicherheits- und Schutzfunktion der Normung*²²⁾. Sicherheitstechnik als Summe technischer Vorkehrungen zur Vermeidung der Gefahren der Technik ist nur ein Begleit-, ein Sekundärphänomen: Sie ist nur sinnvoll, soweit die zu sichernde Technik funktioniert. Sie ist daher kein absoluter, stets nur ein relativer Wert.

Die Abgrenzung des hingenommenen vom nicht mehr hingenommenen technischen Standard und damit die Risikobewertung ist somit eine Resultante technischer und ökonomischer Fragestellungen: Welche Technik ist ökonomisch sinnvoll? Wie kann die Technik angesichts der bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen optimiert werden? Die Bewertung des technischen Risikos orientiert sich nicht am maximalen, sondern am vertretbaren Aufwand. Was im Einzelfall vertretbar ist, hängt von den Marktgegebenheiten, der (internationalen) Konkurrenz und der Akzeptanz für bestimmte Risiken in der Öffentlichkeit ab. Fließen so notwendig ökonomische Interessen in die Risikobewertung ein, so sind diese aber keineswegs homogen. Während die *Absatzinteressen* der Hersteller oder Importeure auf einen eher niedrigen technischen Aufwand gerichtet sein können, sind die *Verwendungsinteressen* der Nachfrager auf ein eher höheres Niveau ausgerichtet. Die Verwender allein tragen schließlich das Abnutzungs-, Wartungs-, Nachbesserungs- und das Gefah-

19) Zu Rationalisierungsfunktion *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 247 ff.

20) S. dazu *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 375 f.

21) Ausführlich *Plischka*, Technisches Sicherheitsrecht, 1969, S. 96 ff., 110 ff.; *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 130 ff.

22) Näher hierzu *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 51 ff.

renrisiko. Aber auch für sie ist das Interesse an einem höheren Standard limitiert durch den maximalen Aufwand, den sie aufzubringen bereit sind²³⁾.

c) *Das sozialadäquate Risiko ist so eine Resultante der Absatzinteressen der Anbieter, der Aufwandsinteressen der Nachfrage und der Marktmacht beider Seiten.* Zugunsten dieser Elemente treten technische Fragen eher in den Hintergrund.

Diese ökonomischen Interessen werden im Bereich der Normung nicht unmittelbar zur Austragung gebracht, sondern auf vielfältige Weise vermittelt durch Organe der Normung. Nicht das freie Spiel der Kräfte, sondern der institutionell-organisierte Rahmen des DIN begründet die praktischen Einflüsse auf die ökonomische Normung. Wie bringen sich hier die genannten Interessen zur Austragung, welche setzen sich mehr und welche weniger durch? Dies soll im folgenden untersucht werden²⁴⁾.

III. Technische Normung durch das DIN

Die praktischen Ergebnisse der technischen Normung werden vor diesem Spektrum höchst unterschiedlich bewertet. Nach einer Ansicht sind kosten-senkende Rationalisierungserfolge noch heute die maßgebliche Triebfeder der Normung²⁵⁾. Nach anderer Ansicht sind die kostenorientierten Wirkungen den übrigen Funktionen, insbesondere der Sicherheitsfunktion, unterzuordnen²⁶⁾.

1. Die Organisation des DIN

Die Organisation des DIN gibt Auskunft darüber, wer normierend tätig wird und wer dabei mitwirkt. Dadurch werden erste Konturen der Interessen- und Bewertungseinflüsse deutlich.

a) Das DIN ist gemäß § 1 Abs. 1 seiner Satzung ein eingetragener Verein²⁷⁾. Mitglieder können Unternehmen und juristische Personen werden (§ 2). Faktisch sind dies juristische Personen des Privatrechts; solche des öffentlichen Rechts gehören dem DIN nicht an; vielmehr besteht die überwiegende Mehrheit der Mitglieder aus Unternehmen, Betrieben und Wirtschaftsverbänden²⁸⁾. Diese Mitglieder bestimmen das *Präsidium*. Es ist etwa zur Hälfte von Industrievertretern besetzt, ein knappes Fünftel stammt aus Vertretern unterschiedlichster Behörden und staatlicher Einrichtungen, schließlich kommen sonstige Vertreter aus Wirtschaft und Verbänden hinzu²⁹⁾. Hier dominiert die Industrie; aber doch nicht so deutlich wie in der Mitgliederversammlung.

Die eigentliche Normungsarbeit leisten aber nicht diese Organe, sondern die *Normungsausschüsse*. In ihnen arbeiten überwiegend ehrenamtliche Mitarbeiter. Dabei sollen die Ausschüsse so zusammengesetzt sein, daß „die interessierten Kreise in einem angemessenen Verhältnis“ vertreten sind³⁰⁾. Maßgeblich dafür sind: Die Besonderheiten des Arbeitsgebietes, die Einbringung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, die Arbeitsfähigkeit und die Wirksamkeit der Arbeit. Die Ausschüsse erlangen ihre Mitglieder durch Entsendung oder Kooptation. Voraussetzung

der Entsendung ist, daß der Entsendende den „interessierten Kreisen“ zugehört, während die Kooptation das angemessene Verhältnis herstellen kann. Für die Mitarbeit im Ausschuß ist die Mitgliedschaft des Entsenders im DIN nicht erforderlich, aber erwünscht. Kommt keine Einigung über die Zusammensetzung zustande, so können die Lenkungs-gremien des Fachnormungsausschusses, die Geschäftsleitung des DIN und das Präsidium angerufen werden.

Die *tatsächliche Zusammensetzung der Ausschüsse* ist naturgemäß nicht einheitlich, doch sind sehr wohl Trends feststellbar. Zur Entsendung von Mitgliedern in der Lage sind nur solche „interessierten Kreise“, die über eine hinreichende Größe verfügen. Denn die Ausschußmitglieder arbeiten ehrenamtlich; der Entsender enthält für ihre Entsendung keinerlei Entschädigung. Ist die Entsendung so mit erheblichem Aufwand verbunden, so setzt sie faktisch einerseits ein ganz erhebliches Interesse an der jeweiligen Materie, andererseits eine erhebliche wirtschaftliche Stärke des Entsenders voraus. Große Entsender können eher Vertreter entsenden als kleine; und sie können mehr Vertreter entsenden. So sind Großindustrie und Dachverbände überrepräsentiert, Mittelstand, Kleinunternehmer, Handel und „Unabhängige“ unterrepräsentiert³¹⁾. Dem entspricht auch die Person des *Vorsitzenden*: Typischerweise ist er ein Vertreter einer repräsentativen Herstellerfirma. Von Bedeutung, wenn auch aus den hier genannten Umständen nicht vollständig deduzierbar, ist ferner die Überrepräsentation der Herstellerseite gegenüber der Abnehmerseite.

b) Charakteristikum der für die Normungsarbeit praktisch wichtigsten (Fach-)Normungsausschüsse ist somit die Heranziehung von „*interessiertem Sachverstand*“³²⁾, wobei das maßgebliche Auswahlkriterium nicht die Höhe des Sachverstandes, sondern die interessenpluralistische Zusammensetzung der Entsender in einem „angemessenen Verhältnis“ ist. Die Ausschußmitglieder sind zumeist entsandt, also nicht aus eigenem, sondern aus fremdem Recht beteiligt; und sie stehen in einem beruflichen oder auftragsmäßigen Loyalitätsverhältnis zum Entsender und nicht zum DIN. Dadurch erlangen die Entsender die Möglichkeit, über die von ihnen entsandten

23) Dieser Aufwand wird seitens des Nachfragers eher gering angesetzt, soweit er selbst die Lasten tragen muß; er wird eher höher angesetzt, sofern er über die Gelder Dritter — etwa Steuerzahler — disponieren kann.

24) S. zum Folgenden unter dem Aspekt des Wettbewerbsrechts *Stefener*, DIN-Normen — ihre Zulässigkeit nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Diss. 1970, S. 49 ff.; s. auch *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 566 ff.

25) *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 248.

26) *Bauer*, DIN-Mitteilungen 1972, S. 144 f.; s. auch *ders.* ebd. 1975, S. 106 ff.

27) Die Satzung i. d. F. vom 20. 4. 1975 ist abgedruckt in DIN, Grundlagen der Normungsarbeit des DIN, 2. Aufl., 1976, S. 9 ff.

28) *Brinkmann*, Die Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Tätigkeit bei der überbetrieblichen technischen Normung, 1976, S. 84 f.; dort wird von einer „Überrepräsentation der Industrie“ selbst zu Lasten von Banken, Versicherungen und Kaufhäusern gesprochen.

29) Für 1975 *Brinkmann* ebd., S. 85; für 1979 *Rittstieg*, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, 1982, S. 53.

30) Nr. 10.5 der Richtlinien für Normenausschüsse; abgedruckt in Grundlagen a.a.O. (Fn. 27), S. 112 ff.

31) *Stefener* a.a.O. (Fn. 24), S. 104 ff.; *Brinkmann* a.a.O. (Fn. 28), S. 94; *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 202 f.

32) Dazu von *Armin*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1976, S. 138 ff.

Mitglieder die Ausschußarbeit und ihre Ergebnisse jedenfalls mitzubeeinflussen. Damit kann eine relative Unabhängigkeit der Normungsarbeit von den entscheidenden Interessenten nur erreicht werden, wenn sich die Interessen in den Ausschüssen wechselseitig neutralisieren. Diese Perspektive lenkt den Blick auf die genannten Verhältnisse von Über- und Unterrepräsentation. Am deutlichsten unterrepräsentiert sind die Kreise, die überhaupt nicht als „Interessierte“ anerkannt sind, obwohl mit den Ergebnissen technischer Normung eine Vielzahl von Personen und Sachen jedenfalls in Berührung kommen kann. Das gilt etwa für Benutzer bzw. Endabnehmer³³), deren Belange bei der Normung jedenfalls nicht vertreten sind. Sodann gilt dies für die nicht-industriellen Interessen. Da die herstellende und abnehmende Industrie in einer Weise überrepräsentiert ist, daß sie faktisch den Normenausschuß dominiert, sind andere Interessen zumindest weniger berücksichtigungsfähig. Das gilt auch dann, wenn — was allerdings selten der Fall ist — in einem Normenausschuß die Arbeitnehmerinteressen durch Gewerkschaften, die Verbraucherinteressen durch Verbraucherorganisationen³⁴) und sonstige Interessen durch staatliche Vertreter eingebracht werden. Dies gilt ungeachtet des Umstands, daß in den Ausschüssen konsensual „möglichst unter Vermeidung formeller Abstimmungen“ gearbeitet werden soll³⁵). Weiter fällt auch die Überrepräsentation der größeren gegenüber den kleineren Unternehmen auf. Diese wird noch verstärkt, wenn konzernmäßige Verflechtungen berücksichtigt werden; wenn also etwa auf der Anbieter- und der Nachfragerseite Unternehmensvertreter sitzen, die aus dem gleichen Konzern stammen³¹). Schließlich ist die Überrepräsentation der Anbieter- gegenüber der Nachfragerseite bei der Interessenverwirklichung bedeutsam. Hier wandelt sich die im Marktgeschehen sonst vorhandene Marktmacht in Stimmenverhältnisse bei der Repräsentation organisierter Interessen um. Dies verschafft der Anbieterseite jedenfalls einen kleinen Vorteil; die Durchsetzungsmechanismen der Nachfragerseite innerhalb des DIN müssen also insgesamt etwas schwächer eingeschätzt werden, als es den Marktverhältnissen außerhalb des DIN entspräche.

c) Als private Organisation berücksichtigt das DIN *private Interessen*. Vertreter — wie auch immer zu definierender — *öffentlicher Interessen* sind demgegenüber nur selten in Form einzelner Mitglieder aus Behörden oder sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts in den Ausschüssen beteiligt. Vielmehr sollen die öffentlichen Interessen auf andere Weise zur Geltung gebracht werden. Die Bundesrepublik Deutschland und das DIN haben ihre Rechtsbeziehungen auf vertragliche Grundlage gestellt³⁶). Darin verpflichtet sich das DIN, „bei seinen Normungsarbeiten das öffentliche Interesse zu berücksichtigen“ (§ 1 Abs. 2). Diese Verpflichtung bleibt aber vage, da weder eine bindende Definition der berücksichtigungsfähigen „öffentlichen Interessen“ gegeben wird noch deutlich ist, auf welche Weise deren „Berück-

sichtigung“ erfolgen soll. Berücksichtigung ist nicht Verwirklichung, sondern lediglich Einbeziehung in den Bewertungszusammenhang. Ein „berücksichtigtes“ Interesse kann am Ende im Ergebnis keinerlei Ausdruck finden, wenn es andere, vorrangige Interessen gab. Da die Mitglieder der Normungsausschüsse ganz überwiegend in der Hauptsache Vertreter privater Interessen sind und gerade als solche in die Ausschüsse entsandt wurden, ist die Abwägung durchaus nicht offen. Hierfür sprechen schon folgende Anhaltspunkte: (1) Die beteiligten privaten Interessen sind in der Regel eindeutiger definiert als das „öffentliche Interesse“; (2) die Einbindung der Ausschußmitglieder in die privaten Interessen ist wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtungen insgesamt intensiver als die Einbindung in das bloß normative vorgegebene öffentliche Interesse; (3) die bloße „Berücksichtigungspflicht“ erlaubt geradezu die Zurückstellung der öffentlichen gegenüber den privaten Interessen.

Um so mehr stellt sich die Frage nach den institutionellen Mechanismen, welche die öffentlichen Interessen in der Normung verwirklichen sollen. Wichtigstes ist ohne Zweifel die Pflicht des DIN, der Bundesregierung auf Antrag Sitze in den Lenkungsorganen der Normungsausschüsse einzuräumen. Hier wird die Verwirklichung der öffentlichen Interessen auch durch eigenen, interessierten Sachverstand gefördert (§ 2). Daneben sollen die in Betracht kommenden öffentlichen Stellen bei der Normungsarbeit beteiligt werden (§ 2). Ein solches Beteiligungsrecht steht ihnen neben den in Betracht kommenden privaten Stellen zu³⁷). Darüber hinaus sollen Anträge der Bundesregierung auf Normungsarbeit bevorzugt behandelt werden, sofern die Bundesregierung ein öffentliches Interesse geltend macht (§ 4). Ferner werden wechselseitige Informationspflichten begründet (§ 5). Die öffentlichen Interessen werden also jedenfalls überhaupt zur Geltung gebracht; sie sind allerdings deutlich unterrepräsentiert³⁸). Für die Praxis läßt sich — trotz mancher Verbesserung — das Fazit so ziehen: Der interessierte private Sachverstand sitzt „in“ den Normungsausschüssen; das öffentliche Interesse rangiert als normative Vorgabe „vor“ den Gremien.

d) Nach der Organisation des DIN und der Zusammensetzung der Gremien läßt sich allgemein die folgende Interessenberücksichtigung feststellen:

33) So ist etwa im Wohnhausbau die „Abnehmerseite“ gar nicht organisationsfähig.

34) Dazu sehr kritisch *Brinkmann* a.a.O. (Fn. 28), S. 97 ff.

35) DIN 820, Teil 4, Nr. 6; auch in konsensual entscheidenden Gremien kommt der Sitzverteilung Gewicht zu. Dies beginnt mit der besseren Streuung des Sachverstands der Mehrheit. Ferner folgt dies aus ihren Möglichkeiten verbesserter Arbeitsteilung: Wer mehr Vertreter hat, bringt jeden von ihnen seltener in eine Blockadeposition. Wer aber dauernd blockiert, dessen Interessen werden letztlich als weniger berücksichtigungsfähig eingeschätzt, bis er letztlich als nicht mehr „verständigungsfähig“ erscheint.

36) Vertrag vom 5. 6. 1975; abgedruckt in *Grundlagen* a.a.O. (Fn. 27), S. 151; dazu näher *Ernst*, Rechtsgutachten zur Gestaltung des Verhältnisses der überbetrieblichen technischen Normung zur Rechtsordnung, 1973, S. 46 ff.; *Böttger*, DIN-Normungskunde, Heft 14, 1979, S. 31 ff.

37) Zu der Beteiligung im Verfahren s. III 2.

38) Kritisch etwa *Marburger* a.a.O. (Fn. 1), S. 205, 606 f.; *Rittstieg*, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, 1982, S. 207 ff.; *Brinkmann* a.a.O. (Fn. 28), S. 183 ff.

- *Private Interessen vor öffentlichen Interessen,*
- *Industrieinteressen vor sonstigen Interessen;* dabei rangieren die großen vor den kleinen Unternehmen;
- *Anbieter- vor Nachfragerinteressen.*

Diese Verallgemeinerung ist sicherlich grob und generalisiert. Keineswegs soll damit behauptet werden, in jedem Einzelfall setzten sich diese Trends durch. Es sollen vielmehr nur generelle Trendaussagen über die Interessenberücksichtigung getroffen werden. Wenn allerdings Normen für Interessen und Wertungen offen sind³⁹⁾, so durchlaufen sie die hier dargestellten Gremien mit ihrer charakteristischen Interessenzuordnung. Tendenziell setzt sich die Interessenstruktur im Rahmen der großen Zahl durch, nicht notwendig in jedem Einzelfall.

2. Das Verfahren des DIN

a) Das Verfahren der Normung beginnt mit einem *Normungsantrag*, der von „interessierten Kreisen und von jedermann“ gestellt werden kann⁴⁰⁾. Diesem Antrag sollte möglichst schon ein *Normvorschlag* beigelegt sein. Wird der Antrag nicht abgelehnt, so erstellt ein „kleiner Arbeitskreis“, der von dem zuständigen Normungsausschuß gebildet wird, auf der Grundlage des Vorschlags eine *Normvorlage*. An den Arbeiten des Arbeitskreises kann der Antragsteller teilnehmen⁴¹⁾. Der Vorschlag wird dann zur Veröffentlichung aufgearbeitet⁴²⁾ und publiziert, worauf „jedermann“ Zustimmung, Einspruch, Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge mit Begründung einreichen kann⁴³⁾. Nach einem Einspruchsverfahren, das zu einer neuen Normvorlage führen kann, wird die Norm endgültig *verabschiedet*, sofern sie nicht ersatzlos zurückgezogen wird⁴⁴⁾. Mit der *Publikation* der Norm ist das Verfahren abgeschlossen.

Strukturelemente dieses formalisierten Arbeitsablaufs sind somit: ein relativ hohes Maß an *Förmlichkeit* und *Transparenz*; *Beschränkung* des Kreises der Mitwirkenden bei Möglichkeit der *Hinzuziehung* der Antragsteller und *Einspruchsführer*; *strenge Fristsetzungen* zur Verfahrensförderung. Die Grundstruktur dieses Verfahrens sind *Entscheidungsverfahren* nachgebildet, wie sie sich als formalisierte Prozesse sowohl für staatliche Einrichtungen (etwa: § 72 ff. VwVfG) als auch in privaten Einrichtungen herausgebildet haben. Dabei besagt allerdings der Grad an Formalisierung nicht, daß keine Interessen und Wertungen einfließen (sollen); er besagt nur, wie sie formell behandelt werden.

b) Bereits die Verfahrenseinleitung zeigt die *Abhängigkeit* der Normung von Dritten. Sie läßt das Verfahren nicht als *Normgewinnungs-*, sondern vielmehr als *Kontrollverfahren* erscheinen. Die Norm entsteht nicht aus einem Prozeß der freien Gestaltung, sondern im Prozeß der *Verifikation* eines Normvorschlages. Dieser Vorschlag ist gerade kein Produkt des DIN, sondern regelmäßig des Antragstellers selbst. Gewonnen wird so das Ergebnis einer

Überprüfung des Vorschlags eines Dritten, nicht hingegen ein eigener Vorschlag. Deutlich zeigt dies der Ablauf des Verfahrens.

Es beginnt regelmäßig nicht von Amts wegen, sondern auf Antrag Dritter. Ohne Antrag findet die Arbeit nicht statt. Damit erscheint Normung als Antwort auf Probleme, die sich zunächst gerade nicht dem DIN, sondern Dritten — eben den Antragstellern — stellten. Er wird das geschilderte Verfahren nur in Gang setzen, wenn er ein erhebliches Interesse daran hat, das jeweilige Problem einer bestimmten Lösung zuzuführen. Ansonsten wäre das Verfahren für ihn nutzlos, bloß aufwendig und damit sinnwidrig. Wer das Problem kennt, kennt seine Ursachen und damit die Möglichkeiten seiner Lösung selbst am besten. Er nimmt demnach faktisch im Normungsverfahren eine überlegene Stellung ein, da das Verfahren in erheblichem Maße von den Informationen abhängt, die er gibt. Am deutlichsten zeigt sich dies in der *Antragsbegründungspflicht* und der *Soll-Vorschrift*, wonach ein *Normvorschlag* beizufügen ist. Begründung und Vorschlag sind die technischen Lösungen des Antragstellers für das technische Problem, das sich gerade ihm stellt. Sein Vorsprung reicht so von der Problemdefinition bis zur Lösungsdefinition. Damit sind zugleich hohe Hürden für die *Mitwirkung* weiterer Verfahrensbeteiligter gesetzt. Qualifizierte *Einsprüche* und *Änderungsvorschläge* können sie — binnen vier Monaten — in der Regel nur einreichen, wenn der Normvorschlag sachwidrig war oder wenn sie selbst über vergleichbare Techniken verfügen. Dies ist aber jedenfalls dann nur selten der Fall, wenn der Antragsteller seinen *Problemvorsprung* rechtzeitig einsetzt. Viele Betroffene werden eben noch gar nicht in der Lage sein, das technische Problem und die im Normvorschlag angegebene Lösungsmöglichkeit hinreichend zu überprüfen, da ihnen die vergleichbare Technik fehlt. Die *förmliche Gleichheit* der Mitwirkung am Verfahren gerinnt so materiell in eine *Know-how-Abhängigkeit*: *Wem das Problem bekannt ist, der beherrscht die Lösungsmöglichkeiten; wer die Lösung beherrscht, beherrscht den Stand der Normung.*

Auf diese Weise gerät das Normungsverfahren zu einem *Kontrollverfahren* für die Sachgerechtigkeit vorhandener technischer Lösungen anlässlich der Normgewinnung. Damit wendet sich die Perspektive notwendig denjenigen Phänomenen zu, welche den Kontrollverfahren vorausgegangen sind. Da ein Innovationswettbewerb stattfindet und nicht alle die gleichen Fragestellungen erforschen, ist die Zahl derjenigen, die alle Implikationen eines technischen Ansatzes überblicken, relativ klein. Das gilt insbesondere, wenn es darum geht, weniger kostengünstige, aber effektivere Alternativen herauszufinden.

39) Dazu o. II.

40) DIN 820, Teil 4, Nr. 2.1.1.

41) DIN 820, Teil 4, Nr. 2.2.1.

42) DIN 820, Teil 4, Nr. 2.3.

43) DIN 820, Teil 4, Nr. 2.4.

44) DIN 820, Teil 4, Nr. 2.5.

Der Antragsteller wird stets eine für ihn günstige Lösung als Normvorschlag präsentieren. Gegen mögliche Einwände läßt sich dieser durchaus sichern, indem die Weichen vorher richtig gestellt worden sind. Andere Belange — private wie öffentliche — haben jetzt jedenfalls die Argumentationslast; wird kein rechtzeitiger Anspruch erhoben, so wird die Norm verabschiedet. Nicht der Normvorschlag muß sich als überlegenste Lösung erweisen, sondern der Gegenvorschlag. Hieraus läßt sich ableiten: *Im Normungsverfahren genießen die Interessen des Antragstellers einen gewissen Vorteil*⁴⁵⁾. Fragestellungen, Know-how und Antwortmöglichkeiten geraten in den Sog einer von ihm vorgeprägten Perspektive. Der Inhalt des Kontrollverfahrens hängt eben in hohem Maße von dem kontrollierten Gegenstand ab.

c) Interessenverfolgung neigt stets zur Informalisierung. Dementsprechend vermeidet Interessendurchsetzung regelmäßig das Kontrollverfahren und weicht auf andere Wege aus. Das gilt um so mehr, als die Interessen des Antragstellers einerseits und die Perspektive des Kontrollverfahrens andererseits durchaus entgegengesetzt sind: Der Antragsteller will seinen Vorschlag durchsetzen, das Kontrollverfahren demgegenüber auch die Interessen Dritter zur Geltung bringen. Schon aus diesem Grunde hat der Antragsteller keine Veranlassung, sich auf das formalisierte Verfahren allein zu verlassen.

Hier erlangen *personelle Verflechtungen* zwischen den Mitgliedern der Arbeitskreise einerseits und sonstigen Beteiligten andererseits Bedeutung. Am deutlichsten sind solche Verflechtungen, wenn etwa der Antrag von einem „Interessierten“ gestellt wird, der auch ein Mitglied in den Arbeitskreis entsenden konnte. In diesen Fällen entscheidet der Antragsteller zugleich über seinen Antrag mit. Ähnliches gilt aber auch, wenn keine Identität mit einem Entsendenden besteht. In diesen Fällen entstehen zahlreiche, informelle Einwirkungsmöglichkeiten allein daraus, daß sowohl die am Einzelfall „interessierten Kreise“ wie auch der beteiligte technische Sachverstand regelmäßig eher kleine Gruppen darstellen, die zudem ständig in Kontakt stehen. In derartigen „Kontaktsystemen“⁴⁶⁾ ist die Zahl der Kooperationsfelder wesentlich größer, als die jeweils in einem einzelnen Arbeitsausschuß vorhandenen Möglichkeiten erscheinen lassen. Der Arbeitsausschuß ist nur einer noch von zahlreichen, sonstigen Kontakten. Gerade in solchen Fällen verlagern sich die tatsächlichen Einflüsse aus den organisierten Einheiten heraus, zumal das Ergebnis des einzelnen Verfahrens die Zusammenarbeit insgesamt nicht disfunktional beeinträchtigen darf. Das in solchen Kontaktsystemen anzutreffende allseitige *do ut des* läßt das einzelne Normungsverfahren als bloßen Teil eines überaus komplexen Interessengeflechts erscheinen. Den großen Konflikt riskiert im Einzelfall nur, wer in seiner Existenz oder Stellung erheblich bedroht ist.

Erscheint so bei formaler Betrachtung die „Trennlinie“ zu verlaufen zwischen den entscheidungsbe-

fugten Mitgliedern des Arbeitskreises einerseits und Antragsteller sowie Einwendern andererseits, so sind die realen Abläufe anders: Hier treten der „innere Kreis“ derjenigen, die miteinander in Kontakt stehen, und derjenigen, die bloß an der Ausschubarbeit teilnehmen, auseinander, und zwar unabhängig von der formellen Stellung im Verfahren. So können Teile des Arbeitskreises wesentlich enger verflochten sein mit Antragsteller oder Einwendern, als sie es mit anderen Mitgliedern des Arbeitskreises sind. Solche Verflechtungen ergeben sich insbesondere durch konzernmäßige Bindungen, durch partielle Identität von Anteilseignern zwischen unterschiedlichen Unternehmen, durch verbandsmäßige Verflechtung mit Wirtschafts- oder Technikerverbänden. Diese Verflechtungen sind in ihrer realen Bedeutung nicht zu unterschätzen, wenn etwa nach Aussage des BDI die technische Normung „im Einvernehmen mit dem Deutschen Normenausschuß“ erfolgt und nach Ansicht von Sachkundigen die Zusammenarbeit zwischen der Industrie und dem DIN so gut ist, daß häufig durch Absprachen zwischen den Herstellern der Inhalt der Norm bereits feststeht, bevor in den Ausschüssen des DIN überhaupt mit der Arbeit begonnen worden ist⁴⁷⁾. Hier erlangt gerade auch der späte Beginn des Normungsverfahrens Bedeutung, wenn bereits vor oder während der Bearbeitung des Normvorschlages informelle Abstimmungen im inneren Kreis stattfinden können.

c) Das Verfahren des DIN läßt somit folgende Rückschlüsse auf die Interessenzuordnung zu: Die formelle Symmetrie von Antragsteller und Einwender besteht materiell nicht; das Verfahren ist entsprechend der Verteilung des Know-how asymmetrisch. Der technische Vorsprung und die anfängliche Definitionsherrschaft des Antragstellers geben diesem einen Vorsprung. Im Verfahren dominieren die verbandsmäßig eingebundenen Interessen über die sonstigen. Dies ist unabhängig von der formellen Stellung der Beteiligten im Verfahren. Hier können Interessenabstimmungen vorgenommen und möglichen Einwänden vorgebeugt werden. Da die verbandsmäßige Organisation auf seiten der Wirtschaft untereinander ausgeprägt ist, der Staat hingegen nicht in solchen Kontaktsystemen zum privaten Sektor steht, münzt sich dies in einen weiteren Vorsprung der privaten vor den öffentlichen Interessen um. Der Trend läßt sich so beschreiben:

45) Deutlich wird hier auch, warum nur in seltenen Fällen staatliche Behörden einen Normvorschlag einbringen. Sie haben von sich aus keinen Anlaß, der Lösung technischer Probleme eigenständige Aufmerksamkeit zu widmen, da der Staat und seine Organe in der Regel keine eigenen, besonderen technischen Probleme aufwerfen. Damit ist der Staat bei der Erarbeitung neuer Lösungsstandards schon fast notwendig jedenfalls kein Vorreiter. Das gilt um so mehr, als dem Staat auch nur wenig eigene Kapazitäten zur Erforschung technischer Probleme und möglicher Lösungen zur Verfügung stehen. Die Hochschulen können hier — wegen ihrer durch die Freiheit von Forschung und Lehre bedingten — partiellen Ausgliederung aus dem allgemeinen staatlichen Organisations- und Handlungsgefüge jedenfalls nicht mit ihrem vollen Gewicht für den Staat in die Waagschale geworfen werden. Das gilt in noch stärkerem Ausmaß, wenn die Ergebnisse der Hochschulforschung als Drittmittel- oder Auftragsforschung unmittelbar Privaten zugute kommt.

46) Zu diesen näher *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl., 1978, S. 75 ff.

47) *Stefener* a.a.O. (Fn. 24), S. 105; *Brinkmann* a.a.O. (Fn. 28), S. 94 f.; beide m. w. N.: ähnlich *Zemlin*, DIN-Mitteilungen 1975, 51, 52.

- *Private Interessen vor öffentlichen Interessen*
- *Interessen der Antragsteller vor sonstigen Interessen.*

3. Die Normdurchsetzung

a) Technische Normen haben *keine rechtliche Geltung*⁴⁸⁾. Niemand ist durch sie rechtlich verpflichtet; und es gibt auch kein Instrumentarium des DIN, mit dessen Hilfe sie rechtlich durchgesetzt werden könnten. Vielmehr sind sie auf freiwillige Befolgung angewiesen. Das Motiv für die Normbefolgung liegt also nicht in der Norm oder in den normgebenden Instanzen, sondern im Normadressaten selbst. Er entscheidet allein, ob, wie und wann er Normen befolgt.

Ein gewisser, rechtlicher Druck für Normenbefolgung kann allein durch solche Bestimmungen des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts ausgeübt werden, die auf technische Normen verweisen; bzw. durch solche Gesetzesauslegung oder Richterrechtsätze, die auf Normungsergebnisse Bezug nehmen. Solche Verweisungen oder Bezugnahmen finden sich sowohl im öffentlichen Recht⁴⁹⁾ wie auch im Zivilrecht⁵⁰⁾. In diesen Fällen spricht zumindest eine Vermutung für die Sachgerechtigkeit — und damit „Verbindlichkeit“ — der Norm. Diese *Vermutung* kann jedoch *widerlegt* werden. Zwar wird Normeinhalten als sachgerecht vermutet; aber Regelabweichung ist damit noch nicht *per se*, sondern lediglich kraft Vermutung sachwidrig⁵¹⁾. Eine solche, rechtliche Vermutung kann widerlegt werden, indem im Einzelfall der Nachweis erbracht wird, daß der Abweichende den geforderten technischen Standard auf andere Weise erfüllt hat. Sind technische Normen lediglich einzelne, mögliche Lösungen technischer Probleme, so gibt es eben auch andere, ebenso mögliche; und diese können jenen durchaus gleichwertig sein. Sie können sogar besser sein und mehr als den vom DIN geforderten, technischen Standard verwirklichen. Den Abweichenden trifft in diesen Fällen allerdings die Beweislast. Er muß nachweisen, daß sein abweichendes Verhalten genauso gut oder besser ist als die Norm. Gelingt dieser Nachweis, so ist er sehr wohl berechtigt, sein abweichendes Verhalten als sachgerecht anerkannt zu sehen; und dann treffen ihn weder besondere Gebote noch Verbote noch eine verschärfte Haltung.

Die Bestimmungen des geltenden Rechts, welche auf technische Normen Bezug nehmen, haben so im wesentlichen einen Vorteil für deren Befolger: Sie entlasten von der Nachweispflicht im Einzelfall und ersparen dadurch Aufwand. Darin erschöpft sich aber ihre Bedeutung. Wer den Nachweis im Einzelfall auf sich nehmen will, ist daran rechtlich nicht gehindert. Ob er aus sonstigen Gründen daran gehindert ist, liegt außerhalb des Einwirkungsreichs des Rechts.

b) Die fehlende rechtliche Geltung technischer Normen macht es dem DIN wie dem Normbefolger unmöglich, Abweichende zu deren Einhaltung zu

zwingen. Sie können insoweit keine gerichtlichen Schritte gegen sie unternehmen. Vielmehr ist es für Befolger wie Abweicher allein eine *Frage des wirtschaftlichen Kalküls, ob sie Normen befolgen oder nicht*. Wenn Kosten- und insbesondere Rationalisierungsvorteile Triebfedern für den Prozeß der Normung sind⁵²⁾, so vermag eine Norm dieses Ziel aus der Perspektive der Beteiligten und Adressaten nur zu verwirklichen, wenn das Normungsergebnis auch tatsächlich wirtschaftliche Vorteile bringt. Ist dies nicht der Fall, so ist keine Norm besser als eine Norm; und ist eine Norm verabschiedet, so ist die Nichtbefolgung für den einzelnen möglicherweise günstiger als deren Befolgung⁵³⁾. Günstiger ist die Nichtbefolgung, wenn für den einzelnen Betroffenen der Mehraufwand für den Nachweis des eigenen technischen Standards als sachgerecht geringer ist als derjenige für die Umstellung seiner Technik auf die Anforderung der Norm.

Auch hierzu läßt sich eine generelle Trendaussage machen: *Je erfolgreicher ein Unternehmen bei der Durchsetzung seiner Vorstellungen im Prozeß der Normung war, desto günstiger ist für dieses die Befolgung der Norm*. Wer faktisch den Standard, den er selbst schon hat, als allgemeine Norm durchsetzen konnte, für den sind die Befolgungskosten nahezu Null. Anderes gilt für den, dessen vorhandener Standard von der Norm abweicht. Er muß, wenn er die Norm befolgen will, möglicherweise einzelne Verfahren oder Produkte umrüsten und gegebenenfalls Neuinvestitionen vornehmen. Je höher die Investitionskosten — zu denen durchaus noch Kosten für die Umschulung des Personals oder gar die Umrüstung von Folgeverfahren oder -produkten hinzukommen können —, um so uninteressanter ist für den Betroffenen die Normbefolgung. Daraus folgt notwendig die Konsequenz: *Je erfolgloser ein Unternehmen bei der Durchsetzung seiner Vorstellungen im Prozeß der Normung war, desto ungünstiger ist für dieses die Normbefolgung*.

Nun hat aber nicht jeder Beteiligte die gleiche Fähigkeit, sich aus der Normbefolgung einfach abzukoppeln. Kleine Unternehmen, die in hohem Maße auf Fremdzu- oder -belieferung angewiesen sind, die nur Zubehör liefern oder Folge- bzw. Anschlußprodukte herstellen, müssen diese so herstellen, daß sie auch mit Verfahren oder Produkten anderer Unternehmen zusammenpassen. Das gilt allerdings nicht in gleicher Weise für Großunternehmen. Sie können, sofern sie eine eigenständige Produktpalette besitzen, auf eigene Vorarbeiten

48) S. o. Ib.

49) *Marburger a.a.O.* (Fn. 1), S. 49 ff.; grundsätzlich *Scholz*, FS zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 1984, S. 691.

50) Ebd., S. 429 ff.

51) Ebd., S. 400 ff.

52) Dazu o. II b.

53) Dabei ist hervorzuheben, daß die Rationalitätshypothese (o. II a) nur eine generelle Trendaussage für die Normung insgesamt darstellt. Sie gilt damit noch nicht notwendig für jede einzelne Norm; und sie gilt auch nicht notwendig für jeden einzelnen Betroffenen jeder Norm. Denn der einzelne ist nie von allen Normen betroffen, sondern stets nur von denjenigen, die gerade diejenige Tätigkeit betreffen, welche er ausübt. Und er ist auch nicht notwendig in gleicher Weise wie alle anderen betroffen.

aufbauen und brauchen sich um die technischen Normen dann nicht zu kümmern. Vielmehr können sie immer neue technische Verfahren entwickeln, um die Normen gerade zu umgehen oder zu entwerten. Diese Neuentwicklungen kosten natürlich Mehraufwand, der sich nur rentiert, wenn dadurch ein eigener Mehrertrag erwirtschaftet wird. Ein Mehrertrag kann allerdings schon dadurch zustande kommen, daß die Abnehmer eines Verfahrens oder Produkts darauf verwiesen sind, Folgeerzeugnisse gerade dieses Unternehmens abzunehmen, wenn sie überhaupt Anschlußaufträge vergeben wollen. Produkte der Konkurrenz, auch wenn sie günstiger sein sollten, passen eben nicht. Sobald der dadurch entstehende Mehrertrag den Mehraufwand übersteigt, stellt dies gerade eine wirtschaftliche Prämie auf die Normabweichung dar. Allerdings können sich nicht alle Unternehmen in gleicher Weise den Mehraufwand leisten. Der Grund hierfür liegt einfach darin, daß der Forschungs- und Entwicklungsaufwand zeitlich zuerst und mit Sicherheit anfällt; der Mehrertrag tritt aber erst später und nur möglicherweise ein. Zu einem solchen Risiko sind nur größere Unternehmen in der Lage, die gegenüber den Konkurrenten einen wirtschaftlichen Vorsprung schon besitzen. Wenn eine annähernde Ausgewogenheit der Unternehmensgröße besteht, ist ein derartiger Vorsprung eines Konkurrenten eher unwahrscheinlich. Wo hingegen ein eindeutiger Marktführer mehreren, erheblich kleineren Konkurrenten gegenübersteht, ist ein hinreichender Vorsprung wahrscheinlich. Für den eindeutig definierten Marktführer zahlt es sich dann eher aus, von der Norm abzuweichen, als sie zu befolgen.

c) Daraus folgt notwendig die Tendaussage: *Technische Normung gegen den eindeutig definierten Marktführer ist unmöglich* oder doch unsinnig. Entweder setzt sich der Marktführer bei der Normung mit seinem technischen Standard durch, dann müssen sich alle an ihn anpassen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Oder aber er setzt sich in der Normung nicht durch; dann ist es für ihn günstiger, sich nicht an die Norm zu halten. In diesem Falle müssen sich die anderen Unternehmen gleichfalls an dem Standard des Marktführers orientieren, um im Geschäft zu bleiben. Die Norm läuft dann praktisch leer.

Damit einher geht eine natürliche Grenze der Durchsetzung öffentlicher Interessen bei der Normung: Die Verwirklichung öffentlicher Interessen ist nur so weit möglich, wie die beteiligten Privaten nicht das eigene Interesse an der Normbefolgung verlieren. Unverbindlichkeit der Normen bedeutet somit

- einen Vorrang der Interessen des Marktführers gegenüber den sonstigen Interessen,
- einen Vorrang der privaten vor den öffentlichen Interessen.

IV. Folgerungen

a) Technische Normen sind offen für das Einfließen von Wertungen und Interessen. Dadurch unter-

scheiden sie sich von den naturwissenschaftlichen Kausalgesetzen und sind insoweit Rechtsnormen durchaus vergleichbar. Diese Einflüsse können sich darauf beziehen, *was* überhaupt normiert wird, *welche Anforderungen* die Normen stellen und ob und wie die Normen durchgesetzt und *befolgt* werden. Das gilt für DIN-Normen; ebenso in vergleichbarer Weise aber auch für einige andere Normungsinstanzen und -verfahren⁵⁴⁾.

b) Welche einzelne Interessen in welche Normen einfließen, kann abstrakt nicht festgestellt werden. Wohl aber lassen sich allgemeine Tendaussagen angeben, die auf die Normung generell einwirken. Inwieweit diese gerade auf eine einzelne Norm durchschlagen, kann allerdings nur im Einzelfall untersucht werden. Nach dem Dargelegten lassen sich folgende Prioritätenskalen angeben:

- *Private Interessen vor öffentlichen Interessen:* Das öffentliche Interesse ist zumeist wenig konkret definiert; es ist in den einzelnen Arbeitskreisen personell regelmäßig nicht vertreten, sondern ihnen nur normativ vorgegeben. Über die Wahrung der öffentlichen Interessen entscheidet nicht der Staat, sondern der Gebundene selbst.
- *Großunternehmer- vor Kleinunternehmerinteressen:* Großunternehmer haben ganz andere Mittel, auf die Normung einzuwirken, als sie Kleinunternehmern zur Verfügung stehen: Sie können mehr Vertreter in die Normungsausschüsse entsenden, haben oft einen Forschungs- und Technologievorsprung und können sich jedenfalls als eindeutig definierte Marktführer der Normung sogar ganz entziehen⁵⁵⁾. Eine Normung gegen solche Marktführer ist unmöglich, gegen sonstige Großunternehmer einer Branche jedenfalls nur schwer möglich.
- *Industrieinteressen vor sonstigen Interessen:* Hierzu zählt insbesondere auch der Vorsprung der *Anbieter- vor der Nachfragerseite*. Letzterer kann allerdings aufgehoben werden, wenn ein Nachfragemonopol oder Quasi-Monopol besteht. In diesem Fall kann der Nachfrager seine eigenen Interessen weitgehend einbringen, wenn bei ihm die notwendige Sachkunde vorhanden ist⁵⁶⁾. Hier kann der Staat seine Interessen etwa als Nachfrager von Rüstungsgütern, Straßenbau oder Post zur Geltung bringen. Daß dies nicht immer in gleicher Weise geschieht, hängt weitgehend mit der unterschiedlichen Verteilung von Sachverstand im staatlichen Sektor in den einzelnen Bereichen zusammen.
- *Antragstellerinteressen vor sonstigen Interessen:* Der Antragsteller kennt das Verfahren, das zu seinem Normvorschlag geführt hat, einschließlich seiner Stärken und Schwächen. Und er kennt zugleich die Vor- und Nachteile seines Vorschlags

54) Dazu o. Fn. 6.

55) S. III 3.

56) So schon *Williams/Smallic*, in: Verwaltungswissenschaftliche Informationen 1985, Heft 3/4, S. 23, 27, 29.

am besten. Wäre die Norm für ihn nachteilig, so schlägt er sie nicht vor; ist sie ihm vorteilhaft, so hat er jedenfalls zunächst einen Auswahl- und Bewertungsvorsprung. So bestimmt der Antragsteller, was normiert wird; und er bestimmt wesentlich mit, wie normiert wird.

c) Wie auch immer die Interessenvermittlung zwischen den Privaten sich gestaltet: Das öffentliche Interesse und der Staat sind regelmäßig — aber nicht immer und nicht immer notwendig — eher auf der Verliererseite. Dies hat eine Vielzahl von Gründen. Der Staat hat das *öffentliche Interesse* häufig *kaum definiert*; gesetzliche Vorgaben für die meisten Bereiche fehlen; oder sie verweisen auf die Ergebnisse gerade jener Normung, die dann faktisch am Staat vorbeiläuft. Der Staat hat *wenig eigene Forschungs- und Entwicklungskapazität*; am Markt tritt er eher als Nachfrager als als Anbieter auf. Die — wenigen — staatlichen Einrichtungen handeln insoweit eher reagierend im Hinblick auf Entwicklungen, die an sie herangetragen werden, als aktiv im Hinblick auf eigene Entwicklungen. Diese ergibt sich vielfach aus ihren Aufgaben, führt aber in der Praxis dazu, daß der Innovationsschub, der in die Normung eingeht, an den Staat herangetragen wird. Hier ist der Staat eher unterlegen im Hinblick auf Know-how bezüglich der Verfahren und der Produkte. So ist der Staat in nahezu allen Rubriken auf der schwächeren Seite: Er ist auf der Seite des öffentlichen Interesses, auf der Nachfragerseite und selten auf der Seite der prospektiven Antragsteller. Zusätzlich zur Schwächung des Einflusses der öffentlichen Hand trägt die Freiwilligkeit der Normbefolgung bei: Wenn die Normen von den Betroffenen — und das sind überwiegend private Unternehmer — nach deren eigenem Gutdünken befolgt werden, so wird dies nur geschehen, wenn die Betroffenen deren Befolgung für vorteilhafter halten als die Abweichung. In diesen Fällen kann der Staat nicht einmal theoretisch die Normung überwiegend im öffentlichen Interesse durchsetzen: In diesem Fall würden die Normen nämlich leerlaufen. *Freiwilligkeit der Normbefolgung und Durchsetzung öffentlicher Interessen stehen so geradezu notwendig in einem Spannungsverhältnis*. Dieses kann einseitig zugunsten des Staates gar nicht aufgelöst, sondern nur durch Vermittlung ansatzweise entschärft werden.

d) Gerade dieser letzte Aspekt zeigt deutlich auf: Der „Lösungsweg“ aus dem aufgezeigten Dilemma, der darin liegen soll, die personelle Präsenz des Staates in den Normungsgremien zu erhöhen⁵⁷⁾ und dadurch die Mißstände abzustellen, führt nur begrenzt weiter. Dieser Vorschlag ist nur sinnvoll, wenn durch die verstärkte personelle Repräsentation des Staates die Durchsetzung öffentlicher Interessen bewirkt werden soll. Gerade dafür stellt die Freiwillig-

igkeit der Normbefolgung aber die quasi „natürliche Obergrenze“ dar. Dieser Vorschlag allein reicht also nicht aus. Insoweit bestehen charakteristische Unterschiede zwischen den DIN-Normen und den Regeln der Kerntechnischen Ausschüsse, die bisweilen als Vorbild für Neutralität und hohem technischen Standard herangezogen werden⁵⁸⁾: Die KTA-Regeln konkretisieren den besonders hohen „Stand von Wissenschaft und Technik“, zudem es faktisch (noch) keine Alternative gibt; und sie wirken in einem rechtlichen Bezugsrahmen von umfassenden Genehmigungs- und Aufsichtspflichten, wie sie das Atomgesetz normiert. Dadurch erlangen sie eine höhere technisch-fachliche Autorität und von allein einen weit höheren Grad an staatlicher Durchsetzungsgarantie, wenn sich der Staat bei seinen umfassenden Aufsichtspflichten ständig nach den KTA-Regeln richtet. Von Freiwilligkeit der Normbefolgung kann in diesem Bereich — anders als bei den DIN-Normen — eben nicht mehr gesprochen werden.

e) Diese Umstände haben aber auch Auswirkungen auf die technischen Normen „im“ Recht, also die Rezeption der in den Normen enthaltenen Maßstäbe in die Rechtsordnung. Insoweit ist die Vorstellung jedenfalls faktisch nicht unzutreffend, das staatliche Recht verweise hier auf ein „selbstgesetztes Recht der Wirtschaft“⁵⁹⁾. Inwieweit können und dürfen aber staatliche Berichte und Behörden überhaupt eine solche, selbstgesetzte Ordnung rezipieren? Dafür maßgeblich ist bezüglich der technischen Normen derzeit die Lehre vom „*antizipierten Sachverständigengutachten*“⁶⁰⁾. Ein solches Sachverständigengutachten muß aber die Kriterien erfüllen, welche für die Hinzuziehung derartiger Gutachten in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren allgemein gelten. Hierzu zählen jedenfalls Sachkunde und Eignung der Sachverständigen (§ 36 Abs. 1 GewO), Objektivität und Unparteilichkeit bei der Gutachtenerstellung sowie — daraus abgeleitet — bei Gremien, die aus interessiertem Sachverstand zusammengesetzt werden, deren „*pluralistische Zusammensetzung*“⁶¹⁾. Die Erfüllung dieser Kriterien wird in der neueren Literatur für das DIN eher verneint, wenn sie lediglich für die kerntechnischen Ausschüsse aufgrund ihrer rechtlichen Sonderstellung bejaht werden⁶¹⁾. Das sollte hinreichend Anlaß zu einer sinnvollen Fortentwicklung der technischen Normung sein.

57) Dazu Ernst a.a.O. (Fn. 36), S. 44; Hanning, Umweltschutz und überbetriebliche technische Normung, 1976, S. 181; s. auch einzelne Vorschläge von Brinkmann a.a.O. (Fn. 28), S. 181 ff.

58) Etwa von Rittstieg a.a.O. (Fn. 38), S. 209.

59) Nachweise über derartige Vorstellungen und Kritik bei Marburger (Fn. 1), S. 131 (ff.); dazu, daß diese Vorstellung jedenfalls rechtlich falsch ist, s. o. I b.

60) BVerwGE 55, 250 ff.; s. auch Schäfer, Die Regeln der Technik im Recht, Diss. 1965, S. 121; Brewer, DVBl. 1978, 28; ders., DVBl. 1978, 598.

61) Eingehend Vieweg a.a.O. (Fn. 6), S. 193 ff.; Rittstieg a.a.O. (Fn. 38), S. 207 ff.