

Texte

11
07

ISSN
1862-4804

**Rechtliche Würdigung der
Empfehlungen und Leitlinien des
Umweltbundesamtes am Beispiel
der "Leitlinie zur hygienischen
Beurteilung von
Epoxidharzbeschichtungen im
Kontakt mit Trinkwasser"**

**Umwelt
Bundes
Amt** 

Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 363 01 103
UBA-FB 000987



**Rechtliche Würdigung der
Empfehlungen und Leitlinien des
Umweltbundesamtes am Beispiel
der „Leitlinie zur hygienischen
Beurteilung von
Epoxidharzbeschichtungen im
Kontakt mit Trinkwasser“**

von

Prof. Dr. Josef Falke

Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

Davor Šušnjar

Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen,
Forschungsstelle für europäisches Umweltrecht

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de>
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet II 2.1
Dr. Harald Ginzky

Dessau, März 2007

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	VII
Zusammenfassung	IX
Summary	XVII
0. Hintergrund des Gutachtens	1
1. Verweisungen in Rechtsvorschriften auf technische Normen	4
1.1 Funktion der Verweisung auf technische Normen und Regeln	4
1.2 Zulässigkeit bestimmter Verweisungsformen	5
1.2.1 Starre Verweisung	5
1.2.2 Normergänzende gleitende Verweisung	6
1.2.3 Normkonkretisierende gleitende Verweisung bzw. Generalklauselmethode	7
1.3 Publikationserfordernisse bei der Verweisung auf technische Normen	8
1.4 Kontrollierte Rezeption technischer Regelwerke	10
1.5 Rechtliche Bedeutung der Regeln der Technik und rechtsstaatliche Anforderungen	12
1.6 Zusammenfassung	15
2. Allgemein anerkannte Regeln der Technik, Stand der Technik, Stand von Wissenschaft und Technik	16
2.1 Allgemein anerkannte Regeln der Technik	17
2.2 Stand der Technik	20
2.3 Stand von Wissenschaft und Technik	22
2.4 Überblick über das DVGW-Regelwerk	23
2.5 Technik Klauseln in der Normungspraxis	25
2.5 Zusammenfassung	26
3. Vermutungsregeln, Abweichklauseln	28
3.1 Generelle Vermutungsregeln	28
3.2 Bauaufsichtliche Einführung Technischer Baubestimmungen und Bauregelliste A	30
3.3 Überprüfung der Vermutung, dass technische Normen die gesetzlichen Anforderungen korrekt konkretisieren	32
3.4 Abweichklauseln im Allgemeinen	35
3.5 Abweichklauseln im Bausektor	38
3.6 Zusammenfassung	39
4. Grundsätze der Normungsarbeit	41
4.1 Konsensprinzip	41
4.2 Stellung des Staates und behördlicher Stellen im Normungsverfahren	42
4.3 Inhaltliche Anforderungen an die Normung	43
4.4 Besonderheiten zur Erarbeitung und Herausgabe des DVGW-Regelwerks	45
4.5 Kartellrechtliche Anforderungen an die Erstellung technischer Normen	45
4.6 Zusammenfassung	46
5. Rechtlicher Status der Epoxidharzleitlinie	50
5.1 Rechtsgrundlage der Epoxidharzleitlinie	50
5.2 Einstufung als allgemein anerkannte Regel der Technik?	51

5.3	Einstufung als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift	54
5.3.1	Allgemeine Voraussetzungen normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften ...	54
5.3.2	Anwendung der Kriterien auf die Epoxidharzleitlinie	55
5.3.3	Kompetenzen des UBA zum Erlass von Verwaltungsvorschriften?	57
5.4	Außenwirkungen der Epoxidharzleitlinie	58
5.5	Auf dem Weg zu einer allgemein anerkannten Regel der Technik	59
5.6	Notifizierungspflicht	60
5.7	Zusammenfassung	65
6.	Vergleichende Übersicht über Leitlinien und Empfehlungen des UBA	67
7.	Technikklauseln in der TrinkwV 2001 und in der AVBWasserV	71
7.1	Verwendung des Begriffs „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ in der TrinkwV 2001	71
7.2	Verwendung des Begriffs „anerkannte Regeln der Technik“ in der AVBWasserV	73
7.3	Adressaten, Anforderungsniveaus	74
7.4	Zusammenfassung	76
8.	Anforderungen der AVBWasserV an Kundenanlagen und Befugnisse des Gesundheitsamtes nach der TrinkwV 2001	77
8.1	Allgemeine Anforderungen an Kundenanlagen	77
8.2	Qualifikation für Installationsarbeiten	78
8.3	Materialien und Geräte für Kundenanlagen	80
8.4	Kontroll- und Eingriffsbefugnisse des Gesundheitsamtes in Bezug auf Kundenanlagen	81
8.5	Zusammenfassung	85
9.	Verknüpfungen zwischen der TrinkwV 2001 und dem Bauproduktenrecht	86
9.1	Wesentliche Anforderungen	86
9.2	Grundlagendokumente	87
9.3	Grundlagendokument Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“	88
9.4	Schwierigkeiten bei der Erstellung technischer Spezifikationen	89
9.5	Mandate	91
9.6	Leitpapier H	92
10.	Verfahren zur Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung	93
10.1	DVGW-Zertifizierung im Allgemeinen	93
10.2	DVGW-Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung im Besonderen	94
10.3	Zertifizierung von Bauprodukten in der Wasserversorgung auf europäischer Ebene – European Acceptance Scheme	98
10.4	Kompatibilität der Epoxidharzleitlinie mit dem European Acceptance Scheme ..	100
10.5	Zusammenfassung	101
11.	Listung von Epoxidharzen in Anlage 5 zur Leitlinie	102
11.1	Einleitung: Kontext der Fragestellung	102
11.2	Betroffene Grundrechte	102
11.2.1	Berufsfreiheit	102
11.2.2	Eigentumsfreiheit, insbesondere das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	103
11.2.3	Recht auf unternehmerische Selbstdarstellung	105

11.2.4	Zwischenergebnis	106
11.3	Eingriff	106
11.3.1	Rechtsprechung	106
11.3.2	Literatur	107
11.3.2.1	Warnungen	107
11.3.2.2	Weitere Fälle staatlicher Informationstätigkeit	108
11.3.2.3	Zusammenfassung	111
11.3.3	Anwendung auf den Fall der Epoxidharzleitlinie	111
11.4	Rechtfertigung	112
11.4.1	Gesetzliche Grundlage	112
11.4.1.1	§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UBAG	112
11.4.1.2	§ 40 IfSG	113
11.4.2	Verfassungsmäßigkeit des § 40 IfSG	114
11.4.2.1	Bestimmtheitsgebot	114
11.4.2.2	Verhältnismäßigkeit	115
11.4.3	Vereinbarkeit der Epoxidharzleitlinie mit der Verfassung	116
11.4.3.1	Vereinbarkeit mit § 40 IfSG	116
11.4.3.2	Verfassungskonforme Ausfüllung des verbleibenden Spielraums	116
11.4.4	Verfassungsmäßige Handhabung der Leitlinie	117
11.5	Zwischenergebnis	117
11.6	Vereinbarkeit mit dem EG-Recht	117
11.7	Rechtsschutz und Schadensersatz	118
12.	Missbräuchliche Zeichenverwendung	119
12.1	Einleitung	119
12.2	Verstoß gegen § 5 UWG	119
12.2.1	Begriff der Werbung	119
12.2.2	Irreführung	119
12.2.2.1	Verkehrskreis	120
12.2.2.2	Verkehrsauffassung	120
	a) Fachleute	120
	b) Verbraucher	120
12.2.2.3	Wettbewerbsrechtliche Relevanz	121
12.2.2.4	Interessenabwägung	122
12.2.2.5	Verhältnismäßigkeit	122
12.2.3	Zwischenergebnis	123
12.3	Vorgehen	123
12.4	Internationales Privatrecht	125
12.4.1	Verfahrensrecht	125
12.4.2	Materielles Recht	126
12.4.2.1	Staaten außerhalb der EG	126
12.4.2.2	Staaten innerhalb der EG	126
12.5	Ergebnis	127
12.6	Zusammenfassung	127
13.	Polizeirechtliches Vorgehen nach der TrinkwV 2001 – an Beispielen	128

13.1	Erlass von Nutzungseinschränkungen	128
13.1.1	Grundfall	128
13.1.1.1	Sachverhalt	128
13.1.1.2	Begründetheit der Klage	129
	a) Mikrobiologische Anforderungen	129
	b) Generalklausel für chemische Anforderungen	129
	c) Minimierungsgebot	131
13.1.2	Variante 1: Ermittlung der Harzrezeptur	132
13.1.3	Variante 2: Feststellbarkeit der Nichteinhaltung der Anforderungen	132
13.1.3.1	Sachverhalt	132
13.1.3.2	Begründetheit der Anfechtungsklage	132
	a) Voraussetzungen des § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 (Tatbestand)	132
	aa) Nichteinhaltung der allgemeinen Anforderungen	132
	bb) Verantwortlichkeit	134
	b) Rechtsfolgen	135
13.1.3.3	Ergebnis	136
13.1.4	Variante 3: Sanierung durch nicht zertifizierte Unternehmen	136
13.1.5	Variante 4: Klage eines Hausbewohners	137
13.2	Informationen durch die Gesundheitsämter	138
13.2.1	Grundfall: Informationen an die Allgemeinheit	138
13.2.1.1	Sachverhalt	138
13.2.1.2	Lösung	138
	a) Ermächtigungsgrundlage	138
	b) Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel	139
13.2.2	Variante: Anfrage eines Hauseigentümers	140
13.2.2.1	Sachverhalt	140
13.2.2.2	Lösung	140
13.2.3	Anmerkung	141
14.	Rechtspolitische Konsequenzen	142
14.1	Änderungen im Text der Epoxidharzleitlinie	142
14.2	Ergänzung der TrinkwV 2001	143
14.3	Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes	144
	Literaturverzeichnis	145

Abkürzungen

aaRdT	allgemein anerkannte Regeln der Technik
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
aRdT	anerkannte Regeln der Technik
Art.	Artikel
AVB WasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
BauO	Bauordnung
BauPG	Bauproduktengesetz
BauR	Baurecht
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGesBl.	Bundesgesundheitsblatt
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz u. Veterinärmedizin
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BPR	Bauproduktenrichtlinie
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
DKE	Deutsche Elektrotechnische Kommission im DIN und VDE
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DIN-Mitt.	DIN-Mitteilungen
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVGW	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V.
EAS	European Acceptance Scheme for Construction Products in Contact with Drinking Water
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGV	Vertrag über die Errichtung der Europäischen Gemeinschaften
EOTA	European Organisation for Technical Approvals
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
GewArch	Gewerbe-Archiv

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GPSG	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz)
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GSG	Gerätesicherheitsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWf	Das Gas- und Wasserfach
Hrsg.	Herausgeber
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IU	Installationsunternehmen
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
KTW	Kunststoff und Trinkwasser
LBO	Landesbauordnung
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
MBO	Musterbauordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW, Rechtsprechungs-Report, Zivilrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
RAL	Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V.
RG	Reichsgericht
RG-CPDW	Regulatory Group for Construction Products in Contact with Drinking Water
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rn.	Randnummer
TrinkwV 2001	Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch vom 21. Mai 2001 – Trinkwasserverordnung 2001
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UBAG	Gesetz über die Errichtung des Umweltbundesamtes
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UrhG	Urheberrechtsgesetz
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VersR	Versicherungsrecht
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WVU	Wasserversorgungsunternehmen
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Grundsätzliches zum Verweis auf technische Normen und Regeln

1. Für die Verknüpfung von Rechtsvorschriften und technischen Regeln bzw. Normen ist die Verfassungsmäßigkeit verschiedener Modelle diskutiert worden. Leitender Gesichtspunkt ist dabei, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber für die jeweiligen technischen Risiken die „wesentlichen Entscheidungen“ selbst zu treffen hat. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen gehen von der Unvermeidbarkeit der Aufgabenübertragung auf technische Regelsetzer in weiten Bereichen des Technik- und Umweltrechts aus und sollen die Vorzüge der Verweisung auf technische Normen nicht mindern. Statt dessen sollen sie Kompensationen für den Verlust an Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimation, verfahrensmäßigem Schutz der Grundrechte und Publizität schaffen.
2. Die *normkonkretisierende gleitende Verweisung* tritt regelmäßig in Verbindung mit einem unbestimmten Rechtsbegriff auf, zu dessen *Konkretisierung* sie dient; sie wird deswegen auch *Generalklauselmethode* genannt. Gesetzlich vorgeschrieben wird bspw., die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, den „Stand der Technik“ oder den „Stand von Wissenschaft und Technik“ einzuhalten; im Anschluss daran kann dann festgelegt werden, dass bestimmte technische Normen diese Anforderungen konkretisieren. Rechtlich verbindlich für den Hersteller eines Produktes oder den Betreiber einer Anlage ist allein die Einhaltung des gesetzlichen Standards. Die abstrakten qualitativen Zielvorgaben in den verbindlichen Rechtsvorschriften müssen, damit sie für Privatpersonen, Unternehmen und Behörden verhaltensrelevant werden, in konkretisierende und überprüfbare technische Regeln „übersetzt“ werden, die sich kohärent in das bestehende technische Regelwerk einfügen. Technische Normen sollen den Herstellern von Erzeugnissen und Betreibern von Anlagen Wege aufzeigen, wie sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen können. Die zuständigen Behörden haben die Erzeugnisse bzw. Anlagen zu dulden, die den in Bezug genommenen technischen Normen genügen.
3. Bei Einhaltung der in Bezug genommenen technischen Norm spricht eine widerlegliche Vermutung dafür, dass auch die rechtsverbindlichen Anforderungen erfüllt sind. Daraus folgt zweierlei:
 - Im Prozessfall wirkt die Vermutungsregel als Beweislastregel. Kann die Streitfrage, ob die in Bezug genommenen technischen Normen die erforderliche Sicherheit gewährleisten, nicht eindeutig geklärt werden, ergeht die Entscheidung zu Lasten der Partei, die sich auf die Untauglichkeit der technischen Normen beruft.
 - Es bleibt den zuständigen Behörden unbenommen, gegen ein normgerecht produziertes Erzeugnis oder gegen eine normgerecht betriebene Anlage einzuschreiten, wenn sich eine konkrete Gefahr für geschützte Rechtsgüter ergibt oder eine technische Norm sich im Laufe der Zeit nicht mehr als hinreichend erweist, dem abstrakt formulierten und deswegen einen dynamischen Rechtsgüterschutz gewährleistenden Anforderungsniveau in der verweisenden Rechtsvorschrift zu genügen.
4. Bei der Rezeption technischer Normen und Regeln kann der Gesetz- und Verordnungsgeber auf folgende Steuerungsmöglichkeiten zurückgreifen:
 - Er kann Mindestanforderungen an die Verfahren der Regelerstellung, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Berücksichtigung bestimmter Interessen stellen (prozedurale Rahmensteuerung der verbandlichen Regelsetzung).

- Er kann in den eingesetzten Generalklauseln grundlegende Abstufungen des Anforderungsniveaus im Hinblick auf die Aktualität der Berücksichtigung der technischen Entwicklung bzw. der wissenschaftlichen Erkenntnisse vornehmen.
 - Er kann eine „Positivliste“ derjenigen technischen Regeln und Normen erstellen, bei deren Einhaltung die verbindlichen rechtlichen und in der Generalklausel umschriebenen Anforderungen als erfüllt gelten.
5. Für das Verfahren zur Erstellung technischer Normen gelten wegen des staatlichen Regelungsverzichts und der erheblichen faktischen Auswirkungen technischer Normen für die Marktposition einzelner Unternehmen sowie den Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern und Umwelt folgende rechtsstaatliche Mindestanforderungen:
- In den Normungsausschüssen muss der einschlägige Sachverstand umfassend repräsentiert sein.
 - Im Normungsverfahren müssen alle betroffenen Interessen ausgewogen vertreten sein.
 - Die Öffentlichkeit muss Gelegenheit erhalten, auf den Inhalt der entstehenden Norm Einfluss zu nehmen.
 - Technische Normen müssen einer regelmäßigen Revision unterzogen werden.
 - Das Verfahren muss verbindlich festgelegt sein.

Allgemein anerkannte Regeln der Technik, Stand der Technik, Stand von Wissenschaft und Technik

6. Die Auswahl zwischen den drei vorherrschenden Generalklauseln „allgemein anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“ sowie „Stand von Wissenschaft und Technik“ bestimmt, mit welchem Verzögerungsgrad die rechtlichen Anforderungen dem aktuellen technischen bzw. wissenschaftlichen Erkenntnis- und Entwicklungsstand folgen.
7. *Allgemein anerkannte Regeln der Technik* bzw. – ihnen ohne Unterscheidungsabsicht gleichgestellt – *anerkannte Regeln der Technik* sind technische Festlegungen für Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen,
- die nach herrschender Auffassung der beteiligten Kreise (Fachleute, Anwender, Verbraucher und öffentliche Hand) zur Erreichung des gesetzlich vorgesehenen Zieles geeignet sind,
 - im Rahmen dieser gesetzlichen Zielvorgaben als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen und
 - die sich in der Praxis allgemein bewährt haben oder deren Bewährung nach herrschender Auffassung in überschaubarer Zeit bevorsteht.
8. Die Generalklausel „allgemein anerkannte Regel der Technik“ (aaRdT) bildet das traditionelle Anforderungsprofil und wird in Fällen vergleichsweise geringen Gefährdungspotentials benutzt. Im Allgemeinen kann dabei auf ein bestehendes technisches Regelwerk zurückgegriffen werden. Der Bezugsrahmen der aaRdT stellt nicht auf das innovative Handeln weniger, sondern auf einen breiten Kreis von „Normalanwendern“ ab. Für deren Handeln legen technische Normen auf breiter Basis umsetzbare technische Mindestanforderungen fest. Sie zielen auf eine möglichst umfassende Umsetzung in der Praxis und berücksichtigen deswegen ökonomische Interessen, praktische Ausführungsbedingungen und die berufliche Qualifikation der Adressaten.
9. Die aaRdT können sich über die formalisierten, schriftlich niedergelegten Regelwerke hinaus fortentwickeln. Technische Normen entsprechen nicht immer dem aktuellen

technischen Kenntnisstand und beinhalten nicht immer Regeln, die sich langfristig bewähren oder bewährt haben. Kodifizierte technische Regeln, die über einen längeren Zeitraum nicht fortgeschrieben werden, können veralten und ihren Status als anerkannte Regeln der Technik verlieren.

10. Wo Anlagen, Geräte oder Stoffe ein komplexeres Risikopotential aufweisen und die technischen Kenntnisse und Verfahren zur Abschätzung und Beherrschung der technischen Risiken sich in einem ständigen Überarbeitungsprozess befinden, verweist der Gesetz- und Verordnungsgeber auf den strengere Anforderungen stellenden „*Stand der Technik*“. Hier müssen die jeweils als fortschrittlich bezeichneten Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen sich noch nicht allgemein bewährt haben; allerdings sollen zur Bestimmung des Standes der Technik vergleichbare Techniken herangezogen werden, die auf Betriebsebene erfolgreich erprobt worden sind. Der Maßstab „Stand der Technik“ wird damit von der bisher gern beschworenen „Front der technischen Entwicklung“ auf die „Linie des ökonomisch Vernünftigen“ zurückverlagert.
11. Die strengsten Anforderungen an Produkte und Anlagen werden mit der Formulierung „*Stand von Wissenschaft und Technik*“ umschrieben. Dieser Begriff bezeichnet „den Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel für erforderlich gehalten werden und die Erreichung dieses Zieles als gesichert erscheinen lassen.“ Auf den Stand von Wissenschaft und Technik wird in Fällen mit sehr hohem Gefährdungspotential verwiesen, damit die rechtlichen Anforderungen mit den neuesten naturwissenschaftlichen und technischen Entwicklungen Schritt halten.

Grundsätze der Normungsarbeit

12. Technische Normen können nicht aus sich heraus rechtliche Geltung beanspruchen. Sie sind im Konsens der interessierten Fachkreise geschaffene Empfehlungen, die jedermann zur freiwilligen Anwendung freistehen. Trotzdem weisen sie einen sehr hohen Befolgungsgrad auf, da sie als Ausdruck des weitestgehenden und/oder jüngsten Konsenses der relevanten Interessenten- und Fachkreise faktisch alternativlos sind. Die *faktische* Bindungswirkung technischer Regelwerke für die technische Konstruktion von Produkten und Anlagen kann kaum hoch genug eingeschätzt werden. Eine Pflicht zur Anwendung technischer Normen kann sich aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie aufgrund von Verträgen oder aus sonstigen Rechtsgründen ergeben.
13. Um den technologischen Fortschritt nicht zu behindern und um unter den betroffenen Herstellern eventuelle Anpassungslasten nicht zu einseitig zu verteilen, ist die technische Normung nicht auf bestimmte technische Lösungen fixiert, für die Details der Konstruktion und Zusammensetzung mitgeteilt werden (*design standards* – beschreibende Normen). Sie ist vielmehr ergebnisorientiert ausgerichtet, legt also mit Anforderungen an Produkte und Anlagen genaue und zu kompatiblen Ergebnissen führende Zielgrößen fest (*performance standards* – Anforderungsnormen), zu deren Einhaltung es miteinander konkurrierende technische Lösungen geben kann.
14. Technische Normen gelten als wettbewerbskonform, wenn sie für alle zugänglich und transparent sind und nicht die Verpflichtung zur Einhaltung einer Norm enthalten oder wenn sie Bestandteil einer umfassenderen Vereinbarung zur Gewährleistung der Kompa-

tibilität von Erzeugnissen sind. Dies gilt normalerweise für Normen, die von anerkannten Normungsorganisationen erlassen werden und die auf nichtdiskriminierenden, offenen und transparenten Verfahren beruhen.

Rechtlicher Status der Epoxidharzleitlinie

15. Die Epoxidharzleitlinie des UBA stellt den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen dar, unter denen Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharzen für die Aufbereitung und Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen des § 17 Abs. 1 der TrinkwV 2001 entsprechen. Für alle Beteiligten konkretisiert sie das Minimierungsgebot der TrinkwV. Wegen des sehr hohen Anforderungsniveaus gibt sie nicht eine aaRdT wieder, die einem breiten Konsens der Fachwelt entspräche und in der Praxis bereits in weiter Verbreitung eingeführt wäre. Die Beteiligung interessierter Kreise an ihrer Entwicklung verleiht der Leitlinie nicht den Status von aaRdT, weil es noch an der Bewährung in der Praxis fehlt.
16. Mit diesen ehrgeizigen Anforderungen zielt die Leitlinie auf ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes. Damit genügt das UBA seinem Auftrag nach § 40 IfSG, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln. Die Leitlinie genügt auch dem hohen Schutzniveau der TrinkwV 2001.
17. Um die Trinkwassergüte im sanierten System zu erhalten, sind über die Anforderungen der UBA-Leitlinie an die Ausgangsmaterialien hinaus spezifische, detaillierte Vorgaben an die Qualifizierung des Anwenders, an die Leistungsfähigkeit des Beschichtungsverfahrens und an die Kontrolle des Sanierungserfolges in drei eng miteinander verflochtenen Technischen Regeln der DVGW niedergelegt. Ihr förmlicher Status zeigt, dass für die Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen mittels Epoxidharzbeschichtung zwar noch keine umfassende aaRdT besteht, aber bereits ein erhebliches Stück des Weges dorthin zurückgelegt ist. Die Verabschiedung der UBA-Leitlinie und der Verweis auf sie im DVGW-Regelwerk führen schon jetzt dazu, dass der Einsatz der alten Inhaltsstoffe nicht mehr als anerkannte Regel der Technik gelten kann. Ihm ist nämlich durch die UBA-Leitlinie und durch das DVGW-Regelwerk die allgemeine Anerkennung entzogen worden.
18. Zwar erfüllt die Epoxidharzleitlinie des UBA die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. Zu deren Erlass ermächtigt allerdings § 40 IfSG das UBA nicht. Die Epoxidharzleitlinie ist folglich nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen.
19. Bisher ist die erforderliche Notifizierung der Leitlinie an die Europäische Kommission unterblieben; dies ist aus Anlass der nächsten Überarbeitung nachzuholen, um zu vermeiden, dass ihre Unanwendbarkeit geltend gemacht wird. Auch wenn es sich um einen Grenzfall handelt, sollte die Notifizierung erfolgen, um das hohe nationale Schutzniveau anzuzeigen.

Technikklauseln in der TrinkwV 2001 und in der AVBWasserV

20. Die mit dem Maßstab „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ gekennzeichneten Anforderungen in der TrinkwV 2001 sollen vor allem die Versorgungssicherheit im Netzverbund gewährleisten, schädliche Rückwirkungen auf das Netz und andere Nutzer ver-

hindern und eine gleichbleibend hohe Qualität des für die gesamte Bevölkerung wichtigsten Lebensmittels Trinkwasser sichern. Daher ist es nur konsequent, die technischen Anforderungen so zu bemessen, dass alle Beteiligten – Wasserversorgungsunternehmen, Betreiber von Hausinstallationen und Installationsunternehmen – sie erfüllen können. Das setzt die allgemeine Anerkennung, die Bewährung in der Praxis und die weite Verbreitung sowie Netzverträglichkeit voraus.

21. Für die ordnungsgemäße Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung der Kundenanlage ist der Anschlussnehmer verantwortlich. Die Kundenanlage darf nur unter Beachtung der Vorschriften der AVBWasserV und anderer gesetzlicher oder behördlicher Bestimmungen sowie nach den anerkannten Regeln der Technik (aRdT) errichtet, erweitert, geändert und unterhalten werden. Der Anschlussnehmer hat auch die Möglichkeit, eine andere technische Lösung zu wählen. Dann muss er aber nachweisen, dass die gewählte technische Alternative keine geringere technische Sicherheit zur Folge hat.
22. Der Einhaltung der aRdT kommt im Hinblick auf die Versorgungssicherheit eine besondere Bedeutung zu. Deshalb sind die Errichtung der Anlage und wesentliche Veränderungen dem Wasserversorgungsunternehmen und den Installationsunternehmen vorbehalten, die ihre besondere Sachkunde nachgewiesen haben.
23. Bei der Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung von Hausanlagen dürfen nur Materialien und Geräte verwendet werden, die entsprechend den aRdT beschaffen sind. Das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle kann bekunden, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Verwendet der Anschlussnehmer andere Materialien und Geräte, kann das Wasserversorgungsunternehmen den Nachweis verlangen, dass solche Materialien und Geräte den Sicherheitsanforderungen ebenso genügen wie solche, die das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle tragen.
24. § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 berechtigt das Gesundheitsamt, auf die Beseitigung von Mängeln in Hausinstallationen hinzuwirken. Werden Tatsachen bekannt, wonach die Nichteinhaltung der in den §§ 5 bis 7 festgesetzten Grenzwerte oder Anforderungen auf die Hausinstallation oder deren unzulängliche Instandhaltung zurückzuführen ist, so kann das Gesundheitsamt anordnen, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, um die aus einer Nichteinhaltung möglicherweise resultierenden gesundheitlichen Gefahren auszuschalten oder zu verringern, und dass die betroffenen Verbraucher über etwaige zusätzliche Abhilfemaßnahmen oder Verwendungseinschränkungen des Wassers zu unterrichten und zu beraten sind.
25. Die TrinkwV 2001 regelt die Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse der Gesundheitsämter in Bezug auf Trinkwasserversorgungsanlagen (einschließlich Hausanlagen) abschließend. Öffentliche Warnungen kommen nicht in Betracht, weil es an einer konkreten Gefahr für eine unbestimmte Vielzahl von Menschen mangelt. Daher kommen nur individuelle Beratungen in Betracht. Diese sind auch zulässig, da es nicht um die Verhinderung des Vertriebs von Epoxidharzen, sondern um den Gesundheitsschutz geht.

Listung von Epoxidharzen in Anlage 5 zur Leitlinie

26. Die Listung von Epoxidharzen in Anlage 5 zur Leitlinie betrifft den Schutzbereich der Berufsfreiheit. Die Listung kann die Vermarktungschancen des Produktes beeinflussen, indem der Ruf des Unternehmens oder die Wahrnehmung des Produkts beeinflusst wird.
27. Grundsätzlich sind alle staatlichen Informationstätigkeiten, die sich mittelbar oder direkt

nachteilig auf Hersteller von Kunststoffen auswirken, grundrechtsrelevant. Es ist dabei unerheblich, ob der Staat ein negatives Werturteil über ein Produkt ausspricht oder ob er ein anderes Produkt lobt und der Verbraucher den Schluss zieht, andere Produkte könnten schlecht sein. Wichtig ist nur, dass es *tatsächlich* zu Umsatzeinbußen durch die Information gekommen ist. Dagegen ist es nicht zwingend nötig, dass der Staat solche Nachteile beabsichtigt. Es reicht, wenn er sie vorhersehen kann und billigend in Kauf nimmt.

28. Die Veröffentlichung der Epoxidharzleitlinie ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie greift zwar in die Berufsfreiheit mittelbar-faktisch ein. Der Eingriff ist aber gerechtfertigt, weil § 40 IfSG eine hinreichend bestimmte Grundlage für die Veröffentlichung der Leitlinie ist, die auch verfahrensmäßig und inhaltlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Die Leitlinie selbst ist mit § 40 IfSG vereinbar und füllt die verbleibenden Spielräume verfassungskonform aus.
29. Auch die Anwendung der Leitlinie muss mit der Verfassung vereinbar sein. Hier ist insbesondere das Willkürverbot (Gleichheitssatz) zu beachten. Das bedeutet vor allem, dass alle Anbieter, die die Anforderungen der Leitlinie erfüllen, bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags auch in die Anlage 5 zur Leitlinie aufgenommen werden müssen. Zumindest online müsste die Liste laufend aktualisiert werden. Der Wert einer Information wird ganz entscheidend durch den Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe bestimmt. Zur verfassungsmäßigen Handhabung gehört auch, dass die Aufnahme in die Anlage 5 zur Leitlinie nicht von der Zertifizierung ausschließlich durch eine Stelle der DVGW abhängig gemacht wird. Wird die Leitlinie unter diesen Voraussetzungen gehandhabt, ist sie verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt.

Zertifizierung

30. Die DVGW-Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung erstreckt sich auf die gesetzlichen Anforderungen und die Konformität mit den einschlägigen technischen Regeln. Die Fertigungsüberwachung stellt sicher, dass die Konformität der Produkte mit dem zertifizierten Baumuster während der gesamten Produktionsphase gegeben ist. Zur Bestätigung der Konformität der gefertigten Produkte mit dem zertifizierten Baumuster ist eine regelmäßige Überwachung erforderlich. Zusätzlich kann in begründeten Zweifelsfällen eine Nachprüfung durchgeführt werden. Sie kann von jedermann bei der DVGW-Zertifizierungsstelle beantragt werden, wenn begründete Zweifel bestehen, dass ein mit einem Zertifizierungszeichen gekennzeichnetes Produkt den einschlägigen und aktuellen Prüfgrundlagen entspricht.
31. Das Zertifikat erlischt nach Ablauf der Geltungsdauer, wenn keine Verlängerung beantragt wurde, bei Einstellung der Produktion des Produkts, nach Kündigung der Zertifizierung oder Überwachung durch den Hersteller und/oder nach Zurückziehung durch die DVGW-Zertifizierungsstelle. Das Zertifikat wird durch die DVGW-Zertifizierungsstelle zurückgezogen, wenn die Überwachung nicht fristgerecht durchgeführt wird, das erteilte Zeichen missbräuchlich verwendet wird oder die Voraussetzungen für die Erteilung des Zertifikats nicht mehr gegeben sind.

Missbräuchliche Zeichenverwendung

32. Die an Verbraucher gerichtete Werbung mit abgelaufenen Zertifikaten verstößt gegen § 5 UWG.

33. Der Gesetzgeber hat nicht Behörden, sondern den in § 8 UWG aufgeführten Berechtigten die Rolle zugewiesen, die Einhaltung des Wettbewerbsrechts zu überwachen. § 8 UWG spricht jedem Mitbewerber, Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen, Verbraucherverbänden sowie Industrie- und Handelskammern Unterlassungsansprüche im Fall von Verstößen gegen § 3 UWG zu.
34. Nur in eingeschränktem Maße können Behörden informierend tätig werden. Andere Stellen über bekannt gewordene Missbrauchsfälle zu informieren und ein Einschreiten anzuregen, ist problematisch, weil dadurch gezielt die Erwerbchancen von Unternehmen beeinträchtigt werden und hierfür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Denn so würden Gesundheitsämter und/oder das UBA Aufgaben einer Lauterkeitsbehörde übernehmen, die es nach der Konzeption des Gesetzgebers gerade nicht geben sollte. Unproblematisch wären aber Informationen allgemeiner Art. So könnte das UBA auf die Probleme aufmerksam machen, die die Rohrinnensanierung von Hausinstallationen mit sich bringen. Mit diesem Hinweis könnte es den Appell verbinden, wegen dieser Schwierigkeiten nur zertifizierte Unternehmen mit der Sanierung zu betrauen und auf die Gültigkeit der Zertifikate wegen bisher vorgekommenen Missbrauchs besonders zu achten.

Summary

General Principles of the Reference to Technical Standards

1. Different models that link legal provisions and technical standards have been discussed. The underlying idea is that the legislative bodies themselves have to make the relevant decisions.* The constitutional requirements acknowledge the fact that in the case of technical standards legislators have to delegate their power to a certain extent to private bodies. Yet, these requirements shall not diminish the advantages of delegation but shall compensate the loss of *Rechtsstaatlichkeit*** and democratic legitimacy. Further they shall contribute to the protection of fundamental rights through procedural rules and publicity.
2. The substantiating gliding reference (*normkonkretisierende gleitende Verweisung*) represents one model. It usually accompanies a vague legal expression that shall be put into concrete terms. This model is also called general clause method (*Generalklausel-methode*). The law prescribes to comply to the generally acknowledged technical standards (*allgemein anerkannte Regeln der Technik*), the standard of technology (*Stand der Technik*) or the standard of science and technology (*Stand von Wissenschaft und Technik*). Sometimes some private technical standards, that put these abstract demands into concrete terms, are listed. Yet, only the legal standard is binding for the producer or manager of a water supply structure and not the private substantiating standards. The abstract legal requirements, however, must be transposed to concrete technical standards, if they shall influence citizens', producers' or authorities' behaviour. These concrete standards must well fit into the existing framework of technical standards. Technical norms shall explain to producers and managers of supply structures how legal requirements can be fulfilled. The competent authorities must accept products or water supply structures that satisfy the referenced technical standards.
3. If the referenced technical standards are met, then it is assumed that the legal requirements are satisfied, too. This assumption is refutable, though. This entails two consequences:
 - In a trial this assumption distributes the onus of proof. If it is unclear whether the private technical standards prescribe a necessary level of safety, then the party that claims that this is not the case carries the burden of proof.
 - The fulfillment of technical standards does not preclude the authorities from intervening in the use of the respective product, if this product causes a concrete danger. The same applies if the technical standard proves not to fulfil the legal level of protection.
4. Legislators have the following options to influence the finding of technical standards:
 - They can define minimal standards for the procedure, public participation and the consideration of certain interests.
 - They can choose levels of fundamental requirements by selecting different general clauses. The higher the requirements the more sophisticated the technology must be.

* Note: 'relevant' refers to the case law of the German Federal Constitutional Court: All aspects of a problem that have a major impact on the exercise of fundamental rights must be regulated by the legislators directly and not by administrative bodies.

** *Rechtsstaatlichkeit* can only hardly be translated. The term encompasses, among others: the rule of law, grounding decisions on sound reasons and the protection of fundamental rights.

- They can positively list those technical standards, whose fulfilment implies the fulfilment of the legal binding standard.
5. Because the state relinquishes some of its legislative power to private bodies and because of the great factual impact of technical standards on the market position of enterprises as well as on the protection of workers, consumers and the environment the following minimal procedural requirements must be met:
 - The relevant expertise must be comprehensively represented within the norm finding committees.
 - All affected interest groups must be represented in a balanced manner.
 - The public must have the opportunity to influence the contents of the evolving technical standards.
 - Technical standards must be revised in regular intervals.
 - Binding procedural rules must be defined.

Generally Acknowledged Technical Standards, Standard of Technology, Standard of Science and Technology

6. The choice between the three prevailing general clauses (generally acknowledged technical standards, standard of technology and standard of science and technology) influences the delay between technical or scientific development and its legal reception.
7. Generally acknowledged technical standards and acknowledged technical standards (these terms are synonymous) are technical requirements for procedures, installations and operating conditions that
 - [according to the prevailing opinion of the participating parts of society (experts, users, consumers and public authorities)] are appropriate to reach the legal aim,
 - consider economic aspects among broader considerations on proportionality,
 - have proven themselves in practice, or that, according to the predominant view, will prove themselves in near future.
8. The general clause ‘generally acknowledged technical standards’ (GATS) forms the traditional set of requirements and is used in cases of relatively small potentials of danger. Usually one can have recourse to an existing standard. The reference point of GATS is not the innovative behaviour of few actors but that of a broad range of ‘normal users’. Technical norms define minimal standards that can be broadly and comprehensively put into practice. Therefore, they consider economic interests, practical conditions and the addressees’ qualification.
9. GATS can develop further independently and leave formalized, written standards behind. Written standards do not necessarily correspond to the current technological knowledge, and sometimes they contain rules that will or have not proven themselves. Codified technical standards that are not revised regularly can become obsolete and thus cannot be regarded as GATS any more.
10. In cases where plants, devices or substances show a complex potential for risks and where the knowledge and procedures to estimate and handle the risk are subject to a continuous revision process, legislators refer to the more demanding standard of technology. The procedures, installations and operating conditions need not have proven themselves. Yet, recourse to comparable techniques that have already been tested shall be taken to determine this standard. Therefore this standard is moved from the

‘front line of technological development’ back to the ‘line of economically reasonable methods’.^{***}

11. The most demanding requirements are addressed with the expression ‘standard of science and technology’. In using this term the legislators request ‘the most sophisticated procedures, installations and ways of running plants that, according to the predominant view of leading experts from science and technology and on grounds of the most recent scientific discoveries, are necessary to achieve the prescribed goal and that ensure its achievement.’ This standard is chosen in cases with an extremely high potential of dangers, so that the legal requirements can keep pace with the most recent scientific and technical developments.

Principles of Framing Technical Norms

12. Technical standards are not by themselves legally binding, but are recommendations that are framed by consensus of interested expert groups. Compliance with these rules is voluntary. Yet, these rules exhibit a high degree of compliance, because they express the consensus of interest groups and experts so that, in practice, there usually is no alternative available. Their factual binding force cannot be estimated high enough. A legal obligation to comply to these rules can arise from laws and private contracts.
13. Technical standards define performance standards, not design standards, lest they pose obstacles to technological progress, and to avoid unequal distribution of costs. Different and competing methods to fulfil the standards are admissible.
14. Technical standards do not impede market competition, if they are publicly available and transparent, and do not oblige the market participants to comply to a norm or if they are part of a comprehensive agreement whose function is to grant compatibility between products. Usually, technical standards that are framed by acknowledged institutions in a transparent, open and non-discriminatory procedure fulfil these requirements.

Legal Status of the Epoxy Guideline

15. The Epoxy Guideline of the UBA (*Umweltbundesamt*, German Federal Environmental Agency) represents the current standard of technology for those conditions under which substances and materials, that are made of epoxy and used for refining and distributing drinking water, meet the requirements of § 17 I TrinkwV 2001^{****}. It therefore substantiates the minimizing rule. As it is very demanding it is not a GATS, which would require a broad consensus and proving itself in practice. The participation of involved parties alone does not suffice.
16. The Epoxy Guideline aims at a high level of health protection. The UBA therefore satisfies § 40 IFSG (*Infektionsschutzgesetz*, Act for the Protection from Infectious Diseases), which requires the UBA to develop concepts for the preemption, recognition and prevention of the spread of diseases through water. The Guideline also meets the high level of protection of the TrinkwV 2001.
17. To preserve drinking water quality in a reconstructed system, in addition to the requirements of the Epoxy Guideline further requirements must be met. These relate to

^{***} The authors allude to the German Federal Constitutional Court who asserted that the standard of technology requires the most recent technologies.

^{****} *Trinkwasserverordnung*, Drinking Water Ordinance.

the users' qualification, the performance of the covering procedure and the final control of the reconstructed system. These requirements are described in three interrelated documents issued by DVGW (*Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches*, German Union of Gas and Water Trade). As they are not widely applied, they are not GATS. But they are currently evolving from recommendations to GATS.

18. § 40 IFSG does not empower the UBA to issue substantiating administrative rules. Therefore the Guideline cannot be regarded as such a rule although it fulfils all other requirements.
19. Until now, the Guideline has not been notified to the Commission. This is necessary and should be done with the next review, otherwise it could be declared void. This is admittedly a border-line case. Still, notification can help to exhibit the high level of protection.

Technical Standards Clauses in TrinkwV 2001 and AVBWasserV

20. The requirements that are prescribed with GATS shall ensure the water supply security and a high quality of drinking water, and shall avoid adverse effects on the system and other consumers. Therefore it is only reasonable that the requirements are shaped such that anyone involved can fulfil them. That in turn requires, among others, general acknowledgement and that the rules have proven themselves.
21. The customer is responsible for the installation, extension, change and maintenance of his structure and must meet the requirements of the AVBWasserV (*Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser*, General Water Supply Terms Ordinance) and the GATS in particular for all operations mentioned above. The customer may choose to deviate from the GATS, if this does not lead to a lower level of protection. The onus of proof lies on the customer.
22. Satisfying the GATS is of utter importance for the supply security. Therefore only qualified enterprises are allowed to install a structure or to change it substantially.
23. Only materials that conform to the GATS may be used for the installation, extension, change or maintenance of water supply structures. The label of an acknowledged auditing office can prove that the requirements are fulfilled. If the customer uses materials without such a label the water supply firms are allowed to request a safety proof, showing that the unlabelled items are as safe as labelled ones.
24. § 20 III TrinkwV 2001 empowers the health authorities to enforce the removal of defects. If the authority learns that the requirements of §§ 5-7 are not met because of defects of the customer's water supply structure or its insufficient maintenance, then the authority may request that the appropriate measures are taken to minimize or avoid adverse effects on health. The affected consumers have to be informed about additional measures that they can take and about usage restrictions.
25. The TrinkwV 2001 definitely stipulates the competences of the health authorities in respect to water supply structures. Public warnings are not included in this set of competences. The competent authority is allowed, though, to consult customers individually.

Listing Epoxies in Annex 5 of the Guidelines

26. The listing of epoxies in Annex 5 falls under the scope of art.12 *Grundgesetz* (Fundamental Law, Germany's Constitution) (freedom to choose and exercise a chosen

job). The listing can influence the marketing chances of an affected product by influencing an enterprise's reputation or the product's appreciation.

27. In principle, all official information that directly or indirectly affect the producers of plastics fall under the scope of fundamental rights. Whether officials make a negative judgment about a product or a positive one about another product (from which a consumer can conclude that other products are inferior) does not matter. What does matter is that a loss in sales must have occurred because of the warning. These losses need not be intended. It is sufficient that they could have been foreseen and that they were condoned.
28. The publication of the Epoxy Guideline factually and indirectly infringes the freedom to choose and exercise a chosen job (art. 12 *Grundgesetz*). This infringement, though, is justified because § 40 IFSG provides legal grounds for the publication. All other formal and substantive constitutional requirements are fulfilled. Therefore the publication is constitutional. The Guideline conforms with § 40 IFSG and the discretionary power that is granted to the Drinking Water Commission of the UBA is exercised in a constitutional way.
29. The application of the Guideline must also conform to the constitution. In particular, attention must be paid to the equal treatment clause: All producers that fulfil the Guideline's requirements must be listed in Annex 5 of the Guideline. Further, at least the online-issue of the list should be continuously updated. The value of an information is heavily influenced by the time of its dissemination. Furthermore, the listing should not depend on an exclusive certification by a DVGW auditing office. If these conditions are met, the application of the Guideline is constitutional.

Certification

30. DVGW certification of water supply products includes a test on the conformity with legal requirements as well as with technical standards. The production process itself is supervised to ensure its compliance with legal and technical requirements. Additionally, regular controls ensure that individual items of a product series are as conforming to the legal and technical rules as the certified product example. Anyone who doubts the conformity with legal and technical standards can request a product review from the respective DVGW auditing office.
31. The certificate becomes void if
 - the specified period expires and no extension was requested,
 - the production of the certified product has ceased,
 - the producer cancelled the certificate or the supervision, or
 - the auditing office withdraws the certificate.The auditing office withdraws the certificate if the product is not controlled in time, the certificate is abused, or if the requirements for certification are not met anymore.

Abuse of Certificates

32. Advertisement with expired certificates violates § 5 UWG (*Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb*, Act Against Unfair Competition)
33. Legislators have not empowered the administrative branch to enforce competition law. Instead, those who are listed in § 8 UWG are entitled to bring legal actions against enterprises that might have infringed competition law. § 8 UWG lists competitors,

consumer unions, industry and trade chambers and unions that pursue trade interests. Thus, the judiciary enforces the UWG.

34. Only to a certain extent can official authorities act through information. Informing other institutions like consumer unions about abuses would be unlawful, if it was intended to give these institutions an incentive to bring legal action against enterprises. The legislators explicitly empowered the judiciary and thus implicitly exempted the administrative branch to enforce competition law. The UWG therefore does not provide legal grounds for this kind of official involvement. Other provisions that could grant this competence to the administrative branch do not exist. Authorities may disseminate information of a general kind, *e.g.* the UBA could inform consumers about the dangers of tube reconstruction with epoxy or about the fact that certificates had been abused in the past. It could also recommend to engage certified enterprises only and to check the validity of certificates. This kind of information is lawful because it does not affect individual enterprises.

0. Hintergrund des Gutachtens

Die Anforderungen der Trinkwasserverordnung 2001 (TrinkwV 2001) gelten auch für Hausinstallationen. Neben den Anforderungen an die mikrobiologische und chemische Beschaffenheit des Trinkwassers müssen nach den §§ 4, 6 und 17 TrinkwV 2001 auch die allgemein anerkannten Regeln der Technik (aaRdT) beachtet werden; das gilt u. a. bei der Auswahl der mit Trinkwasser in Berührung kommenden Geräte und Materialien.

Das Umweltbundesamt (UBA) erarbeitete im Jahr 2003 die „Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser“. Epoxidharz wird u. a. zur Sanierung von korrodierten Trinkwasserrohren in der Hausinstallation verwendet. Der ökonomische Vorteil dieser Methode besteht darin, dass kein neues Rohrnetz installiert werden muss. Epoxidharze können bei der Verwendung gesundheitsschädigender Ausgangsstoffe und bei unsachgemäßer Durchführung der Sanierungsmaßnahmen Risiken für die menschliche Gesundheit bedeuten. Wegen der geringen Rohrdurchmesser, des regelmäßig sehr verzweigten Rohrnetzes und der Verwendung von Warmwasser stellt die Innenrohrsanierung von Hausinstallationen besondere Herausforderungen.

Die Epoxidharzleitlinie entstand in Zusammenarbeit mit dem Verband der Lackindustrie e. V., der eigens dafür einen Industriearbeitskreis einrichtete, die KTW-AG [Kunststoff-Trinkwasser-Arbeitsgruppe der Kunststoffkommission des BgVV (heute des Bundesinstituts für Risikobewertung – BfR)], sowie der Trinkwasserkommission des Bundesgesundheitsministeriums beim UBA und der Kunststoffkommission. Eine erste Fassung wurde am 3.12. 2001 auf der Website des UBA zugänglich gemacht. Nach einer Bewährungsphase für die betroffene Industrie und die Prüfstellen wurde sie im Jahr 2003 im Bundesgesundheitsblatt veröffentlicht.¹ Sie ist mittlerweile fortgeschrieben worden und in ihrer aktuellen Fassung (Stand: Oktober 2005) auf der Website des UBA zugänglich.²

Aus Industriesicht bestand ein Bedarf an der Standardisierung der Sanierung von Trinkwasserinstallationen mit Epoxidharz, da die einschlägige XL. Empfehlung des BgVV „Lacke und Anstriche für Lebensmittelbehältnisse und -verpackungen“ im Jahr 1998 ersatzlos gestrichen wurde und damit den bestehenden KTW-Prüfzeugnissen die Grundlage entzogen war. Die Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW) hat auf Wunsch der Anwender von Epoxidharzen zur Sanierung von Hausinstallationen sein Regelwerk durch das Merkblatt W 548 „Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung“ (April 2005), das Arbeitsblatt W 545 „Qualifikationskriterien für Fachfirmen zur Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung“ (April 2005) und die Vorläufige Prüfgrundlage VP 548 „Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung: Anforderungen und Prüfungen“ (Mai 2004) erweitert. Nach diesen technischen Regeln kann ein Prüfzeichen der DVGW für die Verwendung von Epoxidharzen für die Sanierung von Hausinstallationen vergeben werden. Voraussetzung ist u. a. das Vorliegen eines Prüfzeugnisses, das die Einhaltung der Anforderungen der Epoxidharzleitlinie bestätigt.

Während die Epoxidharzleitlinie von den Mitgliedsfirmen des Verbandes der Lackindustrie e. V. und von Plastics Europe Deutschland e. V. anerkannt und befolgt wird und die Wasserversorger bei Sanierungsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung nur dementsprechend geprüfte Produkte einsetzen, konnte das UBA für den Anwendungs-

1 BGesBl. 47 (2003), 797-817.

2 <<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/leitlinie-epoxid.htm>>.

bereich A1 (Rohre mit einem kleineren Durchmesser als 80 mm) bisher nur ein Epoxidharzsystem als geeignet einstufen und in die Anlage 5 zur Leitlinie aufnehmen. Einige Sanierungsfirmen für Hausinstallationen berufen sich bei der Werbung für ihre Sanierungskonzepte weiterhin auf mittlerweile ungültige KTW-Prüfzeugnisse und widersetzen sich mit verschiedenen Argumenten der Anwendung der Epoxidharzleitlinie. Einige haben sogar mit Schadensersatzklagen gedroht, wenn ihnen die Verwendung ihrer Epoxidharze z. B. von den Gesundheitsämtern untersagt werden sollte.

Im Dezember 2003 fragte das Gesundheitsamt Wiesbaden beim UBA an, ob die Innenrohrsanierung in Hausinstallationen durch Epoxidharzbeschichtung den Anforderungen der TrinkwV 2001 entspreche, ob und welche Gefahren zu besorgen seien und wie ihnen begegnet werden könne. Anlass war die zunehmende Konfrontation mit Sanierungen von Hausinstallationen. Das Gesundheitsamt Wiesbaden ging davon aus, dass diese Sanierungsform *nicht* den allgemein anerkannten Regeln der Technik (aaRdT) entspricht. Auch seien diese Verfahren nicht zertifiziert. Das UBA stufte in dieser Angelegenheit die Epoxidharzleitlinie als eine allgemein anerkannte Regel der Technik ein. Zur Begründung verwies es darauf, Hersteller seien an der Ausarbeitung der Leitlinie beteiligt gewesen und ließen zahlreiche Stoffe nach dieser Leitlinie bewerten; ein Projektkreis der DVGW habe unter Beteiligung aller führenden Anbieter bei der Erstellung von Arbeitsblättern für die Hausinstallation auf die Leitlinie Bezug genommen; schließlich verlangten Wasserversorger beim Neubau von Anlagen bereits die Erfüllung dieser Anforderungen.

Das Rechtsgutachten soll *erstens* klären, welche Bedeutung Empfehlungen des UBA im Bereich des Trinkwasserrechts im konkreten Vollzug und in zivilrechtlichen Auseinandersetzungen zukommen kann. Hierbei ist insbesondere zu klären, welche rechtlichen Voraussetzungen vorliegen müssen, damit eine UBA-Empfehlung als allgemein anerkannte Regel der Technik qualifiziert werden kann. Ferner ist zu prüfen, welche Bedeutung UBA-Empfehlungen hätten, wenn sie als unverbindliche Richtwerte einzustufen wären. *Zweitens* sind diese Fragen für die Epoxidharzleitlinie zu klären. Weiter ist die Akkreditierung der Prüfinstitute und der Umfang des Prüfungsrechts im Rahmen der Zertifizierung zu prüfen. Schließlich sollen ggf. Empfehlungen für die „Novellierung“ der Epoxidharzleitlinie des UBA präsentiert werden.

Im Rahmen des Gutachtens ist auch zu klären, welche Bedeutung allgemein anerkannten Regeln der Technik in öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Streitigkeiten zukommt und welche Anforderungen an die Zertifizierung und Akkreditierung zu stellen sind. Weiter ist zu ermitteln, welche Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse die Gesundheitsämter haben. Zu prüfen ist auch, welche Folgen die Verpflichtung hat, in Hausinstallationen nur Materialien und Geräte zu verwenden, die den aaRdT genügen. Bei der Analyse der Epoxidharzleitlinie sind andere Empfehlungen und Leitlinien des UBA im Bereich der Wasserversorgung vergleichend zu berücksichtigen.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Rechtsgutachtens waren zwar im technischen Regelwerk der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW) die Zertifizierungsgrundlagen für die Rohrrinnensanierung erarbeitet worden. Anbieter hätten somit die Möglichkeit, ihre Produkte und Dienstleistungen zertifizieren zu lassen. Allerdings konnte

bisher kein Anbieter die positive Prüfung des Beschichtungsverfahrens an einem so genannten Prüfbaum nach VP 548 nachweisen.³

3 Siehe die Mitteilung „Zertifizierung der Rohrinnensanierung von Trinkwasserinstallationen durch Beschichtung“ im DVGW-Newsletter 11 (April 2006).

1. Verweisungen in Rechtsvorschriften auf technische Normen

Die TrinkwV 2001 verweist an einigen Stellen auf den „allgemein anerkannten Stand der Technik“ Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über Formen dieser Verweisungstechnik, deren Zulässigkeit, deren Zulässigkeit und die rechtlichen Anforderungen sowie über ihre Bedeutung im Streitfall.

1.1 Funktion der Verweisung auf technische Normen und Regeln

Die Ziele der technischen Regelsetzung sind neben der Vereinheitlichung von Gütern und Dienstleistungen (Rationalisierungs- und Kompatibilisierungsfunktion) und der überbetrieblichen Qualitätssicherung (Qualitätssicherungsfunktion) die technische Sicherheit zum Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern (Sicherheits- oder Schutzfunktion) und der Umweltschutz (Umweltschutzfunktion).⁴ In sozialwissenschaftlicher Hinsicht lassen sich koordinative und regulative Standards unterscheiden.⁵ *Koordinative Standards* dienen dazu, Kompatibilität und Interoperabilität einzelner technischer Aggregate in größeren Systemzusammenhängen zu sichern und Transaktionskosten zu senken; sie normieren Schnittstellen und gewährleisten, dass auch die Produkte unterschiedlicher Hersteller auf vertikal verflochtenen Märkten zusammenpassen. *Regulative Standards* sollen in Bezug auf Produktion, Vertrieb und Nutzung von technischen Erzeugnissen oder Anlagen Gefahren für die Sicherheit, Gesundheit und Umwelt, kurz: negative Externalitäten, verhindern. Sie sind der Anlass für eine politische Kontextsteuerung der Standardisierung zur Durchsetzung öffentlicher Interessen an der Technikgestaltung. Das sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Technische Sicherheit und Arbeitsschutz, Verbraucherschutz, Rationalisierung und Technikförderung, Umweltschutz sowie sozialverträgliche Technikgestaltung.⁶

Da der Gesetz- und Verordnungsgeber im Allgemeinen nicht auf ausreichenden eigenen Sachverstand zurückgreifen kann, um zu den genannten Zwecken die benötigten wissenschaftlich-technischen Detailregelungen selbst zu treffen,⁷ umschreiben Gesetze und Rechtsverordnungen – so auch die TrinkwV 2001 – regelmäßig die Anforderungen an die Beschaffenheit von technischen Geräten, Anlagen oder Stoffen nur in generalklauselartigen Formulierungen und unbestimmten Begriffen wie „allgemein anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“, „Stand von Wissenschaft und Technik“ oder ähnlichen Formeln. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe werden durch Verweisungen auf technische Regeln oder Normen ausgefüllt, die von öffentlich-rechtlichen Sachverständigenausschüssen oder privaten Normungsverbänden aufgestellt werden.⁸ Das genaue Anforderungsprofil von technischen Gütern oder Anlagen wird in für Produzenten und Anlagenbetreiber bzw. für Genehmigungsbehörden und Prüfstellen handhabbarer Weise erst durch die technischen Detailregelungen bestimmt.

Für das Prinzip der Ausfüllung der verbindlichen Anforderungen des Gesetz- oder Verordnungsgebers durch von Sachverständigenausschüssen erstellte technische Regeln oder durch

4 Vgl. *Marburger/Gebhardt* 1993, 3.

5 Vgl. *Werle* 1993, 130-133.

6 Vgl. *Eichener/Heinze/Voelzkow* 1993, 394 f.

7 Zusammenfassend zu den Möglichkeiten und Restriktionen einer staatlichen Techniksteuerung *Eichener/Heinze/Voelzkow* 1993, 396-398.

8 Allgemein zur Verweisungstechnik vgl. *Ossenbühl* 1967; *Ernst* 1973, 27-49; *Marburger* 1979, 379-426; *DIN* 1982; *Schwierz* 1986; *Denninger* 1990, 135-147; *Marburger* 1991, 33-45; *Brunner* 1991, 86-135.

von privaten Normungsverbänden verabschiedete technische Normen werden etliche Vorzüge benannt:⁹

- Mobilisierung von Sachverstand aus den verschiedensten Wissens- und Tätigkeitsbereichen;
- Belebung des Eigeninteresses der „beteiligten Kreise“;
- Entlastung des Gesetz- oder Verordnungsgebers von Regelungsaufgaben, für die ihm gewöhnlich der erforderliche Sachverstand fehlt und/oder die auch in quantitativer Hinsicht die Leistungsfähigkeit der regulären Gesetzgebungsverfahren übersteigen (Beitrag zur Staatsentlastung);
- Entlastung der verbindlichen Rechtstexte und der entsprechenden Beratungs- und Beschlussverfahren von umfangreichen technisch-wissenschaftlichen Detailbestimmungen;
- rasche Anpassung der technischen Regeln an den fortgeschrittenen Stand von Wissenschaft und Technik mit Rückwirkung auf den verweisenden verbindlichen Rechtsakt, ohne dessen Textfassung ändern zu müssen;
- praxisnahe Lösungen infolge der Mitarbeit von Fachleuten aus der betrieblichen Praxis;
- Ausgleich widerstreitender Interessen bei interessenpluralistischer Besetzung der jeweiligen Ausschüsse und infolge des Konsensprinzips;
- gesteigerte Bereitschaft zur Normbefolgung aufgrund der Mitwirkung der betroffenen Kreise an der Verabschiedung technischer Regeln und Normen (Verbesserung des Implementierungsniveaus).

1.2 Zulässigkeit bestimmter Verweisungsformen

Für die Verknüpfung von Rechtsvorschriften und technischen Regeln bzw. Normen ist in der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts die Verfassungsmäßigkeit der starren Verweisung, der normergänzenden gleitenden Verweisung und der normkonkretisierenden gleitenden Verweisung diskutiert worden.¹⁰ Leitender Gesichtspunkt ist dabei, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber für die jeweiligen technischen Risiken die „wesentlichen Entscheidungen“ selbst zu treffen hat; die Legislativbefugnis darf nicht auf private Organisationen übertragen werden. Die diskutierten verfassungsrechtlichen Anforderungen gehen von der Unvermeidbarkeit der Aufgabenübertragung auf technische Regelsetzer in weiten Bereichen des Technik- und Umweltrechts aus und sollen die geschilderten Vorzüge der Verweisung auf technische Normen nicht mindern, sondern Kompensationen für den Verlust an Rechtsstaatlichkeit, demokratischer Legitimation, verfahrensmäßigem Schutz der Grundrechte und Publizität schaffen.¹¹

1.2.1 Starre Verweisung

Unbestritten ist die Zulässigkeit der *starren Verweisung*, bei der ein Gesetz oder eine Verordnung sich auf eine durch das Ausgabedatum und die Fundstelle bzw. die Bezugsquelle genau bestimmte Fassung einer technischen Norm bezieht;¹² außerdem wird darauf hingewiesen,

9 Zusammenfassend *Marburger/Gebhard* 1993, 40-42.

10 Vgl. *Ossenbühl* 1967; *Ernst* 1973, 27-41; *Karpen* 1976; *Marburger* 1979, 379-407; *DIN* 1982; *Schwierz* 1986, 63-99; *Clemens* 1987, 100-119; *Denninger* 1990, 130-147; *Marburger* 1991, 38-45; *Lübbe-Wolff* 1991, 237-248.

11 Besonders prägnant findet sich dieser Kompensationsgedanke bei *Lübbe-Wolff* 1991, 242-244; Vgl. auch *Roßnagel* 1993, 178, der die Anforderungen an einer demokratische Rechtsetzung adäquat auf die verbandliche Normung übertragen will.

12 Zur starren Verweisung vgl. *Marburger* 1979, 387-389; *Hömig* 1979; *Veit* 1989, 36-42.

dass die fraglichen Normen (in der Regel beim Deutschen Patentamt) archivmäßig gesichert niedergelegt sind. Die archivmäßige Sicherung soll den dauerhaften Zugang zu dem authentischen vom Gesetz- oder Ordnungsgeber in Bezug genommenen Text und einen Schutz gegen nachträgliche Änderungen gewährleisten. Bei der starren Verweisung handelt es sich im Grunde um eine redaktionelle Abkürzung eines verbindlichen Normtextes; der Gesetz- oder Ordnungsgeber macht sich ein feststehendes Regelwerk zu eigen. Der Inhalt der in Bezug genommenen technischen Norm erlangt die gleiche Rechtsgeltung wie die verweisende Rechtsnorm. Diese Verweisungsform ist verfassungsrechtlich unbedenklich; denn sie vermeidet eine Delegation von Regelungsbefugnissen und genügt auch dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzesbestimmtheit. Sie kommt nur dort in Betracht, wo nur eine oder wenige technische Regeln einschlägig sind sowie eine technische Entwicklung einen gewissen Abschluss erreicht hat und wesentliche Neuerungen nicht so schnell zu erwarten sind bzw. für den Rechtsgüterschutz belanglos bleiben. Sie löst allerdings einen permanenten Anpassungszwang aus, soweit die technischen Normen ihrerseits fortgeschrieben werden. In den Fällen der „Kettenverweisung“, bei denen eine starr in Bezug genommene technische Regel ihrerseits in gleitender Form auf andere technische Regeln verweist, in denen also eine (verdeckte) gleitende Verweisung vorliegt, ist eine verfassungskonforme Auslegung in eine durchgehend statische Verweisung möglich und geboten.¹³ Die starre Verweisung auf technische Normen hat wegen der geschilderten Umstände nur eingeschränkte praktische Bedeutung.

1.2.2 Normergänzende gleitende Verweisung

Die *gleitende bzw. dynamische Verweisung* nimmt eine oder mehrere technische Regeln in deren jeweils geltender Fassung in Bezug; bei einer Änderung des technischen Regelwerks bedarf es keiner Novellierung des verweisenden Rechtstextes. Diese Form der Verweisung ist in zwei Varianten vorstellbar, die rechtlich sehr unterschiedlich zu bewerten sind.

Die *normergänzende gleitende Verweisung* nimmt zur *Ergänzung* des Rechtstextes unmittelbar verpflichtend auf technische Normen in ihrer jeweiligen Fassung Bezug.¹⁴ Bei dieser Form der Verweisung, bei der die verweisende Rechtsnorm unvollständig ist und das in Bezug genommene technische Regelwerk in seiner jeweils geltenden Fassung zum den Bürger und die Verwaltung verpflichtenden Bestandteil der rechtlichen Regelung wird, gibt der Gesetz- oder Ordnungsgeber im Umfang der Verweisung die Feststellung der den Normadressaten treffenden Pflichtenlage aus der Hand und überlässt sie privaten Normungsgremien. Letztlich handelt es sich um ein Blankettgesetz, dessen Inhalt nach dem Belieben des privaten Regelsetzers gefüllt oder ausgewechselt werden kann. Ein solcher Fall läge vor, wenn ein Gesetz etwa pauschal anordnen würde: „Die VDE-Bestimmungen sind zu beachten.“ Gegen die Zulässigkeit der normergänzenden gleitenden Verweisung sind mit Recht massive verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht worden:¹⁵ Sie sei eine verdeckte Übertragung von Rechtsetzungsmacht auf Private, verstoße gegen das Demokratieprinzip, gegen das Rechtsstaatsprinzip, namentlich gegen das Gebot der Gesetzesbestimmtheit und -klarheit, gegen das Erfordernis ordnungsgemäßer Gesetzesveröffentlichung und gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz.

13 So *Marburger* 1991, 40; als „unzulässige Gesetzeskorrektur“ abgelehnt von *Veit* 1989, 51 f.

14 Speziell zur normergänzenden gleitenden Verweisung vgl. *Marburger* 1979, 390-395; *Veit* 1989, 42-52; *Mohr* 1990, 39-43.

15 Vgl. *Ossenbühl* 1967; *Karpen* 1970, 131 ff.; *Karpen* 1976, 232 ff., *Arndt* 1979; *Veit* 1989, 42-52.

Es ist vorgeschlagen worden, die normergänzende gleitende Verweisung dann zuzulassen, wenn die verweisende Rechtsnorm entsprechend den Erfordernissen einer Verordnungsermächtigung (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG), so konkret formuliert ist, dass die in Bezug genommenen technischen Regeln nach Inhalt, Zweck und Ausmaß weitgehend feststehen.¹⁶ Dazu müsste der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber die maßgeblichen Sicherheitsziele, die wesentlichen Sicherheitsgrundsätze und bei komplexen technischen Anlagen die sicherheitstechnisch bedeutsamen Systemkomponenten verbindlich vorschreiben und dürfte nur bezüglich der technischen Einzelheiten auf technische Normen verweisen. In einem solchermaßen rechtsverbindlich abgesteckten Rahmen blieben dem technischen Regelwerk nur unwesentliche Detailregelungen überlassen. Bei einer solchen Konstruktionsweise müsste ein großer Teil des bestehenden technischen Regelwerkes durch Gesetze oder Rechtsverordnungen verbindlich vorgeschrieben werden. Das dürfte nicht nur bei neuartigen Technologien tendenziell den Sachverstand des Gesetzgebers überfordern, sondern würde, wollte man nicht fortwährende Novellierungen in Kauf nehmen, die für einen dynamischen Rechtsgüterschutz erforderliche Flexibilität gefährden.¹⁷

Alexander Roßnagel hält die hier vorgenommenen begrifflichen Differenzierungen für formalistisch, weil sie die faktischen Wirkungen der technischen Normen nicht berücksichtigten und eine in der Praxis nicht vorfindbare Trennung zwischen politischer oder rechtlicher Wertung einerseits und wertfreiem Sachverstand bei der technischen Normung andererseits unterstellten. Er fordert, der Gesetzgeber müsse die wesentlichen Entscheidungen, nämlich solche über die zu praktizierende Sicherheitsphilosophie, die akzeptable Risikoschwelle, die akzeptable Schadensobergrenze und über die künftige Entwicklung und Nutzung von umwelt- und gesellschaftsrelevanten Techniksystemen, inhaltlich selbst treffen. Für die „zahlreichen Alltagsentscheidungen zur Ausgestaltung von Techniksystemen“ dagegen sei eine solche „puristische Haltung schlicht unpraktikabel“. Die Vielzahl der notwendigen technischen Detailregelungen könne überwiegend nur durch die Erarbeitung technischer Normen unter Beteiligung des vorhandenen Sachverstandes und in sozialer Selbstverwaltung getroffen werden.¹⁸

1.2.3 Normkonkretisierende gleitende Verweisung bzw. Generalklauselmethode

Die *normkonkretisierende gleitende Verweisung* tritt regelmäßig in Verbindung mit einem unbestimmten Rechtsbegriff auf, zu dessen *Konkretisierung* sie dient;¹⁹ sie wird deswegen auch *Generalklauselmethode* genannt. Gesetzlich vorgeschrieben wird bspw., die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, den „Stand der Technik“ oder den „Stand von Wissenschaft und Technik“ einzuhalten; im Anschluss daran kann dann festgelegt werden, dass bestimmte technische Normen bspw. als solche allgemein anerkannten Regeln der Technik gelten. Rechtlich verbindlich für den Hersteller eines Produktes oder den Betreiber einer Anlage ist allein die Einhaltung des gesetzlichen Standards. Die verweisende Rechtsnorm selbst legt die einzuhaltenden Anforderungen abschließend fest, freilich nicht detailliert, sondern mit Hilfe mehr oder weniger unbestimmter Begriffe.

Die abstrakten qualitativen Zielvorgaben in den verbindlichen Rechtsvorschriften müssen, damit sie für Privatpersonen, Unternehmen und Behörden verhaltensrelevant werden, in kon-

16 Ausführlich dazu *Veit* 1989, 53-77; vgl. auch *Marburger* 1991, 41 f.

17 Vgl. *Marburger* 1991, 41.

18 *Roßnagel* 1993, 177-179.

19 Speziell zur normkonkretisierenden gleitenden Verweisung vgl. *Marburger* 1979, 395-407; *Marburger* 1991, 42-45; *Mohr* 1990, 44-59.

cretisierende und überprüfbare technische Regeln „übersetzt“ werden, die sich kohärent in das bestehende technische Regelwerk einfügen. Technische Normen sollen den Herstellern von Erzeugnissen und Betreibern von Anlagen Wege aufzeigen, wie sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen können. Die zuständigen Behörden haben die Erzeugnisse bzw. Anlagen zu dulden, die den in Bezug genommenen technischen Normen genügen. Die Marktpräferenzen für normgerechte Erzeugnisse bzw. Anlagen erzeugen einen *faktischen* Befolgungszwang, auch wenn es in rechtlicher Hinsicht einem Anlagenbetreiber oder Hersteller freisteht, eine andere als in der technischen Norm vorgesehene Lösung zu wählen, sofern diese den verbindlichen rechtlichen Anforderungen mindestens in gleichwertiger Weise genügt.

Die normkonkretisierende gleitende Verweisung, die sich generalklauselartiger „Scharnierbegriffe“ wie „Stand der Technik“ bedient, genügt dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts, solange in der verweisenden Rechtsnorm selbst eine vollständige Regelung getroffen wird. Sie hat in der deutschen Rechtsetzungspraxis eine lange Tradition und wurde schon im Jahre 1794 im Preußischen Allgemeinen Landrecht auf dem Gebiet des Bauwesens angewandt:

§ 768 Landrecht für die Preußischen Staaten, 2. Teil, 2. Band, 20. Titel: „Baumeister, die bei einem Baue oder einer Reparatur, oder bei der Auswahl der Materialien dazu, wider die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst dergestalt gehandelt haben, daß daraus eine Gefahr für die Einwohner oder das Publikum entsteht, sollen den Fehler auf eigne Kosten zu verbessern angehalten werden.“

Sie ist die heute in der deutschen Gesetzgebungspraxis absolut vorherrschende Methode und gilt als „Königsweg einer für selbstregulative Normen offenen Gesetzgebung“.²⁰ Trotz des unvermeidlichen Nachteils, dass Rechtsanwender der Rechtsvorschrift nicht unmittelbar im Detail entnehmen können, was von ihnen verlangt wird, hat sie bisher praktisch reibungslos funktioniert.

Die gemeinschaftlichen Richtlinien nach der neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung gehen mit ihren mehr oder weniger ausführlichen und relativ präzisen Katalogen wesentlicher Sicherheitserfordernisse über die Mindestanforderungen an die Generalklauselmethode deutlich hinaus. In Ermangelung eines gesicherten und gemeinschaftsweit konsentierten Bestandes einschlägiger harmonisierter technischer Regeln stellen diese grundlegenden Anforderungen zugleich umfangreiche Vorgaben und Bewertungsmaßstäbe für die Erstellung harmonisierter technischer Normen und für die Richtlinienkonformität von technischen Lösungen dar, die nicht durch die harmonisierten Normen gedeckt sind.

1.3 Publikationserfordernisse bei der Verweisung auf technische Normen

Im juristischen Schrifttum ist bisweilen die Forderung erhoben worden, die technischen Regeln bzw. Normen müssten in der gleichen Weise verkündet werden wie die verweisende Rechtsnorm, also im Bundesgesetzblatt oder im Bundesanzeiger bzw. in den Gesetz- und Verordnungsblättern der Bundesländer.²¹ Unterbleibe, wie es gängige Praxis ist, eine solche Verkündung, so sei die Verweisung unwirksam. Seit längerem hat sich aber die Ansicht durchgesetzt, dass damit die Anforderungen an die Verkündung technischer Regeln, die durch Rechtsnormen in Bezug genommen werden, überspannt werden. Das rechtsstaatlich begründete Ge-

20 Vgl. *Schmidt-Preuß* 1997, 254 und *Schmidt-Preuß* 1998, 95. Siehe auch die Empfehlung der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung und technische Normen“ beim Bundesministerium für Wirtschaft, in Rechtsvorschriften solle die Bezugnahme auf technische Regeln, die nicht bereits Bestandteil von Rechtsvorschriften seien, grundsätzlich mit Hilfe von Generalklauseln erfolgen, vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* 1990, 5.

21 So *Ossenbühl* 1967, 405-407; *Karpen* 1970, 142 f. 154 ff.; *Backherms* 1978; *Baden* 1979, 526.

bot zur Publikation von Rechtsnormen fordert, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können und die Möglichkeit zur Kenntnisnahme auch nicht unzumutbar erschwert wird.²² Maßgeblich ist nach der Rechtsprechung lediglich, dass die Verweisungsnorm den Normadressaten hinreichend klar zu erkennen gibt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und die Fundstelle genau angegeben wird.²³ Besondere Bedeutung hat die folgende vom Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1961²⁴ verwendete Kompromissformel gefunden:

„Den Erfordernissen der Rechtsetzung muß eine Rechtsnorm in allen ihren Teilen entsprechen. Das ist zu beachten, wenn eine Anordnung, die nicht schon an sich Rechtsnorm ist, in den Inhalt einer Rechtsnorm einbezogen werden soll. Wird sie nicht wörtlich in den Text einer Rechtsnorm aufgenommen oder als Anlage mit ihr verkündet, kann sie der Rechtsnormqualität als ergänzender Bestandteil der Rechtsnorm nur dann teilhaftig werden, wenn die Erfordernisse der Rechtsetzung anderweitig gewahrt sind. Dafür sind folgende Mindestforderungen herzuleiten: Die Rechtsnorm muß erkennbar zum Ausdruck bringen, daß sie die außenstehende Anweisung zu ihrem Bestandteil macht; in der ergänzten Rechtsnorm muß die ergänzende Anordnung hinreichend bestimmt bezeichnet sein; die Verlautbarung der ergänzenden Anordnung muß für den Betroffenen zugänglich und ihrer Art nach für amtliche Publikationen geeignet sein.“

Dem Publikationsgebot wird dadurch Genüge getan, dass die technischen Regeln bzw. Normen in einem festgelegten Verfahren ausnahmslos veröffentlicht werden und der Allgemeinheit – wenn auch zu relativ hohen Kosten – zugänglich sind.²⁵ Die wichtigsten Argumente dafür sind folgende:²⁶

- Auch eine Verweisung in Gesetzen oder Verordnungen bewirkt nicht und soll nicht bewirken, dass die fraglichen technischen Normen oder Regeln zu Rechtsnormen werden. Folglich muss sich die Form ihrer Verkündung nicht nach den Grundsätzen über die Verkündung von Rechtsnormen richten.
- Die amtlichen Verkündungsblätter wären mit der Veröffentlichung technischer Normen hoffnungslos überfordert. Allein die Deutsche Elektrotechnische Kommission (DKE) veröffentliche für den elektrotechnischen Sektor im Jahre 1998 insgesamt 1.056 Normen im Gesamtumfang von 32.369 Seiten und zusätzlich 529 Norm-Entwürfe im Umfang von insgesamt 18.448 Seiten.²⁷
- Die privaten Normungsverbände erzielen aus dem Verkauf ihrer Normen und Norm-Entwürfe den weitaus größten Teil ihrer Einnahmen; konstant über viele Jahre bestehen ca. 60 % der Einkünfte des DIN in den Erlösen aus dem Verkauf von Normen. Die Veröffentlichung der in Gesetzen und Verordnungen in Bezug genommenen Normen würde ihnen diese Einnahmequelle weitgehend verschließen – ganz abgesehen davon, dass sich schwierige urheberrechtliche Folgefragen ergeben dürften. Der Staat müsste in der Folge, da die Normungsorganisationen eine anerkannte und unverzichtbare öffentliche Aufgabe wahrnehmen, seine finanzielle Unterstützung für die Normungsarbeit erheblich aufstocken. Das

22 BVerfGE 65, 283 (291).

23 Vgl. VG Berlin, DVBl. 1983, 281 (283); siehe auch BVerfGE 22, 330 (346 f.).

24 BVerwG, Urt. v. 29.8.1961, NJW 1962, 506.

25 Vgl. *Ernst* 1973, 37; *Breuer* 1976, 62; *Marburger* 1979, 408-413; *Ebsen* 1984; *Brugger* 1987, 9-19; *Clemens* 1987, 86-100; *Veit* 1989, 78-85; *Marburger* 1991, 45.

26 *Marburger* 1982a, 38; *Veit* 1989, 80-83.

27 Vgl. DKE-Jahresbericht 1998, 15.

wiederum würde tendenziell die wünschenswerte Unabhängigkeit der Normungsorganisationen vom Staat gefährden.

- Die Normungsorganisationen sind aus rechtsstaatlichen Erwägungen und aus einer Reihe anderer Verpflichtungen²⁸ zur unverzüglichen Publikation ihrer Arbeitsergebnisse verpflichtet. Ob eine Norm in einem Gesetz oder einer Verordnung in Bezug genommen wird, ist aber nahezu ungewiss; der Zeitpunkt eines solchen Rückgriffs des Gesetz- und Verordnungsgebers ist nicht prognostizierbar. Mehrfachveröffentlichungen wären also unvermeidbar.
- Die verweisenden Rechtsvorschriften richten sich meist nur an einen relativ kleinen Kreis von Fachleuten. Diesen sind die in Bezug genommenen technischen Normen im Allgemeinen zugänglich, oft sogar leichter als die amtlichen Verkündungsorgane, weil sie die fraglichen technischen Normen als Arbeitsunterlage benutzen und die einschlägigen Fachzeitschriften halten, die über das Erscheinen der Normen informieren. Die Zugänglichkeit ist in letzter Zeit durch das Angebot von Abonnements, die auf spezifische Nutzerkreise oder gar individuelle Benutzer zugeschnitten sind, und durch den zügigen Umstieg auf elektronische Medien in Ergänzung zu den gedruckten Versionen gerade für das Fachpublikum erheblich gesteigert worden.
- Das technische Normenwerk befindet sich in fortwährender Überarbeitung und Anpassung. Auch die technischen Normen, auf die in Gesetzen oder Verordnungen verwiesen wird, sind nicht veränderungsresistent. Die derzeitige Praxis der Veröffentlichung gewährleistet, dass den Käufern und Abonnenten immer die komplette aktuelle Version zur Verfügung gestellt wird. Dagegen werden üblicherweise in Gesetz- und Verordnungsblättern nur die jeweiligen Änderungsbeschlüsse publiziert und nur ausnahmsweise eine komplette Version einer aktuellen Neufassung. Erst seit dem November 2005 wird über ein Internetportal beim Bundesministerium der Justiz der gesamte Bestand des Bundesrechts in Form von Gesetzen und Verordnungen in konsolidierten elektronischen Versionen kostenlos zugänglich gemacht.

1.4 Kontrollierte Rezeption technischer Regelwerke

Bei Einhaltung der in Bezug genommenen technischen Norm spricht eine widerlegliche Vermutung dafür, dass auch die rechtsverbindlichen Anforderungen erfüllt sind; der Einhaltung der einschlägigen technischen Normen kommt insoweit eine Indikatorfunktion zu. Daraus folgt zweierlei:²⁹

- Im Prozessfall wirkt die Vermutungsregel als Beweislastregel. Kann die Streitfrage, ob die in Bezug genommenen technischen Normen die erforderliche Sicherheit gewährleisten, auch mit Hilfe von Sachverständigen nicht eindeutig geklärt werden, ergeht die Entscheidung zu Lasten der Partei, die sich auf die Untauglichkeit der technischen Normen beruft.³⁰
- Es bleibt den zuständigen Behörden unbenommen, gegen ein normgerecht produziertes Erzeugnis oder gegen eine normgerecht betriebene Anlage einzuschreiten, wenn sich eine konkrete Gefahr für die geschützten Rechtsgüter ergibt oder eine eingehaltene einschlägige technische Norm sich im Laufe der Zeit nicht mehr als hinreichend erweist, dem abstrakt

28 Vgl. § 7 des Normenvertrages; DIN 820, Teil 4, Ziff. 2.5 und 2.6, 3.4; DIN 820, Teil 13; DIN 820, Teil 15; CEN/CENELEC-Geschäftsordnung, Teil 2: Gemeinsame Regeln für die Normungsarbeit, Ziff. 1.4.3, 5.2, 7.6.

29 Vgl. auch *Mohr* 1990, 50-52.

30 Vgl. *Marburger* 1991, 42 f.

formulierten und deswegen einen dynamischen Rechtsgüterschutz gewährleistenden Anforderungsniveau in der verweisenden Rechtsvorschrift zu genügen.

Zu gleichen Ergebnissen gelangt man, wenn man die Regelwerke privater Normgebung als „selbstregulative Auslegungsofferten“³¹ qualifiziert. Damit wird einerseits die Orientierungsfunktion für Unternehmen, Verbände, Bürger, Behörden und Gerichte betont, andererseits Behörden und Gerichten die Möglichkeit gegeben, private Regelwerke zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe heranziehen zu können, ohne hieran in jedem Fall gebunden zu sein.

Die Basis für das Eingreifen dieser Vermutungsregel ist nicht vorhanden, wenn die betreffende technische Regel nicht eingehalten ist, aber auch wenn bei der Erstellung von technischen Normen wesentliche Verfahrensregeln verletzt wurden. *Peter Marburger* hat dies in besonders pointierter Form zusammengefasst:³²

„Der normkonkretisierenden Verweisung liegt die gesetzgeberische Erwägung zugrunde, daß die bezogenen technischen Regeln in einem geordneten Verfahren unter (repräsentativer) Beteiligung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit von sachverständigen Gremien ausgearbeitet werden und deshalb zur Gefahrsteuerung präsumtiv geeignet sind. Diese Wertung ist ohne innere Berechtigung, wenn die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen. Deshalb kann die Vermutungswirkung durch den Beweis entkräftet werden, daß die Verfahrensvorschriften für die Aufstellung technischer Regeln, soweit sie für den Inhalt der Regeln von substantieller Bedeutung sind, nicht eingehalten wurden.“

Schmidt-Preuß schlägt vor, für die steuernde Rezeption technischer Regelwerke auf prozedurale Komponenten zurückzugreifen, und spricht insofern von einer prozeduralen Richtigkeitsgewähr. Je mehr private Regelwerke den Geboten der Transparenz, Publizität, Repräsentanz und Revisibilität genügen, desto eher könnten Behörden und Gerichte davon ausgehen, dass eine private Norm auch inhaltlich akzeptabel sei und zur Konkretisierung rechtlicher Anforderungen rezipiert werden könne.³³ Er stellt gleichzeitig klar, dass die Normungsorganisationen als private Vereinigungen nicht dem allein staatsgerichteten Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip unterworfen sind. Ihnen sei aber freigestellt, „im Sinne selbstregulativer Obliegenheit reflexhaft demokratisch-rechtsstaatliche Mindeststandards zu erfüllen oder auf das Privileg behördlicher bzw. gerichtlicher Rezeption zu verzichten“.³⁴

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 1996 besonders prägnant zum Verhältnis zwischen Recht und technischen Normen und zur konkretisierenden Verweisung Stellung genommen:³⁵

„Der Bundesgesetzgeber nimmt zwar (...) auf die ‚Regeln der Technik‘ Bezug. Diese Regeln stellen aber nicht selbst Rechtsnormen dar. (...) Das Deutsche Institut für Normung hat indes keine Rechtsetzungsbefugnisse. Es ist ein eingetragener Verein, der es sich zur satzungsgemäßen Aufgabe gemacht hat, auf ausschließlich gemeinnütziger Basis durch Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise zum Nutzen der Allgemeinheit Normen zur Rationalisierung, Qualitätssicherung, Sicherheit und Verständigung aufzustellen und zu veröffentlichen. (...) Rechtliche Relevanz erlangen die von ihm erarbeiteten Normen im Bereich des technischen Sicherheitsrechts nicht, weil sie eigenständige Geltungskraft besitzen, sondern nur, soweit sie die Tatbestandsmerkmale von Regeln der Technik

31 So *Schmidt-Preuß* 1997b, 256; *Schmidt-Preuß* 1998, 95.

32 *Marburger* 1991, 43 f.

33 *Schmidt-Preuß* 1997b, 256 f.; *Schmidt-Preuß*, 1998, 96. Für die Umweltnormung vgl. *Schulte* 1998, 493-497.

34 *Schmidt-Preuß* 1998, 96. Vgl. auch *Schmidt-Preuß* 1997a, 205 f.

35 BVerwG, NVwZ-RR 1997, 214.

erfüllen, die der Gesetzgeber als solche in seinen Regelungswillen aufnimmt. Werden sie (...) vom Gesetzgeber rezipiert, so nehmen sie an der normativen Wirkung in der Weise teil, daß die materielle Rechtsvorschrift durch sie konkretisiert wird. (...)

Danach lassen sich als anerkannte Regeln der Technik diejenigen Prinzipien und Lösungen bezeichnen, die in der Praxis erprobt und bewährt sind und sich bei der Mehrheit der Praktiker durchgesetzt haben (...). DIN-Vorschriften und sonstige technische Regelwerke kommen hierfür als geeignete Quellen in Betracht. Sie haben aber nicht schon kraft ihrer Existenz die Qualität von anerkannten Regeln der Technik und begründen auch keinen Ausschließlichkeitsanspruch. Als Ausdruck der fachlichen Mehrheitsmeinung sind sie nur dann zu werten, wenn sie sich mit der Praxis überwiegend angewandter Vollzugsweise decken. (...). Sie begründen eine tatsächliche Vermutung dafür, daß sie als Regeln, die unter Beachtung bestimmter verfahrensrechtlicher Vorkehrungen zustande gekommen sind, sicherheitstechnische Maßnahmen enthalten, die einer objektiven Kontrolle standhalten, sie schließen den Rückgriff auf weitere Erkenntnismittel aber keineswegs aus.“

Mit der Anwendung der Generalklauselmethode liefert sich der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht unkontrolliert privaten regelsetzenden Instanzen aus. Bei der Rezeption technischer Normen und Regeln kann er vielmehr auf folgende Steuerungsmöglichkeiten zurückgreifen:³⁶

- Er kann Mindestanforderungen an die Verfahren der Regelerstellung, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Berücksichtigung bestimmter Interessen stellen (prozedurale Rahmensteuerung der verbandlichen Regelsetzung).³⁷
- Er kann in den eingesetzten Generalklauseln grundlegende Abstufungen des Anforderungsniveaus im Hinblick auf die Aktualität der Berücksichtigung der technischen Entwicklung bzw. der wissenschaftlichen Erkenntnisse vornehmen.
- Er kann eine „Positivliste“ derjenigen technischen Regeln und Normen erstellen, bei deren Einhaltung auch die verbindlichen rechtlichen und in der Generalklausel umschriebenen Anforderungen als erfüllt gelten.

1.5 Rechtliche Bedeutung der Regeln der Technik und rechtsstaatliche Anforderungen

Technische Normen können nicht aus sich heraus rechtliche Geltung beanspruchen. Sie sind im Konsens der interessierten Fachkreise geschaffene Empfehlungen, die jedermann zur freiwilligen Anwendung freistehen. Trotzdem weisen sie einen sehr hohen Befolgungsgrad auf, da sie als Ausdruck des weitestgehenden und/oder jüngsten Konsenses der relevanten Interessenten- und Fachkreise faktisch alternativlos sind.³⁸ Die *faktische* Bindungswirkung technischer Regelwerke für die technische Konstruktion von Produkten und Anlagen kann kaum hoch genug eingeschätzt werden.

36 Zur steuernden Rezeption von Normen privater Regelsetzer vgl. *Schmidt-Preuß* 1997a, 203-206; *Schmidt-Preuß* 1997b, 254-257 und *Schmidt-Preuß* 1998, 95-98. – Grundlegend zur kontrollierten Rezeption sozialer Normen durch den Gesetzgeber und die Gerichte *Teubner* 1971, 29-36, 65-68, 90-92. Speziell für den Bereich des Technikrechts vgl. *Breuer* 1976; *Nicklisch* 1982b; *Müller-Foell* 1987, 40 f.; *Battis/Gusy* 1988, 107-125. Kritisch zur Vorstellung der kontrollierten Rezeption *Koch* 1986, 17 f., da sie von ihren Verfechtern in zirkulärer Weise aus dem Vorliegen einer Generalklausel abgeleitet werde.

37 Vgl. zum Konzept der prozeduralen Steuerung der verbandlichen Regelsetzung in Deutschland im Einzelnen *Voelzkow* 1996a, 219-260; ebenda, 261-308 auch zur prozeduralen Steuerung der technischen Normung in Europa. Allgemeiner zu dem dahinter liegenden Konzept der staatlichen Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung *Voelzkow* 1993 und schon früher *Traxler/Vobruba* 1987 sowie *Traxler* 1986.

38 Vgl. *Gusy* 1995, 106. Siehe auch *Koch* 1977, 637 f. mit dem Hinweis, der Wettbewerb fordere die Einhaltung der einschlägigen technischen Normen.

Eine Pflicht zur Anwendung technischer Normen kann sich jedoch aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sowie aufgrund von Verträgen oder aus sonstigen Rechtsgründen ergeben.³⁹ Technische Normen bilden einen Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten.⁴⁰ Ein solches ist im allgemeinen auch aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder vertraglicher Vereinbarung geschuldet: Bspw. sind Hersteller verpflichtet, nur solche Produkte in den Verkehr zu bringen, die Sicherheit und Gesundheit von Verwendern und Dritten oder sonstige Rechtsgüter bei bestimmungsgemäßer Verwendung oder vorhersehbarer Fehlanwendung nicht gefährden.⁴¹ Nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben,

„dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können,
2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen.“⁴²

Arbeitgeber sind verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen.⁴³ Dabei ist die Arbeit so zu gestalten, dass eine Gefährdung für Leben und Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird; bei den Maßnahmen sind der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.⁴⁴

In der geschilderten Weise können technische Normen in vermittelter Weise, also nicht allein aus sich heraus, eine Verpflichtung zum Tätigwerden in einer bestimmten Weise oder zur Herbeiführung eines bestimmten Erfolges bedeuten. Vor allem Prüfnormen oder die prüfungsrelevanten Bestandteile von Normen beschreiben sehr detailliert bestimmte Vorgehensweisen und technische Lösungswege.

Um den technologischen Fortschritt nicht zu behindern und um unter den betroffenen Herstellern eventuelle Anpassungslasten nicht zu einseitig zu verteilen, ist die technische Normung im Prinzip nicht auf bestimmte technische Lösungen fixiert, für die Details der Konstruktion und Zusammensetzung mitgeteilt werden (*design standards* – beschreibende Normen). Sie ist vielmehr im Prinzip ergebnisorientiert ausgerichtet, legt also mit Anforderungen an Produkte und Anlagen genaue und zu kompatiblen Ergebnissen führende Zielgrößen fest (*performance standards* – Anforderungsnormen), zu deren Einhaltung es miteinander konkurrierende technische Lösungen geben kann.

Technische Normen unterliegen sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch bezüglich des Verfahrens ihrer Verabschiedung nur in eingeschränkter Form rechtsstaatlichen Anforderungen, da Normungstätigkeit keine Rechtsetzung ist. Die Folgerungen, die sich aus dem *Rechtsstaatsprinzip* für die Zulässigkeit bestimmter Verknüpfungsformen zwischen Gesetzen und

39 DIN 820, Teil 1, Ziff. 6.1, Abs. 4.

40 DIN 820, Teil 1, Ziff. 6.1, Abs. 3.

41 § 4 Abs. 1 Satz 1 GPSG.

42 § 5 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 BImSchG.

43 § 3 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG.

44 § 4 Nr. 1 und 3 ArbSchG.

Rechtsverordnungen einerseits sowie technischen Normen andererseits ergeben, wurden bereits unter 1.2 ausführlich erörtert.

Das DIN hat sich verpflichtet, bei der Ausarbeitung von DIN-Normen das öffentliche Interesse zu berücksichtigen und insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass die Normen in der Gesetzgebung, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr, also in Bereichen, in denen unmittelbar das Rechtsstaatsprinzip gilt, als Umschreibungen technischer Anforderungen herangezogen werden können.⁴⁵ Dies ist nur möglich, wenn die technischen Normen ebenfalls elementare rechtsstaatliche Erfordernisse berücksichtigen. Auch wenn es dazu, soweit ersichtlich, bisher keine ausdrückliche Debatte gibt, sind Gesichtspunkte wie Gleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte, Einrichtung von Prüfverfahren, die zu eindeutigen und klaren Ergebnissen führen, Eindeutigkeit der technischen Anforderungen, Vermeidung von Rückwirkungseffekten und Berücksichtigung der Schutznotwendigkeiten für elementare Rechtsgüter einschlägig. Das DIN gibt als Zielsetzung seiner Normungsarbeit an, die Rationalisierung und Qualitätssicherung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft und Verwaltung zu fördern wie auch der Sicherheit von Menschen und Sachen sowie der Qualitätsverbesserung in allen Lebensbereichen zu dienen.⁴⁶ Von rechtsstaatlicher Dimension ist der Grundsatz, dass die Normung nicht zu einem Sondervorteil Einzelner führen darf.⁴⁷ Schließlich ist die Verpflichtung des DIN zu nennen, in dem Fall, in dem die Bundesregierung eine Regelung erlässt, eine dieser Regelung widersprechende Norm anzupassen, zurückzuziehen oder nicht herauszugeben.⁴⁸ Über diese seltene Fallkonstellation hinausgehend gilt die Verpflichtung, beim Erarbeiten von Normen darauf zu achten, dass sie nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen.⁴⁹ Vergleichbar dem rechtsstaatlichen Erfordernis der Rechtsklarheit gilt das Erfordernis, dass eine Norm bestimmt, klar, widerspruchsfrei und möglichst vollständig zu formulieren ist,⁵⁰ sowie das Gebot, dass Normen inhaltlich aufeinander abgestimmt sein müssen und ein bestimmter Sachverhalt nur an einer Stelle in dem als einheitliches Regelwerk begriffenen Deutschen Normenwerk genormt werden darf.⁵¹

Das Verfahren der Erstellung von DIN-Normen entsprechend DIN 820 genügt zugleich rechtsstaatlichen Erfordernissen. Das ergibt sich ohne detailliertere Darlegungen aus der Zusammenfassung der rechtsstaatlichen Mindestanforderungen, die *Peter Marburger* für das Normerstellungsverfahren wegen des staatlichen Regelungsverzichts und der erheblichen faktischen Auswirkungen technischer Normen für die Marktposition einzelner Unternehmen sowie den Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern und Umwelt benannt hat:⁵²

- In den Normungsausschüssen muss der einschlägige Sachverstand umfassend repräsentiert sein.
- Im Normaufstellungsverfahren müssen alle betroffenen Interessen ausgewogen vertreten sein.
- Die Öffentlichkeit muss Gelegenheit erhalten, auf den Inhalt der entstehenden Norm Einfluss zu nehmen.

45 § 1 II des Normenvertrages zwischen der Bundesregierung und dem DIN.

46 DIN 820, Teil 1, Ziff. 2 Abs. 2.

47 DIN 820, Teil 1, Ziff. 2 Abs. 1 Satz 2.

48 § 4 IV des Normenvertrages.

49 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.4.

50 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.6.

51 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.5.

52 *Marburger* 1979, 138-146; vgl. auch *Marburger* 1982b, 138-146.

- Technische Normen müssen einer regelmäßigen Revision unterzogen werden.
- Das Verfahren muss verbindlich festgelegt sein.

1.6 Zusammenfassung

Für die Verknüpfung von Rechtsvorschriften und technischen Regeln bzw. Normen ist die Verfassungsmäßigkeit verschiedener Modelle diskutiert worden. Leitender Gesichtspunkt ist dabei, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber für die jeweiligen technischen Risiken die „wesentlichen Entscheidungen“ selbst zu treffen hat. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen gehen von der Unvermeidbarkeit der Aufgabenübertragung auf technische Regelsetzer in weiten Bereichen des Technik- und Umweltrechts aus und sollen die Vorzüge der Verweisung auf technische Normen nicht mindern.

Die *normkonkretisierende gleitende Verweisung* tritt regelmäßig in Verbindung mit einem unbestimmten Rechtsbegriff auf, zu dessen *Konkretisierung* sie dient; sie wird deswegen auch *Generalklauselmethode* genannt. Die TrinkwV 2001 bspw. verweist an zahlreichen Stellen auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Rechtlich verbindlich für den Hersteller eines Produktes oder den Betreiber einer Anlage ist allein die Einhaltung des gesetzlichen Standards. Die abstrakten qualitativen Zielvorgaben in den verbindlichen Rechtsvorschriften müssen, damit sie für Privatpersonen, Unternehmen und Behörden verhaltensrelevant werden, in konkretisierende und überprüfbare technische Regeln „übersetzt“ werden, die sich kohärent in das bestehende technische Regelwerk einfügen. Technische Normen sollen den Herstellern von Erzeugnissen und Betreibern von Anlagen Wege aufzeigen, wie sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen können. Bei Einhaltung der in Bezug genommenen technischen Norm spricht eine widerlegliche Vermutung dafür, dass auch die rechtsverbindlichen Anforderungen erfüllt sind.

Bei der Rezeption technischer Normen und Regeln kann der Gesetz- und Verordnungsgeber auf folgende Steuerungsmöglichkeiten zurückgreifen: er kann Mindestanforderungen an die Verfahren der Regelerstellung, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Berücksichtigung bestimmter Interessen stellen; er kann Abstufungen des Anforderungsniveaus im Hinblick auf die Aktualität der Berücksichtigung der technischen Entwicklung bzw. der wissenschaftlichen Erkenntnisse vornehmen; er kann eine „Positivliste“ derjenigen technischen Regeln und Normen erstellen, bei deren Einhaltung die verbindlichen rechtlichen und in der Generalklausel umschriebenen Anforderungen als erfüllt gelten.

Für die Erstellung technischer Normen gelten folgende rechtsstaatlichen Mindestanforderungen: umfassende Repräsentation des einschlägigen Sachverständigenstandes, ausgewogene Vertretung aller betroffenen Interessen, Gelegenheit der interessierten Öffentlichkeit zur Stellungnahme, regelmäßige Revision der Normen, verbindliche Festlegung des Verfahrens.

2. Allgemein anerkannte Regeln der Technik, Stand der Technik, Stand von Wissenschaft und Technik

Nachdem im vorherigen Abschnitt ein Überblick über Verweisungstechniken gegeben wurde, stellt sich die Frage, welche technischen Regeln als allgemein anerkannten Regeln der Technik in Betracht kommen. Dazu müssen die Regelungskonzepte, die hinter den Technikklauseln stehen, erläutert werden.

Die Auswahl zwischen den drei vorherrschenden Generalklauseln⁵³ „allgemein anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“ sowie „Stand von Wissenschaft und Technik“ bestimmt, mit welchem Verzögerungsgrad die rechtlichen Anforderungen dem aktuellen technischen bzw. wissenschaftlichen Erkenntnis- und Entwicklungsstand folgen. Diese Generalklauseln entsprechen den Abstufungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Kalkar-Beschluss⁵⁴ dem vorgefundenen technischen Sicherheitsrecht entnommen hat. Die maßgeblichen Passagen dieses für die weiterte Entwicklung des technischen Sicherheitsrechts der Bundesrepublik Deutschland und seine wissenschaftliche Aufarbeitung grundlegenden Urteils lauten:⁵⁵

„Um die Erkenntnisse und Entwicklungen von Wissenschaft und Technik im Wege einer Normgebung, die damit Schritt hält, rechtlich verbindlich werden zu lassen, stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Sie haben, trotz der zwischen ihnen bestehenden Unterschiede, eines gemeinsam: Durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe werden die Schwierigkeiten der verbindlichen Konkretisierung und der laufenden Anpassung an die wissenschaftliche und technische Entwicklung mehr oder weniger auf die administrative und – soweit es zu Rechtsstreitigkeiten kommt – auf die judikative Ebene verlagert. Behörden und Gerichte müssen mithin das Regelungsdefizit der normativen Ebene ausgleichen.

Das Gesetz kann, wie bspw. in § 3 Abs. 1 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel (...), auf die ‚allgemein anerkannten Regeln der Technik‘ verweisen. Bei dieser Art der Verknüpfung von Technik und Recht können Behörden und Gerichte sich darauf beschränken, die herrschende Auffassung unter den technischen Praktikern zu ermitteln, um festzustellen, ob das jeweilige technische Arbeitsmittel in den Verkehr gebracht werden darf oder nicht. Der Nachteil dieser Lösung besteht darin, daß die Rechtsordnung mit dem Maßstab der allgemein anerkannten Regeln stets hinter einer weiterstrebenden technischen Entwicklung herhinkt.

Dies wird vermieden, wenn das Gesetz auf den ‚Stand der Technik‘ anhebt (wie z. B. in § 5 Nr. 2 BImSchG). Der rechtliche Maßstab für das Erlaubte oder Gebotene wird hierdurch an die Front der technischen Entwicklung verlagert, da die allgemeine Anerkennung und die praktische Bewährung allein für den Stand der Technik nicht ausschlaggebend sind. Bei der Formel vom Stand der Technik gestaltet sich die Feststellung und Beurteilung der maßgeblichen Tatsachen für Behörden und Gerichte allerdings schwieriger. Sie müssen in die Meinungsstreitigkeiten der Techniker eintreten, um zu ermitteln, was technisch notwendig, geeignet, angemessen und vermeidbar ist (...).

53 Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung und technische Normen“ ging im Jahr 1990 von mindestens 40 unterschiedlich formulierten Generalklauseln aus, vgl. *Bundesministerium der Wirtschaft* 1990, 5. Eine Zusammenfassung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe findet sich bei *Böckenförde* 1991. – Ablehnend gegenüber der Vorstellung, dass mit diesen unterschiedlichen unbestimmten Rechtsbegriffen systematisch abgestufte Anforderungsniveaus verbunden sind und kritisch zur angeblich ungeordneten Vielfalt der verwendeten Begrifflichkeiten *Nicklisch* 1983; *Nicklisch* 1984; *Lukes* 1984 und *Winckler* 1984; skeptisch auch *Lamb* 1995, 50-53.

54 Urteil des BVerfG vom 8.8.1978; BVerfGE 49, 80 (135) unter Berufung auf *Breuer* 1976; 67 f. Vgl. dazu aus einer überquellenden Literatur *Marburger* 1979, 145-176; *Budde* 1980; *Rittstieg* 1982, 21-43; *Wolf* 1986, 277-295; *Breuer* 1988, 109; *Battis/Gusy* 1988, 144-154; *Seibel* 2004a.

55 BVerfGE 49, 80, 135 f.

§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG geht schließlich noch einen Schritt weiter, indem er auf den ‚Stand von Wissenschaft und Technik‘ abstellt. Mit der Bezugnahme auch auf den Stand der Wissenschaft übt der Gesetzgeber einen noch stärkeren Zwang dahin aus, daß die rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält. Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird mithin nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt (...). Diese Formel wirft freilich für die Behörden noch mehr Erkenntnisprobleme auf als die Formel vom Stand der Technik. Sie kommen bei sich widersprechenden Sachverständigengutachten in aller Regel nicht umhin, zu wissenschaftlichen Streitfragen Stellung zu nehmen. (...) Insbesondere mit der Anknüpfung an den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik legt das Gesetz damit die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge fest.“

2.1 Allgemein anerkannte Regeln der Technik

Soweit ersichtlich, gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Definition des Begriffes „allgemein anerkannte Regeln der Technik“. In der Begründung zu § 3 des Gerätesicherheitsgesetzes, das mittlerweile durch das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte abgelöst worden ist, ist er wie folgt erläutert worden:⁵⁶

„Die in Betracht kommenden Regeln der Technik sind dann allgemein anerkannt, wenn die Fachleute, die sie anzuwenden haben, davon überzeugt sind, daß die betreffenden Regeln den sicherheitstechnischen Anforderungen entsprechen. Es genügt nicht, daß bloß in dem Fachschrifttum die Ansicht vertreten oder in Fachschulen die Ansicht gelehrt wird, die Regeln entsprächen den technischen Erfordernissen. Die technische Regel muß in der Fachpraxis erprobt und bewährt sein. Es ist unerheblich, ob einzelne Fachleute diese Regelung nicht anerkennen oder überhaupt nicht kennen. Maßgebend ist die Durchschnittsmeinung, die sich in Fachkreisen gebildet hat.“

Bereits im Jahre 1910 hatte das Reichsgericht den Begriff der „allgemein anerkannten Regeln der Baukunst“ und die darin aufgehobenen beharrenden Elemente sehr viel plastischer wie folgt umschrieben:⁵⁷

„Der Begriff der allgemein anerkannten Regel der Baukunst ist nicht schon dadurch erfüllt, daß eine Regel bei völliger wissenschaftlicher Erkenntnis sich als richtig und unanfechtbar darstellt, sondern sie muß auch *allgemein anerkannt*, d. h. durchweg in den Kreisen der betreffenden Techniker bekannt und als richtig anerkannt sein. (...) [Es genügt nicht], daß die Notwendigkeit gewisser Maßnahmen in der Wissenschaft (Theorie) erkannt und gelehrt wird, sei es auf Hochschulen, sei es in Büchern. Die Überzeugung von der Notwendigkeit muß vielmehr auch in die ausübende Baukunst und das Baugewerbe (in die Praxis) eingedrungen sein und sich dort befestigt haben, ehe im Sinne des Gesetzes von *allgemeiner* Anerkennung der betreffenden Regel gesprochen werden darf. Wenn auch Erreichung größtmöglicher Sicherheit für das Publikum bei Bauten Zweck der Gesetzesbestimmung ist, so trifft dies doch den Baubeflissenen noch nicht, wenn er versäumt, was von den auf der Höhe der Wissenschaft Stehenden, vielleicht nach *neuerer* Erkenntnis, als Forderung hingestellt wird, sondern erst unter der Voraussetzung, daß diese Erkenntnis auch Gemeingut der ausübenden Kunst oder des Gewerbes geworden ist. Es ist ohne weiteres klar, daß mit Rücksicht auf die große Verschiedenheit in der Vorbildung von Personen, denen nach dem bestehenden Rechtszustand Leitung und Ausführung von Baulichkeiten anvertraut sein können, *strafbare* Vernachlässigung von Regeln der Baukunst nur da angenommen werden soll, wo sie Grundsätze verletzt, über deren Bestehen im Gewerbe kein Zweifel herrscht. Selbstverständlich muß auch hier das

56 BT-Drs. V/7834 vom 19.7.1966, 6.

57 RG, RGSt 44, 75, 79 f. – Hervorhebungen im Original.

Anerkenntnis der großen Menge entscheiden. Die Tatsache, daß Vereinzelte, ‚eine verschwindende Minderheit‘, sei es aus Unkenntnis, sei es aus technischen oder sonstigen Gründen, sie nicht anerkennen, vermag die Feststellbarkeit allgemeiner Anerkennung nicht auszuschließen. Der Kreis, auf dessen Anerkennung es demnach ankommt, wird durch die *Gesamtheit* der ‚betreffenden‘ Techniker gebildet, d. h. derjenigen Baubeflissenen, die in dem jeweilig gegebenen Zweige der Baukunst tätig sind und die dafür erforderliche Vorbildung besitzen.“

Allgemein anerkannte Regeln der Technik⁵⁸ bzw. – ihnen ohne Unterscheidungsabsicht gleichgestellt – anerkannte Regeln der Technik sind nach Analyse der wichtigsten Anwendungsgebiete technische Festlegungen für Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen,

- die nach herrschender Auffassung der beteiligten Kreise (Fachleute, Anwender, Verbraucher und öffentliche Hand) zur Erreichung des gesetzlich vorgesehenen Zieles geeignet sind,
- im Rahmen dieser gesetzlichen Zielvorgaben als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen und
- die sich in der Praxis allgemein bewährt haben oder deren Bewährung nach herrschender Auffassung in überschaubarer Zeit bevorsteht.⁵⁹

Die Generalklausel „allgemein anerkannte Regel der Technik“ bildet das traditionelle Anforderungsprofil und wird in Fällen vergleichsweise geringen Gefährdungspotentials benutzt. Das sind solche Fälle, die auf Grund gesicherter, d. h. in weit verbreiteter Praxis gemachter, Erfahrung als technisch beherrschbar gelten. Im Allgemeinen kann dabei auf ein bestehendes technisches Regelwerk zurückgegriffen werden. Der Bezugsrahmen der allgemein anerkannten Regeln der Technik stellt nicht auf das innovative Handeln weniger herausgehobener Ingenieure in führenden Büros und Firmen oder in Verwaltungen ab, sondern auf einen breiten Kreis von „Normalanwendern“. Für deren Handeln legen technische Normen auf breiter Basis umsetzbare technische Mindestanforderungen fest und sorgen für eine an der praktischen Realisierbarkeit orientierte Aktualisierung des technischen Know-hows eines breiten Anwenderkreises. Bei der Bestimmung des Durchsetzungsgrades in der Praxis müssen eventuelle Missstände und Nachlässigkeiten – ungeachtet ihrer tatsächlichen Verbreitung – außer Betracht bleiben.⁶⁰ Sie zielen auf eine möglichst umfassende Umsetzung in der Praxis und berücksichtigen deswegen ökonomische Interessen, praktische Ausführungsbedingungen und die berufliche Qualifikation der Adressaten. Die erstrebte allgemeine Anerkennung technischer Normen ist zur Sicherung der Verlässlichkeit und Stabilität hochgradig arbeitsteiliger Produktionszusammenhänge förderlich, wenn nicht unabdingbar. Schließlich sind allgemein anerkannte Regeln der Technik im Bausektor und für viele andere kooperativ angelegte Projekte eine unverzichtbare Organisationsressource.⁶¹

Beispiele für den Verweis auf die „(allgemein) anerkannten Regeln der Technik“ finden sich neben dem Strafgesetzbuch, der Düngeverordnung, der Eichordnung, dem Haftpflichtgesetz und dem Produktsicherheitsgesetz vor allem im Wasserecht (so im Wasserhaushaltsgesetz, im Abwasserabgabengesetz und in der Trinkwasserverordnung 2001), im Baurecht (so

58 Vgl. dazu ausführlich *Wolfensberger* 1978; *Marburger* 1979; 145-157; *Rittstieg* 1982, 21-24, 93-97; *Fischer* 1985; *Siegburg* 1985, 372-374; *Koch* 1985, 16-46; *Eberstein* 1987, 72-77, *Breuer* 1989, 56 f.; *Breuer* 1994, Spalte 1870 f.

59 *Bundesministerium für Wirtschaft* 1990, 12.

60 Vgl. *Breuer* 1988, 109.

61 Vgl. zu den besonderen Zielsetzungen der allgemein anerkannten Regeln der Technik im Bausektor *Ekardt/Löffler* 1991, 53-55.

in der Musterbauordnung, in der Wärmeschutzverordnung und in der VOB Teil B) sowie in den Verordnungen über Allgemeine Bedingungen für die Wasserversorgung, für die Gasversorgung und für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden. Die Arbeitsstättenverordnung und die Gefahrstoffverordnung verweisen – vergleichbar den allgemein anerkannten Regeln der Technik – zudem auf die allgemein anerkannten sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen und hygienischen Regeln sowie die sonstigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse.

Es kommt nicht allein auf die tatsächliche Übung an; verbreitete Missbräuche oder Nachlässigkeiten, die als solche für Fachleute erkennbar sind, bleiben bei der Ermittlung der allgemein anerkannten Regeln der Technik außer Betracht. Es ist auch nicht erforderlich, dass die von der Mehrheit der Fachleute anerkannte Regel bereits bei der Mehrzahl der in Frage kommenden Anlagen angewendet wird.

Regeln der Technik haben als solche keinen Rechtsnormcharakter; das gilt auch, wenn sie „allgemein anerkannt“ sind. Sie werden vom Gesetzgeber im Wege der Verweisung in der Weise rezipiert, dass die materielle Rechtsvorschrift durch sie inhaltlich näher ausgefüllt wird. Die gesetzliche Verweisung auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik ist flexibel und dynamisch, da der laufende Wandel der unter den Fachleuten herrschenden Auffassungen mitrezipiert wird. Für derartige Regeln ist charakteristisch, dass sie von Fachausschüssen mit sachkundiger und repräsentativer Besetzung in einem festgelegten Verfahren unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit, also nach den Prinzipien des Diskurses und der Publizität, aufgestellt werden.

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik können sich über die formalisierten, schriftlich niedergelegten Regelwerke hinaus fortentwickeln. Für die gängigen technischen Regelwerke (auf nationaler Ebene bspw. technische Normen des DIN, der DKE, des VDI und der DVGW) besteht nur die widerlegliche Vermutung, dass sie den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Technische Normen entsprechen nicht immer dem aktuellen technischen Kenntnisstand und beinhalten nicht immer Regeln, die sich langfristig bewähren oder bewährt haben. Wegen der langen Erarbeitungszeit und der Anwendung des Konsensprinzips können technische Normen mitunter schriftlich nur noch fixieren, was in den maßgeblichen Verkehrskreisen seit längerem anerkannte Regel der Technik ist. Kodifizierte technische Regeln, die über einen längeren Zeitraum nicht fortgeschrieben werden, veralten und verlieren ihren Status als anerkannte Regeln der Technik, wenn sie (bspw. im Baubereich) nicht mehr den Erkenntnissen von Theorie und Baupraxis entsprechen. Das zeigen die zum Teil jahrzehntelangen Unsicherheiten und eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten vor allem im Bereich des Schallschutzes (DIN 4109), aber auch des Wärmeschutzes (DIN 4108) und der Bauwerksabdichtungen mit Bitumendickbeschichtungen (DIN 18195). Für den Baubereich, insbesondere für den Schallschutz und die Wärmedämmung, ist wiederholt entschieden worden, dass die einschlägigen DIN-Normen überholt waren und nicht mehr den anerkannten Regeln der Technik entsprachen. Instruktiv heißt es dazu in einem Urteil des OLG Hamm zum Wärmeschutz von Außenwanddecken eines Wohngebäudes:⁶²

„Denn die Ordnungsmäßigkeit einer Bauleistung ist nicht allein an den schriftlich fixierten technischen Normen zu messen, sondern an den allgemeinen, nicht notwendigerweise schriftlich fixierten Regeln der Bautechnik, die als solche nach Entwicklung und Stand der jeweiligen anerkannten Handhabung wandelbar sind; dies kann im Einzelfall dazu führen, dass auch eine technische Vorschrift, wie eine DIN-Norm, die einmal als aner-

62 OLG Hamm, BauR 1983, 173 (174).

kannte Regel der Bautechnik fixiert worden ist, ihre Gültigkeit verliert, weil sie durch die technische Entwicklung überholt worden ist.“

Die Verpflichtung zur Einhaltung der anerkannten Regeln der Bautechnik soll im Interesse des technischen Fortschrittes nicht den Einsatz neuartiger Baustoffe, Bauteile oder Baumethoden verhindern. Um von den herkömmlichen und bewährten Methoden abweichen zu dürfen, muss der Auftragnehmer den Bauherrn aber vorher über etwaige Risiken und Nachteile aufklären und seine ausdrückliche Zustimmung einholen. Das OLG Koblenz hat eine Klausel in den allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Bauunternehmers verworfen,⁶³ die dem Unternehmen gestattete, Baustoffe und Bauteile, für die keine DIN-Normen bestehen und keine amtliche Zulassung vorgeschrieben ist, ohne gesonderte Zustimmung des Auftraggebers zu verwenden. Neue Baustoffe und Bauteile, die in der Praxis nicht hinreichend erprobt sind, ohne vorherige Unterrichtung des Auftragnehmers verwenden zu dürfen, verstoße gegen die nach § 13 Nr. 1 VOB/B bestehende Pflicht des Auftragnehmers, die Gewähr dafür zu übernehmen, dass seine Leistungen zum Zeitpunkt der Abnahme den anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Außerdem zeichne ihn dies von einer möglichen Haftung nach § 13 Nr. 7 Abs. 2 lit. b) VOB/B frei. Das sei eine für die Gegenseite nicht zumutbare einseitige Risikoverlagerung. Zur Begründung wird schließlich ein Argument aus dem Recht des unlauteren Wettbewerbs ergänzt: Ein Auftragnehmer, der eine kostengünstige Neuerung anwende, sei normalerweise in der Lage, bei Ausschreibungen ein preisgünstigeres Angebot abzugeben. Wenn er aber seine Vertragspartner nicht über die Neuerung unterrichten müsse, werde der Wettbewerb verfälscht.

2.2 Stand der Technik

Wo Anlagen, Geräte oder Stoffe ein komplexeres Risikopotential aufweisen und die technischen Kenntnisse und Verfahren zur Abschätzung und Beherrschung der technischen Risiken sich in einem ständigen Überarbeitungsprozess befinden, verweist der Gesetz- und Verordnungsgeber auf den strengere Anforderungen stellenden „Stand der Technik“.⁶⁴ Beispiele finden sich vor allem im Umwelt- und Arbeitsschutzrecht:

Für das Umweltschutzrecht sind neben dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und mehreren darauf gründenden Verordnungen wie der Kleinf Feuerungsanlagen-Verordnung, der Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen Halogenkohlenwasserstoffen, der Störfall-Verordnung, der Verordnung über Großfeuerungsanlagen, der Verordnung zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen beim Umfüllen und Lagern von Ottokraftstoffen, der Verordnung zur Begrenzung von Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen sowie der Verordnung zur Begrenzung der Emissionen aus der Titandioxid-Industrie noch das Pflanzenschutzgesetz, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Energieeinsparungsgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz, die FCKW-Halon-Verbots-Verordnung, die Technische Anleitung Lärm, die Technische Anleitung Luft, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und schließlich § 906 I des Bürgerlichen Gesetzbuches zu nennen. Für das Arbeitsschutzrecht und das Recht der gefährlichen Anlagen sind das Arbeitsschutzgesetz, der Abschnitt des Gesetzes über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte zu Bau und Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen, die Verordnung zum Schutz vor biologischen Arbeitsstoffen sowie – mit Überlappungen zum Umweltschutz – das Chemikaliengesetz, die Gefahrstoffverordnung und das Gentechnikgesetz einschlägig. Außerhalb dieser Bereiche liegen das

63 OLG Koblenz, NJW-RR 1995, 787 f.

64 Allgemein zu dieser Verweisungsformel *Marburger* 1979, 158-163; *Rittstieg* 1982, 25-30, 98-111; *Siegburg* 1985, 374 f.; *Rengeling* 1985, 9-98; *Wolf* 1986, 257-304; *Schachtschneider* 1988, 129-143; *Breuer* 1989, 57-59; *Asbeck-Schröder* 1992; *Breuer* 1994, Sp. 1872-1874, *Lamb* 1995, 43-46.

Telekommunikationsgesetz, das Luftverkehrsgesetz, das Gesetz zur Regelung des Transfusionswesens und die Medizinprodukte-Betreiberverordnung.

Für den Begriff „Stand der Technik“ liegen mehrere Legaldefinitionen vor. Höchst einflussreich ist die Definition in § 3 Abs. 6 des alten BImSchG geworden. Sie lautete:

„Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen läßt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt worden sind.“

Mit dem Artikelgesetz vom 27.7.2001 ist die Definition der „besten verfügbaren Techniken“ aus § 2 Nr. 11 der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁶⁵ übernommen worden. Die vereinheitlichte Definition des Standes der Technik in § 7a Abs. 5 Wasserhaushaltsgesetz, § 3 Abs. 6 BImSchG und § 3 Abs. 12 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und gleichlautenden Anhängen lautet nunmehr:

„Stand der Technik (...) ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung der Emission in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere die im Anhang 2 angeführten Kriterien zu berücksichtigen.

Anhang: Kriterien zur Bestimmung des Standes der Technik

Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung, jeweils bezogen auf Anlagen einer bestimmten Art, insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. Einsatz abfallarmer Technologie,
2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe,
3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle,
4. vergleichbare Verfahren, Vorrichtungen und Betriebsmethoden, die mit Erfolg im Betrieb erprobt werden,
5. Fortschritte in der Technologie und in den wissenschaftlichen Erkenntnissen,
6. Art, Auswirkungen und Menge der jeweiligen Emissionen,
7. Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen oder der bestehenden Anlagen,
8. für die Einführung einer besseren verfügbaren Technik erforderliche Zeit,
9. Verbrauch an Rohstoffen und die Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz,
10. Notwendigkeit, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für den Menschen und die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern,
11. Notwendigkeit, Unfällen vorzubeugen und deren Folgen für den Menschen und die Umwelt zu verringern,
12. Informationen, die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 16 Abs. 2 der Richtlinie 91/61/EG (...) oder von internationalen Organisationen veröffentlicht werden.“

Der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch (UGB-KoME) definiert in § 2 Nr. 9 für das gesamte Umweltschutzrecht den Stand der Technik als

65 Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L 257 v. 10.10.1996, 26 ff.

„Entwicklungsstand wirksamer und fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die praktisch geeignet erscheinen, die Naturgüter und sonstige Ressourcen zu schonen oder nachteilige Einwirkungen auf die Schutzgüter dieses Gesetzbuches zu verhindern und, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern; bei der Bestimmung des Standes der Technik ist insbesondere zu berücksichtigen, welche vergleichbaren Techniken in jüngster Zeit erfolgreich erprobt worden sind und ob der Aufwand außer Verhältnis zu den Zwecken des § 1 steht.“

Im Unterschied zu den allgemein anerkannten Regeln der Technik müssen die jeweils als fortschrittlich bezeichneten Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen sich noch nicht allgemein bewährt haben; allerdings sollen zur Bestimmung des Standes der Technik vergleichbare Techniken herangezogen werden, die auf Betriebsebene erfolgreich erprobt worden sind. Es geht um eine Verknüpfung der Fortschrittlichkeit von Verfahren etc. mit der Eignung zur Zielerreichung. Eine Klarstellung im Vergleich zur bestehenden Rechtslage bedeutet der Vorschlag im UGB-KomE, im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu fragen, ob der Aufwand außer Verhältnis zu den jeweiligen Schutzzwecken steht. Anders als die gesetzliche Rezeption der allgemein anerkannten Regeln der Technik, zu deren Konkretisierung üblicherweise technische Normen herangezogen werden, verlangt der Verweis auf den Stand der Technik von den Behörden und Gerichten, unmittelbar die nicht selten umstrittenen Fragen der technischen Fortschrittlichkeit und Realisierbarkeit sowie die wirtschaftliche Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.⁶⁶

Soweit verlangt wird, dass Techniken zur Emissionsbegrenzung praktisch geeignet sind, kann erst nach abgeschlossener praktischer Erprobung einer technischen Neuerung eine Anpassung an den so definierten Stand der Technik verlangt werden. Emissionsminderungstechniken müssen zwar fortschrittlich sein, gleichzeitig aber einer wirtschaftlichen Vertretbarkeitsprüfung standhalten. Der Maßstab „Stand der Technik“ wird von der bisher gern beschworenen „Front der technischen Entwicklung“ auf die „Linie des ökonomisch Vernünftigen“ zurückverlagert.

2.3 Stand von Wissenschaft und Technik

Die strengsten Anforderungen an Produkte und Anlagen werden mit der Formulierung „Stand von Wissenschaft und Technik“⁶⁷ umschrieben. Dieser Begriff bezeichnet

„den Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlich vertretbarer Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel für erforderlich gehalten werden und die Erreichung dieses Zieles als gesichert erscheinen lassen.“⁶⁸

Wirtschaftliche Gesichtspunkte können dabei im Bereich der Gefahrenabwehr – etwa im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – keine Rolle spielen.

Auf den „Stand von Wissenschaft und Technik“ wird in Fällen mit sehr hohem Gefährdungspotential verwiesen, damit die rechtlichen Anforderungen mit den neuesten naturwissenschaftlichen und technischen Entwicklungen Schritt halten. Was rechtlich erlaubt bzw. geboten ist, soll nicht nur vom technischen Fortschritt, sondern auch und gerade vom wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt abhängen. Maßgebend ist somit, was an der Front des

66 Vgl. *Breuer* 1994, Sp. 1872.

67 Vgl. allgemein dazu *Marburger* 1979, 165 f.; *Rittstieg* 1982, 31-43, 112-134; *Siegburg* 1985, 375 f.; *Schachtschneider* 1988, 81-129; *Breuer* 1989, 59-61; *Breuer* 1994, Sp. 1874 f.

68 *Bundesministerium für Wirtschaft* 1990, 14.

naturwissenschaftlichen und technischen Fortschritts im Zeitpunkt der zu treffenden Entscheidung als geeignet, notwendig, angemessen oder vermeidbar angesehen wird.

„Es muß diejenige Vorsorge gegen Schäden getroffen werden, die nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen für erforderlich gehalten wird. Läßt sie sich technisch noch nicht verwirklichen, darf die Genehmigung nicht erteilt werden; die erforderliche Vorsorge wird nicht durch das technisch gegenwärtig Machbare begrenzt.“⁶⁹

Als zutreffende Wiedergabe des Standes von Wissenschaft und Technik sind – im Sinne einer widerleglichen Vermutung – bspw. die technischen Regelwerke der Reaktorsicherheitskommission und des Kerntechnischen Ausschusses sowie die Sicherheitskriterien des Bundesumweltministeriums für Kernkraftwerke anzusehen.

Beispiele für dieses strengste Anforderungsniveau finden sich im Atomgesetz, in der Strahlenschutzverordnung, im Gentechnikgesetz, in der Gentechnik-Sicherheitsverordnung, im Gesetz zur Regelung des Transfusionswesens, im Abwasserabgabengesetz und in der Verordnung zum Schutz gegen biologische Arbeitsstoffe.

Soweit ersichtlich, gibt es derzeit noch keine Legaldefinition des „Standes von Wissenschaft und Technik“. Eine Definition wird aber in § 2 Nr. 10 UGB-KomE wie folgt vorgeschlagen:

„Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die nach den anerkannten Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung zum Schutz vor Gefahren und zur Vorsorge gegen Risiken für die Umwelt und den Menschen erforderlich sind“.

2.4 Überblick über das DVGW-Regelwerk

Das DVGW-Regelwerk gilt für Planung, Bau bzw. Herstellung, Betrieb, Prüfung und Instandhaltung von Anlagen, Einrichtungen und Erzeugnissen der Gas- und Wasserversorgung, eingeschlossen die Qualifikationsanforderungen an die damit befassten Unternehmen und Personen, sowie für die Beschaffenheit von Gas und Wasser der öffentlichen Versorgung. Es ist zudem Grundlage von Prüfungen und Zertifizierungen von Personen, Unternehmen und Produkten.⁷⁰ Zu unterscheiden sind Arbeitsblätter, Merkblätter, Hinweise und Prüfgrundlagen:

- *DVGW-Arbeitsblätter* enthalten technische Festlegungen für Anlagen, Einrichtungen, Erzeugnisse, Verfahren oder Dienstleistungen sowie für die Beschaffenheit von Gas und Wasser, insbesondere die sicherheitstechnischen und hygienischen Anforderungen. Sie bilden einen Maßstab für einwandfreies technisches Handeln. Die in ihnen enthaltenen sicherheitstechnischen und hygienischen Anforderungen müssen grundsätzlich eingehalten werden, um Gefahren und Schäden für Personen und Sachen zu vermeiden. Eine Abweichung ist möglich, wenn die gleiche Sicherheit auf andere Weise erreicht wird. Aufgrund ihrer Erarbeitung im Zusammenwirken der interessierten Fachkreise in geordneten öffentlichen Verfahren gelten DVGW-Arbeitsblätter als anerkannte Regeln der Technik im Sinne gesetzlicher Regeln.⁷¹
- *DVGW-Merkblätter* enthalten Festlegungen, die noch nicht den Rang einer anerkannten Regel der Technik beanspruchen können, die aber zum Zwecke der Erprobung in der

69 BVerfGE 49, 89, 136 unter Verweis auf BVerwG, DVBl. 1972, 680.

70 Geschäftsordnung GW 100 „Erarbeitung und Herausgabe des DVGW-Regelwerks“, Oktober 2002, Ziff. 1.

71 Ebenda, Ziff. 2.1.

Praxis empfohlen werden mit dem Ziel, nach entsprechender Bewährung in ein DVGW-Arbeitsblatt oder eine DIN-Norm überführt zu werden.⁷²

- *DVGW-Hinweise* sind zum einen technische Erkenntnisse und Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen, die das Ziel haben, diese der Anwendung in der Praxis zu empfehlen; zum anderen enthalten sie aktuelle Sachverhalte zu Anlagen, Erzeugnissen, Einrichtungen, Dienstleistungen oder Verfahren, die der Fachöffentlichkeit vorgestellt werden.⁷³ Diese Kategorie macht besonders deutlich, dass das DVGW-Regelwerk auch der Vermittlung und Verbreitung von technischem Know-how dient.
- *DVGW-Prüfgrundlagen* enthalten Anforderungen an Erzeugnisse und Verfahren zum Zwecke der Prüfung und Qualitätssicherung, die sich aufgrund der verwendeten Technik der Verallgemeinerung im Sinne einer Norm entziehen oder für die aufgrund der technischen Innovation ein Stand der Technik noch nicht definiert werden kann. Sie werden bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen in DVGW-Arbeitsblätter oder DIN-Normen überführt.⁷⁴

Für den Bereich der Wasserversorgung enthalten die DVGW-Arbeitsblätter, die sich auf das Wasserfach beziehen, den Kern der allgemein anerkannten Regeln der Technik. Für den Bereich Hausinstallation, Trinkwasser sind das die Arbeitsblätter GW 2, GW 354, GW 392, GW 393, GW 541, GW 6, GW 7, GW 8, W 270, W 507, W 510, W 512, W 514, W 515, W 521, W 534, W 542, W 543, W 544, W 544, W 545, W 551, W 553 und W 555 sowie die Entwürfe zu Arbeitsblättern W 544, W 570 und W 574.⁷⁵ Hinzu kommen einige DIN-Normen, genannt seien:

- die Reihe DIN 1988 – Technische Regeln für Trinkwasser-Installationen,
- DIN 2000 – Zentrale Trinkwasserversorgung: Leitsätze für Anforderungen an Trinkwasser – Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen,
- DIN 2001 – Eigen- und Einzeltrinkwasserversorgung – Leitsätze für Anforderungen an Trinkwasser – Planung, Bau und Betrieb der Anlagen
- die Reihe DIN 4753 – Wassererwärmer und Wassererwärmungsanlagen für Trink- und Betriebswasser,
- DIN EN 1717 – Schutz des Trinkwassers vor Verunreinigungen in Trinkwasser – Installationen und allgemeine Anforderungen an Sicherheitseinrichtungen zur Verhütung von Trinkwasserverunreinigungen durch Rückfließen,
- DIN EN 805 – Wasserversorgung – Anforderungen an Wasserversorgungssysteme und deren Bauteile außerhalb von Gebäuden,
- DIN EN 806 – Technische Regeln für Trinkwasser-Installationen.

Da die TrinkwV 2001 in vielfacher Hinsicht, so auch im Hinblick auf die Installationen, auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik abstellt,⁷⁶ kommt das technische Regelwerk der DVGW als Konkretisierung der Anforderungen der TrinkwV 2001 grundsätzlich in Betracht. Für Rohrrinnensanierungen im Bereich der Hausinstallationen fehlt es aber zur Zeit technischen Regeln, die sich bereits in der Praxis bewährt haben. Obwohl sich also das

72 Ebenda, Ziff. 2.3.

73 Ebenda, Ziff. 2.4.

74 Ebenda, Ziff. 2.5.

75 Vgl. den Auszug aus dem Regelwerkverzeichnis der DVGW für den Bereich Hausinstallation, Trinkwasser (Stand: Dezember 2006), <http://www.dvgw.de/service/regelwerkerggebnis.html?sw=&r11=306655&B1=Anzeigen>.

76 Im Einzelnen dazu unter 7.1.

DVGW-Regelwerk zur Sanierung von Hausinstallationen mittels Epoxidharzbeschichtung äußert, haben die entsprechenden technischen Regeln⁷⁷ daher nicht den Status von allgemein anerkannten Regeln der Technik.

2.5 Technik Klauseln in der Normungspraxis

Die *Grundsätze für die Normungsarbeit des DIN* enthalten widersprüchliche Aussagen darüber, ob die DIN-Normen dem „Stand der Technik“ genügen oder nur die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ wiedergeben sollen.⁷⁸ Einerseits besteht die Anforderung, dass die Normen zwei sehr unterschiedliche Faktorenbündel *berücksichtigen* sollen, nämlich den „Stand der Wissenschaft und Technik“ sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten.⁷⁹ Das DIN hat mit der Bezugnahme auf den „Stand der Wissenschaft und Technik“ nicht den nach der Begriffstria des Kalkar-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes⁸⁰ strengsten Maßstab im Technikrecht vorwegnehmen wollen. Eine Norm muss überarbeitet werden, wenn sie nicht mehr dem „Stand der Technik“ entspricht.⁸¹ In den Richtlinien für Normenausschüsse wird den Arbeitsausschüssen als Aufgabe übertragen, darüber zu wachen, dass die zu erarbeitenden und bereits vorhandenen Normen im Einklang mit dem Stand der Technik, den Erkenntnissen der Wissenschaft sowie mit anderen Deutschen Normen stehen.⁸² Die Beiräte der Normenausschüsse haben die Aufgabe, die Arbeitsprogramme der jeweiligen Normenausschüsse systematisch unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, des Standes der Technik, der Erkenntnisse der Wissenschaft und der Rechtsentwicklung sowie der europäischen und internationalen Harmonisierung technischer Regeln aufzustellen.⁸³

In den *Grundsätzen für das Anwenden von DIN-Normen* heißt es, an die Adresse der Anwender von DIN-Normen gerichtet, eher abwiegelnd, die Regeln für das Aufstellen von DIN-Normen verlangten zwar die Berücksichtigung des Standes der Technik. Diese Forderung sei aber schon wegen der fortwährenden Weiterentwicklung der Technik äußerst schwer zu realisieren.⁸⁴ In den Hinweisen für die Benutzer von DIN-Normen wird als Zielsetzung schließlich angegeben, DIN-Normen sollten sich als „anerkannte Regeln der Technik“ einführen.⁸⁵ Bei sicherheitstechnischen Festlegungen in DIN-Normen wird eine tatsächliche Vermutung dafür in Anspruch genommen, dass sie fachgerecht, d. h., dass sie „anerkannte Regeln der Technik“ sind.⁸⁶

Man gewinnt deutlich den Eindruck, dass die Formulierungen der Ingenieure in den verschiedenen DIN-Vorschriften von den begrifflichen Überlegungen der Juristen zum techni-

77 Merkblatt W 548 – Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung (April 2005); Vorläufige Prüfgrundlage VP 548 – Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung, Anforderungen und Prüfung (Mai 2004). Allerdings gilt das Arbeitsblatt W 545 – Qualifikationskriterien für Fachfirmen zur Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung (April 2005), das mehrfach auf die beiden vorgenannten technischen Regeln verweist, bereits als allgemein anerkannte Regel der Technik.

78 Eindeutiger sind insoweit die Anforderungen an VDI-Richtlinien. Sie sollen zur Zeit ihrer Verabschiedung dem Stand der Technik entsprechen. Vgl. VDI 1000 (Ausgabe März 1999), Ziff. 3.8, Abs. 1.

79 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.7, Satz 2.

80 BVerfGE 49, 80 (135 f.)

81 DIN 820, Teil 4, Ziff. 4.

82 Richtlinien für Normenausschüsse im DIN, Ziff. 10.6, lit. i).

83 Ebenda, Ziff. 7.7, lit. c).

84 Grundsätze für das Anwenden von DIN-Normen, III.3.

85 Benutzerhinweise, Abs. 2, letzter Satz.

86 DIN 620, Teil 1, Ziff. 6.1, Abs. 2.

schen Sicherheitsrecht weitgehend abgekoppelt sind. Sie folgen den allgemeinen Fachausdrücken und deren Definitionen betreffend Normung und damit zusammenhängende Tätigkeiten, die in DIN EN 45020 festgelegt sind.⁸⁷ Danach gilt als „Stand der Technik“ ein „entwickeltes Stadium der technischen Möglichkeiten zu einem bestimmten Zeitpunkt, soweit Erzeugnisse, Verfahren und Dienstleistungen betroffen sind, basierend auf den diesbezüglichen gesicherten Erkenntnissen von Wissenschaft, Technik und Erfahrung“.⁸⁸ Als „anerkannte Regel der Technik“ gilt eine „technische Festlegung, die von einer Mehrheit repräsentativer Fachleute als Wiedergabe des Standes der Technik angesehen wird“. Dabei wird darauf abgestellt, dass die Norm in Zusammenarbeit der betroffenen Interessen durch Umfrage- und Konsensverfahren erzielt wurde.⁸⁹

Vor dem Hintergrund jahrzehntelanger praktischer Arbeit bei der Erstellung von VDI-Richtlinien und DIN-Normen sowie in der europäischen und internationalen Normung hat *Klaus Grefen* resümiert,⁹⁰ die Unterschiede bei den oben zitierten unbestimmten Rechtsbegriffen kämen meist nur unterschwellig zur Sprache. Sie spielten bei der eigentlichen Ausschussarbeit kaum eine Rolle, da man sich in der oft harten Industriepraxis an konkreten Beispielen und an fortschrittlichen Anlagen orientieren müsse, um Konsens zu erreichen.

2.6 Zusammenfassung

Die Auswahl zwischen den drei vorherrschenden Technik Klauseln „allgemein anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“ sowie „Stand von Wissenschaft und Technik“ bestimmt, mit welchem Verzögerungsgrad die rechtlichen Anforderungen dem aktuellen technischen bzw. wissenschaftlichen Erkenntnis- und Entwicklungsstand folgen. *Allgemein anerkannte Regeln der Technik* bzw. – ihnen ohne Unterscheidungsabsicht gleichgestellt – *anerkannte Regeln der Technik* sind technische Festlegungen für Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach herrschender Auffassung der beteiligten Kreise zur Erreichung des gesetzlich vorgesehenen Zieles geeignet sind, im Rahmen dieser gesetzlichen Zielvorgaben als Teil der Verhältnismäßigkeitserwägungen wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen und die sich in der Praxis allgemein bewährt haben oder deren Bewährung nach herrschender Auffassung in überschaubarer Zeit bevorsteht.

Die Generalklausel „allgemein anerkannte Regel der Technik“ bildet das traditionelle Anforderungsprofil und wird in Fällen vergleichsweise geringen Gefährdungspotentials benutzt. Im Allgemeinen kann dabei auf ein bestehendes technisches Regelwerk zurückgegriffen werden. Der Bezugsrahmen der allgemein anerkannten Regeln der Technik stellt nicht auf das innovative Handeln weniger, sondern auf einen breiten Kreis von „Normalanwendern“ ab. Für deren Handeln legen technische Normen auf breiter Basis umsetzbare technische Mindestanforderungen fest. Sie zielen auf eine möglichst umfassende Umsetzung in der Praxis und berücksichtigen deswegen ökonomische Interessen, praktische Ausführungsbedingungen und die berufliche Qualifikation der Adressaten.

Wo Anlagen, Geräte oder Stoffe ein komplexeres Risikopotential aufweisen und die technischen Kenntnisse und Verfahren zur Abschätzung und Beherrschung der technischen Risi-

87 Die DIN EN 45020 (Ausgabe April 1994) ist abgedruckt in *Grundlagen der Normungsarbeit* 1995, 263-330.

88 Ebenda, Ziff. 1.4.

89 Ebenda, Ziff. 1.5.

90 *Grefen* 1998, 1.

ken sich in einem ständigen Überarbeitungsprozess befinden, verweist der Gesetz- und Verordnungsgeber auf den strengere Anforderungen stellenden „*Stand der Technik*“. Hier müssen die jeweils als fortschrittlich bezeichneten Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen sich noch nicht allgemein bewährt haben.

Die strengsten Anforderungen an Produkte und Anlagen werden mit der Formulierung „*Stand von Wissenschaft und Technik*“ umschrieben. Dieser Begriff bezeichnet den „Entwicklungsstand fortschrittlichster Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach Auffassung führender Fachleute aus Wissenschaft und Technik auf der Grundlage neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel für erforderlich gehalten werden und die Erreichung dieses Zieles als gesichert erscheinen lassen.“ Auf den Stand von Wissenschaft und Technik wird in Fällen mit sehr hohem Gefährdungspotential verwiesen, damit die rechtlichen Anforderungen mit den neuesten naturwissenschaftlichen und technischen Entwicklungen Schritt halten.

3. Vermutungsregeln, Abweichklauseln

Vermutungsregeln nehmen dem Normanwender die Arbeit ab, zu ermitteln, ob sich eine technische Regel durchgesetzt hat.

3.1 Generelle Vermutungsregeln

Bei der Generalklauselmethode müssen Bürger, Unternehmen und Verwaltung erst noch die technischen Regeln ermitteln, um den gesetzlichen Anforderungen genügen zu können. Hierzu gibt es vor allem bei der Verwendung der Generalklausel „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ unterschiedlich ausgestaltete Vermutungsregeln.⁹¹

Bei der so genannten *einstufigen gesetzlichen Vermutung* bezeichnet die Rechtsvorschrift ausdrücklich selbst die technischen Normen oder Regeln, bei deren Einhaltung *widerleglich* vermutet wird, dass damit den Anforderungen der Generalklausel entsprochen wird. Ein wichtiges Beispiel ist das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung⁹². Nach dessen § 49 Abs. 2 wird im Falle der Elektrizität die Einhaltung der aaRdT vermutet, wenn die technischen Regeln des Verbandes Deutscher Elektrotechniker (VDE) eingehalten worden sind; bei Errichtung und Unterhaltung von Gasinstallationen gilt eine entsprechende Vermutungsregel zugunsten der technischen Regeln der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfachs e. V. (DVGW).

Bei der *zweistufigen gesetzlichen Vermutung* spricht die Rechtsvorschrift keine Vermutungsregel zugunsten eines bestimmten technischen Regelwerkes aus, benennt aber eine Institution, die befugt ist, in einem bestimmten Verfahren die technischen Regeln zu ermitteln und zu benennen:⁹³

- Im Gefahrstoffrecht⁹⁴ hat der Arbeitgeber u. a. den Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.⁹⁵ Dabei hat er vorrangig die gemäß § 21 Abs. 4 GefStoffV bekannt gemachten Regeln und Erkenntnisse des Ausschusses für Gefahrstoffe zu beachten. Zu den Aufgaben des Ausschusses gehört es, dem Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene entsprechende Regeln und sonstige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse für Tätigkeiten mit Gefahrstoffen, einschließlich deren Einstufung und Kennzeichnung, zu ermitteln.⁹⁶ Bei Einhaltung dieser Regeln und Erkenntnisse ist in der Regel davon auszugehen, dass die in der GefStoffV gestellten Anforderungen erfüllt sind.⁹⁷ Eine Abweichung ist gestattet, wenn durch andere Maßnahmen zumindest in vergleichbarer Weise der Schutz der Gesundheit und die Sicherheit der Beschäftigten gewährleistet wird.⁹⁸ Das ist in der Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung zu begründen.

91 Vgl. im Einzelnen *Bundesministerium der Wirtschaft* 1990, 16-22.

92 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7.7.2005, BGBl. I S. 3621.

93 Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft* 1990, 17 f.

94 Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (GefStoffV – Gefahrstoffverordnung) vom 23.12.2004, BGBl. I S. 3759.

95 § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 4 Ziff. 3 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7.8.1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848).

96 § 21 Abs. 3 Ziff. 1 GefStoffV.

97 § 8 Abs. 1 Satz 3 GefStoffV.

98 § 8 Abs. 1 Satz 4 GefStoffV.

- Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 der ArbStättV⁹⁹ hat der Arbeitgeber Arbeitsstätten so einzurichten und zu betreiben, dass von ihnen keine Gefährdungen für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten ausgehen. Dabei hat er die vom Bundesarbeitsministerium bekannt gemachten Regeln für Arbeitsstätten zu berücksichtigen, die vom Ausschuss für Arbeitsstätten ermittelt werden.¹⁰⁰ Bei Einhaltung dieser Regeln ist davon auszugehen, dass die Anforderungen der ArbStättV erfüllt sind; wendet der Arbeitgeber sie nicht an, muss er durch andere Maßnahmen die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz erreichen.¹⁰¹

Schließlich wird die Wirkung einer faktischen widerleglichen Vermutung auch dadurch erzielt, dass auf bestimmte technische Regeln amtlich hingewiesen wird, ohne dass Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Behördenanweisungen ausdrücklich eine Vermutungsregel formulieren (*faktische Vermutungswirkung aufgrund amtlicher Hinweise*). Beispiele finden sich vor allem im Umwelt- und Arbeitsschutzrecht, aber auch im Bauordnungsrecht:

- Das Energieeinsparungsgesetz sieht Rechtsverordnungen zur Aufstellung von Anforderungen für Energiesparmaßnahmen vor, die nach dem Stand der Technik erfüllbar und für Gebäude gleicher Art und Nutzung wirtschaftlich vertretbar sein müssen. In den Rechtsverordnungen kann wegen technischer Anforderungen auf Bekanntmachungen sachverständiger Stellen unter Angabe der Fundstelle verwiesen werden.¹⁰²
- Das BImSchG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnungen vorzuschreiben, dass die Errichtung, die Beschaffenheit, der Betrieb, der Zustand nach Betriebseinstellung und die betreibereigene Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen bestimmten technischen Anforderungen genügen müssen. Wegen solcher Anforderungen kann sie auf jedermann zugängliche Bekanntmachungen sachverständiger Stellen verweisen. Hierbei sind das Datum der Bekanntmachung und die Bezugsquelle anzugeben; die Bekanntmachung ist beim Deutschen Patentamt archivmäßig gesichert niederzulegen.¹⁰³ Das gilt auch bezüglich Rechtsverordnungen zu der Errichtung der Beschaffenheit und dem Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen¹⁰⁴ sowie zur bestimmungsgemäßen Verwendung oder Verbrennung umweltschädlicher Stoffe¹⁰⁵.
- Nach dem Gentechnikgesetz kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung neben der Verantwortlichkeit und der erforderlichen Sachkunde des Projektleiters auch bestimmen, wie die Arbeitsstätte, die Betriebsanlagen und die technischen Arbeitsmittel bei den einzelnen Sicherheitsstufen beschaffen, eingerichtet und betrieben werden müssen, damit sie den gesicherten sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen, hygienischen und sonstigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen. Wegen der Anforderungen kann – unter Angabe des Ausgabedatums, der Bezugsquelle und der archivmäßigen Sicherung bei

99 Verordnung über Arbeitsstätten vom 12.8.2004, BGBl. I S. 2179.

100 § 3 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 7 III Ziff. 3 ArbStättV.

101 § 3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 ArbStättV.

102 § 5 Absätze 1 und 3 des Gesetzes zur Einsparung von Energie in Gebäuden vom 22.7.1976, BGBl. I S. 1873, neugefasst durch Bekanntmachung vom 1.9.2005, BGBl. I S. 2684.

103 § 7 Absätze 1, 4 und 5 BImSchG.

104 § 23 Abs. 1 BImSchG.

105 § 35 Absätze 1 und 2 BImSchG.

der zuständigen Bundesoberbehörde – auf jedermann zugängliche Anforderungen sachverständiger Stellen verwiesen werden.¹⁰⁶

- Nach dem Chemikaliengesetz kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung zahlreiche Maßnahmen zum Schutz von Beschäftigten beim Umgang mit Gefahrstoffen treffen. Wegen der zu stellenden Anforderungen kann sie – unter Angabe des Ausgabedatums, der Bezugsquelle und der archivmäßigen Sicherung bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin – auf jedermann zugängliche Bekanntmachungen sachverständiger Stellen verweisen.¹⁰⁷

3.2 Bauaufsichtliche Einführung Technischer Baubestimmungen und Bauregelliste A

Die obersten Bauaufsichtsbehörden der Länder können durch öffentliche Bekanntmachung technische Regeln als Technische Baubestimmungen einführen;¹⁰⁸ dabei genügt wegen des Inhalts der Technischen Regeln ein Hinweis auf die Fundstelle. Teilweise werden sie den aaRdT gleichgestellt.¹⁰⁹ Die meisten Landesbauordnungen schreiben ausdrücklich vor, sie seien zu beachten;¹¹⁰ eine Abweichung ist möglich, wenn mit einer anderen Lösung das bauordnungsrechtliche Ziel in gleichem Maße erreicht wird. Mit der Einführung technischer Baubestimmungen kann die staatliche Bauüberwachung, statt nur passiv die Standards zu rezipieren, die sich in der Bauwirtschaft herausgebildet haben, aktiv in den Prozess der Regel- und Normbildung eingreifen.¹¹¹ Das Ziel der Einführung ist entweder die Klarstellung, welche technischen Regeln sich als allgemein anerkannt durchgesetzt haben (Feststellungswirkung), oder mit Gestaltungswirkung eine nicht anerkannte Baubestimmung zu einer allgemein anerkannten Regel zu erheben.¹¹² Die Bedeutung der mit der bauaufsichtlichen Einführung getroffenen Auswahl aus einem sehr viel umfangreicheren Paket technischer Regeln für Bauprodukte liegt darin, dass die Bauaufsichtsbehörden die Einhaltung der aaRdT nur im Rahmen der eingeführten Technischen Baubestimmungen überprüfen und überwachen.¹¹³

Das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt)¹¹⁴ hat u. a. die Aufgabe, technische Normen auszuwählen, die den obersten Bauaufsichtsbehörden der Bundesländer zur Veröffentlichung

106 § 30 Absätze 2 und 4 des Gesetzes zur Regelung der Gentechnik vom 20.6.1990, BGBl. I S. 1080, neugefasst durch Bekanntmachung vom 16.12.1993, BGBl. I S. 2066, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.3.2006, BGBl. I S. 534.

107 § 19 Absätze 1, 3 und 4 des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen vom 16.9.1980, BGBl. I S. 1718, neugefasst durch Bekanntmachung vom 20.6.2002, BGBl. I S. 2090, zuletzt geändert durch Art. 2 § 3 Abs. 6 des Gesetzes vom 1.9.2005, BGBl. I S. 2618.

108 Vgl. bspw. § 3 Abs. 3 LBO Ba-Wü; Art. 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BayBO; § 3 Abs. 3 BauO Berlin; § 3 Abs. 3 BauO NW; § 96 Abs. 1 NBauO. Siehe auch § 3 Abs. 3 MBO. – Zur bauaufsichtlichen Einführung Technischer Baubestimmungen vgl. *Di Fabio* 1994a; *Battis/Gusy* 1988, 287-291.

109 So bspw. § 3 Abs. 3 Satz 2 BauO Berlin und § 3 Abs. 3 Satz 1 BauO NW.

110 Vgl. bspw. § 3 Abs. 3 Satz 3 LBO Ba-Wü; Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayBO; § 96 Abs. 2 Satz 1 NBauO. Nach § 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BauO Berlin sowie § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 3 Abs. 3 Satz 1 BauO NW sind die Technischen Baubestimmungen in gleicher Weise wie die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten. Siehe auch § 3 Abs. 3 Satz 1 MBO.

111 Vgl. *Böckenförde* 1987, 36 f.; *Rath/Brendle* 1997, 577.

112 Vgl. *Di Fabio* 1994a, 52; *Brohm* 1997, 67.

113 Vgl. *Zängl* 1986, 358.

114 Das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) arbeitet als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts auf der Grundlage eines Berliner Landesgesetzes (Gesetz über das Deutsche Institut für Bautechnik vom 22.4.1993, GVBl. Berlin, S. 195) und eines Abkommens zwischen dem Bund und den Ländern (DIBt-Abkommen). Weitere Informationen zum DIBt unter <<http://www.dibt.de>>.

als „Eingeführte Technische Baubestimmungen“ vorgeschlagen werden.¹¹⁵ Im Normenausschuss Bauwesen des DIN koordiniert die Arbeitsgruppe „Einheitliche Technische Baubestimmungen“ die Erarbeitung sicherheitstechnischer Baunormen, die für eine Einführung als Technische Baubestimmungen in Frage kommen. *Udo Di Fabio* hat die bauaufsichtliche Einführung Technischer Baubestimmungen als Abschluss einer gestuften Konkretisierung von Bauanforderungen mit folgenden Schritten gekennzeichnet:

- Festlegung der Schutzziele durch den Gesetzgeber,
- Präzisierung der Sicherheitsstandards durch den Verweis auf die allgemein anerkannten Regeln der Bautechnik,
- Auswahlentscheidung der obersten Bundesaufsichtsbehörden, welche Regeln der Technik zur Erfüllung der Schutzziele zu beachten sind.¹¹⁶

Der Rechtsakt der Einführung der Technischen Baubestimmungen ist als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen; er macht die aus dem Kreis der allgemein anerkannten technischen Regeln ausgewählten bzw. die gestalterisch ohne bereits vorher vorhandene allgemeine Anerkennung neu eingeführten Baubestimmungen für alle nachgeordneten Behörden für die Festlegung der Standards der Gefahrenabwehr verbindlich.¹¹⁷ Die amtliche Einführung bewirkt nicht, dass die entsprechenden Regeln der Technik Allgemeinverbindlichkeit erlangen oder gar zu Rechtsvorschriften werden, da sie grundsätzlich private Verlautbarungen technischer Experten bleiben.¹¹⁸ Für private Bauherren folgt daraus aber – abgesehen von der üblichen Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall bei gleichwertiger Zielerreichung¹¹⁹ – eine *faktische* Befolgungspflicht, da die Bauaufsichtsbehörden die Einhaltung der eingeführten Technischen Baubestimmungen als Sicherheitsstandard fordern.

Das DIBt macht im Einvernehmen mit der obersten Bauaufsichtsbehörde für Bauprodukte, für die nicht die Vorschriften des Bauproduktengesetzes¹²⁰ oder solche zur Umsetzung von EG-Richtlinien maßgebend sind, in der Bauregelliste A die technischen Regeln bekannt, die zur Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen der Landesbauordnungen erforderlich sind; diese technischen Regeln gelten als Technische Baubestimmungen.¹²¹ Neben der Bekanntmachung der technischen Regeln wird festgelegt, wie der Übereinstimmungsnachweis zu erbringen ist und welche Nachweise bei wesentlichen Abweichungen erforderlich sind. In der Bauregelliste A Teil 1 werden die technischen Regeln angegeben, die zur Erfüllung der sicherheitsrelevanten Anforderungen der Landesbauordnungen von Bedeutung sind. Die wesentlich kürzeren Teile 2 bzw. 3 der Bauregelliste A enthalten nicht geregelte Bauwerke bzw. Bauarten, deren Verwendung bzw. Anwendung nicht der Erfüllung erheblicher Anforderungen an die Sicherheit baulicher Anlagen dient und für die es keine aaRdT gibt oder die nach allgemein anerkannten Prüfverfahren beurteilt werden (können).

115 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 des DIBt-Abkommens.

116 *Di Fabio* 1994a, 67-72.

117 Ebenda, 72-75.

118 Vgl. dazu *Brohm* 1997, 67 und *Zänagl* 1986, 358.

119 Vgl. § 3 Abs. 3 Satz 4 LBO Ba-Wü; § 3 Abs. 3 Satz 4 BauO Berlin; § 3 Abs. 1 Satz 3 BauO NW; § 96 Abs. 2 Satz 2 NBauO. Siehe auch § 3 Abs. 3 Satz 3 MBO.

120 Bekanntmachung der Neufassung des Bauproduktengesetzes vom 28.4.1998, BGBl. I S. 812.

121 Vgl. § 17 Abs. 2 LBO Ba-Wü; Art. 20 Abs. 2 BayBO, § 18 Absätze 2 und 8 BauO Berlin; § 20 Abs. 2 BauO NW; § 24 Abs. 2 NBauO. Siehe auch § 20 Abs. 2 MBO und Art. 2 Abs. 2 des DIBt-Abkommens. – Informationen zu den aktuellen Listen finden sich unter <<http://www.dibt.de/de/70.htm>>.

Die Bekanntmachung in der Bauregelliste A begründet für denjenigen, der ein den bekannt gemachten technischen Regeln entsprechendes Bauprodukt verwendet, die gesetzliche Vermutung, dass es den bauordnungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Die Bauaufsichtsbehörde kann bei der Präventivkontrolle eines Bauvorhabens die Verwendung eines Bauproduktes, das den in der Bauregelliste A aufgelisteten technischen Regeln entspricht, nicht untersagen, solange sie nicht nachweist, dass das Bauprodukt dennoch den gesetzlichen Anforderungen widerspricht, weil bspw. die technische Regel überholt ist.¹²²

3.3 Überprüfung der Vermutung, dass technische Normen die gesetzlichen Anforderungen korrekt konkretisieren

Auch wenn technische Normen in vielen Anwendungsbereichen zutreffend als „Diffusionsmedien des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts“¹²³ einzustufen sind und auch wenn eine widerlegliche Vermutung dafür spricht, dass die Wirtschaftsteilnehmer mit der Beachtung der einschlägigen technischen Normen auch dem rechtlichen Maßstab der aaRdT Genüge getan haben,¹²⁴ so können doch technische Normen nicht ungeprüft mit den aaRdT – oder gar mit dem anspruchsvolleren Stand der Technik – gleichgesetzt werden.¹²⁵ Umgekehrt darf der Begriff der anerkannten Regeln der Technik nicht als die Summe der geltenden DIN-Normen interpretiert werden.¹²⁶ Davon gehen deutlich erkennbar auch die Grundsätze der Normungsarbeit aus. Neu herausgegebene DIN-Normen sollen sich als anerkannte Regeln der Technik erst noch einführen. Vor allem die DIN-Normen, die begleitend zu neuen technologischen Entwicklungen verabschiedet werden, bedürfen erst noch der allgemeinen Durchsetzung und Anerkennung in der Praxis, ehe sie als aaRdT angesehen werden können. Während sich die anerkannten Regeln der Technik im Laufe der Zeit gleitend weiterentwickeln, können DIN-Normen nur durch ausdrückliche Beschlüsse im Konsens der interessierten Kreise geändert werden und können dadurch im Einzelfall hinter jenen zurückbleiben.¹²⁷ Das gilt entsprechend für die Normenwerke etwa der DVGW und des VDI.

Im Baubereich ist es wiederholt vorgekommen, dass technische Normen trotz der im Mindestabstand von fünf Jahren vorgeschriebenen Überarbeitung sich in rechtlichen Streitfällen als technisch überholt herausgestellt haben.¹²⁸ Einige Beispiele:

- In der seit 1953 gültigen einschlägigen DIN-Norm wurde die Verwendung von Tonerdschmelzzement für Spannbeton als unbedenklich bezeichnet. Später stellte sich jedoch heraus, dass dieser Baustoff für Spannbeton ungeeignet war, weil er nicht die erforderliche Festigkeit besaß, und dass die normgerecht hergestellten Bauwerke akut einsturzgefährdet waren.¹²⁹

122 Vgl. von Bernstorff 1994, 93.

123 So für das Bauwesen Ekardt/Löffler 1991, 53.

124 Vgl. Strecker 1979, 49 mit der folgenden „mutigen“ Einschätzung zum Grad der Wahrscheinlichkeit der Widerlegung der Vermutung: „Die Fälle, in denen Norminhalte nicht identisch sind mit den anerkannten Regeln der Technik, dürften jedoch so selten, wenn überhaupt gegeben oder nachweisbar sein, daß die Widerleglichkeit der Vermutung mehr oder weniger reine Theorie bleibt. Das Produzentenrisiko ist also sehr gering.“

125 So aber für die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst Wolfensberger 1978, 61 ff., 116.

126 Vgl. statt vieler Siegburg 1985, 376-378. – Pointiert gegen eine falsch verstandene „DIN-Gläubigkeit“ Jansen 1990 und Dresenkamp 1994, 166.

127 Vgl. Werner/Pastor 1995, 277 f.

128 Vgl. auch Fischer 1985, 45 f., 52 f.; Vygen 1997, 232-235.

129 BGH, BauR 1970, 177.

- Als unzureichend erwies sich DIN 4108 hinsichtlich des Wärmeschutzes von Gebäudeaußenecken.¹³⁰
- In zahlreichen Gerichtsverfahren¹³¹ wurde festgestellt, dass die Mindestnormen für Schallschutz in Hochbauten in der DIN 4109 modernen Wohnansprüchen nicht genügen. Sie galten auch nach nahezu einhelliger Meinung der Fachwelt für einen langen Zeitraum als überholt.¹³² Bereits bei Verabschiedung der Norm im Jahre 1962 soll es sich um die „unterste, noch tolerierbare Grenze des Schallschutzes“ gehandelt haben.¹³³ Zu den rechtlichen Konsequenzen einer „Überholung“ der einschlägigen DIN-Norm durch die technische Entwicklung hat das OLG Köln ausgeführt:¹³⁴

„Der Bauunternehmer hat gemäß § 4 Ziff. 2 Abs. 1 VOB/B seine Leistung unter Beachtung der anerkannten Regeln der Technik zu erbringen. Diese sind nicht identisch mit den DIN-Normen oder den Allgemeinen Technischen Vorschriften des Teiles C der VOB (...). Vielmehr handelt es sich um den DIN-Normen übergeordnete Merkmale, die von jedem am Bau Tätigen zu erfüllen sind. Der Begriff der Bautechnik geht über den der DIN-Normen hinaus, indem letztere den ersteren unterzuordnen sind. Genügen die Allgemeinen Technischen Vorschriften infolge einer Entwicklung der Technik nicht mehr den Regeln der Baukunst, widersprechen sie ihnen (...) sogar, so genügt der Unternehmer seiner Verpflichtung zur Errichtung eines mangelfreien Werks nicht durch Einhaltung der DIN-Normen.“
- Ein besonders brisantes und bekanntes Beispiel für eine durch technische Normen jedenfalls nicht eingeschränkte gefährliche Baupraxis ist die verbreitete Verwendung von Asbest als Baustoff zu Zwecken des Feuerschutzes und der Wärmedämmung. Sie hat zu schwersten Altlastproblemen und aufwendigsten Sanierungsmaßnahmen geführt und ist mittlerweile weitgehend verboten.
- Die von der DVGW herausgegebenen technischen Vorschriften und Richtlinien gestatteten in einer seit 1950 geltenden Fassung, in Räumen mit einem bestimmten Mindestvolumen Gasdurchlauferhitzer zu Dusch- und Badzwecken ohne Abgasleitung zu installieren. Es kam in der Folgezeit zu zahlreichen Vergiftungsfällen mit zum Teil tödlichem Ausgang.¹³⁵

Umstritten war lange Zeit, ob eine neue Sicherheitsnorm mit Beginn ihrer Gültigkeit als aaRdT einzustufen ist und deshalb schon ab diesem Zeitpunkt von Herstellern und Importeuren zu beachten ist, wenn diese nicht von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen wollen. Folgende Positionen sind denkbar:¹³⁶

- Eine Sicherheitsnorm gilt erst dann als aaRdT, wenn sich die in ihr enthaltenen sicherheitstechnischen Festlegungen als Branchenübung durchgesetzt haben.¹³⁷ Der Verzögerungseffekt wäre um so größer, je avancierter eine technische Norm im Vergleich zur Branchenübung ist. Hiernach würden nicht neue Sicherheitsnormen, sondern das übliche Branchenverhalten das Maß der erforderlichen Sicherheitstechnik bestimmen; Anpassungen von

130 OLG Hamm, BauR 1983, 173-175.

131 OLG Stuttgart, BauR 1977, 279; OLG Frankfurt, BauR 1980, 361 f.; OLG Köln, BauR 1981, 475; BGH, BauR 1981, 395-399; OLG Düsseldorf, BauR 1984, 178 f.; OLG München, BauR 1985, 453 f.; OLG Hamm, NJW-RR 1989, 602 f.; OLG Düsseldorf, BauR 1991, 752-756; BGH, NJW-RR 1995, 472 f.

132 Vgl. *Döbereiner* 1980; *Dresenkamp* 1994; *Siegburg* 1994, 64 f.; *Werner/Pastor* 1996, 493 f.; *Ingenkamp/Korbion/Hochstein* 1996, 1290 f.

133 Vgl. OLG Stuttgart, BauR 1977, 279.

134 OLG Köln, BauR 1981, 475.

135 Vgl. BGH, VersR 1960, 1044; LG Frankfurt, NJW 1977, 1687.

136 Vgl. *Metzmacher* 1992, 421.

137 Vgl. etwa *Budde* 1974, 147.

Sicherheitsnormen an neue Erkenntnisse und technische Möglichkeiten blieben zunächst ohne praktische Auswirkungen.

- Im Gegensatz hierzu könnte man jede neue Sicherheitsnorm ab dem in ihr festgelegten Gültigkeitstermin als aaRdT ansehen. Hersteller und Importeure würden nach Verabschiedung einer neuen oder Änderung einer bestehenden Norm zum sofortigen Handeln veranlassen, wenn sie ohne Inanspruchnahme der Abweichklausel weiterhin ihre Produkte vermarkten wollen. Neue sicherheitsrelevante technische Normen wirken sich also hiernach auf dem Inlandsmarkt sofort und unmittelbar aus; ihnen kommt damit ein besonders hohes Innovationspotential zu.
- Nach einer vermittelnden Ansicht tritt die widerlegliche tatsächliche Vermutung, dass eine DIN-Sicherheitsnorm eine aaRdT ist, erst ein, wenn sie zur Aufnahme in dem dafür vorgesehenen Verzeichnis vorgesehen ist. Das geschilderte Anpassungserfordernis für Hersteller und Importeure würde hiernach erst durch diesen Auswahlakt ausgelöst.

Der BGH hat in seinem Urteil vom Juni 1991¹³⁸ die zweite Position vertreten. Er hatte darüber zu entscheiden, ob ein Wirtschaftsverband einem Importeur Schadensersatz schuldet, weil er mit dem Inkrafttreten der Sicherheitsnorm DIN 32615 für Sahne- und Sodasiphons dem Handel in einem Rundschreiben empfohlen hatte, beim Einkauf darauf zu achten, dass die Siphons den Festlegungen der neuen Norm entsprechen. Ein Importeur, dessen Siphons den Anforderungen der neuen Sicherheitsnorm nicht genügten, glaubte sich durch diese Empfehlung geschädigt und verlangte wegen Umsatzeinbußen Schadensersatz. Der BGH wies einen solchen Anspruch im Wesentlichen mit folgender Begründung zurück:

„Es kann zwar nicht davon ausgegangen werden, daß jede DIN-Norm mit ihrem Inkrafttreten auch als eine allgemein anerkannte Regel der Technik zu qualifizieren ist. DIN-Normen haben zunächst den Charakter von Empfehlungen (...); soweit sie sich auf die Technik beziehen, sollen sie sich als ‚anerkannte Regeln der Technik‘ einführen (...). Daraus ist grundsätzlich zu folgern, daß eine DIN-Norm für ihre Qualifikation als eine allgemein anerkannte Regel der Technik in ihrer Handhabung einer Branchenübung und der Durchsetzung bei den beteiligten Verkehrskreisen bedarf (...). Von diesem Grundsatz ist jedoch im Streitfall nicht auszugehen. Auf eine allgemeine Handhabung der DIN 32615 als Voraussetzung der Qualifikation als allgemein anerkannte Regel der Technik kommt es vorliegend nämlich nicht an, weil sie als Sicherheitsnorm unter Beteiligung der betroffenen Fachkreise erarbeitet wurde, um ein erkanntes Unfallrisiko auszuschließen. Eine solche Norm spiegelt den Stand der für die betroffenen, bei der Erarbeitung der Norm beteiligten Kreise geltenden anerkannten Regeln der Technik wider (...). Eine solche Norm ist regelmäßig mit ihrem Inkrafttreten als eine verbindliche, allgemein anerkannte Regel der Technik (...) anzusehen, wenn ihre Befolgung dem Hersteller aufgrund ihrer Vorveröffentlichung und des vorgegebenen Stands der Technik keine Schwierigkeiten bereitet. Für eine dahingehende rechtliche Qualifikation ist nicht erforderlich, daß die DIN-Norm (...) in der Anlage A der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über technische Arbeitsmittel (...) bereits aufgenommen ist.“

Die Gleichsetzung von technischer Norm und aaRdT steht unter der Voraussetzung, dass die Sicherheitsnorm unter Beteiligung der betroffenen Fachkreise zur Vermeidung eines anerkannten Unfallrisikos erarbeitet worden ist und sich die Hersteller auf diese Norm sowohl zeitlich als auch technisch bis zu deren Inkrafttreten einrichten können. Beide Voraussetzungen können bei Einhaltung der in DIN 820 niedergelegten Grundsätze als gesichert gelten.¹³⁹

138 BGH, NJW-RR 1991, 1445-1447. Vgl. zu diesem Urteil *Metzmacher* 1992.

139 Vgl. auch *Budde* 1985, 11.

Die Argumente, die zur Anerkennung einer neuen Sicherheitsnorm als aaRdT gleich zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung angeführt wurden, lassen sich nicht auf die Epoxidharzleitlinie des UBA übertragen. Sie reagiert nicht mit verschärften Anforderungen auf ein allseits hinreichend bekanntes Risiko, sondern legt für eine am Beginn ihrer Entwicklung stehende alternative Sanierungstechnologie unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft die hygienischen Anforderungen fest, die die eingesetzten Werkstoffe und Materialien erfüllen müssen, um eine gesundheitlich bedenkliche Belastung des Trinkwassers zu vermeiden. Es ist einstweilen noch offen, ob sich diese Sanierungstechnologie für den Bereich der Hausinstallationen durchsetzen wird oder ob es bei dem konventionellen Sanierungsverfahren (partieller Austausch, Neuinstallation) bleibt. Zur neuen Sicherheitsnorm gibt es dagegen von vornherein keine Alternative,

3.4 Abweichklauseln im Allgemeinen

Die Hersteller oder Verwender bzw. Betreiber potentiell gefährlicher technischer Güter oder Anlagen sind rechtlich meistens nicht an bestimmte technische Regeln oder Normen gebunden, sondern können abweichende Lösungen wählen, wenn damit mindestens der gleiche Sicherheitsstandard erreicht wird, der in einem Gesetz oder einer Verordnung vorgeschrieben ist (Abweichklausel). Dadurch soll der Entwicklungsdynamik der modernen Technik Rechnung getragen und ein rascher Aktualitätsverlust der verbindlichen Anforderungen sowie eine Behinderung des technischen Fortschritts vermieden werden. *Peter Marburger* spricht pointiert davon, die Abweichungsbefugnis bilde die rechtliche Basis für technische Innovationen und wahre zugleich die Interessen der Allgemeinheit an einem ausreichenden Gefahrenschutz, indem sie mindestens dieselbe Sicherheit fordere und hierfür gegebenenfalls einen besonderen Nachweis verlange.¹⁴⁰ Auch wird hiermit der unvermeidlichen Unvollständigkeit des technischen Regelwerks im Verhältnis zu einer vielgestaltigen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung getragen.¹⁴¹ Da technische Regelwerke grundsätzlich nur die allgemeingültigen Anforderungen enthalten,¹⁴² müssen bei systemspezifischen Besonderheiten Abweichungen möglich sein. Schließlich sind technische Normen vorstellbar, die in ihrem technischen und wissenschaftlichen Aussagegehalt überholt oder widerlegt sind; in solchen Fällen kann aus der Abweichmöglichkeit eine Abweichpflicht werden.¹⁴³

Abweichklauseln werden häufig in Verbindung mit der Verweisung auf die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ und in einigen Fällen bei der Verwendung der Formel vom „Stand der Technik“, in keinem Fall aber, soweit ersichtlich, beim Verweis auf den „Stand von Wissenschaft und Technik“ verwandt. Für Innovationen gibt es regelmäßig noch keine aaRdT. Folglich lassen Rechtsvorschriften, die die Einhaltung der aaRdT vorschreiben und noch eine Vermutungsregel zugunsten bestimmter technischer Regeln enthalten, dem Adressaten üblicherweise ausdrücklich die Freiheit, andere technische Regeln anzuwenden als diejenigen, zugunsten derer die Vermutung der Übereinstimmung gilt. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer abweichenden Lösung ist, dass das rechtlich verbindlich vorgeschriebene

140 *Marburger* 1983, 602.

141 *Nicklisch* 1982a unterscheidet insoweit drei Fallgruppen: Abweichungen wegen Veraltens der Technischen Regel, Abweichung wegen atypischen Sachverhalts und Abweichung wegen alternativer technischer Lösungsmöglichkeit. Vgl. auch *Müller-Foell* 1987, 105-111.

142 In Ziff. III.2 der Grundsätze für das Anwenden von DIN-Normen heißt es ausdrücklich, dass „die Norm nicht die einzige, sondern nur eine Erkenntnisquelle für technisch-ordnungsmäßiges Verhalten im Regelfall ist“.

143 Vgl. *Müller-Foell* 1987, 170.

Schutzziel mindestens in gleichwertiger Form erreicht wird. Folgende Konstellationen sind zu unterscheiden:

- Ein Gesetz oder eine Verordnung schreibt lediglich die Einhaltung der aaRdT oder des Standes der Technik vor, ohne für bestimmte technische Regeln eine Vermutungswirkung aufzustellen. Da die hinter diesen Generalklauseln stehenden technischen Regelwerke keine verbindlichen Rechtssätze sind, bedarf es keiner ausdrücklichen Zulassung von Ausnahmen; eine entsprechende Regelung hätte nur deklaratorischen Charakter. Die Nichteinhaltung einschlägiger technischer Regeln ist zulässig, wenn das im Gesetz oder in der Verordnung festgelegte Schutzziel nachweislich in anderer Weise erreicht wird.
- Ein Gesetz oder eine Verordnung schreibt nicht nur die Einhaltung der aaRdT oder des Standes der Technik vor, sondern enthält oder verweist auf einen Katalog von technischen Regeln, deren Einhaltung die widerlegliche Vermutung der Übereinstimmung mit dem verbindlichen Schutzziel begründet. Soweit die entsprechenden technischen Regeln trotzdem nur Empfehlungen bleiben, sind Abweichklauseln zwar ebenfalls nur deklaratorisch, aber wegen der Klarstellung hilfreich und bezüglich der deutlichen Wahrnehmbarkeit der Offenheit für anderweitige technische Lösungen erforderlich.
- Vielfach enthalten Allgemeine Verwaltungsvorschriften die Regelung, die zuständige Behörde habe bei ihrer Prüfung ob ein Erzeugnis oder eine Anlage dem gesetzlich formulierten Sicherheitsstandard entspricht, (in der Regel) davon auszugehen, dass diese Anforderungen erfüllt sind, wenn die in bestimmten Verzeichnissen enthaltenen technischen Normen eingehalten sind. Dadurch wird auch für Behörden, die an Allgemeine Verwaltungsvorschriften grundsätzlich gebunden sind, keine uneingeschränkte Bindungswirkung begründet. Der verbindliche einzuhaltende Maßstab ist allein in dem konkretisierungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff (aaRdT oder Stand der Technik) enthalten. Zweck der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift ist es, den zuständigen Behörden die Ermittlung der zur Ausfüllung dieses rechtlichen Standards einschlägigen technischen Normen zu erleichtern und die Einheitlichkeit der Verwaltungsentscheidungen in gleichgelagerten Fällen zu fördern. Die Nutzung der Abweichungsmöglichkeit liegt im Ermessen des Herstellers oder Importeurs und bedarf keiner Anmeldung oder gar behördlichen Erlaubnis.

Bei den Erzeugnissen, für die die Vermarktungsbedingungen nicht gemeinschaftsweit harmonisiert sind, haben Abweichklauseln besondere Bedeutung für ausländische Hersteller und Importeure. Generell haben auch sie das im Bundesgebiet allgemein geltende Anforderungsniveau zu beachten. Stimmen ausländische Regeln der Technik nicht mit den inländischen überein, weisen die ihnen entsprechenden Erzeugnisse jedoch das gleiche Sicherheitsniveau auf, können sie nicht beanstandet werden. Sofern das gleiche Sicherheitsniveau erzielt wird, ermöglicht somit die Abweichklausel ausländischen Herstellern die unmodifizierte Beibehaltung einer größeren Serienproduktion, ohne den deutschen Markt aus sicherheitstechnischen Gründen zu verlieren. Sie führt damit zum gleichen Ergebnis wie die Rechtsprechung des EuGH zum Freien Warenverkehr. Beim Fehlen einschlägiger harmonisierter Bestimmungen gilt gegenüber Waren aus anderen EG-Mitgliedstaaten nach Art. 28 EGV, dass sie in der gesamten Europäischen Gemeinschaft frei vermarktbar sind, wenn sie im Herkunftsland rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, es sei denn, das Importland kann sich auf Schutzgüter des Art. 30 EGV oder zwingende Erfordernisse im Sinne der Cassis-Rechtsprechung¹⁴⁴ berufen und auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz steht einer Vermarktungseinschränkung

144 EuGH, Urteil v. 20.2.1979, Rs. 120/78 – Cassis de Dijon, Slg. 1979, 649.

nicht im Wege. Bei Einhaltung des gleichen Sicherheitsniveaus ist eine Berufung auf Art. 30 EGV zum Zwecke des Schutzes gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit oder auf andere zwingende Erfordernisse ausgeschlossen. Die Überwachungsbehörden dürfen erst eingreifen, wenn sie den begründeten Verdacht haben, dass von einem Produkt bei bestimmungsgemäßer Verwendung oder vorhersehbarer Fehlanwendung eine Gefahr für Leben oder Gesundheit der Benutzer oder Dritter oder für andere geschützte Rechtsgüter droht.

Die Richtlinien nach der neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung und die zu ihrer Umsetzung erlassenen Rechtsakte enthalten üblicherweise keine Abweichungsklauseln nach dem obigen Muster. Hier steht es dem Hersteller regelmäßig frei, unter Rückgriff auf die harmonisierten Normen oder auf andere Weise die Konformität mit den grundlegenden Sicherheitserfordernissen zu erfüllen und dies durch das CE-Zeichen zu bestätigen.

Zur rechtlichen Bedeutung der Abweichung von technischen Normen seien zwei besonders illustrative Fälle angefügt:

In dem vom Verwaltungsgericht Köln im Jahr 1975 entschiedenen „Baby-Buggy“-Fall¹⁴⁵ hatte das beklagte Gewerbeaufsichtsamt der Klägerin untersagt, den von ihr importierten und vertriebenen Kindersportwagen mit der Typenbezeichnung „Baby-Buggy“ auf Messen auszustellen, da er nicht den sicherheitstechnischen Anforderungen der DIN 66068 (Kinderwagen, Kindersportwagen) entspreche und damit auch die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 GSG nicht erfülle. Die dagegen erhobene Anfechtungsklage hatte Erfolg. Die Überwachungsbehörde durfte sich nach dem Urteil des VG Köln bei der Anwendung des GSG nicht darauf beschränken, ein Abweichen von den Vorschriften der jeweiligen technischen Normen festzustellen. Sie hätte vielmehr selbständig prüfen müssen, ob trotz Abweichens von der für einschlägig gehaltenen technischen Norm die aaRdT gleichwohl eingehalten worden waren. Dazu heißt es weiter:¹⁴⁶

„Dabei muß berücksichtigt werden, daß die technischen Normen auf eine Vielzahl unbestimmter Fälle zugeschnitten und damit zwangsläufig generalisierend sind. Zumindest in den Fällen, in denen ein Gerät von dem Normaltypus, den die jeweilige technische Norm zugrunde legt, erheblich abweicht, wird die Behörde zu prüfen haben, ob trotz der Abweichungen von der Norm die allgemein anerkannten Regeln der Technik gleichwohl eingehalten sind.“

Auch im Fall der Kinderhauskrankenbetten hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1984 klargestellt,¹⁴⁷ dass die Nichtbeachtung (vermeintlich) einschlägiger technischer Normen noch nicht notwendigerweise einen Verstoß gegen die aaRdT und damit gegen § 3 Abs. 1 GSG bedeuten muss. Es hält der Aufsichtsbehörde und dem Berufungsgericht vor, sich nicht mit dem Einwand der Klägerin auseinandergesetzt zu haben, die für Kindergitterbetten einschlägige DIN 66078 spiegele für die fraglichen Krankenhauskinderbetten nicht die aaRdT wider. Es heißt dazu in der Begründung:

„Die einschlägigen Ausführungen im Berufungsurteil (...) besagen lediglich, daß das Berufungsgericht die Anwendung der DIN 66078 auf Krankenhauskinderbetten für vernünftig hält, aus ihnen ergibt sich aber nicht, daß die maßgebliche Mehrheit der Fachleute die vorerwähnte technische Norm auch für die Krankenhauskinderbetten anerkennt. Ausschlaggebend ist nicht die Auffassung des Gerichts darüber, was vernünftig ist, sondern die Feststellung, welche gesellschaftliche Übereinkunft hinsichtlich der technischen Maßstäbe getroffen worden ist. Das Berufungsgericht verkennt auch die Bedeutung des Ein-

145 Urt. des VG Köln v. 6.11.1975 – 1 K 732/25, wiedergegeben bei Meyer 1979, 243-246.

146 Ebenda, 244 f.

147 BVerwG, BB 1984, 563.

wandes der Klägerin, die DIN 66078 sei ohne Mitwirkung des Ausschusses für Rettungswesen und Krankenhauswesen niedergelegt worden. Ob dieser Ausschuss mitgewirkt hat, berührt zwar nicht die allgemeine Anerkennung dieser Norm als solcher, ist aber von indizieller Bedeutung für die Frage, ob diese Anerkennung sich auch auf den Bereich der Krankenhauskinderbetten bezieht. (...) Allgemein anerkannt ist eine Regel, wenn die Fachleute, die für die Sicherheit des betreffenden Arbeitsmittels verantwortlich sind, von ihrer Richtigkeit überzeugt sind und dies auch dokumentiert haben. Wenn indes die betroffenen Fachleute (...) überhaupt nicht gehört worden sind, kann in dem Bereich, in dem diese Fachleute wirken, die betreffende Regel nicht anerkannt sein.“

3.5 Abweichklauseln im Bausektor

Besonderheiten gelten für den umfangreichen und sehr vielgestaltigen Bereich der Bauprodukte. Als Prinzip gilt, dass für neue, also nicht von den allgemein anerkannten Regeln der Bautechnik abgedeckte Baustoffe, Bauteile, Einrichtungen und Bauarten ein spezieller Brauchbarkeitsnachweis erforderlich ist, der durch behördliche Zustimmung im Einzelfall oder durch allgemeine bauaufsichtliche Zulassung behördlicherseits anerkannt bzw. durch Anerkennung einer Prüfzeichenpflicht entbehrlich gemacht werden muss.¹⁴⁸ Die Richtlinie über Bauprodukte¹⁴⁹ wurde durch das Bauproduktengesetz¹⁵⁰ und durch die Musterbauordnung¹⁵¹ umgesetzt. Danach gelten für unterschiedliche Abweichungskonstellationen folgende Regelungen:

- In bauordnungsrechtlicher Hinsicht sind nur die als Technische Baubestimmungen durch öffentliche Bekanntmachung der obersten Bauaufsichtsbehörden eingeführten technischen Regeln zu beachten.¹⁵² Von ihnen darf abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße gewährleistet ist, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit oder die natürliche, Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden.¹⁵³
- Bauprodukte, deren Inverkehrbringen und Handel nicht öffentlich-rechtlich geregelt sind, die aber aaRdT entsprechen, dürfen auch verwendet werden, wenn diese Regeln nicht in der Bauregelliste A bekannt gemacht sind. Weichen sie von aaRdT ab, benötigen sie trotzdem keinen Verwendbarkeitsnachweis durch eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung, ein allgemeines bauaufsichtliches Zeugnis oder eine Zustimmung im Einzelfall.¹⁵⁴
- Bauprodukte, für die technische Regeln in der Bauregelliste A bekannt gemacht worden sind und die von diesen wesentlich abweichen oder für die es Technische Baubestimmungen oder aaRdT nicht gibt (nicht geregelte Bauprodukte), müssen eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung, ein allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis oder eine Zustimmung

148 Vgl. *Di Fabio* 1994b, 1271 f.

149 Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Bauprodukte, ABl. L 40 v. 11.2.1989, 12, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003, ABl. L 284 v. 31.10.2003, 1.

150 Gesetz über das Inverkehrbringen von und den freien Warenverkehr mit Bauprodukten zur Umsetzung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte und andere Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften v. 10.8.1992, BGBl. I S. 1495, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 28.4.1998, BGBl. I S. 812, zuletzt geändert durch Art. 8a des Gesetzes vom 6.1.2004, BGBl. I, S. 2.

151 Musterbauordnung – MBO, Fassung November 2002.

152 Siehe § 3 Abs. 3 Satz 1 MBO.

153 § 3 Abs. 3 Satz 3 MBO. Siehe auch § 3 Abs. 3 Satz 3 LBO Ba-Wü; § 3 Abs. 3 Satz 4 LBO Berlin.

154 Vgl. § 20 Abs. 1 Sätze 2 und 3 MBO. Vgl. dazu v. *Bernstorff* 1994, 69-101. Siehe auch § 17 Absätze 1 und 2 LBO Ba-Wü; Art. 20 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BauO NW; § 24 Abs. 1 Sätze 2 und 3 NBauO.

im Einzelfall haben. Ausgenommen sind Bauprodukte, die für die Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen nur untergeordnete Bedeutung haben und die das DIBt im Einvernehmen mit der obersten Bauaufsichtsbehörde in einer Liste CV öffentlich bekannt gemacht hat.¹⁵⁵

- Mit Zustimmung der obersten Bauaufsichtsbehörde dürfen im Einzelfall Bauprodukte, die ausschließlich nach dem Bauproduktengesetz oder nach sonstigen Vorschriften zur Umsetzung von EG-Richtlinien in Verkehr gebracht und gehandelt werden, jedoch deren Anforderungen nicht erfüllen, verwendet werden, wenn deren Verwendbarkeit für die ordnungsgemäße Errichtung baulicher Anlagen nachgewiesen ist. Gleiches gilt für nicht geregelte Bauprodukte Wenn Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit oder die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht zu erwarten sind, kann die oberste Bauaufsichtsbehörde im Einzelfall erklären, dass ihre Zustimmung nicht erforderlich ist.¹⁵⁶
- Bauarten, die von Technischen Baubestimmungen wesentlich abweichen oder für die es aaRdT nicht gibt (nicht geregelte Bauarten), dürfen bei der Errichtung, Änderung und Instandhaltung baulicher Anlagen nur angewendet werden, wenn für sie eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung oder eine Zustimmung im Einzelfall erteilt worden ist. Anstelle einer allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung genügt ein allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis, wenn die Bauart nicht der Erfüllung erheblicher Anforderungen an die Sicherheit baulicher Anlagen dient oder nach allgemein anerkannten Prüfverfahren beurteilt wird. Das DIBt macht diese Bauarten in der Bauregelliste A, Teil 3 bekannt.
- Weicht ein Bauprodukt nur unwesentlich von bekannt gemachten harmonisierten oder anerkannten Normen ab, gilt es trotzdem als brauchbar.¹⁵⁷ Ist die Abweichung dagegen wesentlich, ist die Brauchbarkeit durch eine europäische technische Zulassung nachzuweisen, wenn der Zusammenschluss der von den EG-Mitgliedstaaten benannten Zulassungsstellen für dieses Bauprodukt Leitlinien für die technische Zulassung verabschiedet hat und die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, die Leitlinien in ihren Amtssprachen zu veröffentlichen.¹⁵⁸ Fehlen solche Leitlinien, kann die Brauchbarkeit durch eine europäische technische Zulassung unter der Voraussetzung nachgewiesen werden, dass Einvernehmen mit den für europäische technische Zulassungen bestimmten Zulassungsstellen der EG-Mitgliedstaaten und der anderen Vertragsstaaten des EWR-Abkommens darüber erzielt wird, dass der Brauchbarkeitsnachweis erbracht ist.¹⁵⁹ Weniger schwerfällig bei wesentlichen Abweichungen von bekannt gemachten harmonisierten und anerkannten Normen dürfte die Variante sein, die Brauchbarkeit mittels einer Erstprüfung durch eine hierfür anerkannte Prüfstelle nachzuweisen.¹⁶⁰

155 Vgl. § 20 Abs. 3 MBO. Vgl. dazu v. *Bernstorff* 1994, 95-98. Siehe auch § 17 Abs. 3 LBO Ba-Wü; § 20 Abs. 3 BayBO; § 18 Abs. 3 BauO Berlin; § 24 Abs. 3 NBauO.

156 Vgl. § 22 Abs. 1 MBO. Siehe auch § 20 Abs. 1 LBO BaWü; Art. 23 Abs. 1 BayBO; § 20 BauO Berlin; § 23 Abs. 1 BauO NW; § 26 Abs. 1 NbauO.

157 § 5 Abs. 2 BauPG.

158 § 5 Abs. 3 Satz 1 BauPG.

159 § 5 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 6 Abs. 4 Satz 2 BauPG.

160 § 5 Abs. 5 i. V. m. § 9 Abs. 4 BauPG.

3.6 Zusammenfassung

Die TrinkwV 2001 verweist auf die aaRdT. Die DVGW-Regeln sind zwar grundsätzlich geeignet, diese Anforderungen zu konkretisieren. Allerdings ist eine Anerkennung durch branchenweite Übung erforderlich. Im Unterschied zu einigen anderen Gesetzen und Verordnungen nimmt die TrinkwV 2001 die Nachweisarbeit dafür nicht durch eine Vermutungsregel ab. In diesem Fall würde eine solche aber auch nicht weiterhelfen, da über die fehlende branchenweite Übung hinsichtlich der Rohrrinnensanierung von Hausinstallationen kein Streit besteht.

4. Grundsätze der Normungsarbeit

Wenn Normen privater Regelsetzer Anforderungen in Gesetzen und Rechtsverordnungen konkretisieren sollen, müssen sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Dazu werden in diesem Abschnitt die Grundsätze der Normungsarbeit dargestellt. Die folgenden Ausführungen orientieren sich zwar ausdrücklich am DIN, lassen sich aber auf die Arbeiten anderer nationaler Normungsorganisationen übertragen. Das gilt besonders auch für das DVGW-Regelwerk.¹⁶¹

4.1 Konsensprinzip

Die Bestimmungen zum Geschäftsgang der Normung enthalten keine förmlichen Abstimmungsregelungen. Für Normenausschüsse wie für alle Arbeits- und Lenkungsgremien des DIN gilt der Grundsatz, dass jede Person eine Stimme hat. Für alle Entscheidungssituationen im Verlaufe des Normungsverfahrens gilt das Konsensprinzip. Dabei wird Konsens etwas sibyllinisch umschrieben als „allgemeine Zustimmung, die durch das Fehlen aufrechterhaltenen Widerspruches gegen wesentliche Inhalte seitens irgendeines wichtigen Anteiles der betroffenen Interessen und durch ein Verfahren gekennzeichnet ist, das versucht, die Gesichtspunkte aller betroffenen Parteien zu berücksichtigen und alle Gegenargumente auszuräumen“.¹⁶² Im Übrigen gilt – mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass dies ein Ausnahmefall sein soll – folgende Auffangregelung:¹⁶³

„Wenn (in Ausnahmefällen) zum Inhalt einer Norm oder zu dessen Erläuterung sowie zu anderen Fragen, z. B. zur Verabschiedung von Arbeitsprogrammen oder zur Genehmigung, Zwischenergebnisse zu veröffentlichen, Abstimmungen notwendig sind, entscheidet die Mehrheit der anwesenden Mitarbeiter des Arbeitsgremiums.“

Vergleichbar ist die Umschreibung der Arbeitsweise in den Arbeitsausschüssen in DIN 820, Teil 4:¹⁶⁴

„Der Inhalt einer Norm soll im Wege gegenseitiger Verständigung mit dem Bemühen festgelegt werden, eine gemeinsame Auffassung zu erreichen – möglichst unter Vermeidung formeller Abstimmungen.“

Im Oktober 1996 hat das Präsidium des DIN das Konsensprinzip als Grundsatz der Normungsarbeit ausdrücklich bestätigt und hinzugefügt, dass, sollte – in Ausnahmefällen – in einem Arbeitsgremium eine Abstimmung erforderlich sein, gegen das geschlossene Votum eines wesentlichen an der Normung interessierten Kreises keine Entscheidung getroffen werden kann.¹⁶⁵ Dieser Beschluss gilt für alle Gremien des DIN, soweit sie Entscheidungen über die Inhalte einer Norm fällen. Aus ihm folgt kein Einstimmigkeitsgebot für die Ausschussarbeit, das jedem Mitglied eine Vetoposition verleihe und damit eine effektive Arbeit verhindern würde. Er bestärkt vielmehr den Grundsatz, dass die argumentative Suche nach einem Konsens Vorrang haben soll.¹⁶⁶

Das Konsensprinzip ist Ausdruck des Selbstverständnisses der Normungsarbeit als technisch-wissenschaftliches Optimierungsverfahren statt als wirtschaftlich-gesellschaftspolitisch-technische Abwägungsaufgabe. Vor allem aber trägt es dem Umstand Rechnung, dass dem

161 Für den Ablauf der Normung beim DIN grundlegend: DIN 820, Teil 4 – Normungsarbeit, Geschäftsgang (Ausgabe Januar 1986), abgedruckt in *Grundlagen der Normungsarbeit* 1995, 331-337); bei der DVGW: GW 100 – Erarbeitung und Herausgabe des DVGW-Regelwerks – Geschäftsordnung (10/02).

162 DIN EN 45020, Ziff. 1.7.

163 Ziff. 123 der Richtlinie für Normenausschüsse des DIN.

164 DIN 820, Teil 4, Ziff. 6, Satz 1.

165 DIN-Präsidialbeschluss 4/1996.

166 Vgl. *Reihlen* 1999, 20.

DIN keinerlei Durchsetzungsbefugnisse zustehen, sondern es auf die freiwillige Befolgung durch die betroffenen Wirtschaftskreise angewiesen ist. DIN 820, Teil 1 formuliert das folgendermaßen:¹⁶⁷ „Die DIN-Normen des Deutschen Normenwerks stehen jedermann zur Anwendung frei. Sie sollen sich als ‚anerkannte Regeln der Technik‘ einführen.“

Die Durchsetzung des Anspruchs, dass die beschlossenen Normen sich als anerkannte Regeln der Technik einführen sollen, wäre erheblich erschwert, wenn schon im Stadium der Verabschiedung ein wesentlicher Verkehrskreis überstimmt worden wäre. DIN-Normen können auch bei verbal bekundeten weiterreichenden Zielsetzungen nicht wesentlich über die in der Praxis, jedenfalls soweit sie in den Normenausschüssen vertreten ist, eingehaltenen Standards hinausgehen. In den Grundsätzen für das Anwenden von DIN-Normen heißt es dazu, dass „das Ergebnis einer Gemeinschaftsarbeit sich nicht für die Befriedigung von Höchstansprüchen eignet“.¹⁶⁸

4.2 Stellung des Staates und behördlicher Stellen im Normungsverfahren

Staatliche Stellen können beim DIN die Aufstellung von Normen verlangen. In § 4 des Normenvertrages¹⁶⁹ hat das DIN sich verpflichtet, Anträge der Bundesregierung auf Durchführung von Normungsarbeiten, für die von der Bundesregierung ein öffentliches Interesse geltend gemacht wird, bevorzugt zu bearbeiten.

Soweit ersichtlich, ist bisher nur für die Vertreter der staatlichen Bauaufsicht in den Normungsgremien des DIN eine Art förmlicher Veto-Position behauptet worden.¹⁷⁰ Hierfür ist keine Rechtsgrundlage ersichtlich. Richtig ist zwar, dass der Staat und im Rahmen der ihnen zugewiesenen Kompetenzen auch bestimmte Behörden die Aufgabe der Technikkontrolle und der Gewährleistung der Sicherheit für grundlegende Rechtsgüter wahrzunehmen haben. Soweit sie sich selbst durch Mitarbeit in Arbeitsgremien des DIN an der technischen Regelsetzung beteiligen, können sie dabei nicht auf hoheitliche Befugnisse zurückgreifen, sondern müssen sich an die Verfahrensregeln der DIN 820 halten. Sie müssen gewissermaßen auf exklusive Hoheitlichkeit verzichten und als normale Mitspieler zu den üblichen Spielregeln mitwirken.¹⁷¹ Allerdings können sie in den Normungsgremien an die besondere Verpflichtung des DIN zur Berücksichtigung des Gemeinwohls erinnern¹⁷² und auch daran, dass nach DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.4 beim Erarbeiten von Normen darauf zu achten ist, dass sie nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen. Auch dem Hinweis, dass technische Normen mit bestimmten Inhalten bei der Gesetzgebung, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr nicht als taugliche Umschreibungen technischer Anforderungen herangezogen werden können,¹⁷³ dürfte eine hohe Bedeutung zukommen. Mit solchen Argumenten ziehen sich Vertreter von Behörden aber nicht auf eine hoheitliche Position zurück, sondern erinnern die anderen Normungsbeteiligten an die im Normenvertrag und in DIN 820, Teil 1 festgelegten Grundlagen für die Ausgestaltung der Normung als Selbstverwaltungsauf-

167 DIN 820, Teil 1, Ziff. 6.1, Abs. 1.

168 Grundsätze für das Anwenden von DIN-Normen, III.4.

169 Vertrag vom 5.6.1975 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Wirtschaft, und dem DIN, Deutsches Institut für Normung e. V., vertreten durch dessen Präsidenten. Der Vertrag ist abgedruckt in DIN-Mitt. 54 (1975)m 359 f. und in *Grundlagen der Normungsarbeit* 1995, 43-45.

170 Vgl. *Böckenförde* 1988, 645 und *Böckenförde* 1987, 37; ablehnend *Budde/Reihlen* 1982, 439 f.

171 Vgl. *Voelzkow* 1996b, 199.

172 Vgl. § 1 II des Normenvertrages und DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.7.

173 Vgl. die entsprechende Verpflichtung des DIN in § 1 II des Normenvertrages.

gabe der Wirtschaft.¹⁷⁴ Eine hoheitliche Sonderposition oder gar eine Veto-Möglichkeit von Behördenvertretern in Normungsgremien wäre dagegen mit den Grundsätzen der Normungsarbeit, insbesondere dem Konsensprinzip, der Partnerschaftlichkeit der an der Normung beteiligten Kreise und der Ausrichtung der Normungsarbeiten am Stand der Technik, nicht vereinbar. Freilich gilt auch zugunsten der Behördenvertreter der Beschluss des Präsidiums des DIN, demzufolge bei ausnahmsweise erforderlich gewordenen förmlichen Abstimmungen gegen das geschlossene Votum eines an der Normung interessierten Kreises keine Entscheidung getroffen werden kann.

Eine Sonderstellung haben Behörden nur insofern, als sich das DIN im Normenvertrag ausdrücklich verpflichtet hat, die jeweils in Betracht kommenden behördlichen Stellen bei der Durchführung der Normungsarbeit zu beteiligen.¹⁷⁵ Hiermit ist eine partnerschaftliche Mitwirkung in den Arbeitsgremien des DIN gemeint, nicht nur die Unterrichtung über Arbeitsvorhaben und -ergebnisse sowie die Beteiligung am öffentlichen Einspruchsverfahren.

4.3 Inhaltliche Anforderungen an die Normung

Für die Erarbeitung technischer Normen im Rahmen des DIN sind nur wenige inhaltliche Anforderungen festgelegt.

Bei ihrer Erarbeitung ist darauf zu achten, dass sie nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen.¹⁷⁶ Wer einer DIN-Norm folgt, soll sich in der Regel sicher sein können, dass er sich nicht nur technisch, sondern auch rechtlich korrekt verhält. Folgende Konstellationen sind zu erörtern:

- Keine Abweichung liegt in den Fällen vor, in denen eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift nur eine Zielvorgabe enthält, eine technische Norm aber konkrete Produkt- oder Verfahrensanforderungen zur Erfüllung dieses Zieles vorgibt.
- Unproblematisch ist auch, wenn in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften beispielhafte technische Lösungen zur Zielerreichung genannt werden, in Normen aber andere, zum gleichen Ziel führende Wege vorgeschlagen werden.¹⁷⁷
- Infolge ihrer Orientierung an dem sich ständig fortentwickelnden Stand von Wissenschaft und Technik können Normen dem bestehenden Recht aber vorauslaufen. Anderenfalls, so die Begründung, „ließe sich das Deutsche Normenwerk in allen Fällen, in denen eine bestimmte DIN-Norm Verweisungsobjekt einer Rechtsnorm geworden ist, nicht mehr an den sich fortentwickelnden Stand der Technik anpassen“ und das DIN könne nicht mehr seiner aus § 1 Abs. 2 des Normenvertrages folgenden Verpflichtung gerecht werden, Normen zur Verfügung zu stellen, die bei der Gesetzgebung, in der öffentlichen Verwaltung und im Rechtsverkehr als Umschreibung technischer Anforderungen herangezogen werden können, womit technische Anforderungen gemeint seien, die dem Stand der Technik genügen.¹⁷⁸ Schreibt eine zwingende Rechtsnorm in Form einer Generalklausel eine bestimmte technische Mindestanforderung vor und sieht eine einschlägige technische Norm höhere Anforderungen vor, so steht es den Rechtsunterworfenen frei, dieses höhere Anforderungsniveau zu verwirklichen. Sie erfüllen damit zugleich die rechtlich gebotenen Mindestanfor-

174 Vgl. auch Köhler/Arneth 1983, 154.

175 Siehe § 2 Abs. 2 des Normenvertrages.

176 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.4.

177 Vgl. Budde/Reihlen 1982, 441; Schellhoss 1986, 148.

178 Budde/Reihlen 1982, 442.

derungen. Die höheren Anforderungen der technischen Norm sind allerdings mit den Mitteln des Verwaltungszwanges nicht durchsetzbar.¹⁷⁹

- Enthält eine Rechtsvorschrift eine technische Mindestanforderung und ist mit der Einhaltung einer einschlägigen technischen Norm nur ein geringeres Anforderungsniveau zu verwirklichen, ist die verbindliche Rechtsvorschrift maßgeblich. In einer solchen Konstellation müsste die technische Norm schnellstmöglich überarbeitet bzw. zurückgezogen werden,¹⁸⁰ selbst wenn es sich nicht um die im Normenvertrag umschriebene Konstellation handelt, dass der Gesetzgeber sich nach einem „fehlgeschlagenen“ Normungsauftrag an das DIN zu einer eigenen Regelung veranlasst sieht.¹⁸¹ Anderenfalls könnte der für das Anwenden von DIN-Normen erhobene Anspruch, dass die Normen einen Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten bilden und dieser Maßstab auch im Rahmen der Rechtsordnung von Bedeutung ist,¹⁸² nicht widerspruchsfrei verwirklicht werden.
- Widersprüche zwischen technischen Normen und Rechts- bzw. Verwaltungsvorschriften können sich auch ergeben, wenn das DIN nicht von der Existenz einschlägiger Rechtsnormen erfährt oder das staatliche Recht einander widersprechende Festlegungen enthält.

In den genannten Fällen handelt es sich um mehr oder weniger unvermeidbare Widersprüche zwischen technischen Normen und Recht.

Da das Deutsche Normenwerk ein einheitliches Regelwerk bildet, müssen die Normen inhaltlich aufeinander abgestimmt sein. Ein und derselbe Normungsgegenstand darf nicht unter mehreren Norm-Nummern genormt sein.¹⁸³ Eine Norm ist bestimmt, klar, widerspruchsfrei und möglichst vollständig zu formulieren.¹⁸⁴ Entsprechend der Gemeinwohlverpflichtung des DIN ist der Inhalt der Normen an den Erfordernissen der Allgemeinheit zu orientieren. Normen enthalten Regeln, die für eine allgemeine Anwendung bestimmt sind. Sie sollen die Entwicklung und die Humanisierung der Technik fördern.¹⁸⁵

Für Sicherheitsnormen sind besondere inhaltliche Anforderungen festgelegt. Sicherheitstechnische Anforderungen, die zur Abwendung von Gefahren wichtig sind, sind so festzulegen, dass – bei bestimmungsgemäßer Verwendung des Erzeugnisses – eine Gefährdung von Menschen, Tieren und Sachen nicht zu erwarten ist. Hierbei sind ergonomische Gesichtspunkte zu beachten; ein voraussichtliches Fehlverhalten ist zu berücksichtigen.¹⁸⁶ Die Anforderungen müssen konkret und eindeutig festgelegt werden. Bereits bekannte und bewährte Lösungen dürfen in Form von Beispielen angeführt werden.¹⁸⁷ Sicherheitsnormen müssen Festlegungen darüber enthalten, wie die Einhaltung der sicherheitstechnischen Anforderungen vollständig und eindeutig geprüft werden kann. Die Prüfergebnisse müssen innerhalb definierter Grenzen reproduzierbar sein.¹⁸⁸

179 Vgl. Schellhoss 1986, 148.

180 Ebenda.

181 Vgl. § 4 Satz 3 des Normenvertrages.

182 DIN 820, Teil 1, Ziff. 6.1, Abs. 3.

183 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.5.

184 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.6.

185 DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.7.

186 DIN 820-12 – Normungsarbeit, Teil 12: Gestaltung von Normen mit sicherheitstechnischen Festlegungen (Ausgabe Januar 1995), Ziff. 3.7.1. Diese Norm ist abgedruckt in *Grundlagen der Normungsarbeit* 1995, 343-346.

187 Ebenda, Ziff. 3.7.2.

188 Ebenda, Ziff. 3.10, Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 4.

4.4 Erarbeitung und Anwendung des DVGW-Regelwerks

Für die Erarbeitung des DVGW-Regelwerks gelten die für die technische Normung üblichen Modalitäten: Jedermann kann die Neuerarbeitung oder Überarbeitung des Regelwerkes beantragen. Die fachlichen Arbeiten erfolgen in den DVGW-Fachgremien. Die Fachöffentlichkeit wird über die Arbeitsprogramme und konkreten Entwürfe informiert und hat Gelegenheit, im Einspruchsverfahren Einwände oder Anregungen vorzutragen.¹⁸⁹ Der Vorstand der DVGW verabschiedet alle DVGW-Arbeitsblätter, die Lenkungskomitees alle DVGW-Merkblätter und -Hinweise. Die Freigabe von DVGW-Prüfgrundlagen erfolgt durch das für Zertifizierungsfragen zuständige Technische Komitee.¹⁹⁰ Die Arbeitsprogramme der Fachgremien sind im Hinblick auf die Entwicklung von Wissenschaft und Technik, der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der europäischen und internationalen Harmonisierung aufzustellen und jährlich fortzuschreiben.¹⁹¹ Zur Anwendung des DVGW-Regelwerkes heißt es:¹⁹²

„Das DVGW-Regelwerk steht jedermann zur Anwendung frei. Wer es anwendet, hat für die richtige Anwendung im konkreten Fall Sorge zu tragen.

Das DVGW-Regelwerk ist nicht die einzige, sondern eine wichtige Erkenntnisquelle für technisch ordnungsgemäßes Verhalten im Normalfall. Es kann nicht alle möglichen Sonderfälle erfassen, in denen weitergehende oder einschränkende Maßnahmen geboten sein können.

Durch das Anwenden des DVGW-Regelwerkes entzieht sich niemand der Verantwortung für eigens Handeln. Für den Anwender spricht jedoch der Beweis des ersten Anscheins, dass er die anerkannten Regeln der Technik beachtet hat.“

4.5 Kartellrechtliche Anforderungen an die Erstellung technischer Normen

Die Festlegung von Verfahrensweisen zur Erarbeitung technischer Normen hat auch die Aufgabe, Kollisionen mit kartellrechtlichen Anforderungen zu vermeiden.¹⁹³ Mit dem Inkrafttreten der 7. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zum 1. Juli 2005¹⁹⁴ sind mit dem ersatzlosen Wegfall der bisherigen Empfehlungsverbote auch die bisherigen Vorschriften zu Normen- und Typenempfehlungen entfallen. Nach § 2 Abs. 1 GWB a. F. konnten *Vereinbarungen und Beschlüsse*, die lediglich die einheitliche Anwendung von Normen und Typen zum Gegenstand hatten, vom Kartellverbot freigestellt werden. Sie mussten dazu bei der Kartellbehörde unter Beifügung der Stellungnahme eines Rationalisierungsverbandes angemeldet werden (§ 9 Abs. 1 Satz 1 GWB a. F.). *Empfehlungen*, die lediglich die einheitliche Anwendung von Normen und Typen zum Gegenstand hatten, waren nach § 22 Abs. 3 Ziff. 1 GWB a. F. vom Verbot der Empfehlung abgestimmter Verhaltensweisen unter den Voraussetzungen ausgenommen, dass sie gegenüber dem Empfehlungsempfänger ausdrücklich als unverbindlich bezeichnet waren und zu ihrer Durchsetzung kein wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder sonstiger Druck angewendet wurde. Sie mussten außerdem unter Beifügung der Stellungnahme eines Rationalisierungsverbandes bei der Kartellbehörde angemeldet werden (§ 22 Abs. 4 Satz 1 GWB a. F.).

189 Ebenda, Ziff. 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6.

190 Ebenda, Ziff. 3.7.

191 Ebenda, Ziff. 4.4, Abs. 6.

192 Ebenda, Ziff. 5.

193 Zu kartellrechtlichen Aspekten der technischen Normung vgl. *Lukes* 1968; *Stefener* 1970; *Sauter* 1975, *Budde* 1975; *Marburger* 1979, 566-585.

194 Gesetz gegen Wettbeschränkungen vom 26.8.1998, BGBl. I, S. 2521, neugefasst durch Bekanntmachung vom 15.7.2005, BGBl. I S. 2114, geändert durch Gesetz vom 1.9.2005, BGBl. I S. 2676.

Empfehlungen, die Rationalisierungsverbände selbst zur einheitlichen Verwendung von Normen und Typen aussprachen, waren dadurch privilegiert, dass sie weder ausdrücklich als unverbindlich bezeichnet noch bei der Kartellbehörde angemeldet werden mussten (§ 22 Abs. 3, 2. Halbsatz und § 22 Abs. 4 Satz 2 GWB a. F.). Rationalisierungsverbände waren nach der Legaldefinition des § 9 Abs. 1 Satz 3 GWB a. F. Verbände, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, Normungs- und Typungsvorhaben durchzuführen oder zu prüfen und dabei die betroffenen Lieferanten und Abnehmer in angemessener Weise zu beteiligen. Das DIN ist der wichtigste Rationalisierungsverband in diesem Sinne; seine satzungsmäßige Aufgabe ist es, durch Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise zum Nutzen der Allgemeinheit DIN-Normen nach einem in DIN 820 geregelten Verfahren zu erstellen.

Den möglichen wirtschaftlichen Vorteilen von Normen- und Typenkartellen (Förderung der Serienproduktion und die Rationalisierung des Betriebsablaufs, Erleichterung der Lagerhaltung und des Vertriebs, Begünstigung der Austauschbarkeit von Produkten und der Marktübersicht für die Abnehmer) stehen die möglichen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen gegenüber (Erhöhung der Marktzutrittsschranken für den genormten Bereich und Einschränkung der Produktdifferenzierung).¹⁹⁵ Ihre Privilegierung wurde damit begründet, dass Normen und Typenkartelle den Wettbewerb nicht erheblich beschränken und der Rationalisierungserfolg die Nachteile der Wettbewerbsbeschränkung im Allgemeinen ausgleicht.

Nach dem Wegfall der Vorschriften zu den Empfehlungsverboten werden auch Normen- und Typenempfehlungen am Kartellverbot des § 1 GWB n. F. zu messen sein. Da sie regelmäßig als „Beschluss“ unter das Kartellverbot fallen, werden sie künftig nur dann zulässig sein, wenn sie die allgemeinen Freistellungsvoraussetzungen des Art. 81 Abs. 3 EGV bzw. des § 2 GWB n. F. erfüllen. Da die geänderte Rechtslage nicht auf eine abweichende Einschätzung der kartellrechtlichen Bedeutung der technischen Normungsarbeit zurückzuführen ist, dürfte das Merkblatt, welches das DIN im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt im Oktober 1976 für DIN-Normen als Normen- und Typenempfehlungen nach § 38 Abs. 2 Nr. 2 GWB a. F. aufgestellt hat,¹⁹⁶ für die kartellrechtliche Unbedenklichkeit der technischen Normung nach wie vor eine wichtige Orientierungshilfe bieten. In diesem Merkblatt wird hervorgehoben,¹⁹⁷ DIN-Normen besäßen kraft Entstehung, Trägerschaft, Inhalt und Anwendungsbereich den Charakter von Empfehlungen. Ihre Beachtung stehe jedermann frei; aus sich heraus besäßen sie keine rechtliche Verbindlichkeit. Ihre Aufstellung erfolge nach Regeln, die für eine angemessene Abwägung ihres Inhaltes nach technischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten sorgten. Die Entwürfe würden veröffentlicht, um der Allgemeinheit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, bevor das DIN die Normen zur allgemeinen Anwendung empfehle.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 GWB a. F. waren die durch die Norm betroffenen Lieferanten und Abnehmer bei der Normungsarbeit in angemessener Weise zu beteiligen. Das genannte Merkblatt führt dazu präzisierend aus,¹⁹⁸ es sei nicht erforderlich, jedem einzelnen Lieferanten oder Abnehmer die Teilnahme an der Ausarbeitung des Norm-Entwurfes zu ermöglichen. Unterrichte das DIN gemäß DIN 820, Teil 1, Ziff. 5.3 die Öffentlichkeit über die geplanten und in

195 Vgl. *Immenga/Mestmäcker* 1992, § 5, Rn. 25 und 26.

196 Merkblatt für DIN-Normen als Normen- und Typenempfehlungen nach § 38 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 5.10.1976, abgedruckt in *Grundlagen der Normungsarbeit* 1995, 399-413. – Vgl. dazu *Budde* 1976.

197 Merkblatt 1976, Ziff. 3 Abs. 2.

198 Ebenda, Ziff. 4.1 Abs. 2.

Arbeit befindlichen Normungsvorhaben durch Bekanntgabe des Arbeitstitels und über die vorgesehene Fassung einer Norm durch Veröffentlichung eines Norm-Entwurfes mit der Aufforderung an die Öffentlichkeit zur Stellungnahme, so sei die Informationspflicht erfüllt, die der angemessenen Beteiligung vorauszugehen habe. Es werde jedermann eine Möglichkeit der Beteiligung eröffnet, indem er innerhalb einer angegebenen Frist Zustimmung, Einspruch, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge einreichen und sie vor dem betreffenden Arbeitsausschuss persönlich vertreten könne. Auch habe jeder Stellungnehmende die Möglichkeit, in einem Schlichtungs- und Schiedsverfahren seine Interessen weiter zu verfolgen, falls er sie in der Norm nicht angemessen berücksichtigt wähne. Die Bedeutung dieser Präzisierungen liegt darin, dass sie ausdrücklich bekunden, dass bestimmte Verfahrensgrundsätze der Normerstellung nicht nur über den Normenvertrag zwischen DIN und Bundesregierung zusätzlich abgesichert, sondern auch kartellrechtlich geboten und damit einer Einschränkung durch das autonome Satzungsrecht des DIN enthoben sind.

Nach § 22 Abs. 6 GWB a. F. konnte die Kartellbehörde auch Normen- und Typenempfehlungen eines Rationalisierungsverbandes für unzulässig erklären, wenn zu ihrer Durchsetzung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder sonstiger Druck angewendet wurde oder die Empfehlung nicht lediglich die einheitliche Anwendung von Normen und Typen zum Gegenstand hatte oder einen Missbrauch der Freistellung vom Empfehlungsverbot darstellte. Ein solcher Missbrauch wurde angenommen, wenn¹⁹⁹

- „eine Norm nicht zurückgezogen wird, obwohl feststeht, dass die betroffenen Abnehmer und Lieferanten bei ihrer Aufstellung nicht angemessen beteiligt waren;
- bei einem an sich formal ordnungsgemäßen Normaufstellungsverfahren die Beeinträchtigung fremder Interessen in einem krassen Missverhältnis zu dem mit der Empfehlung erzielten Erfolg steht;
- durch die Festlegung Deutscher Normen die Einfuhr nachweislich gleichwertiger ausländischer Konkurrenzwaren wegen ihres Ursprungs unmöglich gemacht oder erheblich erschwert wird, z. B. durch Festlegung unwesentlicher Eigenschaftsanforderungen, die die ausländische Konkurrenzware nicht erfüllt“.

Ausdrücklich werden „technologische Öffnungsklauseln“ als Mittel erwähnt, um bei der Normung besonders hoher Anforderungen einen Missbrauch auszuschließen. Ein Missbrauch gilt als ausgeschlossen, wenn eine technologische Öffnungsklausel mindestens gleichwertige Lösungen in Fällen zulässt, in denen besonders hohe Anforderungen in einer Norm nachweislich der Wahrung hochwertiger Rechtsgüter dienen und dieses Ziel auch auf andere Weise, als in der Norm empfohlen ist, zu erreichen ist.²⁰⁰

Hinsichtlich der Voraussetzungen zur Freistellung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen verweist § 2 GWB n. F. sehr umfassend auf das einschlägige gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht. Die zu Beginn des Jahres 2001 bekannt gemachten Leitlinien zur Anwendbarkeit von Art. 81 EGV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit²⁰¹ enthalten einen Abschnitt „Vereinbarungen über Normen“.²⁰² Danach beschränken Vereinbarungen über Normen, die für alle zugänglich und transparent sind und nicht die Verpflichtung zur Einhaltung einer Norm enthalten, oder die Bestandteil einer umfassenderen Vereinbarung zur Gewährleistung der Kompatibilität von Erzeugnissen sind, nicht den Wettbewerb. Dies gelte normalerweise für Normen, die von anerkannten Normungsorganisationen erlassen werden und die

199 Ebenda, Ziff. 7 Abs. 2.

200 Ebenda, Ziff. 7 Abs. 3.

201 ABl. C 3 v. 6.1.2001, 2-30.

202 Ebenda, Rn. 159-178.

auf nichtdiskriminierenden, offenen und transparenten Verfahren beruhen.²⁰³ Vereinbarungen dagegen, die eine Norm als Mittel unter anderen Bestandteilen einer umfassenderen beschränkenden Vereinbarung benutzen, mit der bestehende oder potentielle Wettbewerber ausgeschlossen werden sollen, würden fast immer vom Kartellverbot erfasst.²⁰⁴ Zwischen diesen beiden Polen liegen Vereinbarungen, die – je nach genauer Ausgestaltung – vom Kartellverbot des Art. 81 Abs. 1 EGV erfasst werden *können*. Maßgeblich sei, in welchem Maße die Beteiligten die Freiheit behielten, alternative Normen oder Produkte zu entwickeln, die mit der vereinbarten Norm nicht übereinstimmen. Normenvereinbarungen könnten den Wettbewerb beschränken, wenn sie die Partner daran hinderten, alternative Normen zu entwickeln oder Produkte auf den Markt zu bringen, die mit der Norm nicht übereinstimmen.²⁰⁵ Zum Bereich der Zertifizierung wird in aller Deutlichkeit formuliert:

„Vereinbarungen, mit denen bestimmte Einrichtungen das ausschließliche Recht erhalten, die Übereinstimmung mit der Norm zu prüfen, gehen über den Hauptzweck der Festlegung der Norm hinaus und können deshalb auch den Wettbewerb beschränken. Vereinbarungen, die Beschränkungen bei der Feststellung der Vereinbarkeit mit Normen auferlegen, können ebenfalls den Wettbewerb beschränken, sofern sie nicht behördlich auferlegt wurden.“²⁰⁶

Danach ist es kartellrechtlich bedenklich, wenn eine Normungsorganisation in ihren technischen Regeln als ausschließliche Zertifizierungsmöglichkeit diejenige benennt, welche die von ihr unterhaltene Zertifizierungsstelle – wenn auch unter Rückgriff auf zahlreiche externe Prüfstellen – maßgeblich bestimmt.

Für die kartellrechtliche Unbedenklichkeit von Normen nennt die Kommission weitere Bedingungen: Um wirtschaftlichen Nutzen zu erzielen, müssten die für die Norm erforderlichen Informationen den potentiellen Marktzugängern offen stehen. Außerdem müsse ein erheblicher Anteil des Wirtschaftszweiges auf transparente Weise in die Normsetzung einbezogen sein.²⁰⁷ Normen dürften die Innovation nicht einschränken, damit technischer und wirtschaftlicher Nutzen entstehen könne.²⁰⁸ Die Teilnahme an der Normierung solle sämtlichen Wettbewerbern in den von der Norm betroffenen Märkten offen stehen, es sei denn, dass erhebliche Leistungsverluste aufgrund einer umfassenden Teilnahme nachgewiesen würden oder anerkannte Verfahren für die kollektive Interessenvertretung in Normungsorganisationen vorgesehen seien.²⁰⁹

Die Festlegung einer privaten Norm durch eine Gruppe von Unternehmen, die gemeinsam marktbeherrschend sei, könne zur Entstehung einer De-facto-Norm für diesen Wirtschaftszweig führen. Dabei sei zu gewährleisten, dass eine derartige Norm möglichst allen offen stehe und auf nicht diskriminierende Weise angewandt werde. Um die Ausschaltung des Wettbewerbs in den relevanten Märkten zu verhindern, müsse der Zugang zur Norm Dritten zu gerechten, vernünftigen und nicht diskriminierenden Bedingungen offen stehen.²¹⁰

203 Ebenda, Rn. 163.

204 Ebenda, Rn. 165.

205 Ebenda, Rn. 167.

206 Ebenda, Rn. 167.

207 Ebenda, Rn. 169.

208 Ebenda, Rn. 170.

209 Ebenda, Rn. 172.

210 Ebenda, Rn. 174.

4.6 Zusammenfassung

Technische Normen können nicht aus sich heraus rechtliche Geltung beanspruchen. Sie sind im Konsens der interessierten Fachkreise geschaffene Empfehlungen, die jedermann zur freiwilligen Anwendung freistehen. Trotzdem weisen sie einen sehr hohen Befolgungsgrad auf, da sie als Ausdruck des weitestgehenden und/oder jüngsten Konsenses der relevanten Interessenten- und Fachkreise faktisch alternativlos sind. Um den technologischen Fortschritt nicht zu behindern und um unter den betroffenen Herstellern eventuelle Anpassungslasten nicht zu einseitig zu verteilen, ist die technische Normung nicht auf bestimmte technische Lösungen fixiert, für die Details der Konstruktion und Zusammensetzung mitgeteilt werden (*design standards* – beschreibende Normen). Sie ist vielmehr ergebnisorientiert ausgerichtet, legt also mit Anforderungen an Produkte und Anlagen genaue und zu kompatiblen Ergebnissen führende Zielgrößen fest (*performance standards* – Anforderungsnormen), zu deren Einhaltung es miteinander konkurrierende technische Lösungen geben kann. Technische Normen gelten als wettbewerbskonform, wenn sie für alle zugänglich und transparent sind und nicht die Verpflichtung zur Einhaltung einer Norm enthalten oder wenn sie Bestandteil einer umfassenderen Vereinbarung zur Gewährleistung der Kompatibilität von Erzeugnissen sind. Dies gilt normalerweise für Normen, die von anerkannten Normungsorganisationen erlassen werden und die auf nichtdiskriminierenden, offenen und transparenten Verfahren beruhen.

5. Rechtlicher Status der Epoxidharzleitlinie

Die Leitlinie des Umweltbundesamtes zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser vom 14.10.2005 soll, nach eigener Darstellung in Ziff. 1.1, „den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen“ darstellen, „unter denen Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharzen für die Aufbereitung und Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen des § 17 I der TrinkwV 2001 entsprechen“. Im Folgenden sind diese und die dort getroffene weitere Aussage zu prüfen: „Die Leitlinie ist keine Rechtsnorm und daher unverbindlich.“ Dazu ist zunächst darzulegen, auf welcher Rechtsgrundlage die Epoxidharzleitlinie beruht (5.1). Dann ist zu prüfen, ob die Leitlinie als aaRdT einzustufen ist (5.2). Werkstoffe und Materialien in Kontakt mit Trinkwasser dürfen nämlich Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abgeben, die höher sind als nach den aaRdT unvermeidbar ist (§ 17 Abs. 1 TrinkwV 2001). Wenn die Leitlinie als aaRdT einzustufen wäre, würde sie dadurch selbst keine rechtliche Verbindlichkeit erlangen. Ihre Einhaltung wäre aber zur Vermeidung von Freisetzungen schädlicher Stoffe aus Werkstoffen und Materialien in das Trinkwasser durch § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 rechtlich geboten. Diese Position hat das UBA bisher in Streitigkeiten über den rechtlichen Status der Epoxidharzleitlinie vertreten. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, ob die Leitlinie als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen ist (5.3). Schließlich ist zu untersuchen, welche Außenwirkung die Epoxidharzleitlinie hat (5.4) und welche Strecke auf dem Weg zu einer aaRdT mit den verabschiedeten einschlägigen Technischen Regeln der DVGW schon zurückgelegt ist (5.5). Fraglich ist schließlich, ob es erforderlich gewesen wäre, ihren Entwurf der Europäischen Kommission zu notifizieren (5.6).

5.1 Rechtsgrundlage der Epoxidharzleitlinie

Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Verabschiedung der Leitlinie des Umweltbundesamtes zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzen in Kontakt mit Trinkwasser ist § 40 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG). Danach hat das UBA die Aufgabe, „Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln“. Diese Konzeptionen sollen dazu dienen, die jeweils zuständigen Behörden der Länder, die für die Durchführung der einschlägigen Vorschriften des IfSG und der auf ihr beruhenden Verordnungen – wie der TrinkwV 2001 – zuständig sind, sowie die sonstigen beteiligten Fachkreise durch grundsätzliche Expertisen zu unterstützen.²¹¹ Beim UBA können zur Erfüllung dieser Aufgaben beratende Fachkommissionen eingerichtet werden, die Empfehlungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit hinsichtlich der Anforderungen an die Qualität des in § 37 Absätze 1 und 2 IfSG bezeichneten Wassers sowie der insoweit notwendigen Maßnahmen abgeben können (§ 40 Satz 2 IfSG). Die Amtliche Begründung verweist dazu ausdrücklich auf die Zielsetzung, mit dieser Bestimmung eine gesetzliche Grundlage für die schon seit vielen Jahren vor Verabschiedung des IfSG arbeitenden Kommissionen zu schaffen, nämlich für die Trinkwasserkommission, die sich mit der Bewertung und Einstufung von Stoffen im Wasser, die die menschliche Gesundheit gefährden können, beschäftigt, und für die Badewasserkommission.²¹² Diese Kommissionen sind als unabhängige Expertengremien konzipiert, welche die Arbeit des UBA ergänzen und unterstützen.²¹³ Ihre Mitglieder werden vom Bundesgesundheitsministerium im Benehmen mit dem

211 Bales/Baumann/Schnitzler 2003, 265.

212 Abgedruckt bei Bales/Baumann/Schnitzler 2003, 264 f.

213 Erdle 2002, 100.

Bundesumweltministerium sowie im Benehmen mit den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden berufen (§ 40 Satz 3 IfSG). Vertreter der beiden genannten Bundesministerien und des UBA nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil (§ 40 Satz 4 IfSG). Weitere Vertreter von Bundes- und Landesbehörden können daran teilnehmen (§ 40 Satz 5 IfSG). Nach der Neubesetzung im Februar 2002 gehören zu den 14 Mitgliedern der Trinkwasserkommission Regierungs- und Behördenvertreter, Naturwissenschaftler und Mediziner sowie Vertreter von Wasserversorgungsunternehmen.²¹⁴ In diesem Gremium ist also nicht nur wissenschaftlicher und technischer, sondern auch politischer und wirtschaftlicher Sachverstand vertreten.

Für die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der TrinkwV 2001 durch das UBA ist ergänzend das Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes (UBAG)²¹⁵ heranzuziehen. Das UBA ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums (§ 1 Abs. 1 UBAG). Nach § 2 Abs. 1 Ziff. 1 UBAG erledigt das UBA in eigener Zuständigkeit Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Umwelt und der gesundheitlichen Belange des Umweltschutzes, die ihm durch das UBAG oder andere Bundesgesetze zugewiesen werden. Dazu hat es u. a. die Aufgabe, das Bundesumweltministerium in allen Angelegenheiten des Immissions- und Bodenschutzes, der Abfall- und Wasserwirtschaft, der gesundheitlichen Belange des Umweltschutzes, insbesondere bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, bei der Erforschung und Entwicklung von Grundlagen für geeignete Maßnahmen sowie bei der Prüfung und Untersuchung von Verfahren und Einrichtungen zu unterstützen. Nach § 2 Abs. 3 UBAG können Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den genannten Gebieten mit Zustimmung des Bundesumweltministeriums dem UBA zur Erledigung in eigener Zuständigkeit zugewiesen werden, sofern die Übertragung solcher Aufgaben auf andere Bundesbehörden durch Bundesgesetz zugelassen ist oder wird. Die letzte Vorschrift ist relevant, weil das Bundesgesundheitsministerium die TrinkwV 2001 erlassen hat und § 40 des IfSG dem UBA – unbeschadet der allgemeinen Zuständigkeit der Länder für den Vollzug der TrinkwV 2001²¹⁶ – die Befugnis übertragen hat, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln. Diese Aufgabe ist dem UBA auch zur Erledigung in eigener Zuständigkeit zugewiesen (vgl. § 2 Abs. 3 UBAG), nicht nur zur wissenschaftlichen Unterstützung des Umweltministeriums etwa bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (siehe § 2 Abs. 1 Ziff. 1 UBAG).

5.2 Einstufung als allgemein anerkannte Regel der Technik?

Die Leitlinie reagiert darauf, dass mit der 195. Mitteilung des BgVV „Gesundheitliche Beurteilung von Kunststoffen im Rahmen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes“ die XL. Empfehlung zurückgenommen wurde, da sie nicht mehr dem Stand des Wissens und der Technik und den inzwischen gestiegenen Sicherheitsanforderungen entsprach. Die neue Leit-

214 Umweltmedizinischer Informationsdienst 3/2005, 23.

215 Vom 22.7.1974, BGBl. I, 1505, geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 2.5.1996, BGBl. I, 660.

216 Diese Zuständigkeit hat auch zum Erlass einschlägiger Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der TrinkwV 2001 geführt. Vgl. Ausführungshinweise des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg vom 21.5.2004 zur TrinkwV 2001; Hinweise des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz vom 15.10.2002 zur TrinkwV 2001; Ausführungsvorschriften des Berliner Senators für Gesundheit und Soziales vom 10.12.2002 zur Durchführung der Trinkwasserverordnung, ABl. Berlin Nr. 61 vom 20.12.2002, 4968 ff.; Runderlass des Ministeriums für Soziales des Landes Sachsen-Anhalt vom 14.1.2003 mit Ausführungsbestimmungen zur Trinkwasserverordnung, Ministerialblatt Nr. 14 vom 31.3.2003, 156 ff.

linie verwertet die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die gesundheitliche Unbedenklichkeit der für Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser – insbesondere im Zusammenhang mit der Innenrohrsanierung von Hausinstallationen – einsetzbaren Stoffe und stellt dafür eine Positivliste auf. Während der Einsatz der in Teil 1 der Positivliste enthaltenen Stoffe zeitlich nicht eingegrenzt wird, soll der Einsatz der in Teil 2 der Positivliste enthaltenen Stoffe nur noch bis zum 31.12.2006 zulässig sein. Mit dem Teil 2 der Positivliste zielt die Leitlinie auf eine zeitlich eng befristete Übergangsregelung zum Ausstieg aus der Verwendung der nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen bedenklichen Inhaltsstoffe.

Diese Anforderungen sind so anspruchsvoll, dass – ausweislich der Anlage 5 zur Leitlinie – nur acht von 30 Produkten ein Prüfzeugnis erhielten, das über den 31.12.2006 hinausreicht. Und nur für ein einziges Produkt, das für Hausinstallationen – also für Rohre mit DN < 80 mm – im Kalt- und Warmwasserbereich eingesetzt werden kann, ist ein Prüfzeugnis mit der üblichen Laufzeit von fünf Jahren erteilt worden. Dies ist auch das einzige Erzeugnis, das überhaupt für den Einsatz zur Innenrohrsanierung von Hausinstallationen eingesetzt werden kann. Von den übrigen Produkten ist nur ein einziges auch im Warmwasserbereich, also einem Bereich mit erhöhter Migration aus der Beschichtungsoberfläche, zugelassen.

Damit gibt die Leitlinie nicht eine aaRdT wieder, die einem breiten Konsens der Fachwelt entspricht und in der Praxis bereits in weiter Verbreitung eingeführt ist. Sie stellt vielmehr den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen dar, unter denen Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharzen für die Aufbereitung und Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 genügen.

Mit diesen ehrgeizigen Anforderungen zielt die Leitlinie auf ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes. Damit genügt das UBA seinem Auftrag nach § 40 IfSG, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln.

Die Leitlinie genügt auch dem hohen Schutzniveau der TrinkwV 2001. Dieses ergibt sich aus den in ihr enthaltenen Minimierungsgeboten und den ehrgeizigen Grenzwerten, die teilweise an der Grenze der Nachweisbarkeit angesiedelt sind. Die Positivliste gibt Hinweise darauf, welche Inhaltsstoffe bei der Beschichtung verwendet werden dürfen, weil sie nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen der in § 17 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV 2001 formulierten Anforderung entsprechen, in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abzugeben, die den Schutz der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar mindern. Ob eine Migration aus dem zur Beschichtung verwendeten Material nach den aaRdT vermeidbar ist, hat bei der Formulierung der Leitlinie keine Rolle gespielt.

Die Beteiligung interessierter Kreise und auch der Lackindustrie an der Entwicklung der Leitlinie verleihen ihr nicht den Status von aaRdT, weil es noch an der Bewährung in der Praxis fehlt. In prozeduraler Hinsicht wäre neben der Beteiligung aller interessierten Kreise noch ein öffentliches und für alle interessierten Kreise offenes Einspruchsverfahren erforderlich. Diese für die Schaffung aaRdT übliche offene Beteiligungsmöglichkeit dürfte nicht mit dem gesetzlichen Auftrag der Trinkwasserkommission nach § 40 IfSG und dem gerade auf eine ausgewogene Repräsentation wissenschaftlicher und öffentlicher Interessen zielenden Berufungsakt durch das Bundesministerium für Gesundheit vereinbar sein. Auch die Geschäftsordnung der Trinkwasserkommission sieht nur vor, dass an ihren Sitzungen als nicht stimmberechtigte Teilnehmer Vertreter der Bundesministerien für Gesundheit, für Umwelt

und für Verteidigung, des UBA sowie der zuständigen Landesbehörden teilnehmen können. Der wissenschaftliche Auftrag wird auch dadurch unterstrichen, dass der wissenschaftlichen Geschäftsstelle des UBA die wissenschaftliche Organisation und die Durchführung der Sitzungen der Trinkwasserkommission übertragen sind.

Auch die Einbeziehung von DIN-EN-Normen, die mangels anderer Anhaltspunkte als aaRdT einzustufen sind, zur Durchführung der vorgesehenen Tests bei der Prüfung von Beschichtungsmaterialien im Kontakt mit Trinkwasser führt zu keiner anderen Einschätzung.

Das DVGW-Merkblatt W 548 „Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung“ vom April 2005 verweist in Ziff. 4.3, die Vorläufige Prüfgrundlage VP 548 „Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung: Anforderungen und Prüfung“ vom Mai 2004 verweist in Ziff. 3.2 wegen der Anforderungen an das Beschichtungsmaterial in dynamischer Form auf die Leitlinie des Umweltbundesamtes zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser. Aufgrund ihrer Erarbeitung im Zusammenwirken der interessierten Fachkreise gelten die DVGW-Arbeitsblätter als anerkannte Regeln der Technik im Sinne gesetzlicher Regelungen.²¹⁷ Im Unterschied zu ihnen enthalten die DVGW-Merkblätter Festlegungen, die noch nicht den Rang einer anerkannten Regel der Technik beanspruchen können, die aber zum Zwecke der Erprobung in der Praxis empfohlen werden mit dem Ziel, nach entsprechender Bewährung in ein DVGW-Arbeitsblatt oder eine DIN-Norm überführt zu werden.²¹⁸ Vergleichbares gilt für die DVGW-Prüfgrundlagen: Sie enthalten Anforderungen an Erzeugnisse und Verfahren zum Zwecke der Prüfung und Qualitätssicherung, die sich aufgrund der verwendeten Technik der Verallgemeinerung im Sinne einer Norm entziehen oder für die aufgrund der technischen Innovation ein Stand der Technik noch nicht definiert werden kann. Sie werden bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen in DVGW-Arbeitsblätter oder DIN-Normen überführt.²¹⁹ Auch die geschilderten dynamischen Verweise im DVGW-Regelwerk können der UBA-Leitlinie nicht den Status einer aaRdT verleihen. Allerdings ist die ja nur im Konsens aller beteiligten Verkehrskreise mögliche Festlegung neuer technischer Regeln ein wichtiger Schritt dafür, dass aus den neuen Anforderungen eine bewährte Praxis wird. Die Mitwirkung des UBA an der Aktualisierung des DVGW-Regelwerkes und die Einbeziehung der Leitlinie sind entscheidende Voraussetzungen dafür, dass der Übergang zur Bewährung der neuen Anforderungen in der Praxis verkürzt wird.

5.3 Einstufung als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift?

Zu prüfen ist, ob die UBA-Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift im Verhältnis zu § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 einzustufen ist. Nach dieser Vorschrift dürfen für die Neuerrichtung oder die Instandhaltung von Anlagen für die Aufbereitung oder die Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch nur Werkstoffe und Materialien verwendet werden, die in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abgeben, die höher sind als nach den aaRdT unvermeidbar, oder den nach der TrinkwV 2001 vorgesehenen Schutz der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar mindern oder den Geruch oder Geschmack des Wassers verändern. Anders als bei vielen anderen Vollzugsaufgaben im Rahmen der TrinkwV 2001, für die die Verordnung selbst präzise Grenzwerte enthält oder die

217 DVGW-Geschäftsordnung GW 100, Ziff. 2.1, letzter Satz.

218 Ebenda, Ziff. 2.2.

219 Ebenda, Ziff. 2.5.

obersten Landesbehörden durch Ausführungshinweise trotz der weiten Interpretationsspielräume der Verordnung einen einheitlichen Vollzug garantieren können, ist hier die spezifische Expertise gefragt, die dem UBA über die Trinkwasserkommission zur Verfügung steht.

5.3.1 Allgemeine Voraussetzungen normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden. Sie betreffen entweder die Verwaltungsorganisation oder das sachliche Verwaltungshandeln und beruhen auf der Weisungskompetenz der generell vorgesetzten Instanz oder einer durch ein Gesetz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften für bestimmte Sachfragen ermächtigten Behörde.²²⁰

Gesetzesauslegende oder norminterpretierende Verwaltungsvorschriften bestimmen die Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen, insbesondere bei Vorliegen unbestimmter Rechtsbegriffe. Sie geben den nachgeordneten Behörden Interpretationshilfen und sollen eine einheitliche Anwendung der Gesetze gewährleisten.²²¹ Sie sind in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbar und haben für die Gerichte keinen größeren Beweis- und Bindungswert als Stellungnahmen des Schrifttums.²²² *Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften* regeln, in welcher Weise von dem der Verwaltung eingeräumten Ermessen Gebrauch zu machen ist; sie sollen eine einheitliche und gleichmäßige Ermessensausübung sicherstellen und sind gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar.²²³

Im Umwelt- und Technikrecht haben *normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften*²²⁴ eine hohe Bedeutung erlangt. Ursprünglich hatte das BVerwG die Bindungswirkung der TA Luft für Gerichte und Anlagenbetreiber verneint und sie im Voerde-Urteil nur als antizipiertes Sachverständigengutachten in die Beweiserhebung einbezogen.²²⁵ Gegen diese Argumentationsfigur ist zu Recht eingewandt worden, dass die Grenzwerte und sonstigen technischen Standards der TA Luft nicht bloße sachverständig ermittelte Größen, sondern auch politisch wirkende Entscheidungen über Risikoeinschätzung und Zumutbarkeitsgrenzen seien. Im Wyhl-Urteil hat das BVerwG diese umstrittene Argumentationsfigur durch den Begriff der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften ersetzt.²²⁶ Sie füllen aufgrund gesetzlicher Ermächtigung unbestimmte Rechtsbegriffe bzw. „offene“ gesetzliche Tatbestände, die im Umwelt- und Technikrecht häufig verwendet werden, so aus, dass diese Vorschriften unmittelbar vollzugsfähig werden, etwa indem Grenzwerte und Messverfahren festgelegt werden.²²⁷ Eine solche Normkonkretisierung wird in ständiger Rechtsprechung insbesondere bejaht für die nach § 48 BImSchG von der Bundesregierung auf der Grundlage der Anhörung von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft und der für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden (vgl. § 51 BImSchG) mit Zustimmung des

220 Vgl. Maurer 2004, § 24, Rn. 1.

221 Maurer 2004, § 24, Rn. 9.

222 Ossenbühl 2002, § 6, Rn. 47.

223 Maurer 2004, § 24, Rn. 10.

224 Vgl. dazu aus der Rechtsprechung: BVerwGE 72, 300 (320 f.); BVerwGE 107, 338 (340 ff.); BVerwGE 110, 216 (218); BVerwGE 114, 342 (344-346); aus der Literatur: Hill 1989; Erbguth 1989; Gerhardt 1989; Kunert 1989; Di Fabio 1992; Sandler 1993; Rogmann 1998, 190-202; Jarass 1999; Ladeur 2000; Uerpmann 2000; Kautz 2000, 235-239; Faßbender 2002; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2005, 246-248. Kritisch Bull/Mehde 2005, Rn. 238 f. Kritisch: Wolf 1992; Koch 1993, 104-107.

225 BVerwGE 55, 250 (255).

226 BVerwGE 72, 300 (320).

227 Maurer 2004, § 24, Rn. 9, 25a.

Bundesrates erlassenen Verwaltungsvorschriften der TA Luft und der TA Lärm²²⁸ sowie für bestimmte atomrechtliche Verwaltungsvorschriften.²²⁹ Mit ihnen werde die Ausübung des der Verwaltung eingeräumten Beurteilungsspielraums von der Einzelentscheidung im jeweiligen Verwaltungsakt in eine abstrakt generalisierende Regelung vorverlagert, um so die Gleichmäßigkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.²³⁰ Nur gesicherte Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik könnten die Regelungen obsolet werden lassen, wenn sie den ihnen zugrunde liegenden Einschätzungen, Bewertungen und Prognosen den Boden entzögen.²³¹

Unter bestimmten, vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung entwickelten, strengen Anforderungen sind normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften auch für Gerichte verbindlich und dann wie Normen auszulegen. Dazu muss

- ein umfassendes Beteiligungsverfahren stattgefunden haben, dessen Zweck es war, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen,
- höherrangigen Geboten Rechnung getragen worden sein,
- der gegenwärtige Erkenntnis- und Erfahrungsstand berücksichtigt worden sein und
- die in den maßgeblichen Gesetzen und Rechtsverordnungen enthaltenen Wertungen beachtet worden sein.²³²

5.3.2 Anwendung der Kriterien auf die Epoxidharzleitlinie

Die Anwendung der vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Verbindlichkeit normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften für Gerichte auf die Erarbeitung der Epoxidharzleitlinie ergibt folgendes Bild:

Umfassendes Beteiligungsverfahren: Der Verabschiedung der Epoxidharzleitlinie ging ein umfassendes Beteiligungsverfahren und die Einbeziehung naturwissenschaftlich-technischen Sachverständigen voraus. Nach der Rücknahme der XL. Empfehlung „Lacke und Anstrichstoffe für Lebensmittelbehälter und Lebensmittelverpackungen“ des BgVV im Jahr 1998²³³ wurde der Vertreter des Lackverbandes e. V. auf der 4. Sitzung der KTW-AG²³⁴ gebeten, einen Vorschlag für eine polymerspezifische Positivliste für Epoxidharzbeschichtungen vorzulegen. Dazu bildeten Vertreter der betroffenen Industrie unter Beteiligung des Verbandes der Chemischen Industrie, des Verbandes der Deutschen Bauchemie, des Verbandes der kunststoff-erzeugenden Industrie und des Verbandes der Lackindustrie einen Arbeitskreis. Ein Arbeitskreis der KTW-AG erarbeitete die hygienischen Anforderungen und diskutierte die Vorschläge des Industriearbeitskreises mit dessen Vertretern. Eine erste Fassung der Epoxidharzleitlinie wurde im Dezember 2001 auf der Website des UBA vorgestellt. Nach einer Bewährungsphase für die betroffene Industrie und die Prüfstellen wurde die Leitlinie im Jahr 2003 im Bundesgesundheitsblatt veröffentlicht.²³⁵ Das gewählte Vorgehen stellt sicher, dass der

228 Nachweise in BVerwGE 107, 338 (341); siehe auch BVerwGE 114, 342 (344-346).

229 Vgl. BVerwGE 73, 300 (320 f.).

230 Vgl. *Sendler* 1993, 324.

231 BVerwGE 114, 342 (346).

232 *Detterbeck* 2005, Rn. 880; vgl. auch *Sparwasser/Engel/Vosskuhle* 2005, 248.

233 BGesBl. 42 (1998), 182.

234 Gemeinsame Arbeitsgruppe der Trinkwasserkommission des UBA und der Kunststoffkommission des BgVV zur hygienischen Beurteilung von Kunststoffen und anderen nichtmetallischen Materialien im Kontakt mit Trinkwasser.

235 BGesBl. 47 (2003), 797-817.

besondere Sachverstand der Hersteller von Epoxidharzen in die Leitlinie einfließen konnte. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das UBA selbst über Toxikologen verfügt und deswegen auch in der Lage ist, sich ein eigenständiges Bild von der Gefährlichkeit oder Unbedenklichkeit der Bestandteile von Epoxidharzen zu machen. Die Einflussnahme der herstellenden Industrie ist begrenzt, da ein nicht unerheblicher Teil der naturwissenschaftlichen Fragen auf europäischer Ebene bereits vorentschieden wurde. Außerdem gewährleistet die ausgewogene Zusammensetzung der Trinkwasserkommission, dass die Entscheidungsträger nicht einfach nur Anregungen der Industrie übernommen haben. Damit sind die Anforderungen an ein umfassendes Beteiligungsverfahren eingehalten.

Berücksichtigung des Erkenntnis- und Erfahrungsstandes: Das für die Erstellung der Leitlinie gewählte Verfahren stellt auch sicher, dass die verfügbaren Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik berücksichtigt wurden. Das gilt im Hinblick auf die bei den Beschichtungen zum Einsatz kommenden Inhaltsstoffe, die eingesetzten Verfahren zur Überprüfung der Migration, die Orientierung am erreichten Fortschritt bei der Erarbeitung des European Acceptance Scheme (EAS) und die enge zeitliche Befristung der Gültigkeitsdauer eines Prüfzeugnisses für den Fall, dass weniger unbedenkliche Stoffe eingesetzt werden oder bestimmte Überprüfungen nicht stattfinden konnten.

Beachtung der gesetzlichen Wertungen: Um Verbindlichkeit zu erlangen, muss die Leitlinie auch die zugrunde liegenden rechtlichen Wertungen berücksichtigen. Nach § 37 IfSG muss Wasser für den menschlichen Gebrauch so beschaffen sein, dass durch seinen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit nicht zu besorgen ist. Dieser Besorgnisgrundsatz drückt eine entschiedene Vorsorgeorientierung beim Schutz des Trinkwassers aus. Nach § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 dürfen für die Neuerrichtung oder die Instandhaltung von Anlagen für die Aufbereitung oder Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch nur Werkstoffe oder Materialien verwendet werden, die in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abgeben, die höher sind als nach den aaRdT unvermeidbar, oder den Schutz der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar mindern, oder den Geschmack des Wassers verändern. Die Leitlinie genügt der Vorsorgeorientierung dieser rechtlichen Grundlagen sowohl bezüglich der hygienischen als auch der technischen Anforderungen für die Erteilung eines Prüfzeugnisses. Für die Testverfahren berücksichtigt die Leitlinie die von der Europäischen Normungsorganisation (CEN) erarbeiteten Migrations-testverfahren, um zu erreichen, dass bei Inkraftsetzung des European Acceptance Scheme (EAS) Epoxidharzbeschichtungen, die nach der Leitlinie erfolgreich geprüft wurden, den neuen Anforderungen bereits weitgehend entsprechen. Sie strebt insgesamt ein hohes Gesundheitsschutzniveau an und entspricht damit den gesetzlichen Wertungen.

Beachtung höherrangiger Gebote: Die Leitlinie verstößt nicht gegen höherrangige Gebote, wie den Gleichbehandlungs- oder den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, und enthält keine willkürlichen Elemente. Wegen der Veröffentlichung und der frühzeitigen Beteiligung der Industrie entspricht das Verfahren des Zustandekommens auch rechtsstaatlichen Geboten.

Das BVerwG hat im April 2005 entschieden, dass die in der Mitteilung 20 der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall enthaltenen Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen als „Empfehlungen eines sachkundigen Gremiums“ keine normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften sind und damit weder für die zuständigen Behörden noch für Gerichte verbindliche Geltung beanspruchen können.²³⁶ Gleiches gelte für

236 BVerwG, Urteil des 7. Senats vom 14.4.2005, Az.: 7 C 26/03, Rn. 23; vgl. dazu *Dombert* 2005.

die vom Länderausschuss Bergbau erarbeiteten Anforderungen an die stoffliche Verwertung von Abfall im Bergbau über Tage. Beide Gremien können an die Länder gerichtete Empfehlungen ausarbeiten, haben aber keine eigene Rechtssetzungskompetenz. Eine Einstufung ihrer Arbeitsergebnisse als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift kommt erst in Betracht, wenn sie von den Ländern als Verwaltungsvorschrift oder Runderlass umgesetzt wurden. Das UBA hat mit der Verabschiedung der Epoxidharzleitlinie auf der Grundlage der geschilderten vorbereitenden Arbeiten der Trinkwasserkommission eine von ihr als der zuständigen Verwaltungsbehörde zu verantwortende abstrakt-generelle Regelung zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser getroffen.

Damit erfüllt die Epoxidharzleitlinie alle von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien, um als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift eingestuft werden zu können.

5.3.3 Kompetenz des UBA zum Erlass von Verwaltungsvorschriften?

Allerdings ist zu bedenken, dass die Rechtsprechung ihre Kriterien zu Fallkonstellationen entwickelt hat, in denen die Kompetenz zum Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften völlig unbestritten war. Das ist hier aber gerade nicht der Fall. Zwar können Verwaltungsvorschriften auch die Beziehungen von Behörden zu Bürgern betreffen, also z. B. beschreiben, wann eine „erhebliche Gefahr“ vorliegt. Doch können Bundesorgane (wie das UBA) gegenüber Landesbehörden (wie den Gesundheitsämtern) nur unter einschränkenden Voraussetzungen Verwaltungsvorschriften erlassen, weil diese ihnen nicht nachgeordnet und ihnen gegenüber nicht verantwortlich sind. Für Verwaltungsvorschriften des Bundes, die sich an Landesbehörden richten, bedarf es ausdrücklicher und zweifelsfreier gesetzlicher Ermächtigungen. Diese sehen regelmäßig zum Ausgleich zu dem Eingriff in die Rechte der Länder als verfahrensrechtliche Voraussetzung die Zustimmung des Bundesrates vor. Neben dem prominenten Beispiel des § 48 BImSchG, der maßgeblichen Rechtsgrundlage für die TA Luft und die TA Lärm, sind hier auch § 5 IfSG und § 70 Abs. 5 IfSG zu nennen. § 5 IfSG ermächtigt die Bundesregierung, durch allgemeine Verwaltungsvorschrift mit Zustimmung des Bundesrates einen Plan zur gegenseitigen Information von Bund und Ländern in epidemisch bedeutsamen Fällen zu erstellen.²³⁷ Nach § 70 Abs. 3 IfSG kann die Bundesregierung durch allgemeine Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, inwieweit sich die Gesundheitsämter und die zuständigen Stellen der Bundeswehr von dem Auftreten oder dem Verdacht des Auftretens einer übertragbaren Krankheit gegenseitig zu benachrichtigen und inwieweit sie sich bei den Ermittlungen gegenseitig zu unterstützen haben.

§ 40 IfSG enthält keine solche Ermächtigung. Weder wird der Begriff „Verwaltungsvorschrift“ verwendet noch liest sich die gesamte Norm als ein Auftrag zum Erlass (unter-)gesetzlicher Regelungen. Dem UBA wird die Aufgabe zugewiesen, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln. Diese sollen in erster Linie dazu dienen, die Behörden der Länder, die für die Durchführung der einschlägigen Vorschriften des IfSG und der entsprechenden Verordnungen zuständig sind, sowie die sonstigen beteiligten Fachkreise durch konzeptionelle Expertisen zu unterstützen. Die fachlichen Expertisen sollen darüber hinaus wichtige Grundlagen für gesundheitspolitische Maßnahmen von Bund und Ländern liefern.²³⁸ Die Betonung liegt auf der Erarbeitung fachlicher Expertisen und konzeptioneller Grundlagen zur

237 Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift für ein Bund-Länder-Informationsverfahren in epidemisch bedeutsamen Fällen nach § 5 des Infektionsschutzgesetzes v. 25.4.2002, BAnz. Nr. 89, S. 10551.

238 Vgl. Bales/Baumann/Schnitzler 2003, S. 265.

Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten. Auch die amtliche Begründung²³⁹ spricht in keiner Weise davon, dass verbindliche Regelungen erlassen werden sollen. Durch § 40 IfSG sollen die seit vielen Jahren arbeitenden Kommissionen, die sich mit der Bewertung und Einstufung von Stoffen im Wasser, die die menschliche Gesundheit gefährden können, beschäftigen, so für den Bereich Trinkwasser die „Trinkwasserkommission“ und für den Bereich Schwimm- und Badewasser die „Badewasserkommission“, wegen der besonderen Bedeutung ihrer Empfehlungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Die Kommissionen sollen als unabhängige Expertengremien arbeiten und die Fachexpertise des Umweltbundesamtes ergänzen und unterstützen. Dagegen heißt es in der amtlichen Begründung zu § 5 IfSG: „Ein rasches und koordiniertes Reagieren der Gesundheitsbehörden von Bund und Ländern erfordert abgestimmte Vorgehensweisen unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.“²⁴⁰

Daraus folgt: Zwar erfüllt die Epoxidharzleitlinie des UBA die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. § 40 IfSG ermächtigt das UBA allerdings nicht zum Erlass normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften. Die Epoxidharzleitlinie ist folglich nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen. Damit braucht auch nicht erörtert zu werden, ob ihr als solcher eine unmittelbare, die Bürger betreffende rechtliche Außenwirkung zukommt.

5.4 Außenwirkung der Epoxidharzleitlinie

Die Epoxidharzleitlinie nennt nicht ausdrücklich einen bestimmten Adressatenkreis. Sie soll zur Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser herangezogen werden und stellt den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen dar, unter den Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharz für die Aufbereitung und Verteilung von Trinkwasser den Anforderungen des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 entsprechen. Damit konkretisiert sie das in § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 enthaltene Minimierungsgebot für einen großen Kreis von Institutionen und Personen. Dazu zählen neben den Herstellern und Einführern von Beschichtungsmaterialien für Anlagen und Leitungen im Kontakt mit Trinkwasser die Anbieter von Beschichtungsverfahren, mögliche Auftraggeber für Sanierungs- und Installationsarbeiten, Wasserversorgungsunternehmen, die Gremien zur Festlegung einschlägiger technischer Regeln, Zertifizierungs- und Prüfstellen sowie Gesundheitsämter. Ihnen allen werden Wege aufgezeigt, wie sie bei dem derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik dem Minimierungsgebot des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 genügen können. Nach Regelungsgehalt und Regelungsintention genügt es nicht, mit der Leitlinie nur den Gesundheitsämtern Kriterien zur Beurteilung von Beschichtungsmaterialien und -verfahren an die Hand zu geben und auf deren mittelbare Außenwirkung zu vertrauen. Es geht vielmehr um die verlässliche Koordination der Handlungsbeiträge aller genannten Personen und Institutionen: Die Entwickler und Anbieter von Beschichtungsmaterialien müssen erfahren, unter welchen Bedingungen ihre Beschichtungsstoffe zum Einsatz gelangen können. Die Anbieter von Sanierungs- und Installationsarbeiten müssen wissen, welche Materialien und Arbeitsverfahren sie einsetzen dürfen und welche Überprüfungen sie vornehmen müssen. Wasserversorgungsunternehmen und Eigentümer von Hausinstallationen sollen Klarheit darüber haben, welche Anforderungen bei der Auftragsvergabe sie stellen können. Regelsetzende Gremien benötigen klare

239 Abgedruckt bei *Bales/Baumann/Schnitzler* 2003, 264 f.

240 Abgedruckt bei *Bales/Baumann/Schnitzler* 2003, 36.

Hinweise, welche hygienischen Ziele mit Hilfe der zu erarbeitenden oder zu aktualisierenden Regelwerke erreichbar sein müssen. Zertifizierungs- und Prüfstellen benötigen eindeutige Hinweise, die Erfüllung welcher Anforderungen zu prüfen und zu bestätigen ist.

5.5 Auf dem Weg zu einer allgemein anerkannten Regel der Technik

Die Besonderheit der Rohrrinnensanierung durch Epoxidharzbeschichtungen besteht darin, dass die Beschichtung direkt am Ort erfolgt; das Mischen der Komponenten des Beschichtungsstoffs und das Einbringen in das zuvor gereinigte Rohrleitungssystem geschieht unter Baustellenbedingungen. Um die Trinkwassergüte im sanierten System zu erhalten, sind über die Anforderungen der UBA-Leitlinie an die Ausgangsmaterialien hinaus spezifische, detaillierte Vorgaben an die Qualifizierung des Anwenders, an die Leistungsfähigkeit des Beschichtungsverfahrens und an die Kontrolle des Sanierungserfolges erforderlich. Sie sind niedergelegt in drei eng miteinander verflochtenen Technischen Regeln der DVGW, nämlich der Vorläufigen Prüfgrundlage VP 548 – Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung – Anforderungen und Prüfung (Mai 2004), dem Merkblatt W 548 – Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung (April 2005) und dem Arbeitsblatt W 545 – Qualifikationskriterien für Fachfirmen zur Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung (April 2005).

Der förmliche Status dieser eng aufeinander bezogenen Dokumente zeigt, dass für die Rohrrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen mittels Epoxidharzbeschichtung zwar noch keine umfassende aaRdT besteht, aber bereits ein erhebliches Stück des Weges dorthin zurückgelegt ist: Die Epoxidharzleitlinie des UBA gibt für die bei der Sanierung einzusetzenden Werkstoffe und Materialien den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik an. Die Vorläufige Prüfgrundlage VP 548, die zusammen mit dem Merkblatt W 548 und dem Arbeitsblatt W 545 gilt, enthält Prüfanforderungen, die sich aufgrund der verwendeten Technik der Verallgemeinerung im Sinne einer Norm entziehen oder für die aufgrund der technischen Innovation ein Stand der Technik noch nicht definiert werden kann. Das Merkblatt W 548 enthält Festlegungen, die noch nicht den Rang einer anerkannten Regel der Technik beanspruchen können, die aber zum Zwecke der Erprobung in der Praxis empfohlen werden mit dem Ziel, nach entsprechender Bewährung in ein DVGW-Arbeitsblatt oder eine DIN-Norm überführt zu werden. Das Arbeitsblatt W 545 gilt aufgrund seiner Erarbeitung im Zusammenwirken mit den interessierten Fachkreisen im geordneten öffentlichen Verfahren als anerkannte Regel der Technik.

Nach dem Arbeitsblatt W 545²⁴¹ müssen sich die Sanierungsunternehmen schriftlich verpflichten, ausschließlich zertifizierte Materialien und Sanierungsverfahren nach DVGW VP 548 zu verwenden bzw. anzuwenden.²⁴² Fachfirmen dürfen nur Beschichtungsmaterialien und Sanierungsverfahren entsprechend deren Verarbeitungsrichtlinien einsetzen, die eine gültige Zertifizierung nach DVGW VP 548 besitzen.²⁴³ Der Fachbetrieb hat die Beherrschung des Sanierungsverfahrens anhand einer erfolgreich durchgeführten Sanierung eines Prüfbaumes gemäß DVGW VP 548 durch den Prüfbericht eines anerkannten Prüflaboratoriums zu erbringen.²⁴⁴ Die frühe Entwicklungsphase dieses Sanierungsverfahrens schlägt sich auch darin nie-

241 Dieses Arbeitsblatt legt für Unternehmen, die Rohrrinnensanierungen in der Trinkwasser-Installation mittels Epoxidharzinnenbeschichtung durchführen, die personellen und fachspezifischen Anforderungen fest.

242 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 4.1, 4. Spiegelstrich.

243 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 7 Satz 1.

244 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 5.2 Abs. 1.

der, dass die sanierten Installationen jährlich zu überprüfen sind;²⁴⁵ bei Beanstandungen hat das Prüflaboratorium den Verfahrensentwickler und die Zertifizierungsstelle zu informieren.²⁴⁶ Die verantwortliche Fachkraft muss jährlich die Teilnahme an einem Erfahrungsaustausch des Verfahrensentwicklers nachweisen.²⁴⁷ Das Beschichtungsmaterial muss der UBA-Leitlinie für den Bereich A 1 im Warm- und Kaltwasserbereich entsprechen.²⁴⁸ Zeigt die abschließende Überprüfung, dass die Anforderungen der Leitlinie nicht erfüllt sind, darf das sanierte Leitungssystem nicht zur Trinkwassernutzung übergeben werden; die schriftliche Information der Verbraucher ist sicherzustellen.²⁴⁹ Bei der Baumusterprüfung ist hinsichtlich der hygienischen Anforderungen die Epoxidharzleitlinie des UBA einzuhalten.²⁵⁰

Die Verabschiedung der UBA-Leitlinie und der Verweis auf sie im DVGW-Regelwerk führen schon jetzt dazu, dass der Einsatz solcher Inhaltsstoffe, die nicht in der Positivliste der Anlage 1 zur Leitlinie enthalten sind, nicht mehr als anerkannte Regel der Technik gelten kann. Ihm ist nämlich durch die UBA-Leitlinie und durch das DVGW-Regelwerk die allgemeine Anerkennung entzogen worden. Wenn es im Rechtsstreit darum geht, die Verunreinigung des Trinkwassers nach der Durchführung einer Rohrrinnensanierung zu prüfen, ist die UBA-Leitlinie als Beweismittel berücksichtigungsfähig und erhöht die Darlegungslast des Unternehmens, das die Sanierung durchgeführt hat, ohne sie zu berücksichtigen. Die Gesundheitsämter können die Anforderungen der Epoxidharzleitlinie zugrunde legen, wenn sie wegen aufgetretener oder vermuteter Verunreinigungen des Trinkwasser nach durchgeführten Sanierungen Hausinstallationen überprüfen. Schließlich steht es Wasserversorgungsunternehmen frei, den Pflichtenkatalog der Unternehmen, die in das Installateurverzeichnis aufgenommen worden sind oder werden wollen, um die Verpflichtung zu ergänzen, Rohrrinnensanierungen von Trinkwasser-Installationen durch Epoxidharzbeschichtung nur unter Beachtung der Epoxidharzleitlinie des UBA und der genannten einschlägigen Technischen Regeln der DVGW durchzuführen.

5.6 Notifizierungspflicht

Auch wenn die Epoxidharzleitlinie nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen ist, könnte eine Verpflichtung zur Notifizierung gegenüber der Europäischen Kommission bestehen. Die Festlegung bestimmter Grenzwerte und die Kategorisierung bestimmter Materialien in Listen ist als „technische Vorschrift“ regelmäßig notifizierungspflichtig.²⁵¹

Um die Transparenz nationaler Regelungsvorhaben zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 der Richtlinie 98/34/EG²⁵² der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift zu übermitteln. Sofern es sich lediglich um eine *vollständige* Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt, reicht die Mitteilung aus, um welche Norm es sich handelt. Die Epoxidharzleitlinie ist nach

245 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 10.3.

246 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 10.4.

247 DVGW-Arbeitsblatt W 545, Ziff. 5.1 Abs. 4 Satz 1.

248 DVGW-Merkblatt W 548, Ziff. 4.3.

249 DVGW-Merkblatt W 548, Ziff. 8.3 Abs. 1 Sätze 4 und 5.

250 DVGW-VP 548, Ziff. 3.2.

251 Vgl. *Giesberts/Hilf* 1999, 170.

252 Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.6.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 204 v. 21.7.98, 37-48, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.7.1998, ABl. L 217 v. 5.8.98, 18 ff.

einem umfassenden Beteiligungsverfahren und der Einbeziehung naturwissenschaftlich-technischen Sachverständes verabschiedet worden.²⁵³ Bei dem umfangreichen und originär entwickelten Text mit seinen langen Anhängen handelt es sich nicht nur um die vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm. Die Kommission ist gleichzeitig in einer Mitteilung über die Gründe zu unterrichten, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor.²⁵⁴ Der Text der Epoxidharzleitlinie informiert ausreichend über ihre Hintergründe und Ziele.

Technische Vorschriften sind definiert als „technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften (...), einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder *de facto* für das Inverkehrbringen (...) oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie (...) die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses (...) verboten werden“.²⁵⁵ Die Epoxidharzleitlinie enthält technische Spezifikationen für die Verwendung von Beschichtungsstoffen im Kontakt mit Trinkwasser. Zwar trifft die in Ziff. 1.1 der derzeitigen Fassung enthaltene Aussage, die Leitlinie sei keine Rechtsnorm und deshalb unverbindlich, zu, doch kommt ihr wegen der hohen Signalwirkung der Positivliste *de facto* Verbindlichkeit zu. Technische *De-facto*-Vorschriften sind solche technischen Spezifikationen, deren Einhaltung nicht durch einen staatlichen formellen und verbindlichen Rechtsakt vorgeschrieben, zu deren Einhaltung staatliche Organe aber anhalten. Sie werden wegen der ähnlichen Auswirkungen, die sie auf den Handel haben können, hinsichtlich der Notifizierungspflicht den rechtlich verbindlichen Vorschriften gleichgestellt.²⁵⁶ Von den drei in Art. 1 Ziff. 11 Abs. 2 der Richtlinie 98/34/EG in einer nicht abschließenden Liste genannten Varianten trifft noch am ehesten die erste zu: „Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaates, in denen entweder auf technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften (...) verwiesen wird und deren Einhaltung eine Konformität mit den durch die genannten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Bestimmungen vermuten lässt“. Die Einhaltung der UBA-Leitlinie führt zu der Vermutung der Konformität des zur Innenrohrsanierung gewählten Verfahrens mit den Anforderungen des § 17 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV 2001 an Materialien und Werkstoffe in Kontakt mit Trinkwasser.

Nach den ersten beiden Spiegelstrichen des Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG entfällt eine Notifizierungspflicht, wenn die betreffende Rechts- und Verwaltungsvorschrift verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakten, mit denen technische Spezifikationen in Kraft gesetzt werden, nachkommen. Das Gleiche gilt für die Erfüllung von Verpflichtungen aus einem internationalen Übereinkommen.

Nach dem 1. Halbsatz des Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die bei der Aufbereitung oder der Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch verwendeten Stoffe oder Materialien für Neuanlagen und die mit solchen Stoffen oder Materialien für Neuanlagen verbundenen Verunreinigungen in Wasser für den menschlichen Gebrauch nicht in Konzentrationen zurückbleiben, die höher sind als für ihren Verwendungszweck erforder-

253 Vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen unter 5.3.2 zum umfassenden Beteiligungsverfahren.

254 Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 der Richtlinie 98/34/EG.

255 Art. 1 Ziff. 11 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG.

256 Europäische Kommission 2005, 31.

lich, und den im Rahmen dieser Richtlinie vorgesehenen Schutz der menschlichen Gesundheit nicht direkt oder indirekt mindern. § 17 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV 2001 geht darüber hinaus und regelt Anforderungen für Materialien und Werkstoffe in Kontakt mit Trinkwasser auch für die Instandhaltung bestehender Anlagen. In der Leitlinie des UBA geht es ausschließlich um die Sanierung bestehender Anlagen. Sie setzt daher nicht die Anforderungen des 1. Halbsatzes von Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG um.

Die Anforderungen an Materialien, Rohrleitungen und Armaturen, die mit Trinkwasser in Kontakt kommen, werden grundsätzlich in Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 der Bauproduktenrichtlinie²⁵⁷ (BPR) behandelt. Gemäß dem 2. Halbsatz des Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG müssen die Grundlagendokumente und die technischen Spezifikationen den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie entsprechen. Nach der grundlegenden Anforderung zu Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz muss ein Bauwerk derart entworfen und ausgeführt sein, dass die Hygiene und die Gesundheit der Bewohner und der Anwohner durch bestimmte nicht abschließend aufgezählte Einwirkungen nicht gefährdet werden. Zu diesen Einwirkungen zählen auch Wasser- oder Bodenverunreinigung oder -vergiftung.²⁵⁸ Nach den Ziffern 3.3.2.1 und 3.3.2.2 des Grundlagendokuments Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ sind zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher alle Maßnahmen zu treffen, um Verunreinigungen des Trinkwassers durch mineralische oder organische Schadstoffe aus Bauteilen, die mit Wasser in Berührung kommen, zu vermeiden.²⁵⁹ Bisher gibt es keine harmonisierten europäischen Normen oder europäische technische Zulassungen zu Anforderungen für Materialien und Werkstoffe in Kontakt mit Trinkwasser.

Damit kann nicht geltend gemacht werden, die Epoxidharzleitlinie komme verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakten nach. Dass sie in ihrer Einzelausgestaltung weitgehend gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt, reicht dazu nicht aus. Die Ausnahmeregelung des Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG greift dann nicht, wenn ein Gemeinschaftsrechtsakt durch Maßnahmen umgesetzt wird, die von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sein können, oder wenn umzusetzende Bestimmungen durch Vorschriften rein nationalen Ursprungs ergänzt werden.²⁶⁰ In der Rechtssache C-443/98 „Unilever“ hat der EuGH ausgeführt, eine Berufung auf Art. 10 der Richtlinie 98/34/EG sei nicht möglich, wenn eine Bestimmung einer Richtlinie den Mitgliedstaaten hinreichend großen Handlungsspielraum lasse.²⁶¹ Diese restriktive Auslegung hat der EuGH im Jahr 2002 bestätigt; es ging um die Einführung eines Systems vorheriger behördlicher Genehmigungen, die in der Richtlinie 95/47/EG über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen nicht vorgesehen war.²⁶²

Der Entwurf²⁶³ der Leitlinie hätte also der Europäischen Kommission notifiziert werden müssen. Soweit ersichtlich,²⁶⁴ ist eine solche Mitteilung bisher unterblieben. Die Notifizierung

257 Richtlinie 89/1206/EWG des Rates v. 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. L 40 v. 11.2.1989, 12 ff., zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.9.2003, ABl. L 284 v. 31.10.2003

258 Ausführlicher dazu unter 9.1.

259 Ausführlicher dazu unter 9.3.

260 Vgl. *Europäische Kommission* 2005, 56.

261 EuGH, Urteil v. 26.9.2000, Rs. C-443/98 – Unilever, Slg. I-7535.

262 EuGH, Urteil v. 22.1.2002, Rs. C-390/99 – Canal Satélite Digital SL, Slg. I-607.

263 Der Entwurf einer technischen Vorschrift ist definiert als „Wortlaut einer technischen Spezifikation oder einer sonstigen Vorschrift (...), einschließlich Verwaltungsvorschriften, der ausgearbeitet worden ist, um

sollte, auch wenn es sich, wie die voranstehenden Darlegungen zeigen, um einen Grenzfall handelt, aus Anlass der nächsten Änderung der Leitlinie nachgeholt werden. Zur Notifizierung ist der Entwurf auf der ersten Seite um eine Fußnote mit dem folgenden Text zu ergänzen:

„Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204, S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20 Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217, S. 18) sind beachtet worden.“

Jenseits der rechtlichen Verpflichtung zur Notifizierung, wenn auch in einem Grenzfall, sind ergänzend zwei weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Die BPR soll wie andere Richtlinien nach der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung in den Bereichen, in denen die Beseitigung von Handelshemmnissen nicht im Wege der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit voneinander abweichender Regelungen erfolgen kann, wesentliche Anforderungen an die Sicherheit oder an andere Belange im Interesse des Gemeinwohls festlegen; das in den Mitgliedstaaten bereits bestehende und begründete Schutzniveau darf dabei nicht verringert werden.²⁶⁵ Die Epoxidharzleitlinie des UBA markiert ein solches hohes Schutzniveau. Aus Sicht der Kommission sind nur notifizierte Vorschriften zur Bestimmung des nationalen Schutzniveaus heranzuziehen. Unterschiedliche Schutzniveaus, die gegebenenfalls auf einzelstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene bestehen, sind bei der Ausarbeitung technischer Spezifikationen zu berücksichtigen.²⁶⁶ Die Notifizierung ist also ein Mittel zur Wahrung des nationalen Schutzniveaus.
- Die Notifizierung der Epoxidharzleitlinie könnte neben der Kommission auch den anderen Mitgliedstaaten zeigen, dass es möglich ist, schon jetzt den mit dem EAS on Paper Interim Report auf europäischer Ebene erreichten Konsens praktisch und ohne Schaffung neuer Handelshemmnisse auszufüllen.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass Deutschland für Bauprodukte in den Jahren 2005 und 2006 der Kommission drei Dokumente notifiziert hat, die in Zielsetzung und Regelungsgehalt mit der Epoxidharzleitlinie des UBA vergleichbar sind, nämlich:

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitfaden nachhaltiges Bauen im Gebäudebestand. Entwurf, April 2006²⁶⁷;

diese als technische Vorschrift festzuschreiben oder letztlich festschreiben zu lassen, und der sich im Stadium der Ausarbeitung befindet, in dem noch wesentliche Änderungen möglich sind“, Art. 1 Ziff. 11 der Richtlinie 98/34/EG.

264 Dazu wurde die unter <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/about/index_de.htm> zugängliche Datenbank TRIS (Technical Regulation Information System) überprüft.

265 4. Erwägungsgrund der Richtlinie 89/106/EWG.

266 Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/106/EWG.

267 Der Leitfaden soll eine Hilfestellung zur Gebäudebewirtschaftung, Instandhaltung und Instandsetzung darstellen. Er stützt sich im Wesentlichen auf vorhandene technische Normen bzw. führt diese zielgerecht zusammen. Kerninhalt sind Zielformulierung, Definition und Festlegung von Standards im Planungsprozess hinsichtlich der Instandhaltungs- und Modernisierungsstrategie für eine nachhaltige Nutzung von Gebäuden. Der Leitfaden gilt als erforderlich, um bundeseinheitliche Anforderungen zur Sicherung der Qualität von planerischen, baulichen und betrieblichen Leistungen stellen zu können, die von der Bauverwaltung zu erbringen sind.

- DIBt, Grundsätze zur Bewertung der Auswirkungen von Bauprodukten auf Boden und Grundwasser. Entwurf, Januar 2006²⁶⁸;
- DIBt, Grundsätze zur gesundheitlichen Bewertung von Bauprodukten. Entwurf, April 2005²⁶⁹.

Die Notifizierung soll es der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten ermöglichen, im Interesse der Verhinderung von Handelshemmnissen zu dem Entwurf Bemerkungen vorzubringen, die der notifizierende Mitgliedstaat bei der weiteren Ausarbeitung der technischen Vorschrift so weit wie möglich zu berücksichtigen hat.²⁷⁰ Der Entwurf einer technischen Vorschrift darf frühestens drei Monate nach Eingang der Notifizierung bei der Kommission angenommen werden.²⁷¹ Die Stillhaltefrist verdoppelt sich auf sechs Monate, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat innerhalb von drei Monaten eine ausführliche Stellungnahme abgibt, der zufolge die geplante Maßnahme Elemente enthält, die den freien Warenverkehr im Rahmen des Binnenmarktes beeinträchtigen können.²⁷² Teilt die Kommission ihre Absicht mit, für den gleichen Gegenstand eine Richtlinie, eine Verordnung oder eine Entscheidung vorzuschlagen oder zu erlassen, weitet sich die Frist sogar auf zwölf Monate aus.²⁷³ Die gleiche Verlängerung tritt ein, wenn die Kommission mitteilt, dass der Entwurf der technischen Vorschrift einen Gegenstand betrifft, für welchen dem Rat ein Vorschlag für eine Richtlinie, eine Verordnung oder eine Entscheidung vorgelegt worden ist.²⁷⁴ Die genannten Stillhaltefristen würden dann entfallen, wenn das UBA aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden wären und sich auf den Schutz der menschlichen Gesundheit bezögen, gezwungen wäre, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Zeit technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen.²⁷⁵ Selbst eine solche – hier nicht gegebene – dringliche Situation hätte die Notifizierungspflicht nicht entfallen lassen.²⁷⁶

Zielt der Entwurf einer technischen Vorschrift insbesondere darauf ab, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines Stoffes, einer Zubereitung oder eines chemischen Erzeugnisses aus Gründen des Gesundheits-, Verbraucher- oder Umweltschutzes einzuschränken, so ist zusätzlich eine Zusammenfassung aller zweckdienlichen Angaben über die betroffenen Stoffe, Zubereitungen oder Erzeugnisse sowie Angaben über die zu erwartenden Auswirkungen dieser Maßnahme auf Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz zu übermitteln.²⁷⁷ Zwar zielt die Epoxidharzleitlinie darauf, die Verwendung solcher Epoxidharze zu verhindern, die zu einer vermeidbaren Belastung des Trinkwassers führen können. Doch sind die zusätzlichen Mitteilungspflichten auf solche Fälle zugeschnitten, in denen bestimmte Stoffe oder Erzeugnisse verboten oder in ihrer Verwendung beschränkt werden sollen, um stoff- bzw. produkt-

268 Die Grundsätze sollen als Grundlage dienen für die Bewertung von Bauprodukten hinsichtlich der Abwehr von schädlichen Bodenveränderungen und/oder einer schädlichen Veränderung der Beschaffenheit des Grundwassers bei der Erteilung allgemeiner bauaufsichtlicher Zulassungen durch das DIBt.

269 Die Grundsätze sollen als Grundlage dienen für die gesundheitliche Bewertung von Bauprodukten in Innenräumen bei der Erteilung allgemeiner bauaufsichtlicher Zulassungen durch das DIBt.

270 Vgl. Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 98/34/EG.

271 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG.

272 Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 der Richtlinie 98/34/EG.

273 Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 98/34/EG.

274 Art. 9 Abs. 4 der Richtlinie 98/34/EG.

275 Vgl. Art. 9 Abs. 7 UAbs. 1 der Richtlinie 98/34/EG.

276 Vgl. Art. 9 Abs. 7 UAbs. 2 der Richtlinie 98/34/EG.

277 Vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 4 der Richtlinie 98/34/EG.

spezifische Risikoinformationen zu übermitteln. Das passt nicht zu der mit der Epoxidharzleitlinie beabsichtigten Erstellung und kontinuierlichen Fortschreibung von Positivlisten der Ausgangsstoffe für Epoxidharzbeschichtungen.

Ein Verstoß gegen die Mitteilungspflicht kann nach der vom EuGH bestätigten Rechtsauffassung der Kommission²⁷⁸ – abgesehen von der durch die Kommission zu verfolgenden Vertragsverletzung – zur Unanwendbarkeit der betreffenden Vorschrift führen. Privatpersonen können geltend machen, dass nicht notifizierte technische Vorschriften, deren Beachtung von ihnen verlangt wird, ihnen gegenüber nicht angewendet werden können.²⁷⁹

5.7 Zusammenfassung

Die Epoxidharzleitlinie des UBA stellt den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen dar, unter denen Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharzen für die Aufbereitung und Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen des § 17 Abs. 1 der TrinkwV 2001 entsprechen. Für alle Beteiligten konkretisiert sie das Minimierungsgebot der TrinkwV. Wegen des sehr hohen Anforderungsniveaus gibt sie nicht eine aaRdT wieder, die einem breiten Konsens der Fachwelt entspräche und in der Praxis bereits in weiter Verbreitung eingeführt wäre. Die Beteiligung interessierter Kreise an ihrer Entwicklung verleiht der Leitlinie nicht den Status von aaRdT, weil es noch an der Bewährung in der Praxis fehlt.

Mit diesen ehrgeizigen Anforderungen zielt die Leitlinie auf ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes. Damit genügt das UBA seinem Auftrag nach § 40 IfSG, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln. Die Leitlinie genügt auch dem hohen Schutzniveau der TrinkwV 2001. Dieses ergibt sich aus den in ihr enthaltenen Minimierungsgeboten und den ehrgeizigen Grenzwerten.

Um die Trinkwassergüte im sanierten System zu erhalten, sind über die Anforderungen der UBA-Leitlinie an die Ausgangsmaterialien hinaus spezifische, detaillierte Vorgaben an die Qualifizierung des Anwenders, an die Leistungsfähigkeit des Beschichtungsverfahrens und an die Kontrolle des Sanierungserfolges in drei eng miteinander verflochtenen Technischen Regeln der DVGW niedergelegt. Ihr förmlicher Status zeigt, dass für die Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen mittels Epoxidharzbeschichtung zwar noch keine umfassende aaRdT besteht, aber bereits ein erhebliches Stück des Weges dorthin zurückgelegt ist. Die Verabschiedung der UBA-Leitlinie und der Verweis auf sie im DVGW-Regelwerk führen schon jetzt dazu, dass der Einsatz der alten Inhaltsstoffe nicht mehr als anerkannte Regel der Technik gelten kann. Ihm ist nämlich durch die UBA-Leitlinie und durch das DVGW-Regelwerk die allgemeine Anerkennung entzogen worden.

Zwar erfüllt die Epoxidharzleitlinie des UBA die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. Zu deren Erlass ermächtigt allerdings § 40 IfSG das UBA nicht. Die Epoxidharzleitlinie ist folglich nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift einzustufen.

278 Mitteilung der Kommission betreffend die Nichteinhaltung gewisser Bestimmungen der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. C 245 v. 1.10.1986, 4.

279 EuGH, Urteil v. 30.4.1996, Rs. C-194/94 – CIA Security International, Slg. I-2201; Urteil v. 16.6.1998, Rs. C-226/97 – Lemmens, Slg. I-3711.

Bisher ist die erforderliche Notifizierung der Leitlinie bei der Europäischen Kommission unterblieben; dies ist aus Anlass der nächsten Überarbeitung nachzuholen, um zu vermeiden, dass ihre Unanwendbarkeit geltend gemacht wird. Auch wenn es sich um einen Grenzfall handelt, sollte die Notifizierung erfolgen, um das hohe nationale Schutzniveau anzuzeigen.

6. Vergleichende Übersicht über Leitlinien und Empfehlungen des UBA

Folgende Tabellen geben einen Überblick über die Amtlichen Mitteilungen des UBA seit dem Jahr 2000 im Trinkwasserbereich. *Tabelle 1* enthält solche Mitteilungen, die Leitliniencharakter haben – *Tabelle 2* alle anderen. Dabei wurden in *Tabelle 2* nicht alle Veröffentlichungen dieser Art aufgenommen, sondern nur solche, die vom Umfang her ungefähr mit den Leitlinien übereinstimmen oder doch zumindest eigenständige „Regelungen“ treffen. Es gibt nur vier Dokumente, die als Leitlinien charakterisiert werden können. Die Dokumente aus der ersten Tabelle unterscheiden sich von denen in der zweiten in folgender Weise: Die Veröffentlichungen aus der ersten Tabelle richten sich auch an Unternehmen, die bestimmte Stoffe herstellen. Beispielsweise legt die Epoxidharzleitlinie die Anforderungen fest, die ein Stoff erfüllen muss, um in die Positivliste aufgenommen zu werden. Insbesondere wegen der Positivliste haben diese Leitlinien Grundrechtsrelevanz. Dagegen richten sich die Dokumente aus *Tabelle 2* an die Gesundheitsämter. Es werden dort vor allem Verfahrensweisen zu Probenahmen und Ähnlichem festgelegt. Auf diese Weise dienen diese Dokumente der Vereinheitlichung von Verwaltungshandeln und stellen daher typische informelle Hinweise für Verwaltungshandeln dar. Daraus resultieren auch Unterschiede im Verfahren. Leitlinien werden in Zusammenarbeit mit der Industrie erarbeitet. Die Beteiligung erfolgt sehr frühzeitig und die Zusammenarbeit scheint auch intensiv zu sein. Ein äquivalentes Verfahren fehlt bei Empfehlungen.

Nicht ganz klar lässt sich die Mitteilung zu den Einflüssen von Schlauchleitungen einordnen. Im Bundesgesundheitsblatt wird sie als Empfehlung (im Titel) und Mitteilung (im Untertitel) bezeichnet. Einerseits hat sie informativen Charakter, weil sie über die möglichen Gesundheitsgefahren durch „Panzerschläuche“ aufmerksam macht. Andererseits schließt sie die Verwendung solcher Schläuche für bestimmte Anwendungen aus, wobei sie eine Übergangsregelung vorsieht. Das wiederum spricht für ihre Einordnung als Leitlinie, auch weil Hersteller über diese Leitlinie informiert wurden. Auch das Vorliegen einer Übergangsregelung spricht dafür. Außerdem wird die Empfehlung gegeben, bestimmte Schläuche nicht mehr zu verwenden, das berührt den Schutzbereich der Berufsfreiheit. Insgesamt lässt sich diese „Mitteilung“ also als Leitlinie einstufen.

Auch der Empfehlungsentwurf zur periodischen Untersuchung auf Legionellen ist nach den oben dargestellten Kriterien eine Empfehlung und keine Leitlinie, weil sie lediglich auf die Vereinheitlichung von Messverfahren abzielt, aber nicht den Absatz bestimmter Produkte beeinflusst. Es werden auch keine für den Gesundheitsschutz oder sein Niveau wichtige Grundentscheidungen getroffen. Es geht vielmehr nur um die Details des Messverfahrens.

Das Bundesinstitut für Risikoforschung (BfR) nimmt mit der Risikobewertung und der Risikokommunikation im Bereich im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vergleichbare Aufgaben wahr wie das UBA im Bereich des Umweltschutzes. Das BfR ist die wissenschaftliche Einrichtung der Bundesrepublik Deutschland, die auf der Grundlage international anerkannter wissenschaftlicher Bewertungskriterien Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erarbeitet. Auf der Grundlage umfassender Risikoanalysen formuliert es Handlungsoptionen zur Risikominderung. Die Bewertungen sollen für Öffentlichkeit, Wissenschaft und andere beteiligte oder interessierte Kreise transparent dargestellt und nachvollziehbar sein. Die Bewer-

tungsergebnisse werden – unter Wahrung der Vertraulichkeit geschützter Daten – öffentlich zugänglich gemacht.²⁸⁰

Das BfR nimmt Risikobewertungen in verschiedenen Zusammenhängen vor:

- anlassbezogen (z. B. bei Vorliegen einer mikrobiologischen oder chemischen Kontamination),
- aufgrund eines langfristigen Arbeitsplanes der systematischen Bewertung,
- im Rahmen von behördlichen Verfahren,
- aufgrund neuer Ergebnisse bzw. Konzepte, die eine Bewertung erforderlich machen oder angezeigt sein lassen.

Hauptelemente der Risikobewertung sind Gefahridentifizierung, Gefahrbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung. Das Ergebnis der Bewertung ist ein Bewertungsbericht, welcher nach der Darstellung der vier Bewertungselemente, der Darstellung der Unsicherheiten und ihrer Ursachen mit Aussagen und Schlussfolgerungen zu den Fragen endet, ob die Bewertung aus Sicht des gesundheitlichen Umweltschutzes Anlass zu Besorgnis gibt und ob weitere Informationen bzw. Untersuchungen notwendig sind, um eine abschließende Bewertung vornehmen zu können. Dieses Vorgehen soll es den für das politische Risikomanagement Verantwortlichen ermöglichen, den Bewertungsprozess nachzuvollziehen und eine situationsadäquate Entscheidung zu treffen. Gleichzeitig soll es die Entscheidungsfindung für die Öffentlichkeit transparent gestalten.²⁸¹

Das BfR fasst die ihm aufgetragene und sehr bereitwillig ausgeführte Aufgabe der Risikokommunikation als kontinuierlichen und interaktiven Prozess der Öffnung seiner Bewertungsarbeit und deren Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und anderen beteiligten oder interessierten Kreisen.²⁸²

Für seine gesundheitlichen Bewertungen hat das BfR einen Leitfaden²⁸³ entwickelt. Er soll den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BfR die Umsetzung der komplexen Anforderungen an die Risikobewertung dienen. Grundsätzlich sollen alle Dokumente des BfR, die zu Fragen der gesundheitlichen Bewertung Stellung nehmen, an dieses Format angepasst werden. Der Leitfaden soll flexibel eingesetzt und dem konkreten Bewertungsfall angepasst werden. In regelmäßigen Abständen soll er überprüft und fortentwickelt werden.

Es wird angeregt zu prüfen, ob ein vergleichbares Instrument für die Herausgabe von Leitlinien und Empfehlungen des UBA entwickelt werden sollte, um die Eindeutigkeit ihres Aussagegehaltes für die Öffentlichkeit sowie die beteiligten und interessierten Kreise zu steigern und eine bewusstere Wahl zwischen an externe Kreise gerichteten Leitfäden, Empfehlungen zur „internen“ Koordinierung des Behördenhandelns sowie Empfehlungen zur Motivierung eines umweltbewussteren Verhaltens weiter Unternehmens- und Bevölkerungskreise treffen zu können.

280 Ausführlichere Informationen unter <<http://www.bfr.bund.de/cd/280>>.

281 Ausführlichere Informationen unter <<http://www.bfr.bund.de/cd/1799>>.

282 Ausführlichere Informationen unter <<http://www.bfr.bund.de/cd/1798>>.

283 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Leitfaden. Format für gesundheitliche Bewertungen, Stand: August 2005.

Tabelle 1: Veröffentlichungen des UBA mit Leitliniencharakter

Titel	Einordnung	Adressat	Inhalt	Verfahren	Geltungsdauer	Übergangsregelung	Vorgängerregelung	Fundstelle
Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von Schmierstoffen im Kontakt mit Trinkwasser (Sanitärschmierstoffe)	Leitlinie, unverbindlich	GA und Unternehmen	Festlegung von Prüfverfahren und Prüfwerten (Grenzwerten) für die Aufnahme von Stoffen in eine Positivliste, die Teil der Leitlinie ist.	Entwurf einer Positivliste durch den Verband der Schmierstoffindustrie, Arbeitskreis der KTW-AG, Diskussion der Vorschläge mit Vertretern des Industriearbeitskreises.	Aufnahme von neuen Stoffen einmal jährlich		Empfehlung XV.1 (Siliconöle) des BgVV	BGesBl. 46 (2003) 818-824
Empfehlung zur Vermeidung von Kontaminationen des Trinkwassers in der Hausinstallation durch Einflüsse von Schlauchleitungen	Mitteilung und Empfehlung	GA	Festlegung von Anforderungen an „Panzerschläuche“ durch Verweis auf DVGW-Arbeitsblätter, Beschreibung der Probleme, die sie verursachen.	Information an Industrie + Handwerksverbände, Mitteilung an die DVGW		Ja, bis Ende 2003 (S. 515)		BGesBl. 46 (2002) 541-515
Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser	Leitlinie, unverbindlich	GA und Unternehmen	Konkretisierung der Anforderungen an Epoxidharzbeschichtungen gem. § 17 I TrinkwV 2001, Voraussetzungen für die Aufnahme von Stoffen in eine Positivliste, die von Unternehmen beantragt werden kann.	Frühzeitige Einbeziehung des Verbands der deutschen Lackindustrie, Diskussion mit Industrievertretern in einem AK der KTW-AG des UBA	Aufnahme von neuen Stoffen einmal jährlich	Nein	XL. Empfehlung „Lacke und Anstrichstoffe für Lebensmittelbehälter und Lebensmittelverpackungen“ des BgVV	

Tabelle 2: Veröffentlichungen des UBA mit Empfehlungscharakter

Titel	Einordnung	Adressat	Inhalt	Fundstelle
Beurteilung der Trinkwasserqualität hinsichtlich der Parameter Blei, Kupfer und Nickel	Empfehlung	GA	Erläuterung verschiedener Probeverfahren und Empfehlung für bestimmte Untersuchungszwecke	BGesBl. 47 (2004) 296-300
Zur Problematik der Bleileitungen in der Trinkwasserversorgung	Mitteilung	??	Information allgemeiner Art über die Toxizität von Blei	BGesBl. 46 (2003) 825-826
Maßnahmenwerte (MW) für Stoffe im Trinkwasser während befristeter Grenzwert-Überschreitungen gem. § 9 Abs. 6-8 TrinkwV 2001	Empfehlung	GA	Bereitstellung einer Methode zur Ableitung von MW für Maßnahmen nach § 9 TrinkwV 2001	BGesBl. 46 (2003) 707-710
Bewertung der Anwesenheit teil- oder nicht bewertbarer Stoffe im Trinkwasser aus gesundheitlicher Sicht	Empfehlung	GA	Die E stellt einen OW bereit, der es den GA möglich macht, über die Tauglichkeit eines Stoffes auch dann zu entscheiden, wenn er selbst oder seine Gefährlichkeit unbekannt ist.	BGesBl. 46 (2003) 249-251
Empfehlung der Trinkwasserkommission zur Risikoeinschätzung, zum Vorkommen und zu Maßnahmen beim Nachweis <i>Pseudomonas aeruginosa</i> in Trinkwassersystemen	Empfehlung	Betreiber öffentlicher Wasserversorgungen, GA	Hinweis auf die Gefahren durch <i>Pa</i> in bestimmten Bereichen und Empfehlung immer Funde in Untersuchungsberichten anzugeben und bei Verdacht gezielt nach <i>Pa</i> zu untersuchen	BGesBl. 45 (2002) 187-188
Empfehlung zur Vermeidung von Kontaminationen des Trinkwassers mit Parasiten	Empfehlung	GA	Hinweis auf Ursachen, Ausmaß von Kontamination mit Parasiten und Aufzeigen von Gegenmaßnahmen	BGesBl. 44 (2001) 406-408
Nachweis von Legionellen in Trinkwasser und Badebeckenwasser	Empfehlung	Untersuchungstellen	Ziel ist die Untersuchung auf Legionellenverseuchung zu vereinheitlichen, weil bisher Normen fehlen oder ungenau sind und so Untersuchungsergebnisse nicht vergleichbar sind.	BGesBl. 43 (2000) 911-915
Periodische Untersuchung auf Legionellen in zentralen Erwärmungsanlagen der Hausinstallation nach § 3 Nr. 2 Buchstabe c TrinkwV 2001, aus denen Wasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird	??	GA/ Inhaber von Wasserversorgungsanlagen	Empfehlung für die Untersuchungsfrequenz und das Untersuchungsverfahren.	

7. Technik Klauseln in der TrinkwV 2001 und in der AVBWasserV

Der folgende Text enthält eine Zusammenstellung zur Verwendung des Begriffs „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ (aaRdT) in der TrinkwV 2001 und „anerkannte Regeln der Technik“ (aRdT) in der AVBWasserV.²⁸⁴ Dadurch soll ermittelt werden, an welche Adressaten sich dieser Maßstab richtet, welche Verhaltensweisen gefordert sind und in welchem Verhältnis diese Technik Klausel zu dem Minimierungsgebot der TrinkwV 2001 steht.

7.1 Verwendung des Begriffs „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ in der TrinkwV 2001

- a) § 4 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001 – allgemeine Anforderungen an Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung von Trinkwasser:

Das Erfordernis, dass Wasser für den menschlichen Gebrauch frei von Krankheitserregern, genusstauglich und rein sein muss, gilt als erfüllt, wenn bei der Wassergewinnung, der Wasseraufbereitung und der Verteilung die aaRdT eingehalten werden und das Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen der §§ 5 bis 7 entspricht.

Die Einhaltung der aaRdT auf den einzelnen Stufen des Trinkwasserkreislaufs gilt als Indikator für die Erfüllung der allgemeinen Anforderungen an Trinkwasser.

- b) § 5 Abs. 4 Satz 1 TrinkwV 2001 – mikrobiologische Anforderungen an die Wasseraufbereitung:

Liegen mikrobielle Belastungen des Rohwassers vor, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können, oder sind solche zu vermuten, muss eine Aufbereitung, erforderlichenfalls unter Einschluss einer Desinfektion, nach den aaRdT erfolgen. Die weiteren Einzelheiten hinsichtlich der Anforderungen an die Desinfektion (Reinheitsanforderungen, Verwendungszwecke, zulässige Zugabemenge, zulässige Höchstkonzentrationen von im Wasser verbleibenden Restmengen und Reaktionsprodukten) werden in einer Positivliste geregelt, die nach § 11 TrinkwV 2001 vom Umweltbundesamt geführt und vom Bundesministerium für Gesundheit in regelmäßigen Abständen veröffentlicht wird.²⁸⁵ In diese Liste dürfen nur solche Stoffe und Verfahren aufgenommen werden, die hinreichend wirksam sind und keine vermeidbaren und unvermeidbaren Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt haben (§ 11 Abs. 2 Satz 2 TrinkwV 2001). Aufbereitungsstoffe, die in einem Mitgliedstaat der EG oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum rechtmäßig hergestellt oder in den Verkehr gebracht sind, sind in diese Liste aufzunehmen, wenn das Umweltbundesamt festgestellt hat, dass die Stoffe keine vermeidbaren oder unvermeidbaren Auswirkungen auf die Gesundheit haben (§ 11 Abs. 2 Satz 4 TrinkwV 2001).

Die aaRdT gelten als Maßstab für die Aufbereitung von mikrobiell verunreinigtem Rohwasser.

- c) § 6 Abs. 3 TrinkwV 2001 – Minimierung chemischer Konzentrationen:

Konzentrationen von chemischen Stoffen, die das Wasser für den menschlichen Gebrauch verunreinigen oder seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen können, sind so

284 Vgl. auch Ginzky 2005.

285 Zuletzt: Liste der Aufbereitungsstoffe und Desinfektionsverfahren gemäß § 11 Trinkwasserverordnung 2001, 5. Änderung, Stand: Juli 2006, zugänglich unter <<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/archiv/trink11.pdf>>.

niedrig zu halten, wie dies nach den aaRdT mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles möglich ist.

Der Aufwand zur Minimierung chemischer Stoffe bemisst sich danach, was nach den aaRdT mit vertretbarem Aufwand im Einzelfall möglich ist; die aaRdT begrenzen das Minimierungsgebot.

- d) § 15 Abs. 1 TrinkwV 2001 – Zulassung alternativer Untersuchungsverfahren:
Alternative Untersuchungsverfahren können angewendet werden, wenn das UBA allgemein festgestellt hat, dass die mit ihnen erzielten Ergebnisse im Sinne der aaRdT mindestens gleichwertig sind wie die mit den vorgegebenen Verfahren ermittelten Ergebnisse und nachdem sie vom UBA in einer Liste alternativer Verfahren im Bundesgesundheitsblatt veröffentlicht worden sind.²⁸⁶
Die aaRdT werden als Maßstab zur Feststellung der Gleichwertigkeit alternativer Untersuchungsverfahren herangezogen.
- e) § 15 Abs. 4 Satz 1 TrinkwV 2001 – Anforderungen an die Untersuchungsstellen:
Untersuchungen und Probenahmen dürfen nur von solchen Stellen durchgeführt werden, die nach den aaRdT arbeiten, über ein System der internen Qualitätssicherung verfügen, sich mindestens einmal jährlich an externen Qualitätskontrollen erfolgreich beteiligen, über die für die entsprechenden Tätigkeiten hinreichend qualifiziertes Personal verfügen und eine Akkreditierung durch eine hierfür allgemein anerkannte Stelle erhalten haben.
Die Einhaltung der aaRdT gilt als Maßstab der Qualifikation von Stellen zur Durchführung von Untersuchungen und Probenahmen.
- f) § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 – besondere Anforderungen an Materialien und Werkstoffe, die mit Trinkwasser in Kontakt kommen:
Für die Neuerrichtung oder die Instandhaltung von Anlagen für die Aufbereitung oder Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch dürfen nur Werkstoffe oder Materialien verwendet werden, die in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abgeben, die höher sind als nach den aaRdT unvermeidbar, oder den Schutz der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar mindern, oder den Geschmack des Wassers verändern. Diese Anforderung gilt als erfüllt, wenn bei Planung, Bau und Betrieb der Anlagen mindestens die aaRdT eingehalten werden.
Die aaRdT gelten als Maßstab für die Minimierung der Kontamination von Trinkwasser durch die verwendeten Werkstoffe und Materialien, die in Kontakt mit Wasser treten; die Einhaltung mindestens der aaRdT bei Planung, Bau und Betrieb von Anlagen gilt als Vermutung für die Erfüllung dieser Anforderung.
- g) § 18 Abs. 2 Nr. 2 TrinkwV 2001 – Anforderungen an Probenahmen:
Die Beauftragten des Gesundheitsamtes dürfen Proben nach den aaRdT entnehmen.
Die Durchführung der Probenahmen richtet sich nach den aaRdT.
- h) § 21 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001 – Information der Verbraucher über die Auswahl geeigneter Materialien für die Hausinstallation:

286 Vgl. dazu Mikrobiologische Untersuchungsverfahren nach der Trinkwasserverordnung, Antrag auf Aufnahme alternativer Verfahren in die Liste des Umweltbundesamtes. Mitteilung des Umweltbundesamtes nach Anhörung der Trinkwasserkommission des Umweltbundesamtes vom März 2002, BGesBl. 45 (2002), 311.

Die Wasserversorgungsunternehmen (im Folgenden: WVU) haben den Verbraucher durch geeignetes und aktuelles Informationsmaterial über die Qualität des ihm zur Verfügung gestellten Wassers zu informieren. Dazu gehören auch Angaben über die verwendeten Aufbereitungsstoffe und Angaben, die für die Auswahl geeigneter Materialien für die Hausinstallation nach den aRdT erforderlich sind.

Die Auswahl geeigneter Materialien für die Hausinstallation, die den aRdT genügen, setzt Informationen über die Beschaffenheit des Wassers voraus.

7.2 Verwendung des Begriffs „anerkannte Regel der Technik“ in der AVBWasserV

- i) § 4 Abs. 3 AVBWasserV – Anforderungen an das gelieferte Wasser für die vereinbarte Bedarfsart:

Das Wasser muss den jeweils geltenden Rechtsvorschriften und den aRdT für die vereinbarte Bedarfsart (Trink- und Betriebswasser) entsprechen. Die Anforderungen, die von Wasser mit Trinkwasserqualität erfüllt werden müssen, sind außer in verschiedenen gesetzlichen Vorschriften in Abschnitt 3 der DIN 2000 (Leitsätze für die zentrale Trinkwasserversorgung)²⁸⁷ festgelegt. Das WVU ist berechtigt, die Beschaffenheit und den Druck des Wassers im Rahmen der gesetzlichen und behördlichen Bestimmungen sowie der aRdT zu ändern, falls dies in besonderen Fällen aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen zwingend notwendig ist.

Die WVU müssen bei der Lieferung des Wassers neben den gesetzlichen Bestimmungen auch die aRdT einhalten.

- j) § 12 Abs. 2 AVBWasserV – Anforderungen an die Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung von Kundenanlagen:

Die Kundenanlage, also die Anlage hinter dem Hausanschluss mit Ausnahme der Messeinrichtungen des WVU, darf nur unter Beachtung der AVBWasserV, der einschlägigen gesetzlichen oder behördlichen Bestimmungen sowie nach den aRdT errichtet, erweitert, geändert und unterhalten werden. Die Errichtung und wesentliche Veränderungen dürfen nur durch das WVU oder ein in ein Installateurverzeichnis eines WVU eingetragenes Installationsunternehmen (im Folgenden: IU) erfolgen. Das WVU ist berechtigt, die Ausführung der Arbeiten zu überwachen.

Bei Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung von Kundenanlagen sind die aRdT einzuhalten; Errichtung und wesentliche Änderungen sind ausgewiesenen Fachleuten vorbehalten.

- k) § 12 Abs. 4 AVBWasserV – Anforderungen an Materialien und Geräte für Hausanlagen:

Bei Kundenanlagen dürfen nur Materialien und Geräte verwendet werden, die entsprechend den aRdT beschaffen sind. Das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle (z. B. DIN-DVGW-, DVGW- oder GS-Zeichen) bekundet, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.

287 Danach muss das Trinkwasser frei sein von Krankheitserregern und darf keine gesundheitsschädigenden Eigenschaften haben. Es muss keimarm sein und der Gehalt an gelösten Stoffen soll sich in gewissen Grenzen halten. Das Trinkwasser und die damit in Berührung stehenden Werkstoffe sollen aufeinander abgestimmt sein, damit keine Korrosionsschäden hervorgerufen werden. Schließlich soll das Trinkwasser stets in genügender Menge und mit ausreichendem Druck zur Verfügung stehen. Vgl. Morell 2004, Anm. a) zu § 4 Abs. 3 AVBWasserV.

Für Kundenanlagen dürfen nur Materialien und Geräte verwendet werden, die den aRdT genügen.

- 1) § 17 Abs. 1 AVBWasserV – weitere technische Anschlussbedingungen an den Hausanschluss und den Betrieb der Anlage:

Die WVU dürfen weitere technische Anforderungen an den Hausanschluss sowie an den Betrieb der Anlage festlegen, soweit dies aus Gründen der sicheren und störungsfreien Versorgung, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse des Verteilungsnetzes notwendig ist. Diese Anforderungen dürfen den aRdT nicht widersprechen.

*Weitere technische Anforderungen an den Hausanschluss und den Betrieb der Anlage müssen mit den aRdT vereinbar sein. Sie können also, sollen widersprüchliche Anforderungen vermieden werden, nur ergänzende Regelungen zu den aRdT sein.*²⁸⁸

7.3 Adressaten, Anforderungsniveau

Table 3 listet die Adressaten des Anforderungsmaßstabes „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ in den Regelungen der TrinkwV 2001 und der AVBWasserV auf. Die Anforderungen richten sich immer an einen sehr großen Kreis von Unternehmen bzw. Personen. Der engste Adressatenkreis der WVU²⁸⁹ umfasste im Jahr 2004 allein 2.706 Wasserversorgungsanlagen, die mehr als 1.000 m³ Trinkwasser pro Tag abgeben oder mehr als 5.000 Personen versorgen. Dazu kommt eine unbestimmte Vielzahl kleinerer Anlagen einschließlich Kleinanlagen im Sinne von § 3 Nr. 2 Buchstabe b TrinkwV 2001, aus denen pro Jahr höchstens 1.000 m³ Trinkwasser pro Jahr entnommen werden. Die Anzahl der Hausinstallationen dürfte in der Größenordnung von 30 Millionen liegen.

Tab. 3: Adressaten des Maßstabes „allgemein anerkannte Regeln der Technik“

	Vorschrift	Adressaten
a)	§ 4 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001	WVU, Betreiber von Hausinstallationen
b)	§ 5 Abs. 4 Satz 1 TrinkwV 2001	WVU, Betreiber von Hausinstallationen
c)	§ 6 Abs. 3 TrinkwV 2001	WVU, Betreiber von Hausinstallationen
d)	§ 15 Abs. 1 TrinkwV 2001	WVU, Untersuchungsstellen
e)	§ 15 Abs. 4 Satz 1 TrinkwV 2001	Untersuchungsstellen
f)	§ 17 Abs. 1 TrinkwV 2001	WVU, Betreiber von Hausinstallationen
g)	§ 18 Abs. 2 Nr. 2 TrinkwV 2001	Untersuchungsstellen
h)	§ 21 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001	Verbraucher
i)	§ 4 Abs. 3 AVBWasserV	WVU
j)	§ 12 Abs. 2 AVBWasserV	WVU, Betreiber von Hausinstallationen
k)	§ 12 Abs. 4 AVBWasserV	Betreiber von Hausinstallationen
l)	§ 17 Abs. 1 AVBWasserV	WVU

Die mit dem Maßstab „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ gekennzeichneten Anforderungen sollen vor allem die Versorgungssicherheit im Netzverbund gewährleisten, schädliche Rückwirkungen auf das Netz und andere Nutzer verhindern und eine gleichbleibend hohe Qualität des für die gesamte Bevölkerung wichtigsten Lebensmittels Trinkwasser ge-

288 Vgl. Morell 2004, Anm. e) zu § 17 AVBWasserV.

289 Ausführlicher zu den Aufgaben der Wasserversorger für den Erhalt der Trinkwasserqualität in der Hausinstallation Pütz 2003.

währleisten. Daher ist es nur konsequent, die technischen Anforderungen so zu bemessen, dass alle Beteiligten – WVU, Betreiber von Hausinstallationen und IU – sie erfüllen können. Das setzt die allgemeine Anerkennung, die Bewährung in der Praxis und die weite Verbreitung sowie Netzverträglichkeit voraus. Fortgeschrittene Technologien an der Spitze der technischen Entwicklung, die dem strengeren Maßstab „Stand der Technik“ genügen, taugen zur fortschreitenden Minimierung von Emissionen aus zulassungsbedürftigen Anlagen gemäß neuer Erkenntnisse und technologischer Entwicklungen, nicht aber als Anforderungsprofil für die technische Gestaltung eines derart verzweigten Versorgungsnetzes, das zudem auf eine sehr viel längere Nutzungsdauer angelegt ist als die übliche Zulassungsdauer genehmigungsbedürftiger Anlagen.

Die zahlreichen Verweise auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der TrinkwV 2001 dienen auch dem Bestreben, den Umfang verbindlicher Regelungen auf das notwendige Maß zu beschränken.²⁹⁰ Diese Bezugnahme soll die technische Selbstverwaltung der an der Wasserversorgung interessierten Kreise nachhaltig stärken, ohne eine bestimmte Technik oder ein bestimmtes Verfahren vorzuschreiben.²⁹¹ Schließlich trägt sie der Erfahrung Rechnung, dass bei konsequenter Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik von der Wassergewinnung bis zur Wasserverwendung die Grenzwerte der TrinkwV 2001 praktisch selten erreicht, sondern meist deutlich unterschritten werden.²⁹² Das findet eine Entsprechung in der bemerkenswerten Reihenfolge in § 4 Abs. 1 TrinkwV 2001: Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik vor Einhaltung der Anforderungen und Grenzwerte der §§ 5 bis 7. Das hohe Schutzniveau der TrinkwV 2001 und der ihr zugrunde liegenden Trinkwasserrichtlinie²⁹³ ergibt sich zudem in erster Linie aus den zahlreichen Minimierungsgeboten und strengen Grenzwerten für mikrobiologische und chemische Parameter.

Ermächtigungsgrundlage für die TrinkwV 2001 ist § 38 Abs. 1 i. V. m. § 37 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes. Nach § 37 Abs. 1 IfSG muss Wasser für den menschlichen Gebrauch so beschaffen sein, dass durch seinen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit, insbesondere durch Krankheitserreger nicht zu besorgen ist. Der Begriff „nicht zu besorgen“, der in gleicher Bedeutung in § 34 Abs. 2 WHG verwendet wird, stellt sehr hohe Anforderungen an die Beschaffenheit des Wassers. Da Wasser ein Schutzgut von sehr hoher Bedeutung ist, darf keine auch noch so entfernte Wahrscheinlichkeit bestehen, dass durch seinen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit verursacht wird.²⁹⁴ Zur Konkretisierung des Besorgnisgrundsatzes des § 34 Abs. 2 WHG ist anerkannt, dass eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften immer schon dann zu besorgen ist, wenn die Möglichkeit eines entsprechenden Schadenseintritts nach den gegebenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkreten Feststellungen beruhenden Prognose nicht von der Hand zu weisen ist; dabei ist von einer konkreten auf den zu entscheidenden Einzelfall abgestellten Betrachtungsweise auszugehen.²⁹⁵ Der Gesetzgeber wolle grundsätzlich jede Art von Schäden,

290 Vgl. *Schwerdtfeger* 2003, 22.

291 Vgl. *Mehlhorn* 2003, 60.

292 Vgl. *Mehlhorn* 2003, 60 mit dem zusätzlichen Hinweis, die deutsche Wasserversorgung sei über einhundert Jahre ohne rechtsverbindliche Qualitätsstandards in Form von Grenzwerten gut ausgekommen.

293 Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 v. 5.12.1998, 32-98.

294 *Bales/Baumann/Schnitzler* 2003, § 37, Rn. 6.

295 BVerwG, DÖV 1981, 104 (105); BVerwG, DÖV 1983, 101; OLG Zweibrücken, NuR 1991, 41 (42); *Breuer* 2004, 187.

Gefahren und Risiken in Betracht genommen wissen. Die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Schutzgutes müsse so gering wie möglich sein. Das Gesetz lege somit die Exekutive normativ auf den Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovor-²⁹⁶sorge fest.

Die spezifischen Minimierungsgebote der TrinkwV 2001 sind in *Tabelle 4* aufgelistet. Sie konkretisieren den aus der Ermächtigungsgrundlage im IfSG folgenden Besorgnisgrundsatz.

Tab. 4: Minimierungsgebote der TrinkwV 2001

TrinkwV 2001	Minimierungsgebote
§ 5 Abs. 1	Trinkwasser darf Krankheitserreger nicht in Konzentrationen enthalten, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lassen.
§ 5 Abs. 2	Im Trinkwasser dürfen die Grenzwerte für mikrobiologische Parameter nicht überschritten werden.
§ 6 Abs. 1	Trinkwasser darf chemische Stoffe nicht in Konzentrationen enthalten, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit besorgen lassen.
§ 6 Abs. 2	Im Trinkwasser dürfen die Grenzwerte für chemische Parameter nicht überschritten werden.
§ 6 Abs. 3	Konzentrationen verunreinigender chemischer Stoffe sind so niedrig zu halten, wie dies nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles möglich ist.
§ 17 Abs. 1 Satz 1	Für die Neuerrichtung oder die Instandhaltung von Wasserversorgungsanlagen dürfen nur Werkstoffe oder Materialien verwendet werden, die in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen angeben, die höher sind als nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik unvermeidbar.

Die Kontrolle der Einhaltung von Grenzwerten muss aus Gründen der Aufwandsbegrenzung auf die Stellen im Wasserversorgungsnetz konzentriert werden, die Schädigungspotenzial für eine Vielzahl von Abnehmern oder die Öffentlichkeit enthalten; die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik ist im gesamten Wasserversorgungsnetz einschließlich der Hausinstallationen erforderlich.

7.4 Zusammenfassung

Die mit dem Maßstab „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ gekennzeichneten Anforderungen in der TrinkwV 2001 sollen vor allem die Versorgungssicherheit im Netzverbund gewährleisten, schädliche Rückwirkungen auf das Netz und andere Nutzer verhindern und eine gleichbleibend hohe Qualität des für die gesamte Bevölkerung wichtigsten Lebensmittels Trinkwasser sichern. Daher ist es nur konsequent, die technischen Anforderungen so zu bemessen, dass alle Beteiligten – Wasserversorgungsunternehmen, Betreiber von Hausinstallationen und Installationsunternehmen – sie erfüllen können. Das setzt die allgemeine Anerkennung, die Bewährung in der Praxis und die weite Verbreitung sowie Netzverträglichkeit voraus.

²⁹⁶ Czychowski/Reinhardt, § 34 WHG, Rn. 17.

8. Anforderungen der AVBWasserV an Kundenanlagen und Befugnisse des Gesundheitsamtes nach der TrinkwV 2001

Da die Epoxidharzleitlinie weder eine allgemein anerkannte Regel der Technik noch eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift ist, kann nicht aufgrund eines Verstoßes gegen die Epoxidharzleitlinie eingegriffen werden. Den Behörden könnte aber ein Rückgriff auf die AVBWasserV helfen.

Mit der Regelung der Allgemeinen Versorgungsbedingungen für Wasser durch Rechtsverordnung²⁹⁷ hat der Bundesminister für Wirtschaft von der Ermächtigung in § 27 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen²⁹⁸ Gebrauch gemacht. Der AGB-Gesetzgeber vertrat die Auffassung, dass die Beziehungen zwischen WVU und ihren Kunden im Grundsatz keine anderen Fragen aufwerfen als die zwischen Versorgungsunternehmen und Kunden bei der ebenfalls leitungsgebundenen Versorgung mit Gas und Elektrizität, da die Wasserversorgung auf einer ähnlichen wirtschaftlich-technischen Ausgangslage wie die Energieversorgung beruht. Die inhaltlichen Vorgaben für die Versorgungsbedingungen durch die AVBWasserV ändern nichts daran, dass die Beziehungen zwischen dem WVU und den Abnehmern rein privatrechtlich geregelt sind.

8.1 Allgemeine Anforderungen an Kundenanlagen

Für die ordnungsgemäße Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung der Kundenanlage, also der Anlage hinter dem Hausanschluss, ist der Anschlussnehmer verantwortlich, § 12 Abs. 1 Satz 1 AVBWasserV. Die Kundenanlage darf nur unter Beachtung der Vorschriften der AVBWasserV und anderer gesetzlicher oder behördlicher Bestimmungen sowie nach den anerkannten Regeln der Technik errichtet, erweitert, geändert und unterhalten werden, § 12 Abs. 2 Satz 1 AVBWasserV. Durch den Abschluss des Versorgungsvertrages ist die Einhaltung dieser Regeln, auch wenn sie nicht wie gesetzliche Vorschriften aus sich heraus rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen können, eine wirksame vertragliche Verpflichtung im Verhältnis zwischen WVU und Kunden. Abweichende technische Lösungen, die die gleiche Sicherheit wie die aRdT gewährleisten, werden nicht erwähnt. Daraus kann nicht gefolgert werden, dass die Einhaltung der aRdT eine alternativlose Verpflichtung darstellt. Schlösse man abweichende technische Lösungen von vornherein aus, hätte der Ordnungsgeber den Normungsgremien die abschließende Bestimmung des Anforderungsniveaus übertragen. Die übliche und rechtlich zulässige Verknüpfung zwischen Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen und technischen Regeln, die mit Vermutungswirkungen arbeitet, erzielt man, wenn man eine Abweichung von den aRdT unter der Voraussetzung erlaubt, dass die abweichende technische Lösung die gleiche Sicherheit gewährleistet wie die aRdT. Dem Anschlussnehmer obliegt dann die Beweislast dafür, dass ein solches Abweichen von den aRdT keine geringere technische Sicherheit zur Folge hat.²⁹⁹ Die Anerkennung dieser ungeschriebenen Möglichkeit schafft zudem Anreize, den Bestand der aRdT weiterzuentwickeln. Von zentraler Bedeutung ist die Norm DIN 1988, die die Anforderungen festlegt, die an Planung, Errichtung, Änderung, Instandhaltung und Betrieb von Trinkwasseranlagen in Gebäuden und auf Grundstücken zu stellen sind. Kundenanlage und Verbrauchseinrichtungen sind so zu betreiben, dass Störun-

297 Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser – AVBWasserV vom 20.6.1980, BGBl. I S. 750, 1067, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 9.12.2004, BGBl. I S. 3214.

298 AGB-Gesetz vom 9.12.1976, BGBl. I S. 3317.

299 So *Morell* 2004, Anm. a) zu § 12 II AVBWasserV – mit dem zusätzlichen Hinweis auf die entsprechende Auslegung der völlig gleichartig ausgestalteten § 12 AVBEltV und § 12 AVBGasV.

gen anderer Kunden, störende Rückwirkungen auf Einrichtungen des WVU oder Dritter oder Rückwirkungen auf die Güte des Trinkwassers ausgeschlossen sind, § 15 Abs. 1 AVBWasserV.³⁰⁰

8.2 Qualifikation für Installationsarbeiten

Der Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik kommt im Hinblick auf die Versorgungssicherheit eine besondere Bedeutung zu. Deshalb schließt § 12 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV aus, dass beliebige Personen Arbeiten an den Kundenanlagen durchführen. Die Errichtung der Anlage und wesentliche Veränderungen sind vielmehr dem WVU und den IU vorbehalten, die in ein Installateurverzeichnis eines WVU eingetragen sind. Voraussetzung für die Eintragung in das Installateurverzeichnis ist der Abschluss eines Vertrages zwischen WVU und IU auf Grundlage der Richtlinien für den Abschluss von Verträgen mit Installationsunternehmen zur Herstellung, Veränderung, Instandsetzung und Wartung von Gas- und Wasserinstallationen vom 3. Februar 1958 in der Fassung vom 6. Januar 1987³⁰¹. Danach setzt die Eintragung in das Installateurverzeichnis voraus, dass der Inhaber des IU oder ein fest angestellter verantwortlicher und weisungsbefugter Fachmann die Fertigkeiten, praktischen und theoretischen Fachkenntnisse sowie Erfahrungen besitzt, die für eine fachgerechte, den anerkannten Regeln der Technik und den Erfordernissen der Sicherheit und Hygiene entsprechende Ausführung aller Installationsarbeiten notwendig sind.³⁰² Das IU ist verpflichtet, die Kenntnis der zu beachtenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, der Allgemeinen Versorgungsbedingungen des WVU, der Anschlussbestimmungen und sonstigen besonderen Bestimmungen des WVU sowie der anerkannten Regeln der Technik, insbesondere der Arbeitsblätter des Regelwerkes der DVGW und der DIN-Normen glaubhaft zu machen; hierzu hat das IU den Besitz der vorgenannten Bestimmungen nachzuweisen und diese auf dem neuesten Stand zu halten.³⁰³ Das IU ist außerdem verpflichtet, sich über alle Fragen der Ausführung von Installationsarbeiten und der Neuerungen auf dem Gebiet der Installationstechnik laufend zu unterrichten.³⁰⁴ Der Nachweis der fachlichen Befähigung ist grundsätzlich erbracht, wenn der Inhaber des IU oder dessen Beauftragter als verantwortlicher Fachmann die Meisterprüfung im Gas- und Wasserinstallateurhandwerk abgelegt hat.³⁰⁵ Als gleichwertiger Nachweis wird die erfolgreiche Beendigung eines einschlägigen Fachstudiums mit nachfolgender praktischer Tätigkeit im Gas- und Wasserinstallationsfach anerkannt.³⁰⁶ In Ausnahmefällen kann das IU den Nachweis führen, dass sein Inhaber oder dessen Beauftragter als verantwortlicher Fachmann über die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie über eine mindestens dreijährige praktische Erfahrung bei der Ausführung von Installationsarbeiten verfügen.³⁰⁷

300 Siehe auch *Moll* 2003, 79.

301 Abgedruckt in *Morell* 2004, M 10. – Die Richtlinien wurden vom Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e. V. (BGW), dem Bundesverband Heizung, Klima, Sanitär e. V. (BHKS) und dem Zentralverband Sanitär, Heizung, Klima (ZVSHK) unter Mitwirkung der DVGW erarbeitet. Sie sollen die Sicherheit der Gasversorgung sowie die Sicherheit und Hygiene der Wasserversorgung fördern.

302 Ziff. 3.1 der Empfehlungen.

303 Ziff. 4.1 der Empfehlungen.

304 Ziff. 4.2 der Empfehlungen.

305 Ziff. 5.1.1 der Empfehlungen.

306 Ziff. 5.1.2 der Empfehlungen.

307 Ziff. 5.2 der Empfehlungen.

Nach dem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt³⁰⁸ dürfen die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken, indem sie diesen bestimmten Anforderungen unterwerfen; dazu gehört die Verpflichtung zur Eintragung in ein Register.³⁰⁹ Das Erfordernis der Eintragung in ein Installateurverzeichnis für die Befugnis, Arbeiten an Kundenanlagen durchführen zu dürfen ist mit dieser geplanten Regelung offensichtlich nicht vereinbar. Allerdings soll der Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, nicht daran gehindert sein, Anforderungen in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen zu stellen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sind.³¹⁰ Der Nachweis der Sachkunde und der Kenntnis des einzuhaltenden Regelwerkes dient dem Zweck, Gefährdungen der menschlichen Gesundheit der Nutzer von Trinkwasserinstallationen und Schäden am Versorgungsnetz zu vermeiden. Bei der Inanspruchnahme dieser Rechtfertigung müssen allerdings die folgende Grundsätze beachtet werden:³¹¹

- Die Anforderung darf weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder bei juristischen Personen aufgrund des Ortes der Niederlassung sein.
- Die Anforderung muss aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein.
- Die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

Die eigentliche Steuerung erfolgt über die Richtlinien für den Abschluss von Verträgen mit Installationsunternehmen zur Herstellung, Veränderung, Instandsetzung und Wartung von Gas- und Wasserinstallationen. Während der Nachweis der Meisterprüfung oder eines einschlägigen Studiums zur Erreichung der genannten Ziele nicht erforderlich ist, ist der nur für Ausnahmefälle vorgesehene Weg – Nachweis der Fachkenntnisse und eine mindestens dreijährige praktische Erfahrung bei der Ausführung von Installationsarbeiten geeignet, den notwendigen Ausgleich zwischen der Förderung der Dienstleistungsfreiheit und der Wahrung der genannten öffentlichen Interessen zu schaffen.

Die AVBWasserV lässt offen, bei welchen Veränderungen es sich um „wesentliche“ handelt. Nähere Hinweise ergeben sich aus der kommentierenden Literatur. Danach gelten Veränderungen als wesentlich, wenn sie sicherheitstechnische Anforderungen der einschlägigen aRdT betreffen.³¹² Als Beispiele werden genannt: das Auswechseln von Sicherungseinrichtungen, wenn die Art der Sicherung geändert wird, der Einbau von Wasserenthärtungs- oder sonstigen Wasseraufbereitungsanlagen, da hierdurch gezielt auf die Wasserbeschaffenheit eingewirkt werden sollte, sowie Wartungsarbeiten, wenn sich Rückwirkungen auf die Wasserbeschaffenheit ergeben können.³¹³ Arbeiten zur Innenrohrsanierung greifen grundlegend in die

308 KOM (2006) 160 endg. v. 4.4.2006.

309 Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie, Art. 16 Abs. 2 lit. b).

310 Ebenda, Art. 16 Abs. 3 Satz 1.

311 Ebenda, Art. 16 Abs. 1 UAbs. 3.

312 Vgl. *Morell* 2004, Anm. g) zu § 12 II AVBWasserV.

313 Vgl. ebenda.

Beschaffenheit der gesamten Hausinstallation ein und zielen in massiver Weise auf eine Verbesserung der Qualität der Wasserversorgung. Sie gehören damit eindeutig zu den wesentlichen Veränderungen, deren Vornahme dem WVU oder einem in ein Installationsverzeichnis eingetragenen IU vorbehalten ist.

Abnehmer sind nach den geltenden Allgemeinen Versorgungsbedingungen nicht verpflichtet, dem WVU alle wesentlichen Änderungen mitzuteilen. Anzeigepflichtig sind vielmehr nur Erweiterungen und Änderungen der Anlage sowie die Verwendung zusätzlicher Verbrauchseinrichtungen, soweit sich dadurch preisliche Bemessungsgrößen ändern oder sich die vorzuhaltende Leistung wesentlich erhöht, § 15 Abs. 2 AVBWasserV. Demgemäß besteht keine Verpflichtung, dem WVU Arbeiten zur Innenrohrsanierung anzuzeigen.

Zwar ist das WVU nach § 12 Abs. 2 Satz 3 AVBWasserV berechtigt, die Ausführung von Arbeiten an der Kundenanlage zu überwachen. Doch ändert dies nichts an der ausschließlichen Verantwortlichkeit des Anschlussnehmers für die Hausanlage. Die Überwachungsbeziehung, nicht -verpflichtung, löst keine Haftung des WVU für die Ordnungsmäßigkeit der ausgeführten Arbeiten aus. Das Überwachungsrecht dient nämlich nicht dem Schutz des einzelnen Kunden vor mangelhaft ausgeführten Installationsarbeiten, sondern in erster Linie dem Schutz der Allgemeinheit vor störenden Rückwirkungen aus der Kundenanlage.³¹⁴ Das WVU hat allerdings den Kunden auf erkannte Sicherheitsmängel aufmerksam zu machen und kann deren Beseitigung verlangen, § 14 Abs. 1 Satz 2 AVBWasserV. Werden Mängel festgestellt, welche die Sicherheit gefährden oder erhebliche Störungen erwarten lassen, ist es berechtigt, den Anschluss oder die Versorgung zu verweigern; bei Gefahr für Leib oder Leben ist es hierzu verpflichtet, § 14 Abs. 2 AVBWasserV. Dieser Abstufung der Verantwortlichkeit trägt § 14 Abs. 3 AVBWasserV Rechnung. Danach übernimmt das WVU durch Vornahme oder Unterlassung der Überprüfung der Anlage sowie durch deren Anschluss an das Verteilungsnetz keine Haftung für die Mängelfreiheit der Anlage. Dies gilt nicht, wenn es bei einer Überprüfung Mängel festgestellt hat, die eine Gefahr für Leib oder Leben darstellen.

8.3 Materialien und Geräte für Kundenanlagen

In Konkretisierung der Anforderungen an die ordnungsgemäße Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung von Hausanlagen schreibt § 12 Abs. 4 Satz 1 AVBWasserV vor, dass nur Materialien und Geräte verwendet werden dürfen, die entsprechend den anerkannten Regeln der Technik beschaffen sind. Das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle kann bekunden, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind; beispielhaft, also nicht abschließend benennt § 12 Abs. 4 Satz 2 AVBWasserV das DIN/DVGW-, das DVGW- und das GS-Zeichen. Bei Materialien und Geräten, die dieses Zeichen tragen, wird vermutet, dass die anerkannten Regeln der Technik beachtet sind. Allerdings ist nicht zwingend festgeschrieben, dass ausschließlich Materialien und Geräte verwendet werden müssen, die das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle tragen. Verwendet der Anschlussnehmer andere Materialien und Geräte, kann das WVU den Nachweis verlangen, dass solche Materialien und Geräte den Sicherheitsanforderungen ebenso genügen wie solche, die das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle tragen.³¹⁵ Solange dieser Nachweis nicht erbracht ist, soll das WVU nach einem Urteil des

314 *Morell* 2004, Anm. h) zu § 12 II AVBWasserV.

315 *Morell* 2004, Anm. b) zu § 12 IV AVBWasserV.

Amtsgerichts Peine sogar berechtigt sein, die Versorgung abzulehnen, da ansonsten Gefahren für die Versorgungssicherheit nicht ausgeschlossen werden könnten.³¹⁶

Wenn ein Abnehmer nicht nachweisen kann, dass verwendete Materialien oder Geräte, die nicht das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle tragen, die gleiche Sicherheit gewährleisten, reicht das für eine solch weitgehende Reaktion nicht aus. Nach § 33 Abs. 1 AVBWasserV ist das WVU berechtigt, die Versorgung fristlos einzustellen, wenn der Kunde den allgemeinen Versorgungsbedingungen zuwiderhandelt und die Einstellung erforderlich ist, um

1. eine unmittelbare Gefahr für die Sicherheit von Personen oder Anlagen abzuwenden,
2. den Verbrauch von Wasser unter Umgehung, Beeinflussung oder vor Anbringung der Messeinrichtungen zu verhindern oder
3. zu gewährleisten, dass Störungen anderer Kunden, störende Rückwirkungen auf Einrichtungen des Unternehmens oder Dritter oder Rückwirkungen auf die Güte des Trinkwassers ausgeschlossen sind.

Während die Nr. 1 den Schutz der Versorgung und der damit in Berührung kommenden Personen und Sachen gewährleisten soll, ist Nr. 2 im Wesentlichen eine Schutzvorschrift zugunsten der WVU, mit der Zahlungsausfälle wegen unbefugter Wasserentnahme abgewehrt werden sollen; Nr. 3 soll gewährleisten, dass die Anforderungen, die § 15 AVBWasserV an den Betrieb von Kundenanlagen stellt, in jedem Fall eingehalten werden.³¹⁷ In den genannten Fällen ist das WVU auch berechtigt, das Vertragsverhältnis fristlos zu kündigen, in den Fällen der Nr. 1 und 3 jedoch nur, wenn die Voraussetzungen zur Einstellung der Versorgung wiederholt vorliegen, § 33 Abs. 4 Satz 1 AVBWasserV. Bei anderen Zuwiderhandlungen, insbesondere bei Nichterfüllung einer Zahlungsverpflichtung trotz Mahnung, ist das WVU berechtigt, die Versorgung zwei Wochen nach Androhung einzustellen, § 33 Abs. 2 Satz 1 AVBWasserV.

Auch wenn es teilweise um den Schutz öffentlicher Rechtsgüter, wie der Sicherstellung der Versorgung und der Vermeidung von Störungen oder gar Schädigungen Dritter, geht, entspricht das Sanktionssystem in vollem Umfang der privatrechtlich ausgestalteten Rechtsbeziehung zwischen WVU und Kunden. Es fehlt völlig an einer Bewehrung von Verhaltenspflichten mit Sanktionen des Ordnungswidrigkeitenrechts. Die AVBWasserV gibt auch den Gesundheitsämtern keinerlei Kontroll- oder Eingriffsbefugnisse.

8.4 Kontroll- und Eingriffsbefugnisse des Gesundheitsamtes in Bezug auf Kundenanlagen

Die Überwachungsbefugnisse der Gesundheitsämter sind abschließend im 5. Abschnitt der TrinkwV 2001 geregelt. Das Gesundheitsamt hat die Wasserversorgungsanlagen im Sinne des § 3 Nr. 2 Buchstabe a und b sowie diejenigen Wasserversorgungsanlagen nach § 3 Nr. 2 Buchstabe c (Anlagen der Hausinstallation) und Anlagen nach § 13 Abs. 3, aus denen Wasser für die Öffentlichkeit, insbesondere in Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern, Gaststätten und sonstigen Gemeinschaftseinrichtungen, bereitgestellt wird, hinsichtlich der Einhaltung der in der TrinkwV 2001 niedergelegten Anforderungen zu überwachen, § 18 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV 2001. Sonstige Anlagen der Hausinstallation können in die Überwachung einbezogen werden, sofern dies unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zum Schutze der menschlichen Gesundheit oder zur Sicherstellung einer einwandfreien Beschaffenheit

316 Amtsgericht Peine, Recht und Steuern im Gas- und Wasserfach (gfw-Beilage) 1985, S. 6.

317 Morell 2004, Anm. g) und h) zu § 33 AVBWasserV.

des Wassers für den menschlichen Gebrauch erforderlich ist, § 18 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001. Bei Hausinstallationen, aus denen Wasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird, hat das Gesundheitsamt mindestens diejenigen Parameter der Anlage 2 Teil II zu untersuchen oder untersuchen zu lassen, die sich – etwa durch die verwendeten Rohmaterialien – in der Hausinstallation nachteilig verändern können, § 19 Abs. 7 Satz 1 TrinkwV 2001. Zur Durchführung ist ein Überwachungsprogramm auf der Grundlage geeigneter stichprobenartiger Kontrollen einzurichten, § 19 Abs. 7 Satz 2 TrinkwV 2001.³¹⁸ Um eine möglichst einheitliche Vorgehensweise zu erreichen und die knappen Ressourcen gezielt einzusetzen, haben einige Bundesländer hierzu Ausführungsvorschriften verabschiedet.³¹⁹

§ 20 Abs. 3 Satz 1 TrinkwV 2001 berechtigt das Gesundheitsamt, auf die Beseitigung von Mängeln in Hausinstallationen hinzuwirken, gleichgültig, ob aus ihnen Wasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird. Werden Tatsachen bekannt, wonach eine Nichteinhaltung der in den §§ 5 bis 7 festgesetzten Grenzwerte oder Anforderungen auf die Hausinstallation oder deren unzulängliche Instandhaltung zurückzuführen ist, so kann das Gesundheitsamt anordnen, dass

1. geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, um die aus einer Nichteinhaltung möglicherweise resultierenden gesundheitlichen Gefahren auszuschalten oder zu verringern und
2. die betroffenen Verbraucher über etwaige zusätzliche Abhilfemaßnahmen oder Verwendungseinschränkungen des Wassers, die sie vornehmen sollten, angemessen zu unterrichten und zu beraten sind.

Zu diesen Zwecken hat das Gesundheitsamt den Unternehmer und den sonstigen Inhaber der Anlage der Hausinstallation über mögliche Abhilfemaßnahmen zu beraten und kann diese erforderlichenfalls anordnen; es kann ferner anordnen, dass bis zur Behebung der Nichteinhaltung zusätzliche Maßnahmen, wie geeignete Aufbereitungstechniken, ergriffen werden, die zum Schutz des Verbrauchers erforderlich sind, § 20 Abs. 3 Satz 2 TrinkwV 2001. Die Anordnungsbefugnisse des Gesundheitsamtes richten sich an das betreffende WVU bzw. den

318 Einen eindrucksvollen Überblick über die vor allem an Wasserversorgungsanlagen, aber auch in Hausinstallationen und am Zapfhahn durchgeführten Untersuchungen bietet der Bericht des Bundesministeriums für Gesundheit und des Umweltbundesamtes an die Verbraucherinnen und Verbraucher über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasser) in Deutschland – Berichtszeitraum: 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004, Bonn/Dessau, Dezember 2005. – Im Berichtsjahr 2004 wurden in 1,5 % der Messungen in der Hausinstallation und am Zapfhahn Grenzüberschreitungen beim Parameter Blei nachgewiesen (S. 21); dies wird als Indiz für noch vorhandene Bleileitungen in der Hausinstallation oder für Armaturen eingestuft, die nicht die allgemein anerkannten Regeln der Technik erfüllen (S. 4). Die Nichteinhaltung der Parameterwerte für Kupfer in 1,7 % und für Nickel in 1,7 % der Messungen in der Hausinstallation oder am Zapfhahn (S. 21) werden damit begründet, dass ohne Hinzuziehung eines Installationsfachbetriebes für den Kontakt mit Trinkwasser vor Ort nicht geeignete Armaturen durch die Nutzerinnen und Nutzer selbst eingebaut werden (S. 5).

319 Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg, Ausführungshinweise zur Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung – TrinkwV 2001) vom 21.5.2004, Ziff. 13-15; Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, Vollzug der Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung – TrinkwV 2001) vom 15.10.2002, Ziff. 10-13; Ausführungsvorschriften zur Durchführung der Trinkwasserverordnung im Land Berlin vom 10.12.2002, ABl. Berlin Nr. 61 v. 20.12.2002, 4968, Durchführung der Trinkwasserverordnung 2001, Teil 1, Ausführungsbestimmungen zu § 15 Abs. 3 bis 5, § 19 Abs. 2 und § 21 Abs. 2. Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg vom 23.6.2003; Ausführungsbestimmungen der Trinkwasserverordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 14.1.2003, Ministerialblatt Nr. 14 v. 31.3.2003, 156. – Aus der Literatur vgl. *Rädel* 2005.

Inhaber der Hausinstallation, nicht an die allgemeine Öffentlichkeit; die Handlungspflichten liegen in erster Linie bei den WVU.³²⁰

Um von diesen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können, sind die Gesundheitsämter auf gezielte externe Informationen angewiesen, da sie selbst nur stichprobenweise Kontrollen von solchen Hausinstallationen durchführen, aus denen Wasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird. WVU und Inhaber einer Hausinstallation haben in den Fällen, in denen ihnen Tatsachen bekannt werden, nach welchen das Wasser in der Hausinstallation in einer Weise verändert wird, dass es den Anforderungen der §§ 5 bis 7 TrinkwV 2001 nicht entspricht, erforderlichenfalls unverzüglich Untersuchungen zur Aufklärung der Ursache und Maßnahmen zur Abhilfe durchzuführen oder durchführen zu lassen und darüber das Gesundheitsamt unverzüglich zu unterrichten, § 16 Abs. 3 TrinkwV 2001. In der Amtlichen Begründung der Bundesregierung zu dieser Vorschrift heißt es:³²¹

„Für Anlagen der Hausinstallation bedarf es keiner routinemäßigen Untersuchung, da in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass das Wasser für den menschlichen Gebrauch in der Hausinstallation nicht verschlechtert wird, wenn diese ordnungsgemäß ist, das heißt nach dem Stand der Technik errichtet worden ist und betrieben wird. Allerdings ist der Inhaber einer Hausinstallation dann zu einer Anzeige verpflichtet, wenn ihm Tatsachen bekannt werden, nach denen das Wasser für den menschlichen Gebrauch in der Hausinstallation derart verändert wird, dass es den Anforderungen an die Beschaffenheit von Wasser für den menschlichen Gebrauch nicht mehr entspricht.“

Das DVGW-Merkblatt W 548 „Rohrinnensanierung von Trinkwasser-Installationen durch Beschichtung“ sieht vor der Inbetriebnahme der sanierten Rohre Maßnahmen zur Kontrolle des Sanierungserfolges vor. Zeigt die sensorische Prüfung der Trinkwasserqualität Auffälligkeiten bzw. dass die Anforderungen der UBA-Leitlinie zur hygienischen Beurteilung von Epoxidharzbeschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser nicht erfüllt sind, darf das sanierte Leitungssystem nicht zur Trinkwassernutzung übergeben werden. Die Verbraucher sind schriftlich zu informieren; die Ursachen der Beeinträchtigung sind zu ermitteln und zu beseitigen.³²² Erst wenn eine erneute sensorische Prüfung Beeinträchtigungen zeigt, ist eine Untersuchung durch ein akkreditiertes Labor u. a. auf beschichtungsspezifische chemische Migrationsprodukte gemäß der UBA-Leitlinie vorzunehmen.³²³ Wenn nach diesen Prüfungen die Anforderungen der TrinkwV 2001 nicht erfüllt sind, darf die Anlage als Trinkwasser-Installation nicht freigegeben werden. Weitere Maßnahmen sind durch das örtliche Gesundheitsamt anzuordnen.³²⁴ In der geschilderten Konstellation tritt die Meldepflicht nach § 16 Abs. 3 TrinkwV 2001 ein.

Bei Wasserversorgungsanlagen im Sinne von § 3 Nr. 2 Buchstabe a, b oder c (Hausinstallationen, aus denen Wasser für die Öffentlichkeit bereitgestellt wird) kann das Gesundheitsamt weitergehende Maßnahmen treffen, falls ihm bekannt wird, dass die Grenzwerte für mikrobiologische oder chemische Parameter (§ 5 Abs. 2 bzw. § 6 Abs. 2) oder die in Anlage 3 festgelegten Grenzwerte und Anforderungen für Indikatorparameter nicht eingehalten werden oder Trinkwasser Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 des Infektionsschutzgesetzes oder chemische Stoffe in Konzentrationen enthält, die eine Schädigung der menschlichen Gesundheit befürchten lassen. Es hat dann unverzüglich zu entscheiden, ob die Nichteinhaltung oder

320 Vgl. *Mehlhorn* 2003, 67 für § 9 Abs. 11 TrinkwV 2001.

321 Abgedruckt in *Dilly/Welsch* 2003, 88.

322 Ziff. 8.3 Abs. 1 Sätze 3 und 4 des DVGW-Merkblattes W 548.

323 Ziff. 8.3 Abs. 2 des DVGW-Merkblattes W 548.

324 Ziff. 8.3 Abs. 3 des DVGW-Merkblattes W 548.

Nichterfüllung eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit der betroffenen Verbraucher besorgen lässt und ob die betroffene Wasserversorgung bis auf weiteres weitergeführt werden kann, § 9 Abs. 1 Satz 1 TrinkwV 2001. Da die Unterbrechung der Wasserversorgung selbst einen drastischen Eingriff darstellt, hat es abwägend auch die Gefahren zu berücksichtigen, die für die menschliche Gesundheit durch eine Unterbrechung der Bereitstellung oder durch eine Einschränkung der Verwendung des Wassers für den menschlichen Gebrauch entstehen würden, § 9 Abs. 1 Satz 2 TrinkwV 2001. Das Gesundheitsamt hat das WVU und den sonstigen Inhaber der betroffenen Wasserversorgungsanlage unverzüglich über seine Entscheidung zu unterrichten und die zur Abwendung der Gefahr für die menschliche Gesundheit erforderlichen Maßnahmen anzuordnen, § 9 Abs. 1 Satz 3 TrinkwV 2001. Lässt sich eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit auch durch Anordnungen oder Auflagen nicht ausschließen, hat das Gesundheitsamt die Unterbrechung der betroffenen Wasserversorgung anzuordnen, § 9 Abs. 3 Satz 1 TrinkwV 2001. In allen Fällen der Nichteinhaltung von Grenzwerten und Anforderungen hat das Gesundheitsamt zudem anzuordnen, dass unverzüglich die notwendigen Abhilfemaßnahmen zur Wiederherstellung der Wasserqualität getroffen werden und dass deren Durchführung Vorrang³²⁵ erhält, § 9 Abs. 4 Satz 1 TrinkwV 2001. Die Dringlichkeit der Abhilfemaßnahmen richtet sich nach dem Ausmaß der Überschreitung der entsprechenden Grenzwerte und dem Grad der Gefährdung der menschlichen Gesundheit, § 9 Abs. 4 Satz 2 TrinkwV 2001. Gelangt das Gesundheitsamt zu dem Ergebnis, dass eine Abweichung für die Gesundheit der betroffenen Verbraucher unbedenklich ist und durch Abhilfemaßnahmen innerhalb von höchstens 30 Tagen behoben werden kann, hat es den während dieses Zeitraums zulässigen Wert für den betreffenden Parameter sowie die zur Behebung der Abweichung eingeräumte Frist festzulegen, § 9 Abs. 5 Satz 1 TrinkwV 2001.

Die Amtliche Begründung der Bundesregierung zu dieser zentralen Vorschrift sieht ausdrücklich vor, dass die Gesundheitsämter bei dieser komplexen Aufgabe durch entsprechende Leitlinien unterstützt werden sollen. Weiter heißt es dazu:³²⁶

„Insoweit soll auch eine möglichst einheitliche Vorgehensweise gewährleistet werden. Die Leitlinien sollen so ausgestaltet werden, dass – soweit möglich – für die einzelnen Parameter, gegebenenfalls in entsprechenden Gruppen zusammengefasst, Werte angegeben werden, bei deren Erreichung oder Überschreitung eine Gesundheitsgefährdung nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Die Erstellung dieser Leitlinien soll durch das Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit den Ländern und den beteiligten Verbänden erfolgen, um einerseits alle auf diesem Gebiet vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen berücksichtigen zu können und andererseits um einen möglichst breiten Konsens zu erzielen. Die Leitlinien werden im Bundesgesundheitsblatt veröffentlicht.“

Soweit ersichtlich hat das Umweltbundesamt dazu bisher zwei Empfehlungen vorgelegt:³²⁷

- Maßnahmewerte (MW) für Stoffe im Trinkwasser während befristeter Grenzwert-Überschreitungen gem. § 9 Absätze 5-8 TrinkwV 2001. Empfehlung des Umweltbundesamtes nach Anhörung der Trinkwasserkommission des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung beim Umweltbundesamt;³²⁸

325 Die Dringlichkeit der Abhilfemaßnahme richtet sich nach dem Ausmaß der Überschreitung der entsprechenden Grenzwerte und dem Grad der Gefährdung der menschlichen Gesundheit, § 9 Abs. 4 Satz 2 TrinkwV 2001.

326 Abgedruckt in *Dilly/Welsch* 2003, 55 f.

327 Vgl. auch die empfehlenden Leitlinien bei Grenzwertüberschreitungen im Trinkwasser und bei Auftreten trinkwasserbedingter Erkrankungen. Erstellt im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster, September 2004.

328 BGesBl. 46 (2003), 707-710; vgl. dazu *Dieter/Henseling* 2003.

- Nitrat im Trinkwasser. Maßnahmen gemäß § 9 TrinkwV 2001 bei Nichteinhaltung von Grenzwerten und Anforderungen für Nitrat und Nitrit im Trinkwasser.³²⁹

Die TrinkwV 2001 regelt die Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse der Gesundheitsämter in Bezug auf Trinkwasserversorgungsanlagen (einschließlich Hausanlagen) abschließend. Damit ist ein Rückgriff auf die Befugnisse nach § 8 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte³³⁰ ebenso ausgeschlossen wie eine Nutzung der §§ 39 und 40 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches³³¹. Diese beiden Gesetze sehen unter relativ vergleichbaren Voraussetzungen, wenn mildere Mittel und vor allem freiwillige Maßnahmen von Herstellern und Vertreibern nicht ausreichen, die Einschränkung der Vermarktung potentiell schadensträchtiger Erzeugnisse vor.³³² Schließlich kann die zuständige Behörde nach diesen Vorschriften die Öffentlichkeit warnen, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere Warnungen durch den Hersteller, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden.³³³

Sowohl bei Geräten und Verbrauchsgütern als auch bei Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen und Futtermitteln geht es um die Gefährdung einer unbestimmten Vielzahl von nicht individualisierten Abnehmern. Bei Einrichtungen zur Trinkwasserversorgung dagegen geht es um die Kontamination genau bestimmter Anlagen und in deren Folge um den Schutz relativ genau eingrenzbarer Personengruppen. Auch geht es nicht isoliert um die Verhinderung des Vertriebs von Epoxidharzen mit bestimmten Inhaltsstoffen zur Sanierung von Hausinstallationen, sondern um die gesamte sehr voraussetzungsreiche Sanierungsmaßnahme.

8.5 Zusammenfassung

Für die ordnungsgemäße Errichtung, Erweiterung, Änderung und Unterhaltung der Kundenanlage ist der Anschlussnehmer verantwortlich. Die Kundenanlage darf nur unter Beachtung der Vorschriften der AVBWasserV und anderer gesetzlicher oder behördlicher Bestimmungen sowie nach den anerkannten Regeln der Technik (aRdT) errichtet, erweitert, geändert und unterhalten werden. Der Anschlussnehmer hat auch die Möglichkeit, eine andere technische Lösung zu wählen. Dann muss er aber nachweisen, dass die gewählte technische Alternative keine geringere technische Sicherheit zur Folge hat. Der Einhaltung der aRdT kommt im Hinblick auf die Versorgungssicherheit eine besondere Bedeutung zu. Deshalb sind die Errichtung der Anlage und wesentliche Veränderungen dem Wasserversorgungsunternehmen und den Installationsunternehmen vorbehalten, die ihre besondere Sachkunde nachgewiesen haben.

Die TrinkwV 2001 regelt die Prüfungs- und Eingriffsbefugnisse der Gesundheitsämter in Bezug auf Trinkwasserversorgungsanlagen (incl. Hausanlagen) abschließend. Öffentliche Warnungen kommen nicht in Betracht, weil es an einer konkreten Gefahr für eine unbestimmte Vielzahl von Menschen mangelt. Daher kommen nur individuelle Beratungen in Betracht. Diese sind auch zulässig, da es nicht um die Verhinderung des Vertriebs von Epoxidharzen, sondern um den Gesundheitsschutz geht.

329 BGesBl. 47 (2004), 1018-1020.

330 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG). Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte vom 6.1.2004, BGBl. I S. 2.

331 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch v. 1.9.2005, BGBl. I S. 2618.

332 Vgl. § 8 Abs. 4 Sätze 1 und 2 GPSG und § 39 Abs. 2 LFGB.

333 Vgl. § 8 Abs. 4 Satz 3 GPSG und § 40 LFGB.

9. Verknüpfungen zwischen der TrinkwV 2001 und dem Bauproduktenrecht

Das nationale Recht wird durch das Europarecht ganz maßgeblich geprägt. Dieser Abschnitt soll untersuchen, ob sich aus dem Bauproduktenrecht zusätzliche Anforderungen ergeben. Nach Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG des Rates v. 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch müssen das Grundlagendokument und die technischen Spezifikationen gemäß Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 89/106/EWG des Rates v. 21.12.1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte³³⁴ den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie entsprechen. Die Bauprodukten-Richtlinie (BPR) zielt auf den freien Verkehr von Bauprodukten und stellt dazu Anforderungen an die Erstellung harmonisierter Normen und europäischer technischer Zulassungen sowie an die Bescheinigung der Konformität und zugelassener Stellen.

Als Bauprodukt gilt jedes Produkt, das hergestellt wird, um dauerhaft in Bauwerke des Hoch- und Tiefbaus eingebaut zu werden (Art. 1 Abs. 1 BPR). Danach sind auch Epoxidharze, die zur Auskleidung von Innenrohren verwendet werden, Bauprodukte. Die Auskleidung von Trinkwasserrohren weist die Besonderheit auf, dass die Beschichtung direkt am Objekt erfolgt; das Mischen der Komponenten des Beschichtungsstoffs und das Einbringen in das zuvor gereinigte System geschieht unter Baustellenbedingungen. Nicht nur die fertige Beschichtung der sanierten Rohre, sondern schon die Ausgangsstoffe für den Beschichtungsvorgang sind als Bauprodukte einzustufen.

9.1 Wesentliche Anforderungen

Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit Bauprodukte nur in Verkehr gebracht werden können, wenn sie brauchbar sind. Dazu müssen Bauprodukte so beschaffen sein, dass das Bauwerk, für das sie durch Einbau, Zusammenfügung, Anbringung oder Installierung verwendet werden sollen, bei ordnungsgemäßer Planung und Bauausführung die wesentlichen Anforderungen nach Anhang I erfüllen kann (Art. 2 Abs. 1 BPR). Im Unterschied zu den anderen Richtlinien nach der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung gelten damit die wesentlichen Anforderungen nicht für die von der Richtlinie erfassten Produkte, sondern für das mit ihnen erstellte Endprodukt, das Bauwerk.³³⁵ Für die Verwendung der Bauprodukte sind die Mitgliedstaaten verantwortlich. Ihnen obliegt es sicherzustellen, dass auf ihrem Gebiet die Bauwerke des Hoch- und Tiefbaus derart entworfen und ausgeführt werden, dass die Sicherheit der Menschen, der Haustiere und der Güter nicht gefährdet und andere wesentliche Anforderungen im Interesse des Allgemeinwohls beachtet werden.³³⁶

Die wesentlichen Anforderungen müssen bei normaler Instandhaltung über einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum erfüllt werden und setzen normalerweise vorhersehbare Einwirkungen voraus.³³⁷ Die Anforderungen gelten für die folgenden sechs Kategorien

- mechanische Festigkeit und Standsicherheit,
- Brandschutz,

334 ABl. L 40 v. 11.2.1989, 12, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1822/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.9.2003, ABl. L 284 v. 31.10.2003, 1.

335 *Jasch* 2005, 134; *Lutz* 2005, 16.

336 1. Erwägungsgrund der BPR.

337 Einleitungssatz des Anhangs I der BPR.

- Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz,
- Nutzungssicherheit,
- Schallschutz,
- Energieeinsparung und Wärmeschutz.

Gemäß der dritten Kategorie wesentlicher Anforderungen muss ein Bauwerk derart entworfen und ausgeführt sein, dass die Hygiene und die Gesundheit der Bewohner und der Anwohner insbesondere durch folgende Einwirkungen nicht gefährdet wird:

- Freisetzung giftiger Gase,
- Vorhandensein gefährlicher Teilchen oder Gase in der Luft,
- Emission gefährlicher Strahlen,
- Wasser- oder Bodenverunreinigung oder -vergiftung,
- unsachgemäße Beseitigung von Abwasser, Rauch und festem oder flüssigem Abfall,
- Feuchtigkeitsansammlungen in Bauteilen und auf Oberflächen von Bauteilen in Innenräumen.

9.2 Grundlagendokumente

Da die wesentlichen Anforderungen im Unterschied zu den meisten anderen Richtlinien gemäß der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung von lapidarer Kürze sind und für einen sehr großen und vielschichtigen Sektor von Erzeugnissen gelten, werden sie in Grundlagendokumenten präzisiert. Diese haben eine dreifache Aufgabe (Art. 12 Abs. 2 BPR):

- Sie harmonisieren die Terminologie und die technischen Grundlagen und bezeichnen die Klassen oder Stufen für jede Anforderung, soweit dies erforderlich und nach dem Stand von Wissenschaft und Technik möglich ist.
- Sie bezeichnen die Methoden der Wechselbeziehungen zwischen diesen Klassen oder Stufen der Anforderungen und den technischen Spezifikationen, z. B. Berechnungs- und Nachweismethoden, technische Entwurfsregeln etc.
- Sie werden in Bezug genommen für die Erarbeitung harmonisierter Normen und Leitlinien für die europäische technische Zulassung sowie für die Anerkennung nationaler technischer Spezifikationen.

Die Grundlagendokumente stellen die erforderlichen Verbindungen zwischen den wesentlichen Anforderungen und den Normungsaufträgen, Aufträgen für Leitlinien für die europäische technische Zulassung oder die Anerkennung anderer technischer Spezifikationen her (Art. 3 Abs. 3 BPR).³³⁸ Um etwaige unterschiedliche Bedingungen geographischer, klimatischer und lebensgewohnheitlicher Art sowie unterschiedliche Schutzniveaus zu berücksichtigen, die gegebenenfalls auf einzelstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene bestehen, können für jede wesentliche Anforderung Klassen in den Grundlagendokumenten und in den technischen Spezifikationen für die einzuhaltende Anforderung festlegen (Art. 3 Abs. 3 BPR).

Die Grundlagendokumente haben nach eigenem Anspruch einen evolutionären Charakter und können daher fortgeschrieben werden;³³⁹ dazu hat es bisher aber keine Vorstöße gegeben. Sie beruhen auf einer Kombination folgender Elemente:³⁴⁰

338 Vgl. auch Ziff. 2 der Allgemeinen Einführung zu den sechs Grundlagendokumenten, ABl. C 62 v. 28.2.94, 1-3.

339 Ebenda, Ziff. 6 Abs. 1 Satz 1.

340 Ebenda, Ziff. 6 Abs. 1 Satz 2.

- wesentliche Anforderungen, wie in Anhang I der Bauprodukten-Richtlinie aufgeführt;
- Kenntnis der bestehenden nationalen Vorschriften für Bauwerke unter Berücksichtigung etwaiger unterschiedlicher Bedingungen geographischer, klimatischer und lebensgewohnheitlicher Art und etwaiger unterschiedlicher Schutzniveaus, die die Festlegung von Klassen oder Stufen für Anforderungen und/oder Leistungen notwendig machen;
- Stand der Technik bei Bauprodukten zum Zeitpunkt der Ausarbeitung;
- vorgesehener Verwendungszweck der Bauprodukte.

Die wesentlichen Anforderungen sind als Ziele ausgedrückt; daher kann ihre Auslegung, die sie zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Grundlegendokumenten erfahren, einer Fortentwicklung unterliegen, insbesondere – wie es ausdrücklich heißt – „infolge des technischen Fortschritts und des sich weiterentwickelnden Standes der Technik“.³⁴¹ Sie weisen damit über die aaRdT hinaus.

9.3 Grundlegendokument Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“

Für hygienische Anforderungen an Wasserinstallationen gilt das Grundlegendokument Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“³⁴². Es behandelt die wesentlichen Anforderungen unter den Gesichtspunkten Umwelt im Innern von Gebäuden, Wasserversorgung, Entsorgung von Abwasser, Entsorgung fester Abfälle und äußere Umwelt.³⁴³ Ausdrücklich wird eingeräumt, dass das Wissen über die Auswirkungen einiger Verschmutzungen und Schadstoffe auf die Gesundheit unvollständig und ungenügend ist und die Anforderungen deshalb mit der Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse überarbeitet werden müssen.³⁴⁴

Für die Wasserversorgung werden recht konkrete Anforderungen benannt, die den Schutz der Gesundheit der Verbraucher in bezug auf Wasser und die Merkmale der Wasserversorgung betreffen.³⁴⁵ Wasser, das für den menschlichen Gebrauch bestimmt ist, darf danach für den Verbraucher keinerlei Gesundheitsrisiken darstellen, wenn es zu folgenden Zwecken verwendet wird:

- zum Trinken und zur Zubereitung von Speisen,
- für häusliche Zwecke,
- zur Herstellung von Lebensmitteln.³⁴⁶

Das Niveau dieser Anforderungen entspricht dem Besorgnisgrundsatz, wie er im deutschen Recht verankert ist, etwa im Infektionsschutzgesetz, in der Trinkwasserverordnung und im Wasserhaushaltsgesetz. Außer nationalen Anforderungen gelten auch die in der Richtlinie 80/778/EWG³⁴⁷, die der aktuellen Trinkwasserrichtlinie vorangegangen war, festgelegten Eigenschaften des Wassers an der Zapfstelle.³⁴⁸ Damit sind, wenn auch im expliziten Text des Grundlegendokuments nicht auf dem aktuellen Stand der Richtlinie 98/83/EG, die Anforderungen des Trinkwasserrechts in das Bauproduktenrecht integriert. Das belegen auch die weiteren Anforderungen des Grundlegendokuments Nr. 3. Danach dürfen Vorratsbehälter,

341 Ebenda, Ziff. 6 Abs. 3 Satz 1.

342 ABl. C 62 v. 28.2.94, 73-105. Ausführlich zu diesem Dokument *Ilvonen/Kirchner* 2005.

343 Grundlegendokument Nr. 3, Ziff. 2 Abs. 4.

344 Grundlegendokument Nr. 3 Ziff. 2 letzter Absatz.

345 Ebenda, Ziff. 3.3.2.1 Abs. 1.

346 Ebenda, Ziff. 3.3.2.1 Abs. 2.

347 Richtlinie 80/778/EWG des Rates v. 15.7.1980 über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 229 v. 30.8.1980, 11 ff.

348 Grundlegendokument Nr. 3, Ziff. 3.3.2.1 Abs. 3.

Rohrleitungen, Armaturen und andere Bauteile, die mit Wasser in Berührung kommen, sowie eine zusätzliche Behandlung (z. B. Wiederaufheizung, Enthärten, Desinfektion) die Wassereigenschaften nicht so verändern, dass die Gesundheit der Verbraucher gefährdet wird.³⁴⁹ Weiter wird konkretisiert, dass dazu folgende vier Punkte zu berücksichtigen sind:³⁵⁰

- Schutz vor Verunreinigung mit Abwasser und Faulgasen sowie ungeeigneten Flüssigkeiten von außen oder anderen Verunreinigungen,
- Schutz vor Verunreinigung durch mineralische oder organische Schadstoffe, die aus Teilen stammen, die mit Wasser in Berührung kommen und auf Migration und/oder Korrosion zurückzuführen sind,
- Schutz vor mikrobiologischer Verschmutzung,
- Schutz vor Verschmutzung durch externe mineralische oder organische Schadstoffe, die auf Durchlässigkeit und/oder Undichtigkeit zurückzuführen sind.

Im Zusammenhang mit der UBA-Leitlinie zur Verwendung von Epoxidharzen ist dabei der zweite Spiegelstrich maßgeblich.

Den Anforderungen entsprechend benennt das Grundlegendokument erforderliche Vorkehrungen bei der Wasserversorgung. So wird zur Verhinderung der Verschmutzung durch mineralische oder organische Schadstoffe aus Bauteilen, die mit Wasser in Berührung kommen, die Begrenzung der Migration von Schadstoffen aus Materialien bzw. von Schadstoffen, die auf Korrosion, Alterung und Erosion zurückzuführen sind, angeführt.³⁵¹ Eine Liste benennt, welche harmonisierten technischen Spezifikationen für Bauprodukte erforderlich sind. Für Werkstoffe, die mit Wasser in Berührung kommen, sollen harmonisierte Normen bezüglich der Migration von Schadstoffen und bezüglich der Merkmale, die für das Wachstum von Mikroorganismen von Bedeutung sind, erarbeitet werden.³⁵²

9.4 Schwierigkeiten bei der Erstellung technischer Spezifikationen

Soweit ersichtlich, sind bisher weder harmonisierte Normen noch europäische technische Zulassungen für die Beschaffenheit bzw. die Renovierung von Trinkwasserrohren innerhalb von Hausinstallationen erarbeitet worden.³⁵³

Auch mehr als 17 Jahre nach Verabschiedung der BPR sind derzeit noch keine harmonisierten Normen und europäischen technischen Zulassungen zur Harmonisierung der wesentlichen Anforderung Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ erarbeitet worden.³⁵⁴ Folgende Gründe werden dafür genannt:³⁵⁵ unterschiedliche Regelungen und Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten, voneinander abweichende Vorstellungen zur Einbindung des Gesundheits- und Umweltschutzes, fehlende Expertise in den technischen Komitees von CEN und EOTA, vor allem aber Fehlen einheitlicher Prüfmethode zur Bestimmung von gefährlichen Stoffen in Bauprodukten. Im April 2003 hat ein vom UBA, vom DIBt und vom Bundes-

349 Ebenda, Ziff. 3.3.2.1 Abs. 4.

350 Ebenda, Ziff. 3.3.2.1 Abs. 5.

351 Ebenda, Ziff. 3.3.2.2 Abs. 3.

352 Ebenda, Ziff. 3.3.2.3 lit. a).

353 Vgl. die Auflistung der harmonisierten Normen in der Mitteilung der Kommission im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. C 134 v. 8.6.2006, 1-28.

354 Vgl. *Ivonen/Kirchner* 2005, 188; *Ehrnsperger/Misch* 2005, 10.

355 *Ehrnsperger/Misch* 2005, 10.

ministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen veranstalteter Workshop zum Thema „Implementation of the Essential Requirement No 3 ‚Hygiene, Health and the Environment‘ in European Technical Specifications for Construction Products. Strategies, Problems, Solutions“ Perspektiven dafür erarbeitet, wie harmonisierte Normen für Bauprodukte um Umwelt- und Gesundheitsaspekte erweitert werden können.³⁵⁶

Die Kommission hatte vor der Publikation der Fundstellen der ersten harmonisierten Normen im EG-Amtsblatt im Januar 2001 zugestimmt, die Umsetzung der Anforderungen zu Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz auf die zweite Generation³⁵⁷ der harmonisierten technischen Spezifikationen zu verschieben. Da in den seither verabschiedeten harmonisierten Normen und europäischen technischen Zulassungen für Bauprodukte umwelt- und gesundheitsbezogene Belange ausgespart wurden, enthalten sie im Anhang ZA ein genereller Hinweis mit folgendem Wortlaut:³⁵⁸

„Für Produkte, die in den Anwendungsbereich dieser Norm fallen, können zusätzlich zu den in dieser Norm enthaltenen spezifischen Abschnitten über gefährliche Stoffe weitere Anforderungen gelten (z. B. umgesetzte europäische Gesetzesvorschriften sowie nationale Gesetze, Bestimmungen und Verwaltungsvorgaben). Um die Vorgaben der EG-Bauproduktenrichtlinie zu erfüllen, müssen auch diese Anforderungen, wann und wo immer sie zutreffen, erfüllt werden. Eine informative Datenbank europäischer und nationaler Vorschriften zu gefährlichen Stoffen steht auf der Bauprodukten-Website EUROPA zur Verfügung.“

Da die Kommission nur unvollständige Informationen über die in den Mitgliedstaaten geltenden Anforderungen sowie Prüf- und Konformitätsbescheinigungsverfahren hat, ist die an Ersteller von technischen Spezifikationen und die Hersteller von Bauprodukten gerichtete Internet-Datenbank³⁵⁹ über bestehende nationale und europäische Regelungen zu gefährlichen Stoffen in Bauprodukten bisher sehr unvollständig. Derzeit steht im Internet zur allgemeinen Nutzung nur noch die ursprüngliche Version der Datenbank aus dem Jahr 2001 zur Verfügung, von der allerdings 90 % bei der Umgestaltung der Internet-Präsentation verloren gegangen sind.³⁶⁰ Diese „Ruine“ enthält Daten für Regelungen lediglich zu 12 gefährlichen Substanzen in der EG und in 12 Mitgliedstaaten.³⁶¹

Da alle bislang verabschiedeten europäischen technischen Spezifikationen für Bauprodukte den Gesundheits- und Umweltschutz nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigen, sind entsprechende nationale Zusatzanforderungen erforderlich und zulässig. Trotzdem besteht die Gefahr, dass Bauprodukte, für die Hygiene-, Gesundheits- und Umweltaanforderungen maßgeblich sind, mit der CE-Kennzeichnung versehen und in Verkehr gebracht werden, obwohl relevante nationale Vorgaben für diese Anforderungen nicht eingehalten wurden.³⁶²

356 Der Workshop ist dokumentiert unter <<http://www.umweltbundesamt.de/bauprodukte/dokumente/er3-ws.pdf>>, die Empfehlungen zur Berücksichtigung der Gesundheits- und Umweltaspekte in europäischen Normen und Zulassungen unter <<http://www.umweltbundesamt.de/bauprodukte/dokumente/er3.pdf>>.

357 Nach der Publikation der Fundstellen der ersten harmonisierten Normen für Bauprodukte im Januar 2001 im EG-Amtsblatt ist mit der ersten Überarbeitung (regelmäßig nach fünf Jahren) frühestens ab dem Jahr 2006 mit der zweiten Generation harmonisierter technischer Normen zu rechnen. Entsprechendes gilt für europäische technische Zulassungen, die gemäß Art. 8 Abs. 4 BPR in der Regel für fünf Jahre erteilt wird.

358 *Ilvonen/Kirchner* 2005, 189; *Ehrnsperger/Misch* 2005, 10.

359 Zugänglich unter <http://ec.europa.eu/enterprise/construction/internal/dangsub/dangmain_en.htm>.

360 *Ilvonen/Kirchner* 2005, 191.

361 Vgl. auch *Ehrnsperger/Misch* 2005, 11.

362 *Ilvonen/Kirchner* 2005, 189.

9.5 Mandate

Ein maßgeblicher Grund für das Defizit ist das Fehlen von Mandaten an die Europäische Normungsorganisation CEN und die Europäische Zulassungsorganisation EOTA, in denen die Anforderungen des Grundlagendokuments Nr. 3 abgedeckt sind.³⁶³ Erst Ende des Jahres 2002 hat die Kommission eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Industrie sowie von CEN und EOTA eingesetzt, die sich mit der wesentlichen Anforderung Nr. 3 und ihrer Umsetzung in den europäischen technischen Spezifikationen befassen sollte. Sie sollte zum einen die oben erwähnte Datenbank mit dem Ziel überarbeiten, alle nationalen und europäischen Regelungen im Zusammenhang mit der wesentlichen Anforderung Nr. 3 zu erfassen, und damit eine maßgebliche Grundlage für die Erarbeitung einschlägiger harmonisierter Normen und europäischer technischer Zulassungen schaffen. Vor allem aber sollte sie ein Mandat zur Entwicklung von horizontalen Prüfmethode zur Bewertung der Freisetzung von gefährlichen Stoffen aus Bauprodukten erarbeiten.³⁶⁴

Auf der Grundlage dieser Arbeit hat die Kommission am 16.3.2005 zur horizontalen Ergänzung der an CEN und CENELEC erteilten Normungsmandate das Mandat M 366 „Entwicklung horizontaler genormter Bewertungsmethoden für harmonisierte Konzepte zu gefährlichen Stoffen gemäß der Bauproduktenrichtlinie (Construction Products Directive – CPD). Emission in Raumluft, Boden, Oberflächenwasser und Grundwasser“ vorgelegt.³⁶⁵ Es bezieht sich auf Messmethoden bezüglich der Freisetzung gefährlicher Stoffe in die Innenraumluft, den Boden sowie in Oberflächen- und Grundwasser. Emissionen in Trinkwasser sind nicht einbezogen. Zunächst sollen nur geregelte Stoffe und Bauprodukte betrachtet werden, die aufgrund ihres Gesundheits- und Umweltschädigungspotentials und ihrer Quantität als prioritär angesehen werden.

Für Bauprodukte in Kontakt mit Wasser für den menschlichen Gebrauch gilt das an CEN und CENELEC im Juni 2001 erteilte Mandat M 136 „Construction products in contact with water intended for human consumption“.³⁶⁶ Zu den hauptsächlichen Referenzdokumenten dieses Mandates gehört neben der BPR die Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG und das European Acceptance Scheme for construction products in contact with drinking water (EAS). Dieses Mandat, das sich auf die hygienischen Anforderungen an Materialien im Kontakt mit Trinkwasser konzentriert, steht in einem Ergänzungsverhältnis zum Mandat M 131 „Rohre, Behälter und Zubehörteile, die nicht mit Trinkwasser in Berührung kommen“. Bei der Ausführung des Mandates werden der bei der Kommission angesiedelten Regulators Group for Construction Products in contact with Drinking Water – RG-CPDW³⁶⁷, die für die Entwicklung des EAS-Systems verantwortlich ist, in nahezu allen Konstellationen erhebliche Einflussmöglichkeiten eingeräumt. Vertretern der für die Regulierung des Trinkwassersektors zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten wird das Recht zugestanden, über die nationalen Delegationen an den Aktivitäten der CEN-Arbeitsgremien teilzunehmen und jederzeit während der Erarbeitung

363 Eine Auflistung der an CEN und EOTA erteilten Normungsmandate zur Erarbeitung harmonisierter Bauproduktnormen bzw. Bauproduktzulassungsleitlinien findet sich bei *Ehrnsperger/Misch* 2005, 144 f.

364 *Ilvonen/Kirchner* 2005, 189.

365 Ausführlich dazu *Ilvonen/Kirchner* 2005, 191-194. Vgl. auch *Ehrnsperger/Misch* 2005, 12 f.

366 Abgedruckt als Anhang 4 des EAS on Paper Interim Report.

367 Sie ist seit Juni 1999 aktiv und setzt sich aus Regierungsvertretern der einzelnen Mitgliedstaaten, wissenschaftlichen Experten und Repräsentanten der Kommission zusammen; Vertreter von europäischen Dachorganisationen der betroffenen Industriebranchen und der Normungsorganisationen nehmen als Beobachter teil. Ihre Zusammensetzung wird mitgeteilt im Anhang 1 des EAS on Paper Interim Report.

der harmonisierten Normen ihre Standpunkte vorzutragen.³⁶⁸ Die Kommission kann an allen Normungsaktivitäten als Beobachter teilnehmen und ist berechtigt, alle Dokumente zu erhalten.³⁶⁹ Das Mandat erstreckt sich auf nahezu alle Produkte und Produktgruppen, die bei der Wasserversorgung mit Trinkwasser in Berührung kommen, nämlich Bausätze, Rohre, Tanks, Schutz- und Sicherheitseinrichtungen, Zubehörteile, Klebstoffe, Verbindungsstücke, Dichtungen, Ventile, Hähne, Pumpen, Wasserzähler, Membranen, Harze, Beschichtungen, Auskleidungen, Schmiermittel und Fette.³⁷⁰ Die zu erarbeitenden technischen Spezifikationen zu den Prüfmethoden sollen den Prinzipien des European Acceptance Scheme folgen; Abweichungen oder neue regulatorische Ansätze bedürfen der vorherigen Zustimmung der RG-CPDW.³⁷¹

9.6 Leitpapier H

Da in den Mandaten zur Erstellung harmonisierter technischer Spezifikationen bezüglich der Freisetzung gefährlicher Stoffe jeweils nur ein relativ allgemein gehaltener Anhang existiert, legt das Guidance Paper H „A Harmonised Approach relating to Dangerous Substances under the Construction Products Directive“³⁷² in Ergänzung des Grundlagendokuments Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ weitere Prinzipien und Leitlinien für die Erarbeitung technischer Spezifikationen fest. Wenn das Leitpapier über die Anforderungen in den Mandaten hinausgeht, muss es zusätzlich berücksichtigt werden. Um die Anforderungen des Grundlagendokuments Nr. 3 in den technischen Spezifikationen umzusetzen, sind folgende Schritte vorgesehen:³⁷³

- Erfassung von gesetzlich geregelten gefährlichen Stoffen im Bauprodukt;
- Feststellung, ob der gefährliche Stoff in der technischen Spezifikation und in der CE-Kennzeichnung zu erfassen ist;
- Feststellung des aktuellen Standes der Technik;
- Wahl einer harmonisierten Bestimmungsmethode für jeden gefährlichen Stoff;
- Festlegung von Stufen und Klassen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Schutzniveaus der europäischen oder nationalen Regelungen, incl. der Stufe „Nullgehalt“ oder „Stoff verboten“;
- Festlegung bezüglich der Angaben in der CE-Kennzeichnung.

Das Leitpapier H gilt ausdrücklich nicht für Bauprodukte, die mit Wasser für den menschlichen Bedarf in Berührung kommen.³⁷⁴

368 Mandat M 136, Kapitel IV, Ziff. 12.

369 Mandat M 136, Kapitel IV, Ziff. 13.

370 Mandat M 136, Anhänge 1 und 2.

371 Mandat M 136, Anhang 5, Ziff. 1.

372 Zugänglich unter <<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/internal/guidpap/h.htm>>. Derzeit gilt die revidierte Fassung von September 2002.

373 Guidance Paper H, Ziff. 3.1-3.18; vgl. auch *Ehrnsperger/Misch* 2005, 7 f.

374 Guidance Paper H, Ziff. 1.3.

10. Verfahren zur Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung

10.1 DVGW-Zertifizierung im Allgemeinen

Die Betreiber von Hausinstallationen, die Versorgungsunternehmen und die im Gas- und Wasserfach tätigen Installations-, Rohrleitungs- und Anlagenbaubetriebe benötigen zuverlässige Informationen darüber, ob die an ein Produkt oder eine Werkleistung gestellten Anforderungen erfüllt werden. Bei Kundenanlagen dürfen gemäß § 12 Abs. 4 AVBWasserV nur Materialien und Geräte verwendet werden, die entsprechend den anerkannten Regeln der Technik beschaffen sind. Das Zeichen einer anerkannten Prüfstelle (z. B. DIN-DVGW-, DVGW- oder GS-Zeichen) bekundet, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Für Materialien, Geräte und Werkleistungen auf dem Gebiet der Gas- und Wasserinstallationen hat die DVGW-Zertifizierungsstelle mit ihren Prüflaboratorien, Auditoren und Sachverständigen auf dem deutschen Markt eine herausragende Stellung erlangt.³⁷⁵

Das DVGW-Prüfzeichen hat für alle an einer sicheren und hygienisch einwandfreien Wasserversorgung interessierten Kreise einen hohen Stellenwert:

- Für Hersteller ist ein aussagefähiges Prüfzeichen ein Verkaufsargument und qualifiziert ihre Erzeugnisse im Vergleich zu ungeprüften Billigprodukten.
- Für Wasserversorgungsunternehmen und Installateure bedeutet die Verwendung gekennzeichnete Produkte eine Entlastung gegenüber ihrem Auftraggeber. Im Schadensfall kann der Verwender gekennzeichnete Produkte die Vermutung geltend machen, dass er seiner Sorgfaltspflicht bei der Auswahl der verwendeten Erzeugnisse genügt hat.
- Den Verbrauchern wird mit dem Prüfzeichen zugesichert, ein Produkt aus einer überwachten Produktion zu erhalten, dem die maßgeblichen Anforderungen hinsichtlich Sicherheit, Hygiene und Funktionstüchtigkeit zugrunde liegen.³⁷⁶

Die DVGW-Zertifizierungsstelle macht für sich zu Recht geltend, sie decke in ihrer Eigenschaft als „Branchenzertifizierer“ für das Gas- und Wasserfach alle relevanten Zertifizierungsverfahren ab und berücksichtige die entsprechenden Schnittstellen der Unternehmen untereinander sowie zu Kunden, Lieferanten, Fachunternehmen und Sachverständigen. Sie ist verantwortlich für alle Konformitätsbewertungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen auf der Grundlage des DVGW-Regelwerks und der damit verbundenen EG-Richtlinien im Gas- und Wasserfach sowie in der technischen Gebäudeausrüstung. Ihre Aktivitäten bezwecken:

- die Gewährleistung der fachlichen Umsetzung des DVGW-Regelwerks in die betriebliche Praxis;
- die Gewährleistung einer ausreichenden Produktqualität in der Gas- und Wasserversorgung sowie in der technischen Gebäudeausrüstung, die der Betriebs- und Anlagensicherheit, dem Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz und der nachhaltigen Ressourcennutzung dient;
- die Sicherung einer ausreichenden Qualifikation von Unternehmen, Personen und Managementsystemen im Gas- und Wasserfach;
- die branchengerechte Anwendung einschlägiger EG-Richtlinien;

375 Zugang zu aktuellen Informationen und zahlreichen Dokumenten zur Zertifizierungspolitik der DVGW findet man unter <<http://www.dvgw.de/zertifizierung/dvgwzertifizierungsstelle/index.html>>.

376 DVGW-Zertifizierungsstelle, Prüfung und Zertifizierung von Produkten im Wasserfach, Zertifizierungsinformation Nr. 6 (03-98), S. 3.

- die entwicklungsbegleitende Prüfung und Zulassung von Innovationen, Produkten und Systemlösungen unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten der Sicherheit und Hygiene.

Sie bedient sich hinsichtlich der zur Zertifizierung notwendigen Produktprüfungen, Personenüberprüfungen und Unternehmensaudits einer Vielzahl fachlich qualifizierter Prüflaboratorien und Auditoren bzw. Prüfer, von deren Kompetenz sie sich in festgelegten Anerkennungs- und Überprüfungsverfahren überzeugt hat. Für die Prüfung wassertechnischer Produkte sind derzeit insgesamt 29 Prüflaboratorien, davon jeweils eines in den Niederlanden und in Belgien, anerkannt.³⁷⁷ Die Tätigkeiten der DVGW-Zertifizierungsstelle erfolgen – nach eigener Darstellung – neutral gegenüber politischen und wirtschaftlichen Interessen, unabhängig von Weisungen und Einflüssen Dritter und diskriminierungsfrei gegenüber allen an ihren Dienstleistungen interessierten Kreisen. Ein enger Kontakt zu den DVGW-Forschungseinrichtungen sorgt dafür, dass die aktuellen Erkenntnisse aus Forschung und Entwicklung ständig in die Prüf- und Zertifizierungsarbeit einfließen. Zehn Zertifizierungsausschüsse, neun Erfahrungsaustauschkreise, acht Prüfungskommissionen und zwei Koordinierungsausschüsse stellen die Beteiligung der Fachöffentlichkeit an wichtigen Interpretationsfragen und Einzelfallentscheidungen sicher.

Die DVGW-Zertifizierungsstelle besitzt nach eigener Darstellung „zum Nachweis ihrer Kompetenz und als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber ihren Kunden und Partnern alle für die Durchführung ihrer Tätigkeiten notwendigen und sinnvollen Akkreditierungen der hierfür zuständigen und zugelassenen Stellen“.³⁷⁸ Für Zertifizierungen von Produkten der Energie- und Wasserversorgung (nicht gesetzlich geregelter Bereich) besitzt sie die Akkreditierung durch die Deutsche Akkreditierungsstelle Technik e. V. (DaTech), für Zertifizierungen von Managementsystemen (nicht gesetzlich geregelter Bereich) die der Trägergemeinschaft Akkreditierung GmbH (TGA).³⁷⁹

10.2 DVGW-Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung im Besonderen

Die Geschäftsordnung zur DVGW-Zertifizierung von Produkten der Energie- und Wasserversorgung³⁸⁰ legt die nationalen Verfahren der DVGW-Zertifizierungsstelle zur Zertifizierung von Produkten der Gas- und Wasserversorgung sowie zu deren Fertigungsüberwachung fest. Letztere stellt sicher, dass die Konformität der Produkte mit dem zertifizierten Baumuster während der gesamten Produktionsphase gegeben ist.³⁸¹ Zum Prüfungszweck heißt es weiter:³⁸²

„Die in dieser Weise zertifizierten und überwachten Produkte sind konform mit den nationalen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen, den Anforderungen des DIN- bzw. DVGW-Regelwerks sowie den Praxisanforderungen des Marktes. Sie weisen damit die erforderliche Sicherheit, Gebrauchstauglichkeit, Funktionalität, Qualität, Hygiene und Umweltverträglichkeit auf.“

377 <<http://www.dvgw.de/zertifizierung/service/prflaboratorien.html>>.

378 <<http://www.dvgw.de/zertifizierung/dvgwzertifizierungsstelle/index.html>>.

379 Vgl. die Übersicht unter <<http://www.dvgw.de/zertifizierung/dvgwzertifizierungsstelle/akkreditierungen.html>>.

380 DVGW-ZertDoc 04, 01/06, <http://www.dvgw.de/pdf/go_nat_de.pdf>.

381 Ebenda, Ziff. 1, Abs. 1.

382 Ebenda, Ziff. 1, Abs. 2.

Zur Durchführung von Baumusterprüfungen, Produktprüfungen, Zulassungsprüfungen und Kontrollprüfungen bedient sich die DVGW-Zertifizierungsstelle von ihr anerkannter Prüflaboratorien. Sie erhalten eine Anerkennungsurkunde mit Anlagen, in denen der Anerkennungsumfang und das für die Prüfungen eingesetzte Personal aufgeführt sind. Das Prüflaboratorium hat hierzu der DVGW-Zertifizierungsstelle alle für sie eingesetzten Produkt- und Kontrollprüfer zu benennen.³⁸³ Das Verfahren zur Anerkennung von DVGW-Prüflaboratorien ist im QM-Handbuch der DVGW-Zertifizierungsstelle festgelegt.³⁸⁴ Das Verhältnis zwischen Zertifikatinhaber bzw. Hersteller einerseits und einem DVGW-Prüflaboratorium andererseits wird im Rahmen eines Baumuster- bzw. Kontrollprüfauftrages, der zwischen diesen Parteien unmittelbar abzuschließen ist, geregelt. Dieser muss das DVGW-Prüflaboratorium ermächtigen, die ermittelten Prüfergebnisse in unveränderter Form der DVGW-Zertifizierungsstelle zur Verfügung zu stellen.

Der Hersteller muss eine fristgerechte Erledigung der von der DVGW-Zertifizierungsstelle vorgegebenen Überwachungstermine sicherstellen.³⁸⁵ Er kann unter den für die begehrte Prüfung fachlich qualifizierten Prüfstellen wählen. Allerdings hat er sich zu verpflichten, keine Prüfung bei einem Prüflaboratorium durchführen zu lassen, das in irgendeiner Weise bei der Entwicklung, Konstruktion oder in anderer Weise beratend für das fragliche Produkt tätig war.³⁸⁶

Die Baumuster- bzw. Produktprüfung ist grundsätzlich von einem DVGW-Prüflaboratorium oder dem Prüflaboratorium einer Organisation durchzuführen, mit der die DVGW-Zertifizierungsstelle eine Vereinbarung zur Anerkennung von Prüfergebnissen geschlossen hat.³⁸⁷

Die maßgeblichen Prüfgrundlagen müssen vor ihrer Anwendung in einer für die Fachöffentlichkeit allgemein zugänglichen Form veröffentlicht sein. Verwendet werden können in diesem Sinne:³⁸⁸

- nationale gesetzliche Verordnungen und Vorschriften;
- DIN-(EN-)Normen und Vornormen, soweit sie im DVGW-Regelwerk enthalten sind;
- DIN-(EN-)Normen und Vornormen, die nicht in das DVGW-Regelwerk aufgenommen sind, die aber durch veröffentlichten Beschluss der zuständigen DVGW-Fachgremien als Prüfgrundlagen festgelegt wurden;
- DVGW-Arbeitsblätter;
- DVGW-Prüfgrundlagen;
- DIN-(EN-)Normentwürfe und Entwürfe von DVGW-Prüfgrundlagen, wenn diese durch veröffentlichten Beschluss der zuständigen DVGW-Fachgremien als Prüfgrundlagen festgelegt wurden.

Die Zertifizierung erfolgt ausschließlich durch die DVGW-Zertifizierungsstelle, und zwar auf der Grundlage des Prüfberichts eines DVGW-Prüflaboratoriums; zusätzlich ist vom Laboratorium ein technisches Ergebnisdatenblatt vorzulegen. Ein Prüfbericht über die Baumusterprüfung ist nicht erforderlich, wenn erhebliche Abweichungen von den Prüfgrundlagen festgestellt werden oder grundlegende sicherheits-, funktionstechnische oder hygienische Anfor-

383 Ebenda, Ziff. 5, Abs. 1 Sätze 1-3.

384 Ebenda, Ziff. 5, Abs. 1 Satz 5.

385 Ebenda, Ziff. 5, Abs. 3.

386 Ebenda, Ziff. 6.1, Abs. 2 Satz 2.

387 Ebenda, Ziff. 7, Einleitungssatz.

388 Ebenda, Ziff. 7.1, Abs. 1.

derungen nicht nachgewiesen werden können, so dass eine Zertifizierung ausgeschlossen ist. In diesem Fall ist jedoch eine entsprechende schriftliche Mitteilung des Prüflaboratoriums an die DVGW-Zertifizierungsstelle erforderlich.³⁸⁹

Zur Bestätigung der Konformität der gefertigten Produkte mit dem zertifizierten Baumuster ist eine regelmäßige Überwachung erforderlich. Zusätzlich kann in begründeten Zweifelsfällen (z. B. im Falle von hinreichend konkreten Beanstandungen durch Dritte oder durch die Zertifizierungsstelle selbst) auf Veranlassung der DVGW-Zertifizierungsstelle eine Nachprüfung durchgeführt werden.³⁹⁰ Der Hersteller oder Vertreiber hat sich mit dem Antrag auf Zertifizierung seiner Produkte zu verpflichten, die fristgerechte Überwachung der zertifizierten Produkte auf seine Kosten durchführen zu lassen.³⁹¹ Die DVGW-Zertifizierungsstelle veranlasst entsprechend den Festlegungen der betreffenden Prüfgrundlagen, mindestens jedoch alle zwei Jahre, ein DVGW-Prüflaboratorium, durch einen anerkannten Kontrollprüfer den Hersteller oder seine Vertreiber aufzusuchen, um aus der laufenden Produktion eine Stichprobe der zertifizierten Produkte zu entnehmen und durch Vergleich mit den aktuellen Prüfberichten und Prüfgrundlagen festzustellen, ob das in Verkehr gebrachte Produkt die der Baumusterprüfung und Zertifizierung zugrunde liegenden Anforderungen noch einhält.³⁹² Diese Form der *Kontrollprüfung* kommt zur Anwendung, wenn in der Produktionsstätte kein nach DIN EN ISO 9000 ff. zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem³⁹³ installiert ist und in der Produktionsstätte kein herstellereigenes Qualitätsmanagementsystem³⁹⁴ vorhanden ist.

Eine *Nachprüfung* kann von jedermann bei der DVGW-Zertifizierungsstelle beantragt werden, wenn begründete Zweifel bestehen, dass ein mit einem Zertifizierungszeichen gekennzeichnetes Produkt den einschlägigen und aktuellen Prüfgrundlagen entspricht. Der Antrag auf Einleitung des Nachprüfungsverfahrens ist ausführlich schriftlich zu begründen.³⁹⁵ Der Kreis der Antragsberechtigten ist nicht näher eingegrenzt; antragsbefugt sind daher neben einzelnen Personen auch Wasserversorgungsunternehmen, Installationsbetriebe, Mitbewerber, Gesundheitsämter und das UBA. In bestimmten Fällen kann auch die DVGW-Zertifizierungsstelle, ohne Antragstellung Dritter, eine Nachprüfung einleiten.³⁹⁶ Das Prüflaboratorium hat den Hersteller und die DVGW-Zertifizierungsstelle über das Ergebnis der Nachprüfung unverzüglich zu unterrichten, um erforderliche Sofortmaßnahmen ergreifen zu können; gegenüber Dritten ist Stillschweigen zu bewahren.³⁹⁷ Dem Antragsteller einer Nachprüfung werden das Ergebnis und die Folgen der Nachprüfung spätestens drei Monate nach Antragstellung mitgeteilt.³⁹⁸ Bestätigen sich die Beanstandungen hat der Hersteller die Kosten für das Nachprüfungsverfahren zu zahlen, anderenfalls der Antragsteller.³⁹⁹

Bei Mängeln, die unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf das sicherheitstechnische, hygienische oder funktionstüchtige Verhalten haben, hat der Hersteller innerhalb von drei Mona-

389 Ebenda, Ziff. 7.3, Abs. 5.

390 Ebenda, Ziff. 8.1, Abs. 1.

391 Ebenda, Ziff. 8.1, Abs. 2.

392 Ebenda, Ziff. 8.2.1, Abs. 1 Satz 1.

393 Vgl. dazu ebenda, Ziff. 8.3.

394 Vgl. dazu ebenda, Ziff. 8.4.

395 Ebenda, Ziff. 8.6, Sätze 1 und 2.

396 Ebenda, Ziff. 8.6, Satz 3.

397 Ebenda, Ziff. 8.6.1, Abs. 1, Sätze 5 und 6.

398 Ebenda, Ziff. 8.6.1, Abs. 2.

399 Ebenda, Ziff. 8.6.2.

ten Gelegenheit, der DVGW-Zertifizierungsstelle über einen Prüfbericht eines anerkannten Prüflaboratoriums nachzuweisen, dass sein Produkt den bei der Baumusterprüfung bzw. letzten Änderungsprüfung herangezogenen Prüfgrundlagen entspricht.⁴⁰⁰ Gelingt der Nachweis nur durch eine umfassende Nachbesserung, bei der davon auszugehen ist, dass die zuvor beanstandeten und bereits in den Verkehr gebrachten Produkte tatsächlich mit schweren Mängeln sicherheitstechnischer, hygienischer oder funktionstechnischer Art behaftet sind, oder hält der Hersteller die genannte Frist nicht ein oder gelingt der Nachweis der Mängelfreiheit nicht, so wird das Zertifikat und damit die Berechtigung zum Führen der Zertifizierungszeichen und Registriernummern ohne weitere Fristen entzogen.⁴⁰¹ Bei Mängeln, die keinen Einfluss auf das sicherheitstechnische, hygienische oder funktionstechnische Verhalten, auf die Gebrauchstauglichkeit oder auf die Leistungsfähigkeit haben, hat der Hersteller innerhalb von drei Monaten der DVGW-Zertifizierungsstelle durch eine Bescheinigung eines DVGW-Prüflaboratoriums nachzuweisen, dass die Mängel behoben sind. Kommt der Hersteller trotz wiederholter Aufforderung dieser Verpflichtung nicht nach, so kann das Zertifikat entzogen werden.⁴⁰²

Das Zertifikat wird, abhängig von den Prüfgrundlagen, befristet für die Dauer von fünf Jahren (bei DIN-(EN-) Normen und DVGW-Arbeitsblättern), drei Jahren (bei DVGW-Prüfgrundlagen) und zwei Jahren (bei Vornormen, Normentwürfen oder Arbeitsblattentwürfen, Entwürfen von Prüfgrundlagen oder bei Hinzuziehung von Beschlüssen der DVGW-Fachgremien) erteilt.⁴⁰³ Eine Verlängerung der Zertifizierung kann ohne neue Prüfung durchgeführt werden, wenn das Produkt gegenüber dem zuletzt zertifizierten Baumuster nicht verändert wurde, die Produktion des zertifizierten Produkts nach Ablauf des Zertifikats unverändert fortgesetzt wird und sich die bei der Zertifizierung zu Grunde gelegten Prüfgrundlagen nicht geändert haben.⁴⁰⁴ Nach 15 Jahren ist endgültig eine neue Baumusterprüfung durchzuführen.⁴⁰⁵

Das Zertifikat erlischt

- nach Ablauf der Geltungsdauer,
- wenn keine Verlängerung beantragt wurde,
- bei Einstellung der Produktion des Produkts,
- nach Kündigung der Zertifizierung oder Überwachung durch den Hersteller,
- nach Zurückziehung durch die DVGW-Zertifizierungsstelle.⁴⁰⁶

Das Zertifikat wird durch die DVGW-Zertifizierungsstelle zurückgezogen, wenn

- der Hersteller nicht die Überwachung fristgerecht durchführen lässt,
- ein Zertifizierungszeichen oder eine Registriernummer vom Inhaber missbräuchlich verwendet wird,
- Anforderungen, die aus der hier erörterten Geschäftsordnung resultieren, nicht erfüllt werden,
- der Hersteller Auflagen, die ihm von der DVGW-Zertifizierungsstelle gemacht wurden, nicht oder nicht vollständig erfüllt,
- die Voraussetzungen für die Erteilung des Zertifikats nicht mehr gegeben sind.⁴⁰⁷

400 Ebenda, Ziff. 8.7.1 Abs. 1, Satz 1.

401 Ebenda, Ziff. 8.7.1, Abs. 2.

402 Ebenda, Ziff. 8.7.2, Abs. 2.

403 Ebenda, Ziff. 9.2, Abs. 1 und 2.

404 Ebenda, Ziff. 9.2, Abs. 4.

405 Ebenda, Ziff. 9.2, Abs. 5 Satz 2.

406 Ebenda, Ziff. 9.3, Satz 1.

Ausdrücklich wird klargestellt, dass allein die DVGW-Zertifizierungsstelle über die missbräuchliche Verwendung entscheidet und insoweit ein Einspruchsrecht Dritter nicht besteht.⁴⁰⁸ Wird ein Zertifikat zurückgezogen, hat der Zertifikatinhaber alle vertretbaren Maßnahmen zu treffen, um ein weiteres Inverkehrbringen mit einer DVGW Kennzeichnung zu verhindern; das gilt auch für die Bestände im eigenen Lager und bei Großhändlern und Vertreibern.⁴⁰⁹ Die Zurückziehung des Zertifikats wird in bestimmten Fachzeitschriften sowie auf den DVGW-Internet-Seiten veröffentlicht.⁴¹⁰

Ändert sich eine Norm, ein Arbeitsblatt, eine Prüfgrundlage oder ein zertifizierungsrelevanter Beschluss während der Geltungsdauer des Zertifikats, so ist innerhalb von drei Monaten nach Wirksamwerden der neuen Anforderungen eine Ergänzungszertifizierung und ggf. -prüfung zu beantragen und der DVGW-Zertifizierungsstelle innerhalb von 12 Monaten ein positiver Ergänzungsbericht vorzulegen. Anderenfalls kann das Zertifikat zurückgezogen werden.⁴¹¹

10.3 Zertifizierung von Bauprodukten in der Wasserversorgung auf europäischer Ebene – European Acceptance Scheme

Um die für die Verbraucher und die Wasserversorgungsunternehmen gleichermaßen bedeutsamen Hygieneanforderungen an Trinkwasserinstallationen europaweit auf ein vergleichbar hohes Niveau zu bringen, arbeitet die Europäische Kommission seit dem Jahr 1999 mit Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und wissenschaftlichen Experten im Rahmen der Regulatory Group for Construction Products in Contact with Drinking Water⁴¹² auf der Basis der Richtlinie 89/106/EWG über Bauprodukte und der Richtlinie 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch an einem eigenständigen europäischen Zulassungssystem für Bauprodukte in Kontakt mit Trinkwasser, dem European Acceptance Scheme for construction products in contact with drinking water – EAS.⁴¹³ Die förmliche Verabschiedung dieses Systems, dessen Eckdaten und Struktur seit der Vorlage des EAS on Paper Interim Report durch die RG-CPDW im November 2001 feststehen, war für Anfang des Jahres 2006 geplant, lässt aber weiter auf sich warten, weil noch viele Normen und Produktspezifikationen fehlen.⁴¹⁴

Die Zielvorgaben für ein gemeinsames europäisches Zertifizierungssystem sind ehrgeizig:⁴¹⁵ Ausgehend von den historisch gewachsenen nationalen Zulassungs- und Prüfsystemen sollen die EG-weit konsentierten Mindestanforderungen den Verbrauchern ein hohes Schutz-

407 Ebenda, Ziff. 9.4, Abs. 1.

408 Ebenda, Ziff. 9.4, Abs. 2.

409 Ebenda, Ziff. 9.4, Abs. 5.

410 Ebenda, Ziff. 9.4, Abs. 4.

411 Ebenda, Ziff. 9.7.

412 Zu deren Auftrag vgl. EAS on Paper Interim Report, 1.1 und CONSTRUCT 99/344.

413 Zum weit fortgeschrittenen Stand der Überlegungen siehe vor allem EAS on Paper Interim Report, zugänglich unter <<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/internal/essreq/eas/easrep.htm>>. Vgl. auch *Hametner* 2004; *Pappler* 2004; *Harper* 2005; *Nury/Meijering* 2006 (mit deutlicher Kritik – aus der Sicht der Kunststoffindustrie – an der Kombination mehrfacher Sicherheitsfaktoren) und die EAS-Website <<http://eas.jrc.it>>.

414 Anhang 6 des EAS on Paper Interim Report enthält das umfangreiche Arbeitsprogramm von CEN zur Erarbeitung harmonisierter Normen für Testmethoden. Zum Stand der Normungsarbeiten *Harper* 2005, der mit einem Abschluss der Normungsarbeiten an den Testmethoden frühestens im Laufe des Jahres 2008 rechnet.

415 Vgl. *Hametner* 2004, S 44.

niveau gewährleisten; eine rein pragmatisch orientierte Harmonisierung der bestehenden nationalen Zulassungssysteme reicht dazu nicht. Es werden in Übereinstimmung mit dem Normungsmandat M 136 alle Produkte und Materialien einbezogen, die in irgendeiner Form mit Trinkwasser in Berührung kommen und für die in mindestens einem Mitgliedstaat eine Regelung existiert.⁴¹⁶ Die Prüfverfahren müssen unabhängig vom Testlabor vergleichbare, reproduzierbare und verlässliche Aussagen hinsichtlich der Tauglichkeit eines Produkts liefern.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich in gegenseitiger Ergänzung aus der BPR und der Trinkwasserrichtlinie:⁴¹⁷

- Nach Art. 20 der BPR legt die Kommission unter Befassung des Ständigen Ausschusses für das Bauwesen die Verfahren der Konformitätsbescheinigung für Bauprodukte fest.
- Nach den Ziffern 3.3.2.1 und 3.3.2.2 des Grundlagendokuments Nr. 3 sind zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher alle Maßnahmen zu treffen, um Verunreinigungen des Trinkwassers durch mineralische oder organische Schadstoffe aus Bauteilen, die mit Wasser in Berührung kommen zu vermeiden.
- Nach dem 1. Halbsatz des Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die bei der Aufbereitung oder der Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch verwendeten Stoffe oder Materialien für Neuanlagen und die mit solchen Materialien für Neuanlagen verbundenen Verunreinigungen in Wasser für den menschlichen Gebrauch nicht in Konzentrationen zurückbleiben, die höher sind als für ihren Verwendungszweck erforderlich und den Schutz der menschlichen Gesundheit nicht direkt oder indirekt mindern.
- Nach dem 2. Halbsatz des Art. 10 der Richtlinie 98/83/EG müssen die im Rahmen der BPR erstellten Grundlagendokumente und technischen Spezifikationen den Anforderungen der Trinkwasserrichtlinie entsprechen.
- Die Mitgliedstaaten müssen nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 98/83/EG über die Einhaltung der im Anhang I Teile A und B festgelegten Mindestanforderungen hinaus alle erforderlichen Maßnahmen treffen, dass Trinkwasser Mikroorganismen, Parasiten und Stoffe jedweder Art nicht in einer Anzahl oder Konzentration enthält, die eine potentielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellt.
- Die Trinkwasserrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten, für die in Anhang I enthaltenen Parameter strengere Werte festzulegen (Art. 5 Abs. 2) und zusätzliche Werte für dort nicht enthaltene Parameter festzulegen, wenn der Schutz der menschlichen Gesundheit in ihrem Hoheitsgebiet dies erfordert (Art. 5 Abs. 3)

Das im EAS Interim Report konzipierte eigenständige Zulassungssystem, welches neben das für Bauprodukte im harmonisierten Bereich angewandte System treten soll, soll die für Konsumenten und Wasserversorgungsunternehmen gleichermaßen wichtigen Hygieneanforderungen europaweit auf einen vergleichbaren Stand bringen. Es geht also neben dem Abbau von Handelshemmnissen zentral um die Sicherstellung einer hohen Trinkwasserqualität. Die Untersuchungen im Rahmen von Zulassungen für Materialien in Kontakt mit Trinkwasser in den EG-Mitgliedstaaten basieren großteils auf Migrationsprüfungen und Positivlisten. Die Grenzwerte sind auf nationaler Ebene gesetzlich festgelegt und divergieren teilweise stark. Im Jahr 1994 einigte man sich in Wien während eines vom CEN Programmausschusses Nr. 6

416 EAS on Paper Interim Report, No. 2.4.

417 EAS on Paper Interim Report, Nos. 2.3.1 und 2.3.2.

veranstalteten Seminars darauf, dass europäische Normungsarbeiten für Bauprodukte in Kontakt mit Trinkwasser nur Sinn machen, wenn gleichzeitig eine Vereinheitlichung und Regulierung der Grenzwerte stattfindet. Im Jahr 1998 wurde eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, um am Beispiel der Mitgliedstaaten Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Frankreich die Realisierung eines gemeinsamen Zulassungssystems zu untersuchen. Nach umfangreichen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten ist der folgende Ablauf des Zulassungsverfahrens vorgesehen:⁴¹⁸

- Antrag des Herstellers mit Bekanntgabe der Rezeptur und der Herstellungs-Spezifikationen an eine Zertifizierungsstelle unter Wahrung der Vertraulichkeit;
- Antragsprüfung durch die Zertifizierungsstelle;
- Prüfung auf Konformität mit den EAS-Positivlisten⁴¹⁹ durch die Zertifizierungsstelle;
- toxikologische Bewertung neuer Substanzen durch die zuständige Behörde (national oder auf EG-Ebene);
- Audit beim Hersteller durch die Prüf- und Überwachungsstelle: Überprüfung der Produktionsbedingungen und der Maßnahmen zur Sicherstellung der Produktqualität einschließlich kontinuierlicher Überprüfung der Produktionsqualität (mindestens einmal jährlich);
- Vorgabe des Testumfangs durch die Zertifizierungsstelle mit drei Prüfungsstufen: Organoleptik, TOC und Chlorzehrung; toxikologische Prüfung; mikrobielles Wachstum und GC/MS für nicht erwartete Bestandteile;
- Evaluierung der Prüfergebnisse durch die Zertifizierungsstelle;
- Anerkennung durch die Behörde oder delegierte Zertifizierungsstelle;
- Zertifizierung, Veröffentlichung und Nachaudit durch die Zertifizierungsstelle.

Eine Kennzeichnung mit dem EAS-Logo soll nur möglich sein, wenn alle diese Vorgaben erfüllt sind. Zusätzlich müssen auch die anderen technischen Anforderungen der BPR erfüllt und das Produkt mit einem CE-Kennzeichen versehen werden. Umgekehrt soll eine CE-Kennzeichnung von Bauprodukten mit Trinkwasserkontakt möglich sein, da die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet werden sollen, alle EAS-Vorgaben in ihrem Land einzuführen. Jedenfalls müssten dann die länderspezifischen Vorgaben erfüllt werden; ein solches Produkt wäre aber nicht im ganzen europäischen Binnenmarkt frei verkehrsfähig.⁴²⁰

10.4 Kompatibilität der Epoxidharzleitlinie mit dem European Acceptance Scheme

Das in der Epoxidharzleitlinie festgelegte Prüfprogramm entspricht weitgehend dem geschilderten Ablaufschema und dürfte ohne große Umstellungsschwierigkeiten in das europäische Zulassungssystem für Bauprodukte in Kontakt mit Trinkwasser integriert werden können. Auch im Übrigen orientiert die Leitlinie sich in größtmöglichem Umfang an gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben insbesondere bezüglich der Beurteilung von Lebensmittelrisiken. Teil 1 der Positivliste für Epoxidharzbeschichtungen im Trinkwasserbereich in Anlage 1 enthält alle toxikologisch bewerteten Stoffe; die Bewertungen wurden vom Scientific Committee on Food, jetzt von der European Safety Authority übernommen oder von der Kunststoffkommis-

418 Im Einzelnen EAS on Paper Interim Report, Kapitel 4 und 5; vgl. auch *Hametner* 2004, S 44 f.; *Pappler* 2004, X-12.

419 Neben einer Positivliste für Substanzen (PL) soll es eine Positivliste für Materialien bzw. Bestandteile (CL) geben. Zusätzlich wird es eine werkstoffspezifische Erfassung getrennt nach Metallen sowie organischen und zementgebundenen Werkstoffen geben. Die Positivlisten können werkstoff- und/oder migrationsspezifische Grenzwerte enthalten.

420 Vgl. *Hametner* 2004, S 44 f.; *Pappler* 2004, X-12.

sion des Bundesinstituts für Risikoforschung vorgenommen.⁴²¹ Wird beim UBA die Aufnahme neuer Stoffe in den Teil 1 der Positivliste beantragt, gelten die Vorgaben des Fragebogens des „Note for guidance“⁴²², in dessen Kapitel III der Fragebogen der Europäischen Gemeinschaft enthalten ist.⁴²³ Für die Ausgestaltung der Prüfung verweist die Leitlinie ausschließlich auf europäische technische Normen.⁴²⁴ In der Spalte 4 der Positivliste sind provisorische Trinkwassergrenzwerte für die materialspezifischen Stoffe⁴²⁵ angegeben, aus denen die Prüfstelle die für den jeweiligen Einsatzbereich der Beschichtung gültigen Prüfwert/Grenzwert berechnen muss.⁴²⁶ Sie sind aus toxikologischer Sicht als noch tolerierbarer Konzentrationsgrenzwerte am Zapfhahn für Trinkwasser zu verstehen, die nach dem Konzept der Weltgesundheitsorganisation aus den Werten für die tolerierbare tägliche Aufnahmemenge abgeleitet werden. Das European Acceptance Scheme enthält selbst keinerlei Grenzwerte. Nach Art. 5 Abs. 3 der Trinkwasserrichtlinie können die Mitgliedstaaten Werte für zusätzliche nicht in den Mindestanforderungen in Anhang I enthaltene Werte festlegen, wenn es der Schutz der menschlichen Gesundheit in ihrem Hoheitsgebiet erfordert. Die Richtlinie 98/83/EG hat mögliche Belastungen des Trinkwassers infolge der Innenrohrsanierung durch Beschichtung mit Epoxidharzen nicht berücksichtigt. Die provisorischen Trinkwassergrenzwerte in der Leitlinie sind keine eigenständigen nationalen Festlegungen, sondern orientieren sich vor allem an einschlägigen Grenzwerten für den Übertritt von Schadstoffen aus Verpackungsmaterialien auf Lebensmittel.

10.5 Zusammenfassung

Die DVGW-Zertifizierung von Produkten der Wasserversorgung erstreckt sich auf die gesetzlichen Anforderungen und die Konformität mit den einschlägigen technischen Regeln. Die Fertigungsüberwachung stellt sicher, dass die Konformität der Produkte mit dem zertifizierten Baumuster während der gesamten Produktionsphase gegeben ist. Zur Bestätigung der Konformität der gefertigten Produkte mit dem zertifizierten Baumuster ist eine regelmäßige Überwachung erforderlich. Zusätzlich kann in begründeten Zweifelsfällen eine Nachprüfung durchgeführt werden. Sie kann von jedermann bei der DVGW-Zertifizierungsstelle beantragt werden, wenn begründete Zweifel bestehen, dass ein mit einem Zertifizierungszeichen gekennzeichnetes Produkt den einschlägigen und aktuellen Prüfgrundlagen entspricht.

Das Zertifikat erlischt nach Ablauf der Geltungsdauer, wenn keine Verlängerung beantragt wurde, bei Einstellung der Produktion des Produkts, nach Kündigung der Zertifizierung oder Überwachung durch den Hersteller und/oder nach Zurückziehung durch die DVGW-Zertifizierungsstelle. Das Zertifikat wird durch die DVGW-Zertifizierungsstelle zurückgezogen, wenn die Überwachung nicht fristgerecht durchgeführt wird, das erteilte Zeichen missbräuchlich verwendet wird oder die Voraussetzungen für die Erteilung des Zertifikats nicht mehr gegeben sind.

421 Epoxidharzleitlinie, Ziff. 4.

422 <http://www.efsa.eu.int/science/afc/afc_guidance/722/afc_guidance_foodcontact_note_en1.pdf>.

423 Epoxidharzleitlinie, Ziff. 5.

424 Epoxidharzleitlinie, Ziff. 7.2, 7.3 und 7.4.

425 DWPLL – Drinking Water Positive List Limit-Werte.

426 Siehe dazu die Umrechnungsfaktoren für unterschiedliche Einsatzbereiche in Ziff. 6.4 der Epoxidharzleitlinie.

11. Listung von Epoxidharzen in Anlage 5 zur Leitlinie

11.1 Einleitung: Kontext der Fragestellung

Im Folgenden soll es um die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Listung von Epoxidharzen in Anlage 5 zur Leitlinie gehen. Dabei stehen verschiedene Fragen im Raum: Kann ein Unternehmen, das nicht gelistet wird, gegen die Listung als solche vorgehen, weil sie ihm möglicherweise Wettbewerbsnachteile bringt? Kann es die Aufnahme in die Liste einklagen? Stehen ihm Schadensersatzansprüche zu, wenn es nicht in die Liste aufgenommen wurde? Im Kern geht es um die Frage, ob die Listung rechtmäßig ist. Wäre sie es nicht, so könnte man auch keinen Anspruch auf Aufnahme in die Liste geltend machen, weil das Führen der Liste ja rechtswidrig ist. Gleichzeitig wären Schadensersatzansprüche denkbar. Ist das Führen der Liste dagegen rechtmäßig, kann gegebenenfalls ein Anspruch auf Aufnahme in die Liste geltend gemacht werden sowie Schadensersatzansprüche bei rechtswidriger Versagung der Aufnahme.

11.2 Betroffene Grundrechte

Zunächst ist zu klären, welche Grundrechte betroffen sind. Dabei handelt es sich nicht um ein akademisches „Glasperlenspiel“. Vielmehr hat die Beantwortung dieser Frage entscheidende Bedeutung für die Anforderungen, die an einen Eingriff und an seine Rechtfertigung zu stellen sind. Auch kommen je nach betroffenen Grundrechten unterschiedliche Anspruchsgrundlagen mit jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen für eventuelle Schadensersatzforderungen in Betracht.

11.2.1 Berufsfreiheit

Vor allem kommt die Berufsfreiheit in Betracht. Beruf ist jede auf Dauer angelegte und auf Sicherung der Lebensgrundlage gerichtete (erlaubte) Tätigkeit,⁴²⁷ wobei hinsichtlich des Kriteriums „erlaubt“ Streit besteht.⁴²⁸ Darauf kommt es hier aber nicht an. Epoxidharz am Markt anzubieten, ist jedenfalls nicht grundsätzlich verboten. Lediglich die Verwendung in bestimmten Bereichen könnte nach § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 verboten sein. Das Anbieten von Epoxidharz am Markt ist vom Schutzbereich des Art. 12 GG umfasst. Dabei schützt Art. 12 GG auch die Erwerbchancen eines Marktbewerbers, freilich nicht absolut im Sinne eines Schutzes vor Konkurrenz.⁴²⁹ Gemäß Art. 19 Abs. 2 GG können auch inländische juristische Personen den Schutz der Berufsfreiheit für sich in Anspruch nehmen. Bei alledem handelt es sich um den Teilaspekt der *Berufsausübungsfreiheit*. Chancen am Markt können durch die Listung selbst beeinflusst werden. Neben der Beeinträchtigung der Marktchancen kann die Berufsfreiheit noch durch einen anderen Umstand berührt sein: Im Rahmen der Aufnahme in die Liste müssen die Hersteller der Harze Prüfzeugnisse erwerben und dem UBA bestimmte Angaben über die Zusammensetzung der Harze mitteilen. Zwar muss hier nicht die genaue Rezeptur offenbart werden, so dass es nicht um eine Verletzung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gehen kann. Jedenfalls bedeutet der Erwerb der Prüfzeugnisse und die Vorbereitung des Aufnahmeantrags einen Aufwand für die Hersteller.⁴³⁰ Es kann daher festgehalten werden, dass der Schutzbereich der Berufsfreiheit thematisch betroffen ist. Damit ist aber

427 *Sachs/Tettinger* 2003, Art. 12, Rn. 29.

428 Gegen diese Einschränkung *Sodan* 1987b, 479; *Sachs/Tettinger* 2003, Art. 12, Rn. 36; *Dreier/Wieland* 2004, Art. 12, Rn. 57; v. *Mangoldt/Klein/Starck/Manssen* 2005, Art. 12, Rn. 42.

429 v. *Mangoldt/Klein/Starck/Manssen* 2005, Art. 12, Rn. 70; *Sachs/Murswiek* 2003, Art. 12, Rn. 54.

430 Vgl. *Sodan* 1987b, 481.

noch nichts darüber ausgesagt, ob auch ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff vorliegt.

11.2.2 Eigentumsfreiheit, insbesondere das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb

Weiterhin kommt auch eine Verletzung der Eigentumsfreiheit in Betracht. In persönlicher Hinsicht ist wegen Art. 19 Abs. 2 GG klar, dass auch inländische juristische Personen sich auf Art. 14 GG berufen können. Es stellt sich vor allem die Frage, ob der sachliche Schutzbereich eröffnet ist. Art. 14 schützt das Erworben und die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Rechte.⁴³¹ Aussichten und Erwerbchancen sind dagegen nur in beschränktem Umfang geschützt.

Erörtert wird dies insbesondere für das „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“. Ganz allgemeine Vorteile und Chancen sollen nicht vom Schutz umfasst sein.⁴³² Nach einer Ansicht soll jedenfalls die gezielte Einwirkung auf Gewinnmöglichkeiten einen Eingriff in Art. 14 GG bedeuten.⁴³³ Es wird darauf verwiesen, dass der Betrieb insgesamt mehr wert sei als die Summe seiner Teile und dass diese Zusammenfassung auf einer Eigenleistung des Eigentümers beruhe.⁴³⁴ Gegner einer Anerkennung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verweisen darauf, dass die Zusammenfassung der Einzelgegenstände tatsächlich, aber nicht rechtlich erfolge; der Gesetzgeber habe den Inhalt eines solchen Rechts nicht ausgestaltet.⁴³⁵ Darauf verweist auch *Philipp*, indem sie darauf aufmerksam macht, dass es sich hierbei nicht um ein „Recht“ handelt, weil hier ihrer Ansicht nach der Zuweisungsgehalt fehlt.⁴³⁶

Die Argumente der Befürworter eines Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vermögen nicht zu überzeugen, vor allem wegen ihrer Widersprüchlichkeit:⁴³⁷ Chancen können nur entweder vom Schutzbereich umfasst sein oder nicht. Dies kann nicht von der Intensität des Eingriffs oder seiner Finalität abhängen. Denn ist man gedanklich schon so weit, über die Eigenschaften des Eingriffs nachzudenken, hat man Chancen bereits als vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit umfasst anerkannt. Dies soll aber in dieser Allgemeinheit wiederum nicht gelten. Ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit in Gestalt des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb kann schon mangels Eröffnung des Schutzbereichs nicht angenommen werden.

Letztlich ist aber vor allem der Stand der Rechtsprechung entscheidend. Dazu muss die Rechtsprechung aller hier in Betracht kommenden Bundesgerichte einbezogen werden. Denn Prozesse um Ersatzforderungen würden beim BGH enden, Klagen gegen das Listing oder auf Aufnahme in die Liste dagegen beim BVerwG. Gegen diese Urteile kann zudem Verfassungsbeschwerde beim BVerfG eingelegt werden.

Zunächst der Bundesgerichtshof (BGH): Das Rechtsinstitut des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs geht auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts zurück und wurde vom BGH übernommen.⁴³⁸ Geschützt ist danach nicht nur der Bestand, sondern auch das

431 *Sachs/Wendt* 2003, Art. 14, Rn. 41.

432 *Sachs/Wendt* 2003, Art. 14, Rn. 47.

433 *Sachs/Wendt* 2003, Art. 14, Rn. 49; *Ossenbühl* 1986, 45.

434 *v.Mangoldt/Klein/Starck/Depenheuer* 2005, Art. 14, Rn. 132.

435 *Dreier/Wieland* 2004, Art. 14, Rn. 50 ff.

436 *Philipp* 1989, 128-131.

437 Diesem Widerspruch erliegen auch *Glaeske/Schefold* 1988, 132.

438 BGHZ 23, 158.

Eigentum in seinen verschiedenen Erscheinungsformen, so dass auch der Kundenstamm und geschäftliche Beziehungen geschützt sind.⁴³⁹ Dies wurde in der folgenden Rechtsprechung so konkretisiert, dass bloße Chancen und Erwerbsmöglichkeiten nicht geschützt sind.⁴⁴⁰ Bestätigt und weiter präzisiert wurde diese Linie vom BGH in seiner Entscheidung zur KakaoV.⁴⁴¹ Ein Verlust von Chancen ist dem BGH nach nur dann eigentumsrechtlich relevant, wenn dieser Verlust zu einer „Erdrösselung“ des Betriebes führt.⁴⁴² Außerdem müsse der Kern eines Unternehmens betroffen sein, nicht bloß ein Produkt.⁴⁴³ In dieser Entscheidung nimmt das Gericht eindeutig auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Bezug und übernimmt und bestätigt diese.⁴⁴⁴ Nach der vom BVerfG übernommenen Rechtsprechung ist Art. 12 Abs. 1 GG betroffen, wenn es um Chancen geht, Art. 14 GG, wenn es um den Schutz von Erworbenem geht.⁴⁴⁵ Der BGH hält auch in der Entscheidung BGHZ 132, 181 (186 f.) an den in der zuvor genannten Entscheidung entwickelten Grundsätzen fest. Angeklungen ist diese Linie aber auch schon in älteren Entscheidungen.⁴⁴⁶ Für die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte gilt daher: Art. 14 GG schützt keine Gewinnerwartungen, diese unterfallen allein dem Art. 12 GG. In diesem Zusammenhang ist auch das Urteil des LG Stuttgart, NJW 1989, 2257 zu erwähnen. Dieses hat einen Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb bejaht. Allerdings ging es hier um die Rufschädigung eines ganzen Unternehmens, es war die ganze Produktpalette betroffen. Außerdem ist diese Entscheidung bereits relativ alt und wurde von den zuvor erwähnten Entscheidungen überholt.

Das BVerfG hat bisher keine eindeutige Position zum verfassungsrechtlichen Status des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb bezogen, sondern in Entscheidungen lediglich darauf verwiesen, dass diese Frage nicht zu entscheiden sei. Eines stellte es aber klar:⁴⁴⁷ Selbst wenn man dieses Recht anerkennen würde, könnte sich daraus kein Schutz für Chancen und Erwerbsmöglichkeiten ergeben.⁴⁴⁸ Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) lässt die Einschlägigkeit des Art. 14 GG in diesen Konstellationen dahingestellt.⁴⁴⁹

Die Haltung der Rechtsprechung lässt sich daher wie folgt zusammenfassen: Die Gerichte haben keine einheitliche Linie hinsichtlich der Anerkennung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Einig sind sie sich aber darin, dass dieses Recht bloße Chancen und Erwerbsmöglichkeiten nicht schützt.

Allerdings wird auch vertreten, dass die Arbeit der Kunststoffkommission, die mit der Arbeit der Trinkwasserkommission vergleichbar sei, die Nutzungsbefugnis der *hergestellten* Harze beeinträchtigt, so dass deswegen Art. 14 GG einschlägig sei.⁴⁵⁰ Der Verkauf sei als

439 BGHZ 23, 158 (162).

440 BGHZ 98, 341 (351).

441 BGHZ 111, 349 (356 f.).

442 BGHZ 111, 349 (357).

443 Ebenda, 356.

444 Ebenda, 357.

445 Nachweise dazu in BGHZ 111, 349 (357).

446 BGHZ 98, 41 (44); 92, 34 (46).

447 BVerfGE 51, 193 (221 f.); 68, 193 (222 f.); 77, 84 (118); 105, 252 (277 f.).

448 Siehe vorherige Fn.

449 BVerwGE 87, 37 (51), 71, 183 nennt Art. 14 GG überhaupt nicht.

450 *Sodan* 1987b, 488.

Nutzung des Eigentums jedenfalls auch von Art. 14 GG umfasst.⁴⁵¹ Allerdings vermag auch das nicht zu überzeugen. Die Verwendung eines Harzes, das nicht in die Liste der Anlage 5 aufgenommen ist, ist ja nicht schlechthin ausgeschlossen, sondern nur für einen Bereich, z. B. den der Hausinstallation. Zudem werden letztlich doch Gewinnerwartungen enttäuscht, wenn es nicht möglich ist, die Harze für den Bereich der Hausinstallation am Markt anzubieten. Gewinnerwartungen sind aber gerade nicht geschützt (s. o.). Es gibt eben nur eine Chance, nicht aber ein *Recht*, Produkte erfolgreich am Markt anbieten zu können.⁴⁵²

Es lässt sich daher festhalten, dass schon der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit nicht eröffnet ist. Weder ist das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb betroffen, weil dieses verfassungsrechtlich nicht anerkannt ist, noch ist die Möglichkeit des Verkaufs von Art. 14 GG geschützt. Daher kann es auch keinen auf Verletzung der Eigentumsfreiheit gestützten verschuldensunabhängigen Entschädigungsanspruch geben.

11.2.3 Recht auf unternehmerische Selbstdarstellung

Für den Bereich staatlicher Warnungen und Empfehlungen, die dieser Konstellation wenigstens ähnlich sind, nimmt *Renate Philipp* an, weder die Eigentumsfreiheit noch die Berufsfreiheit sei einschlägig, sondern das Recht auf unternehmerische Selbstdarstellung, das auf Art. 2 Abs. 1 GG beruhe, wobei es für die Frage des sachlichen Schutzbereichs letztlich unerheblich sei, ob das Recht aus Art. 2 Abs. 1 oder Art. 12 GG hergeleitet werde.⁴⁵³ Staatliche Verbraucherinformationen seien danach stets Eingriffe, weil der unternehmerische Ruf geschädigt werde – zumindest, wenn sich die Informationen auf ein konkretes Produkt beziehen.⁴⁵⁴ Bedeutung hat diese Einordnung aber nicht für die Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs, sondern nur dafür, wie letztlich die Eingriffsvoraussetzungen aussehen.⁴⁵⁵ Diesem Komplex kann daher an späterer Stelle Aufmerksamkeit⁴⁵⁶ gewidmet werden.

11.2.4 Zwischenergebnis

Thematisch ist also durch die Listung der Schutzbereich der Berufsfreiheit, möglicherweise auch der allgemeinen Handlungsfreiheit eröffnet. Betroffen sind dabei mehrere Dimensionen der Gewährleistung. Zum einen weist schon der Aufwand, der für die Antragstellung betrieben werden muss, einen Bezug zum Gewährleistungsbereich auf. Die Listung selbst kann die Vermarktungschancen des Produktes beeinflussen – entweder indem der Ruf des Unternehmens geändert wird oder indem die Wahrnehmung des Produkts verändert wird.

Im Folgenden wird es nun vor allem darauf ankommen, die Voraussetzungen für einen Eingriff zu umschreiben. Diese hängen nicht davon ab, ob man zuvor die Einschlägigkeit der Eigentumsfreiheit bejaht hat. Die Eingriffsvoraussetzungen werden für dieses Grundrecht und für die Berufsfreiheit zumeist einheitlich behandelt.⁴⁵⁷ Sofern das Vorliegen eines Eingriffs zu bejahen ist, müsste auf die Möglichkeit einer Rechtfertigung eingegangen werden.

451 *Sodan* 1987b, 484.

452 *Philipp* 1989, 131; *Glaeske/Schefold* 1988, 131; BVerfGE 105, 252 (277 f.).

453 *Philipp* 1989, 153.

454 *Philipp* 1989, 151.

455 Vgl. *Philipp* 1989, 157.

456 Siehe Abschnitt 11.3.2.1.

457 Vgl. *Ossenbühl* 1986, 14-32; *Sodan* 1987b, 495-525.

11.3 Eingriff

Zunächst sei vorausgeschickt, dass mittlerweile allgemein anerkannt ist, dass in Grundrechte nicht nur durch gezielte, unmittelbar wirkende, mit Zwang durchsetzbare rechtliche Anordnungen (klassischer Eingriff) eingegriffen werden kann, sondern auch durch mittelbar-faktische Maßnahmen.⁴⁵⁸ Allerdings bestehen Unsicherheiten über die Kriterien.⁴⁵⁹ Die Literatur hat sich vielfach mit staatlicher Information und deren Eingriffsqualität auseinandergesetzt.⁴⁶⁰ Die Aufnahme von Harzen in die Liste der Anlage 5 und die Verwendung von Prüfzeugnissen stellt einen Fall von staatlicher Informationstätigkeit dar. Die Literatur und Rechtsprechung zu anderen Fällen enthalten Maßstäbe auch für die Behandlung dieses Falles, auch wenn er sich nicht eindeutig den bisher entschiedenen Fällen zuordnen lässt.

11.3.1 Rechtsprechung

Das erste Mal musste sich das BVerwG in der sogenannten Transparenzlistenentscheidung⁴⁶¹ mit dem Problem staatlicher Informationstätigkeit befassen. In der Entscheidung ging es um die Zulässigkeit einer Positivliste, die Medikamente in einem Qualitäts- und Preisvergleich aufführte. Gegen diese Listung ging die Herstellerin eines Medikaments vor. Danach ergeben sich folgende Kriterien für einen Eingriff: Der Staat muss

- zielgerichtet Veränderungen bewirken wollen, also auf einen nachteiligen Effekt abzielen (S. 193, 194),
- staatliche Autorität in Anspruch nehmen (S. 194),
- sich in seiner Äußerung auf ein bestimmtes Erzeugnis beziehen (S. 194) und
- einen ebenso durchschlagenden Effekt wie mit einer Zwangsmaßnahme erreichen (S. 195).

Das Urteil des BVerwG zur „Transzendentalen Meditation“ gibt im Grunde die selben Kriterien an. Lediglich das erste Kriterium wird modifiziert. Es reiche aus, dass es sich um vorhersehbare Folgen handle und dass sie billigend in Kauf genommen würden.⁴⁶² Außerdem müssten die Folgen schwerwiegend sein.⁴⁶³

Diese Kriterien werden von dem Gericht in der Entscheidung BVerwGE 90, 112 weiter präzisiert: Tragendes Kriterium sei die Finalität, also Zielgerichtetheit, der Maßnahme.⁴⁶⁴ Auf die Schwere der Folgen komme es danach nur an, wenn der Staat den Kausalverlauf nicht insgesamt beherrsche, was wiederum nur bei mittelbar, nicht bei unmittelbar wirkenden Maßnahmen der Fall sein könne.⁴⁶⁵

Die Rechtsprechung des BVerfG gibt dagegen nur wenig Anhaltspunkte: Die Entscheidung BVerfG, NJW 1989, 3269 äußert sich zu den Voraussetzungen des Eingriffs nur beim allgemeinen Persönlichkeitsrecht, das hier nicht einschlägig ist. Ansonsten enthält es nur Ausführungen zur Rechtfertigung von Eingriffen. In der Entscheidung BVerfGE 105, 252 („Glykolwein“) werden dagegen Ausführungen zum Eingriff gemacht.⁴⁶⁶ Tatsächlich handelt es sich

458 Statt vieler: *Sachs/Sachs* 2003, vor Art. 1, Rn. 83 ff.

459 Ebenda.

460 Siehe *Ossenbühl* 1986; *Sodan* 1987a; *Glaeske/Schefold* 1988; *Philipp* 1989; *Lübbe-Wolff* 1989; *Berg* 1990; *Schoch* 1991; *Leidinger* 1993.

461 BVerwGE 71, 183.

462 BVerwGE 82, 77 (79).

463 Ebenda.

464 BVerwGE 90, 112 (120).

465 BVerwGE 90, 112 (121).

466 BVerfGE 105, 252 (265, 268).

dabei aber um Rechtfertigungserwägungen. Lediglich an einer Stelle spricht das Gericht davon, dass die Maßnahme in Wirkungen und Zielsetzung einer sonstigen Maßnahme mit Eingriffsqualität entsprechen müsse („funktionales Äquivalent“).⁴⁶⁷ In der „Osho“-Entscheidung wird ein Eingriff bejaht, weil Nachteile für eine einzelne Religionsgemeinschaft in Kauf genommen wurden.⁴⁶⁸ Aus den Ausführungen des BVerfG kann nicht geschlossen werden, dass die vom BVerwG entwickelten Kriterien falsch sein sollten, schon weil diese inhaltlich übernommen wurden. Vor allem aber sind die Ausführungen sehr unstrukturiert, insbesondere wird nicht zwischen dem Eingriff und seiner Rechtfertigung unterschieden.

Die Rechtsprechung des BVerwG ist zwar nicht ganz einheitlich. Die Entwicklung der Rechtsprechung ist aber mehr als Präzisierungsversuch zu verstehen, denn als ein Ausdruck von Unbestimmtheit. Die Rechtsprechung lässt sich auf den Fall der Epoxidharzleitlinie mit der Anlage 5 nicht ohne weiteres übertragen. Anders als die Transparenzliste betrifft die Liste in Anlage 5 nicht einen regulierten Markt, wie es der Arzneimittelmarkt ist. Im Unterschied zu Warnungen wirkt die Liste in Anlage 5 nicht so direkt. Es wird nicht ausdrücklich von der Verwendung bestimmter Harze abgeraten, sondern nur ein Qualitätsurteil bezüglich einzelner Produkte ausgesprochen. Zudem ist die Liste nicht an die breite Öffentlichkeit adressiert, sondern nur an einen relativ kleinen Kreis von Spezialunternehmen und die Gesundheitsämter.

11.3.2 Literatur

Daher erscheint es angebracht Fallgruppen zu diskutieren, die in der Literatur behandelt werden. Hier kommen allgemein gehaltene Empfehlungen in Betracht und auch das Umweltzeichen. Zuvor muss aber noch dargestellt werden, wie die Literatur zu den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für Warnungen steht.

11.3.2.1 Warnungen

Ein Teil der Literatur stimmt – teilweise mit Unterschieden in der Terminologie, aber nicht in der Sache – der Rechtsprechung vorbehaltlos oder präzisierend zu.⁴⁶⁹ *Berg* nimmt für Warnungen auf dem Lebensmittelsektor an, dass hier Warnungen wegen der Wahrnehmung in der Bevölkerung stets Eingriffe seien.⁴⁷⁰ Auch er stellt aber auf die Wirkungen und auf die Individualisierung eines Produkts ab und erkennt damit letztlich auch die Rechtsprechung des BVerwG an. Teilweise werden aber auch andere Akzente gesetzt. *Sodan* kommt es vor allem auf die „funktionale Äquivalenz“ von Warnungen und klassischen Eingriffen an.⁴⁷¹ Eine gewisse Erheblichkeitsschwelle müsse der Eingriff allerdings aufweisen, weil es sonst zu häufig zu einer Aktivierung des Gesetzesvorbehalts komme, was eine Überlastung der Gesetzgebung und eine Lähmung der Exekutive bewirke. Vor allem müsse es aber einen belegbaren Ursachenzusammenhang zwischen der Information und einer Grundrechtsbetroffenheit geben, die er z. B. für die Transparenzliste verneint. Aber auch hier ist zumindest im Grundsätzlichen eher eine Präzisierung als ein Widerspruch zu erkennen. *Ossenbühl* möchte nur Informationen über verkehrsfähige, also gesetzlichen Vorschriften entsprechende, Produkte als Eingriffe an-

467 BVerfGE 105, 252 (273).

468 BVerfGE 105, 252 (300).

469 *Murswiek* 1997, 1025, 1030; *Heintzen* 1990, 544 f.; *Leidinger* 1993, 926, 930; *Schoch* 1991, 669 f.

470 *Berg* 1990, 567.

471 *Sodan* 1987a, 863 f.

erkennen.⁴⁷² Damit stößt er in der Literatur teilweise auf Widerstand.⁴⁷³ Begründet wird die Ablehnung mit folgendem Argument: Der Gesetzgeber könnte auf diese Weise den Schutzbereich definieren und damit den Grundrechtsschutz aushöhlen.⁴⁷⁴ Auch das BVerwG beschränkt den Grundrechtsschutz auf erlaubte Produkte und tritt den Gegnern dieser Ansicht entgegen, indem es darauf verweist, dass auch das jeweilige Verbotsgesetz an Art. 12 GG gemessen werde.⁴⁷⁵ Dogmatisch überzeugend ist das gerade in einem Fall wie diesem nicht, wenn die Aufnahme in die Liste gerade Auskunft darüber geben soll, ob ein Produkt den Anforderungen des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 genügt. Im Ergebnis freilich ist dieser Streit unerheblich.

Echte Abweichungen zur Rechtsprechung des BVerwG bringen nur zwei Autorinnen ein. *Lübbe-Wolff* verneint einen Eingriff, wenn die Information der Sicherung von Markttransparenz dient und sachlich richtig ist.⁴⁷⁶ Sie liegt damit eher auf der Linie des BVerfG und ist damit ebenfalls dem Einwand ausgesetzt, dass sie Rechtfertigungsgründe mit Eingriffsvoraussetzungen verwechselt. *Philipp* dagegen bejaht einen Eingriff immer, wenn ein bestimmtes Produkt namentlich benannt wird, weil dann das Recht auf unternehmerische Selbstdarstellung verletzt werde.⁴⁷⁷ Sie nimmt damit auch das Kriterium der Finalität auf, verzichtet aber auf das Erfordernis einer gewissen Eingriffsschwere.⁴⁷⁸ Zu überzeugen vermag das aber nicht. Am Markt kann niemand verlangen, so dargestellt zu werden, wie er es gerne möchte. In diesem Fall muss sich der Marktteilnehmer mit einer entsprechenden Selbstdarstellung behelfen.

Es kann daher festgehalten werden, dass die Literatur entweder der Rechtsprechung (präzisierung) zustimmt oder diese nicht überzeugend in Teilen ablehnt. Die Rechtsprechung bezieht sich aber auf Warnungen, die mit der Liste in Anlage 5 nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Daher ist auf weitere Fallgruppen einzugehen.

11.3.2.2 Weitere Fälle staatlicher Informationstätigkeit

Weitere Anhaltspunkte für die Beurteilung der Grundrechtsrelevanz der Leitlinie und der Anlage 5 können die rechtliche Beurteilung des Umweltzeichens und der Arbeit der Kunststoffkommission liefern.

Das Umweltzeichen ist mit der Verwendung der Prüfzeugnisse und der Listung in Anlage 5 vergleichbar, auch wenn hier Unterschiede bestehen. Die Gemeinsamkeit mit den nach der Leitlinie erteilten Prüfzeugnissen besteht darin, dass beide werbewirksam von den Herstellern eingesetzt werden können und dass ein rechtlicher Zwang zur Erlangung des Zeichens nicht besteht. Gleichwohl wird die Grundrechtsrelevanz des Umweltzeichens bejaht, sofern sich Autoren mit diesem auseinandersetzen – Gerichte haben sich mit der Grundrechtsrelevanz bisher noch nicht befasst. Zur Vergabe des Zeichens:⁴⁷⁹ Die Zeichenvergabe erfolgt in zwei Stufen. Zunächst werden von der Jury Umweltzeichen die Vergabebedingungen erarbeitet. Die Jury Umweltzeichen setzt sich aus 13 vom Bundesumweltminister berufenen Mitgliedern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zusammen: Umwelt- und Verbraucherver-

472 *Ossenbühl* 1986, 31; ihm folgend *Wimmer* 1989, 568.

473 *Sodan* 1987a, 860 f; *Schoch* 1991, 669.

474 Ebenda.

475 Nachweise bei *Schoch* 1991, 669.

476 *Lübbe-Wolff* 1989, 2711.

477 *Philipp* 1989, 157.

478 *Philipp* 1989, 159 f.

479 Zum Folgenden *Philipp* 1989, 40 ff.

bände, Gewerkschaften, Industrie, Handel, Handwerk, Wissenschaft, Kommunen, Medien, Kirchen und Bundesländer. Sie arbeitet ehrenamtlich, weisungsfrei und unparteiisch, wählt neue Produktbereiche aus und legt in Zusammenarbeit mit dem UBA und dem RAL⁴⁸⁰ die Vergabegrundsätze fest. Im zweiten Schritt wird auf Grund der so erarbeiteten Vergabebedingungen über Anträge von Herstellern entschieden. Über die Anträge entscheidet der RAL. Er schließt mit den Herstellern Verträge, die die Benutzung des Zeichens für das jeweilige Produkt, das den Anforderungen der Vergabebedingungen genügt, gestatten.⁴⁸¹ Der Vertrag wird zwar als privatrechtlich qualifiziert.⁴⁸² Gleichwohl wird die Vergabe des Zeichens (im Folgenden ist damit die Vergabe des Zeichennutzungsbefugnis gemeint) als hoheitliche Tätigkeit betrachtet.⁴⁸³ Denn der Staat, genauer das Bundesumweltministerium, ist Inhaber des Zeichens,⁴⁸⁴ und die Vergabegrundsätze werden in seinem Auftrag, wenn auch weisungsfrei durch die Jury Umweltzeichen in Zusammenwirken mit dem UBA und dem RAL erarbeitet. Nur weil es sich um eine hoheitliche Tätigkeit handelt, stellt sich überhaupt die Frage nach der Grundrechtsrelevanz. *Wimmer* hält die Vergabe des Umweltzeichens für einen Grundrechtseingriff, weil die Auszeichnung bezweckt, den Absatz umweltfreundlicher Produkte zu steigern und den anderer Produkte zu senken.⁴⁸⁵ Er wendet die von *Ossenbühl* entwickelten Kriterien für die Bestimmung der Grundrechtsrelevanz an,⁴⁸⁶ ohne allerdings festzustellen, dass das Umweltzeichen tatsächlich zu deutlichen Umsatzrückgängen bei Konkurrenzprodukten führt. *Philipp* sieht in der Vergabe des Zeichens ebenfalls einen Eingriff. Denn durch die Zeichenvergabe werde ein Werturteil über ein individualisiertes Produkt ausgesprochen, was ein Eingriff in das unternehmerische Recht auf Selbstdarstellung sei.⁴⁸⁷ Das kann freilich auf dem Boden ihres eigenen Ansatzes nicht überzeugen. Ihre Ausführungen in § 11 I 2 (S. 157 ff.) beziehen sich auf negative Werturteile über ein Produkt, die für den Hersteller einen Eingriff bedeuten sollen. Diese Ausführungen sind in sich stimmig. Diese Stimmigkeit wird allerdings getrübt, indem sie bei der Erörterung des Umweltzeichens auf diesen Abschnitt verweist. Denn wie soll eine positive Bewertung eines Produkts, die der Hersteller selbst beantragt hat, für diesen einen Grundrechtseingriff darstellen? Wenn damit gemeint ist, dass zugleich ein negatives Werturteil über die nicht gekennzeichneten Produkte ausgesprochen ist, kann das ebenfalls nicht überzeugen. Denn diese anderen Produkte sind nicht individualisiert. Dem Umweltzeichen kann daher nur dann Grundrechtsrelevanz zugesprochen werden, wenn ein deutlicher Umsatzrückgang bei Herstellern nicht kennzeichnungsfähiger Produkte dargetan wird.

Am ehesten mit den Leitlinien der Trinkwasserkommission vergleichbar sind die Empfehlungen der Kunststoffkommission des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)⁴⁸⁸ bzw. früher des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin

480 Der RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. ist ein eingetragener Verein. Nähere Angaben unter <<http://www.ral.de>>.

481 Heute tragen rund 3.700 Produkte und Dienstleistungen in 80 Kategorien das Umweltzeichen. Einer Umfrage zufolge achtet die Hälfte der Bundesbürger bei ihren Einkäufen auf das Umweltzeichen; nähere Angaben unter <http://www.blauer-engel.de/deutsch/blauer_engel/bilanz.htm>.

482 *Philipp* 1989, 39.

483 *Wimmer* 1989, 567; *Philipp* 1989, 44.

484 *Philipp* 1989, 44.

485 *Wimmer* 1989, 568.

486 *Ossenbühl* 1986, 31.

487 *Philipp* 1989, 233 f.

488 <<http://www.bfr.bund.de/cms5w/sixcms/detail.php/797>>.

(BgVV) und des Bundesgesundheitsamtes (BGA)⁴⁸⁹. Dieses Gremium tagt seit dem 28. Juni 1957.⁴⁹⁰ Aufgabe ist insbesondere, Stoffe auf ihre Unbedenklichkeit hin zu prüfen und dementsprechende Positivlisten aufzustellen.⁴⁹¹ Außerdem werden in den Empfehlungen Analysemethoden vorgestellt.⁴⁹² Das BfR selbst spricht den Empfehlungen den Charakter „in vielen Fällen bindender Ergänzungen zu gesetzlichen Regelungen“ zu. *Sodan* sprach den Empfehlungen der Kunststoffkommission (damals des BGA) Eingriffsqualität zu. Das Ziel der Empfehlungen sei es gerade, den Absatz in der Liste nicht aufgenommener Produkte zu minimieren und die Hersteller dazu zu bewegen, durch Einreichen umfangreicher Unterlagen an dem Beurteilungsverfahren mitzuwirken, damit diese mögliche Umsatzeinbußen abwenden könnten.⁴⁹³ Die Beeinträchtigung sei freilich nur mittelbar, weil der Umsatzrückgang durch die Kaufentscheidungen der Abnehmer verursacht werde.⁴⁹⁴ Bei systematischer Betrachtung ergebe sich aber, dass es für die Effektivität des Grundrechtsschutzes unerheblich sein müsse, ob der Staat mittelbar oder direkt in Grundrechte eingreife, weil er es sonst in der Hand hätte, durch die Wahl der Maßnahme den Schutz durch die Grundrechte zu umgehen,⁴⁹⁵ wobei der Eingriff eine gewisse Intensitätsschwelle überschreiten müsse.⁴⁹⁶ Vor allem müssten die nachteiligen Wirkungen auch tatsächlich eingetreten sein.⁴⁹⁷ *Sodan* belegt für die Arbeit der Kunststoffkommission diese Folgen.⁴⁹⁸

Henning sprach 1980 noch davon, dass die Empfehlungen die Grundrechte lediglich *berührten* und sprach ihnen damit Grundrechtsrelevanz ab.⁴⁹⁹ Nach der oben (11.3.1) dargestellten Rechtsprechungsentwicklung, die in der Transparenzlistenentscheidung ihren Ausgang genommen hat, ist solch eine Auffassung nicht mehr haltbar und kann als überholt gelten. Dabei kommt es nach *Sodan* vornehmlich auf den tatsächlichen Effekt an. Die Produzenten hätten sich bei der Herstellung ausschließlich an den Empfehlungen orientiert,⁵⁰⁰ die Empfehlungen hätten einen verbindlichen Charakter und das Verfahren käme einem Zulassungsverfahren gleich.⁵⁰¹ In der Transparenzlistenentscheidung⁵⁰² hat das BVerwG dagegen nur darauf abgestellt, welche Wirkung die Liste haben soll, wenn man eine Kenntnisnahme durch die Adressaten unterstellt. In einem Prozess dürfte es aber keinen Unterschied machen, worauf man abstellt. Denn das UBA würde in einem Verfahren von den selbst herausgegebenen Leitlinien kaum behaupten, dass sie in der Praxis nicht beachtet würden. Kläger würden dagegen selbstverständlich solch einen Effekt behaupten, um die Liste überhaupt angreifen zu können. Es gäbe daher in diesem Punkt gar keinen Streit.

489 *Sodan* 1987b, 178 ff.

490 *Sodan* 1987b, 183.

491 Vgl. *Sodan*. 1987b, 191; <<http://www.bfr.bund.de/cms5w/sixcms/detail.php/797>>.

492 Ebenda.

493 *Sodan* 1987b, 495 f.

494 *Sodan* 1987b, 497.

495 *Sodan* 1987b, 503.

496 *Sodan* 1987b, 519.

497 *Sodan* 1987b, 525.

498 *Sodan* 1987b, 544 ff., 198 ff.

499 *Henning* 1980, 129.

500 *Sodan* 1987b, 203.

501 *Sodan* 1987b, 204; vgl. auch S. 206.

502 BVerwGE 71, 183-190.

11.3.2.3 Zusammenfassung

Daher kann Folgendes festgehalten werden: Grundsätzlich sind alle staatlichen Informations-tätigkeiten, die sich mittelbar oder direkt nachteilig auf Hersteller von Kunststoffen auswirken, grundrechtsrelevant. Es ist dabei unerheblich, ob der Staat ein negatives Werturteil über ein Produkt ausspricht oder ob er ein anderes Produkt lobt und der Verbraucher den Schluss zieht, dass andere Produkte schlecht sein könnten. Wichtig ist nur, dass es *tatsächlich* zu Umsatzeinbußen durch die Information gekommen ist. Dagegen ist es nicht zwingend nötig, dass der Staat solche Nachteile beabsichtigt. Es reicht, wenn er sie vorhersehen kann und billigend in Kauf nimmt.

11.3.3 Anwendung auf den Fall der Epoxidharzleitlinie

Zur Finalität: Aufschluss über die Absicht der Leitlinie gibt ihr Punkt 1.1.

„Die Leitlinie ist keine Rechtsnorm und daher unverbindlich. Sie stellt den derzeitigen Stand von Wissenschaft und Technik für die Bedingungen dar, unter denen Werkstoffe und Materialien aus Epoxidharzen für die Aufbereitung und Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen des § 17 Abs. 1 der TrinkwV 2001 entsprechen.“

Zwar sagt die Leitlinie von sich selbst, sie sei unverbindlich. Gleichzeitig erhebt sie aber den Anspruch, die Bedingungen für die Erfüllung der Anforderungen des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 darzustellen. Zwar wird der rechtliche Status der Leitlinie als unverbindlich eingestuft. Für die Finalität kommt es aber letztlich auf die angestrebte Verbindlichkeit nicht an. Schon die Erarbeitung und Veröffentlichung der Leitlinie zeigt, dass damit ein Einfluss auf das Marktangebot angestrebt wird. Man betreibt nicht diesen Aufwand zur Erstellung von technischen Leitlinien, wenn man sich davon nicht eine Beeinflussung des Marktes verspricht. Umsatzeinbußen werden so zumindest billigend in Kauf genommen. Der Absatzrückgang nicht gelisteter Produkte in den jeweiligen Anwendungsbereichen ist gewollt.

Faktische Wirkung: Zwar wurde oben ausgeführt, dass es auf die tatsächlich erzielte Wirkung in einem Verfahren nicht ankommt. Trotzdem soll auf diesen Aspekt eingegangen werden. Zunächst ist dazu nochmals festzuhalten, dass diese Leitlinie genauso wie die Empfehlungen der Kunststoffkommission des BfR den Anspruch erheben, gesetzliche Anforderungen zu konkretisieren.

Aus dem Fachgespräch, das dem Abschluss des Gutachtens voranging, hat sich ergeben, dass die Hersteller, von wenigen Ausnahmen abgesehen, sehr daran interessiert sind, in die Liste der Anlage 5 aufgenommen zu werden. Das zeigt schon der Zuwachs in der Liste für baustellenseitige Anwendungen. Die Liste vom 20.5.2005 führte nur ein Produkt auf, am 14.10.2005 – also nach weniger als fünf Monaten – waren es bereits 26. Das spricht dafür, dass die Hersteller die Leitlinie ernst nehmen. Eine Herstellerin wirbt damit, dass ihr Produkt das einzige ist, das bisher die Prüfungen nach der Leitlinie für Rohre mit einem Durchmesser von weniger als 80 mm bestanden hat.⁵⁰³ Eine andere Firma, die Innenrohrsanierungen anbietet, verwendet genau dieses Produkt und weist auf ihrer Website auf die Qualitäten dieses Produktes⁵⁰⁴ hin. Die Endverbraucher nehmen so nur mittelbar von den Leitlinien Kenntnis. Das ist aber unerheblich. Entscheidend ist, dass es auf Grund der Leitlinie zu einem Umsatz-

503 <<http://www.lse-system.com/de/original.html>>.

504 <http://www.liningtech.ch/reload_frameset/index.htm?Dummy=1&ReloadUrl=http://www.liningtech.ch/home/home.htm&ReloadFme=PBody>.

rückgang für nicht gelistete Unternehmen kommt. Anzumerken ist dabei, dass es sich bei den erwähnten Unternehmen um Schweizer Firmen handelt. Selbst diese ausländischen Unternehmen – und es handelt sich nicht einmal um EG-Ausland – kennen die Leitlinien des UBA und stellen sich auf diese ein.

Und noch eins spricht für eine große faktische Wirkung. Das DVGW-Merkblatt W 548 vom April 2005 zur Rohrrinnensanierung von Trinkwasserinstallationen durch Beschichtung nimmt auf Seite 5 die Leitlinie zur Beschichtung mit Epoxidharz in der jeweils geltenden Fassung, also dynamisch, auf. Auch die Vorläufige Prüfgrundlage VP 548 vom Mai 2005 nimmt diese auf Seite 6 dynamisch als Bestandteil auf. Das Arbeitsblatt W 545 vom April 2005 schreibt vor, dass für die Rohrsanierung nur Materialien eingesetzt werden dürfen, die nach VP 548 zertifiziert sind (S. 6), also unter anderem der Leitlinie entsprechen. Überdies wurde die Leitlinie in enger Zusammenarbeit mit Unternehmen der Lackindustrie erarbeitet. Auch haben bereits im Jahr 2004 verschiedene Wasserversorger bei der Ausschreibung von Sanierungsaufträgen auf der Einhaltung der Leitlinie bestanden.

Zusammenfassung: Nach alledem ist daher ersichtlich, dass die Leitlinie faktische nachteilige Auswirkungen hat, die vom UBA beabsichtigt oder jedenfalls billigend in Kauf genommen werden. Dass das UBA hier staatliche Autorität in Anspruch nimmt, dürfte außer Frage stehen. Die Leitlinien werden vom UBA offiziell herausgegeben. Es sind alle Voraussetzungen erfüllt, die von der Rechtsprechung als Anforderungskriterien für einen Eingriff entwickelt und von der Literatur präzisiert wurden.

11.4 Rechtfertigung

Eingriffe in Grundrechte sind aber nicht schlechthin unzulässig, sondern können gerechtfertigt werden. Voraussetzung ist zunächst eine gesetzliche Grundlage, die mit der Verfassung vereinbar sein muss. Weiterhin muss die Einzelfallmaßnahme der gesetzlichen Grundlage entsprechen. Soweit die Grundlage der Verwaltung Spielräume lässt, muss dieser Spielraum verfassungskonform ausgefüllt werden.

11.4.1 Gesetzliche Grundlage

11.4.1.1 § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UBAG

Als gesetzliche Grundlage kommt zunächst § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Umweltbundesamtes (im Folgenden: UBAG) in Betracht. Diese Norm weist dem UBA die Aufgabe zu, die Öffentlichkeit in Umweltfragen aufzuklären.⁵⁰⁵ In der Literatur ist man sich aber einig, dass diese Norm nur eine Aufgabennorm ist. Aus ihr kann, jedenfalls nach einer Auffassung in der Literatur, nicht auf die Befugnis zu entsprechenden Grundrechtseingriffen geschlossen werden.⁵⁰⁶

Sodan wiederum lässt die Aufgabenzuweisung genügen, weil der Eingriff nicht direkt auf staatlichem Verhalten beruhe, sondern auf den Kaufentscheidungen der Verbraucher.⁵⁰⁷ Der

505 Gröschner 1990, 626; Philipp 1989, 77; vgl. Ossenbühl 1986, 41.

506 Schoch 1991, 672 f; Gröschner 1990, 628; Leidinger 1993, 931; Ossenbühl 1986, 41.

507 Sodan 1987a, 866.

Staat könne aber nur regeln, was er in der Hand habe.⁵⁰⁸ Daher reiche es aus, wenn die Befugnis zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse im Gesetz geregelt sei.⁵⁰⁹

Hier ist zu bedenken, dass sich die Stimmen aus der Literatur jeweils auf unterschiedliche Konstellationen beziehen. Wer § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UBAG nicht für ausreichend hält, spricht meist im Zusammenhang mit staatlichen Warnungen. *Sodan* dagegen bezieht sich bei seinen Erörterungen auf die Veröffentlichung von Produktbewertungen durch die Kunststoffkommission. Er leitet die Ermächtigung zur Veröffentlichung aus dem damaligen § 2a des Gesetzes über die Errichtung des Bundesgesundheitsamtes her, der der Behörde die Aufgabe der Forschung auf dem Gebiete der öffentlichen Gesundheit zuwies.⁵¹⁰ Diese Aufgabe beinhalte notwendig auch die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse. Die Aufgabe der „Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen“ entspricht jener Aufgabe nicht. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UBAG weist dem Umweltbundesamt aber auch die Aufgabe zu, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit insbesondere bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu unterstützen. Die Veröffentlichung der Epoxidharzleitlinie geht aber über diese von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UBAG zugewiesene Unterstützungstätigkeit hinaus, weil hier das UBA selbst als Herausgeberin der Leitlinie auftritt. Daher kommt § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UBAG nicht als Ermächtigungsnorm in Betracht.

11.4.1.2 § 40 IfSG

Als gesetzliche Grundlage, die den eben erwähnten Streit erübrigen würde, kommt § 40 Infektionsschutzgesetz (im Folgenden: IfSG) in Betracht. Dieser lautet:

„Das Umweltbundesamt hat im Rahmen dieses Gesetzes die Aufgabe, Konzeptionen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von durch Wasser übertragbaren Krankheiten zu entwickeln. Beim Umweltbundesamt können zur Erfüllung dieser Aufgaben *beratende Fachkommissionen* eingerichtet werden, die *Empfehlungen* zum Schutz der menschlichen Gesundheit hinsichtlich der Anforderungen an die Qualität des in § 37 Abs. 1 und 2 bezeichneten Wassers sowie der insoweit notwendigen Maßnahmen abgeben können. (...)“⁵¹¹

Die amtliche Begründung nimmt dabei ausdrücklich auf die langjährige Tätigkeit der Trinkwasserkommission Bezug und verweist auf die große praktische Bedeutung dieser Empfehlungen. Diese Bedeutung sei es, die eine gesetzliche Verankerung erforderlich mache.⁵¹² Aus dem Wortlaut und der Genese der Vorschrift ergibt sich also: Der Gesetzgeber wollte die bisherige Arbeit der Trinkwasserkommission gesetzlich verankern. Es ist nicht davon auszugehen, dass er den Arbeitsumfang der Kommission verändern wollte. Daher ist davon auszugehen, dass er die *gesamte* bisherige Tätigkeit der Kommission einschließlich der Erstellung der Positivlisten gesetzlich regeln wollte. Aus dem systematischen Zusammenhang mit § 37 Abs. 1 IfSG ergibt sich zudem, dass die Kommission auch die chemische Zusammensetzung untersuchen darf, weil § 37 Abs. 1 IfSG von der Gefahr der Schädigung der menschlichen Gesundheit ganz allgemein spricht und Krankheitserreger nur beispielhaft nennt. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Aufgabennorm, wie etwa § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UBAG. Denn dem Gesetzgeber kann die Eingriffsqualität der Veröffentlichung der Empfehlungen nicht verbor-

508 Ebenda.

509 Ebenda.

510 *Sodan* 1987a, 866.

511 Hervorhebungen durch die Verfasser.

512 Amtliche Begründung abgedruckt bei *Bales/Baumann/Schnitzler* 2003 § 40.

gen geblieben sein. Daher wollte er die Empfehlungen, also die Leitlinien, auch in ihrer Qualität als Grundrechtseingriff gesetzlich verankern. Ob er dabei den verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere an das Bestimmtheitsgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt hat, ist freilich eine andere Frage.

11.4.2 Verfassungsmäßigkeit des § 40 IfSG

11.4.2.1 Bestimmtheitsgebot

Befugnisnormen müssen insbesondere dem Bestimmtheitsgebot und dem Vorbehalt des Gesetzes in Gestalt der Wesensgehaltsgarantie genügen. Dabei wird nicht immer klar zwischen der Bestimmtheit einer Norm und der Frage des Parlamentsvorbehalts unterschieden.⁵¹³ Bei der Konkretisierung der Bestimmtheitsanforderungen ist die Ausgestaltung einer Norm durch die Praxis zu berücksichtigen, wie z. B. bei der polizeilichen Generalklausel.⁵¹⁴ Es kommt auf den Regelungszweck, die Regelungsfähigkeit, die Grundrechtsrelevanz und das Gewicht der Regelungen an. Dabei geht es um zwei Fragen: Darf die Regelung einer Frage überhaupt auf die Verwaltung übertragen werden (Parlamentsvorbehalt), und wenn ja, wie bestimmt muss die Ermächtigung sein? Vor dem Hintergrund der Literatur⁵¹⁵ und der Rechtsprechung⁵¹⁶ kann die erste Frage bejaht werden. Wesentlich sind nur die Fragen, welche Anforderungen (insbesondere Grenzwerte) an das Wasser gestellt werden und dass deswegen bestimmte Materialien nicht verwendet werden dürfen. Wegen der benötigten detaillierten naturwissenschaftlichen und technischen Kenntnisse ist der Gesetzgeber regelmäßig überfordert zu regeln, welche Stoffe das im Einzelfall sind. Dazu ist die Verwaltung, wenn sie sachverständige Gremien einschaltet, viel besser in der Lage. Es bleibt daher nur die Frage, ob § 40 IfSG hinreichend genau die Eingriffsvoraussetzungen normiert.

Es drängt sich ein Vergleich zu § 48 BImSchG auf, der allerdings eine Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften enthält. Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG sollen insbesondere Grenzwerte konkretisieren, können aber auch Verfahren zur Ermittlung von Emissionen oder Immissionen beinhalten. Im Kontext des § 48 BImSchG wurde vor allem die Legitimation von Sachverständigengremien diskutiert.⁵¹⁷ Im Kern geht es darum, dass die Festsetzung von Grenzwerten keine rein technische Frage ist, sondern immer auch politische Wertungen darüber enthält oder voraussetzt, welche Belastung vertretbar ist. Sachverständigengremien werden hierfür teilweise nicht als legitimiert angesehen. Daraus erklärt sich auch, dass das Verfahren zum Erlass der Verwaltungsvorschriften relativ genau in § 48 und § 51 BImSchG geregelt ist.

Die Empfehlungen nach § 40 IfSG behandeln jedoch ganz andere Gegenstände. Es geht vor allem nicht um die Bestimmung von Grenzwerten, denn die sind auf EG-Ebene beschlossen und in der TrinkwV 2001 übernommen worden. Hier geht es nur noch um die Feststellung, ob bestimmte Stoffe diese Anforderungen erfüllen oder nicht. Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, wenn § 40 IfSG das Verfahren nicht so genau regelt wie § 48 i. V. m § 51 BImSchG und insbesondere die Beteiligung „politischen Sachverständes“ nicht gefordert ist.

513 Dreier/Schulze-Fielitz 2004, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 108.

514 Dreier/Schulze-Fielitz 2004, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 121.

515 Dreier/Schulze-Fielitz 2004, Art. 20 (Rechtsstaat), Rn. 103; v. Mangoldt/Klein/Starck/Sonnemann 2005, Art. 20 Abs. 2 Rn. 279, 186.

516 BVerfGE 98, 218 (251 f.); 68, 1 (86 f.).

517 Gusy 1994, 199.

Deshalb ist auch *Sodans* Auffassung abzulehnen, nach der Verbrauchervertreter an der Entscheidungsfindung zu beteiligen seien.⁵¹⁸ Wenn schon § 48 BImSchG die Bestimmung von Grenzwerten erlaubt, die als das eigentlich Wesentliche zum Schutz von Rechtsgütern, die durch vermarktete Stoffe oder Emissionen aus Industrieanlagen gefährdet sind, angesehen werden, dann kann es erst recht nicht zu beanstanden sein, wenn § 40 IfSG die Verwaltung ermächtigt, Empfehlungen zur Überprüfung von Stoffen zu erarbeiten und die Prüfungsergebnisse zu veröffentlichen. Hier ist insbesondere zu beachten, dass der Gesetzgeber eine Praxis abgesegnet hat, die für die Arbeit der Kunststoffkommission seit 1957 besteht und die allen Beteiligten in ihrem Umfang und ihren Auswirkungen nicht nur bekannt war. Die Hersteller haben sich darüber hinaus aktiv an der Vorbereitung der Empfehlungen/Leitlinien beteiligt. Für die Betroffenen ist damit klar, was § 40 IfSchG mit „Empfehlungen“ meint. Auch deshalb erübrigt sich eine detaillierte gesetzliche Regelung. Hinzu kommt, dass die Empfehlungen zu viele Verfahren und Stoffe berücksichtigen, als das in § 40 IfSG eine detaillierte Regelung getroffen werden könnte. Und dass die Empfehlungen veröffentlicht werden, versteht sich in den Kreisen der Hersteller und Behörden von selbst.

Weiterhin ist zu bedenken, dass Grundrechte der Hersteller mittelbar beeinträchtigt werden. Hier ist die Möglichkeit, detaillierte Regelungen zu treffen, begrenzt. Das Wesentliche ergibt sich aber aus dem Gesetz: Aus § 37 Abs. 1 IfSG folgt, dass in Grundrechte von Herstellern zum Schutze der menschlichen Gesundheit eingegriffen werden kann. Es ist also erstens das Schutzgut klar umrissen. Zweitens ist auch die Gefahrenschwelle festgelegt: Die Schädigung der menschlichen Gesundheit darf nicht „zu besorgen“ sein, es geht also um die Gefahrenabwehr mit einer sehr niedrigen Gefahrenschwelle.⁵¹⁹ Mehr als das Schutzgut, die nötige Gefahrenschwelle und die Rechtsfolge lassen sich aber nicht normieren. Die Rechtsfolge ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Gesetz, ist aber für die Betroffenen – die Hersteller – aus der Genese der Vorschrift klar: Stoffe, die bestimmte Grenzwerte einhalten, werden gelistet, andere nicht. Daher genügt die Vorschrift den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot und dem Vorbehalt des Gesetzes.

11.4.2.2 *Verhältnismäßigkeit*

Die Ermächtigung genügt auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie verfolgt einen legitimen Zweck, nämlich den Schutz der menschlichen Gesundheit. Empfehlungen sind hierzu auch ein geeignetes Mittel, wie die Erfahrungen und Erfolge der Kunststoffkommission seit dem Jahr 1957 zeigen.⁵²⁰ Sie sind sogar effektiver als Verordnungen oder gar die Umsetzung von EG-Richtlinien durch Rechtsnormen.⁵²¹ Sind auch erforderlich, also von allen geeigneten Mitteln die mildesten, denn die Kommission arbeitet eng mit den Herstellern zusammen. Sie sind daher frühzeitig bei der Vorbereitung der Empfehlung beteiligt und in der Lage, ihre Interessen vorzubringen. Wegen dieser Partizipationsmöglichkeit ist eine mildere Realisierung des Gesundheitsschutzes auch nicht denkbar. Schließlich sind Empfehlungen auch ein zumutbares Mittel, da der Schutz der Gesundheit ein hohes Rechtsgut betrifft, bei dem Schäden oft irreversibel sind und nur schwer entdeckt werden können. Dagegen haben die Hersteller durch die Beteiligung der Herstellerverbände frühzeitig die Möglichkeit, sich an Veränderungen anzupassen und so Umsatzrückgänge zu minimieren. Außerdem ist es im Einzelfall

518 *Sodan* 1987b, 563-565.

519 *Bales/Baumann/Schnizler* 2003, § 37, Rn. 6.

520 Siehe dazu *Sodan* 1987b, 199-201.

521 *Ebenda*.

möglich, bestimmte Produkte befristet zuzulassen, so dass den Unternehmen auch eine Einnahmequelle erschlossen wird und sie dadurch die Möglichkeiten zu Investitionen und zur Entwicklung neuer Materialien erhalten. Damit ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass § 40 IfSG auch Empfehlungen im Sinne von Positivlisten zur Konkretisierung der Anforderungen des § 37 IfSG vorsieht.

11.4.3 Vereinbarkeit der Epoxidharzleitlinie mit der Verfassung

Es reicht nicht aus, dass § 40 IfSG mit der Verfassung vereinbar ist. Auch die Erarbeitung der Epoxidharzleitlinie selbst muss der gesetzlichen Ermächtigung entsprechen und im übrigen verfassungsgemäß sein.

11.4.3.1 Vereinbarkeit mit § 40 IfSG

Ermächtigungsgrundlage für die Erarbeitung der Leitlinie ist § 40 IfSG – nicht etwa § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001. Daher ist § 40 IfSG als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Die Besetzung der Kommission entspricht auch den Vorgaben des § 40 IfSG. Auf § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 kommt es in diesem Zusammenhang nicht weiter an. Es ist auch sonst nichts für eine Unvereinbarkeit der Epoxidharzleitlinie mit § 40 Abs. 1 IfSG ersichtlich.

11.4.3.2 Verfassungskonforme Ausfüllung des verbleibenden Spielraums

Der der Kommission verbleibende Spielraum muss auch verfassungskonform ausgefüllt werden. Hier ist wiederum zu differenzieren: Einmal geht es um den abstrakt-generellen Teil der Leitlinie, die Festlegung der Messverfahren und Konkretisierung der Grenzwerte für bestimmte Anwendungsfelder (Rohrdurchmesser). Zum anderen geht es dann um die Einordnung von Produkten entsprechend diesen Kriterien und die danach erfolgende Eintragung in die Positivliste der Anlage 5. Die Darstellung in der Literatur differenziert nicht in dieser Weise, weil sie sich ja auch oft mit – einzelfallbezogenen – Warnungen und nicht mit der regelmäßig stattfindenden Arbeit der Trinkwasserkommission befasst. Als Maßstab für die abstrakten Kriterien der Leitlinie können aber auch die für Warnungen entwickelten Grundsätze herangezogen werden. Diese Anforderungen sind inhaltlich nicht umstritten, nur ihre dogmatische Einordnung.

Zunächst besteht Einigkeit, dass Informationen richtig sein müssen, Werturteile müssen auf richtigen Tatsachen beruhen.⁵²² Für die Verbraucheraufklärung stellt *Lübbe-Wolff* das Erfordernis auf, dass diese neutral, objektiv und sachkundig zu erfolgen hat.⁵²³ *Leidinger* macht die Zulässigkeit von Warnungen von dem Vorhandensein einer Gefahr für die polizeilichen Schutzgüter abhängig.⁵²⁴ Die Literatur ist in dieser Hinsicht bisher nicht sehr ergiebig, weil sie sich vor allem mit der von der Rechtsprechung vertretenen Ansicht auseinandersetzt, dass der Gesetzesvorbehalt hier nicht greife. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fragt insbesondere, ob die Darlegungen vertretbar und nachvollziehbar sind und keine sachfremden Erwägungen erkennen lassen.⁵²⁵ Tatsachen müssten der Wahrheit entsprechen, Wertungen dürften nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und müssten sachlich geboten und nicht willkürlich sein.⁵²⁶ Dem BVerwG nach ist auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu

522 *Ossenbühl* 1986, 60; *Lübbe-Wolff* 1987, 2711; *Leidinger* 1993, 932.

523 *Lübbe-Wolff* 1987, 2711.

524 *Leidinger* 1993, 932.

525 BVerfG NJW 1989, 3269 (3270).

526 BVerfGE 105, 252 (272 f.).

beachten.⁵²⁷ Außerdem verweist es wie das BVerfG auf das Gebot der Sachlichkeit und verlangt einen Anlass für die Warnung.⁵²⁸

Die von Literatur und Rechtsprechung entwickelten Kriterien für Warnungen sind auf die Empfehlungen der Trinkwasserkommission nur eingeschränkt anwendbar. Sofern als Anlass eine Gefahr verlangt wird, gilt dies zwar auch für die Epoxidharzleitlinie. Nach dem Infektionsschutzgesetz und der Richtlinie 98/83/EG soll der Schutz des Trinkwassers auf einem hohen Niveau erfolgen. Dann sind aber auch Gefahren, deren Eintritt eher als ungewiss einzustufen ist, ein ausreichender Anlass für die Veröffentlichung einer Empfehlung. Das Erfordernis der Sachlichkeit und Richtigkeit ist aber für die Erarbeitung der Empfehlung uneingeschränkt zu fordern. Das bedeutet, dass von richtigen Grunddaten ausgegangen werden muss und dass die Errechnung von Migrationsraten anerkannten Regeln folgen muss. Die Leitlinie lässt aber nicht erkennen, dass diese Erfordernisse missachtet wurden. Für eine weitergehende Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bleibt kein Raum mehr.

11.4.4 Verfassungsmäßige Handhabung der Leitlinie

Auch die Anwendung der Leitlinie muss mit der Verfassung vereinbar sein. Hier ist insbesondere das Willkürverbot (Gleichheitssatz) zu beachten. Das bedeutet vor allem, dass alle Anbieter, die die Anforderungen der Leitlinie erfüllen, bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags auch in die Anlage 5 zur Leitlinie aufgenommen werden müssen.⁵²⁹ An dieser Stelle ist wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zur Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus ist es nicht erforderlich, dass Unternehmen, deren Produkte die Kriterien erfüllen, nur zu einem bestimmten Stichtag, also mit deutlicher Verzögerung gegenüber der Überprüfung der Voraussetzungen, in die Liste aufgenommen werden. Zumindest online müsste die Liste laufend aktualisiert werden. Der Wert einer Information wird ganz entscheidend durch den Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe bestimmt. Wer jetzt seine Hausinstallation sanieren möchte, wartet nicht, bis die Liste der Anlage 5 aktualisiert wird.

Zur verfassungsmäßigen Handhabung gehört auch, dass die Aufnahme in die Leitlinie nicht von der Zertifizierung durch eine Stelle ausschließlich der DVGW abhängig gemacht wird. Ziff. 7.4 der Leitlinie verlangt neutral, dass die Prüfungen nur von solchen Prüfstellen durchgeführt werden, die von einer anerkannten Akkreditierungsstelle für die Untersuchung von nichtmetallischen Werkstoffen in Kontakt mit Trinkwasser akkreditiert sind. Bedenklich ist dagegen der Hinweis in Abs. 7 der Vorbemerkung, die Zertifizierung der Beschichtungsverfahren und der ausführenden Fachfirmen durch die DVGW erhöhe die hygienische Sicherheit zusätzlich.

Wird die Leitlinie unter Beachtung dieser Voraussetzungen gehandhabt, ist sie verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt.

11.5 Zwischenergebnis

Die Veröffentlichung der Epoxidharzleitlinie ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie greift zwar in die Berufsfreiheit mittelbar-faktisch ein. Der Eingriff ist aber gerechtfertigt, weil § 40 IfSG eine hinreichend bestimmte Grundlage für die Veröffentlichung der Leitlinie ist, die auch verfahrensmäßig und inhaltlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen ge-

527 BVerwGE 82, 76 (81).

528 BVerwGE 82, 76 (83).

529 BVerfG NJW 1989, 3269 (3270).

nügt. Die Leitlinie selbst ist mit § 40 IfSG vereinbar und füllt die verbleibenden Spielräume verfassungskonform aus. Bei alledem wird die föderale Zuständigkeitsordnung gewahrt.

11.6 Vereinbarkeit mit dem EG-Recht

In die als Anlage 5 zur Epoxidharzleitlinie vom UBA geführte Liste können nur solche Epoxidharzbeschichtungen aufgenommen werden, die erfolgreich die in der Leitlinie näher beschriebene Prüfung bei einer Prüfstelle, die von einer anerkannten Akkreditierungsstelle für die Untersuchung von nichtmetallischen Werkstoffen in Kontakt mit Trinkwasser akkreditiert sind, bestanden haben. Dieses Erfordernis könnte gegen Art. 28 und 49 EGV verstoßen. Epoxidharze sind auf dem Markt handelbar, haben einen Marktwert und sind als körperliche Gegenstände Waren im Sinne des Art. 28 EGV. Die Sanierung mit Epoxidharz ist eine selbständige Leistung, die gegen Entgelt erbracht wird, und damit eine Dienstleistung im Sinne des Art. 50 Abs. 1 EGV. Verboten sind nach beiden Vorschriften Diskriminierungen und Beschränkungen. Beschränkungen sind nach der Dassonville-Formel alle Maßnahmen, die die jeweilige Freiheit mittelbar oder unmittelbar, potentiell oder tatsächlich gefährden.⁵³⁰ Nach der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung gilt dies auch für Maßnahmen, die Inländer gleichermaßen betreffen (unterschiedslos anwendbare Maßnahmen).⁵³¹ Das Erfordernis einer sehr voraussetzungsreichen Prüfung vor der Eintragung in die Liste der Anlage 5 der Epoxidharzleitlinie macht den Handel mit Epoxidharzen und das Anbieten entsprechender Dienstleistungen unattraktiver und stellt damit eine Maßnahme gleicher Wirkung dar. Davon ist auch keine Ausnahme nach der Keck-Rechtsprechung zu machen, weil die Zertifizierung nicht bloße Verkaufsmodalitäten, sondern Produkteigenschaften behandelt und damit den Marktzugang beeinträchtigt.⁵³² Diese Beschränkung kann aber auf Grund zwingender Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden. Art. 30 Satz 1 EGV zählt zu den Rechtfertigungsgründen ausdrücklich auch den Schutz der Gesundheit des Menschen. Die Prüfung der bei der Sanierung von Trinkwasserrohren eingesetzten Produkte und Verfahren ist zum Schutz der menschlichen Gesundheit auch erforderlich und verhältnismäßig (s. o). Daher ist die Beschränkung gerechtfertigt, und die Leitlinie verstößt nicht dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht, dass sie zur Listung in Anlage 5 die Vorlage eines an strenge Voraussetzungen geknüpften Prüfberichtes vorschreibt.

11.7 Rechtsschutz und Schadensersatz

Gegen die Nichtaufnahme in die Liste ist die Leistungsklage grundsätzlich zulässig. Sie ist begründet, wenn das Produkt abgelehnt wurde, obwohl es den Anforderungen der Leitlinie genügt.

In diesem Fall besteht auch ein Anspruch auf Schadensersatz wegen entgangenen Gewinns aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG. Ein Schadensersatzanspruch wegen enteignungsgleichem Eingriff scheidet dagegen aus, weil keine nach Art. 14 GG geschützte Rechtsposition betroffen ist.

Verfassungsbeschwerden und Unterlassungsklagen, die auf die Beendigung der Veröffentlichung der Liste gerichtet sind, haben nach dem Vorstehenden keine Aussicht auf Erfolg.

530 EuGH, Slg. 1974, 837, Rn. 57.

531 EuGH, Slg. 1979, 649, Rn. 8.

532 EuGH, Slg. 1993, I-6097, Rn. 16 f.

12. Missbräuchliche Zeichenverwendung

12.1 Einleitung

Im Folgenden soll geklärt werden, welche Möglichkeiten das UBA und andere Stellen haben, um gegen den Missbrauch von Zertifikaten im Rahmen der Epoxidharzleitlinie vorzugehen. Dabei sind zwei Konstellationen denkbar: Zum einen werben immer noch einige Sanierungsfirmen, also Handwerksbetriebe, mit sogenannten KTW-Prüfzeugnissen. Diese Prüfzeugnisse wurden auf Grund der XL-Empfehlung des BgVV erworben, die aber seit 1998 nicht mehr herangezogen werden soll.⁵³³ Es ist aber auch denkbar, dass weiterhin Hersteller mit alten Prüfzeugnissen werben. Die DGVW berichtet auch von Fälschungen hinsichtlich der Geltungsdauer von Zertifikaten.⁵³⁴

Das Werben mit alten Prüfzeugnissen soll am Wettbewerbsrecht geprüft werden. Es sind die einzigen Normen, die diesen Sachverhalt regeln. Ein öffentlich-rechtliches Verbot der Werbung mit alten Zertifikaten gibt es nicht. Da auch ausländische Hersteller in Deutschland über das Internet werben können, muss, soweit es relevant ist, auch auf das Internationale Privatrecht/Wettbewerbsrecht eingegangen werden.

12.2 Verstoß gegen § 5 UWG

12.2.1 Begriff der Werbung

Als Prüfungsmaßstab kommt § 5 UWG in Betracht. Dazu müsste es sich bei der Werbung mit alten Zertifikaten um Werbung im Sinne dieser Vorschrift handeln. Die Vorschrift knüpft an die Irreführungsrichtlinie an.⁵³⁵ Danach ist Werbung

„jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen zu fördern“.⁵³⁶

Die Werbung muss Angaben, also Tatsachenbehauptungen, enthalten.⁵³⁷ Die Form der Angabe ist bedeutungslos.⁵³⁸ Die Information, dass für ein bestimmtes Produkt ein KTW-Prüfzeugnis ausgestellt wurde, ist eine Tatsachenbehauptung und damit eine Angabe. Sie hat den Sinn, den Absatz zu fördern, und ist somit Werbung im Sinne von § 5 UWG.

12.2.2 Irreführung

Die Werbung müsste auch irreführend sein. Das ist nach Art. 2 Nr.2 der Richtlinie 84/450/EWG)

„jede Werbung, die in irgendeiner Weise – einschließlich ihrer Aufmachung – die Personen, an die sie sich richtet oder die von ihr erreicht werden, täuscht oder zu täuschen geeignet ist und die infolge der ihr innewohnenden Täuschung ihr wirtschaftliches

533 195. Mitteilung des BgVV, BGesBl. 41 (1998), 182.

534 <http://www.dvgw.de/newsletter/zertnews/de/allgemeineinformationen/index_20050315100024.html>.

535 *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm* 2006, § 5, Rn. 2.12; *Fezer/Pfeifer* 2005, § 5, Rn. 161; *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer* 2004, § 5, Rn. 117.

536 Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10.9.1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung, ABl. L 250 v. 19.9.1984, 17, geändert durch die Richtlinie 97/55/EWG des Rates vom 23.10.1997, ABl. L 290, S. 18-23.

537 *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer* 2004, § 5, Rn. 119; *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm* 2004, § 5, Rn. 2.22.

538 *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm* 2006, § 5, Rn. 2.37; *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer* 2004, § 5, Rn. 133.

Verhalten beeinflussen kann oder aus diesen Gründen einen Mitbewerber schädigt oder zu schädigen geeignet ist“.

Die Werbung muss subjektiv unrichtig sein.⁵³⁹ Es können also auch wahre Tatsachen irreführende Angaben sein,⁵⁴⁰ wenn Vorstellung und Wirklichkeit auseinanderfallen.⁵⁴¹ Die Prüfung gliedert sich in folgende Schritte:

- Welcher Verkehrskreis wird durch Werbung angesprochen?
- Was versteht der Verkehrskreis unter der Angabe?
- Liegt eine Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Vorstellung vor?
- Ist die Täuschung wettbewerbsrechtlich relevant?
- Ergibt eine Interessenabwägung, dass die Irreführung hinzunehmen ist?

12.2.2.1 Verkehrskreis

An dieser Stelle ist zu differenzieren zwischen Werbung, die an Verbraucher gerichtet ist, und solcher die sich an handwerkliche Fachbetriebe richtet. Im ersten Fall sind Laien angesprochen, im zweiten Fall Fachleute. Daher sind grundsätzlich andere Maßstäbe anzulegen.

12.2.2.2 Verkehrsauffassung

a) Fachleute

Werbung wird von Fachleuten sorgfältiger betrachtet als von Laien.⁵⁴² Wird daher auf der Website eines Herstellers darauf hingewiesen, dass sein Produkt ein KTW-Prüfzeugnis von 1998 vorweisen kann, so wird der Handwerker kaum den Schluss ziehen können, dass dieses Zertifikat nach acht Jahren noch aktuell ist, vor allem, wenn er bereits mit Rohrinnensanierungen befasst war.

b) Verbraucher

Anders kann die Lage bei Verbrauchern sein. Der BGH stellt mittlerweile wie der EuGH auf den durchschnittlich informierten und verständigen Verbraucher ab, der der Werbung die der Situation angemessene Aufmerksamkeit entgegenbringt.⁵⁴³ Dabei kommt es auch auf den Wert der Dienstleistung an.⁵⁴⁴

Ob eine Angabe irreführend ist, lässt sich nicht pauschal bestimmen. Zum einen gibt es Fallgruppen für bestimmte Arten von Angaben, z. B. die Verweisung auf Prüf- und Testergebnisse. Zum anderen kommt es *genau* darauf an, *wie* auf diese aufmerksam gemacht wird.

Ganz abstrakt gelten folgende Grundsätze für die Werbung mit Test- oder Prüfergebnissen, dabei ist die Werbung mit Prüfzeichen nur ein Sonderfall der Werbung mit Testergebnissen:⁵⁴⁵ Prüfzeichen müssen rechtmäßig erteilt und das Produkt muss nach objektiven Kriterien geprüft worden sein.⁵⁴⁶ Es muss die jeweiligen Anforderungen auch erfüllen.⁵⁴⁷ Von der

539 Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm 2006, § 5 Rn. 2.64.

540 Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer 2004, § 5, Rn. 130.

541 Fezer/Pfeifer 2005, § 5, Rn. 183.

542 Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm 2006, § 5, Rn. 2.80; Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer 2004, § 5, Rn. 83.

543 Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm 2006, § 5, Rn. 2.87; Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer 2004, § 5, Rn. 74 f.; Fezer/Pfeifer, § 5, Rn. 197.

544 Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm 2006, § 5, Rn. 2.88; Fezer/Pfeifer 2005, § 5, Rn. 204.

545 Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer /Wiedert 2004, § 5, Rn. 486.

546 Ebenda, § 5, Rn. 500.

Erfüllung dieser Voraussetzungen wird im Folgenden ausgegangen. Problematisch ist, dass das Prüfzeugnis nicht mehr aktuell ist. Die Rechtsprechung hat dazu folgende Grundsätze entwickelt:

Das OLG Düsseldorf hat die Werbung mit einem zwei Jahre alten Testergebnis für wettbewerbswidrig erachtet, wobei es offen ließ, ob die Wettbewerbswidrigkeit durch einen Hinweis auf das Testdatum hätte ausgeräumt werden können.⁵⁴⁸ Der BGH hält dagegen die Werbung mit alten Testergebnissen nicht generell für wettbewerbswidrig.⁵⁴⁹ Das Werben mit alten Tests sei zulässig, wenn

- der Prüfzeitpunkt erkennbar gemacht werde,
- keine neueren Tests für dieses oder ähnliche Produkte vorlägen und
- die Waren nach wie vor dem Stand der Technik entsprächen.⁵⁵⁰

Das OLG Düsseldorf hat in einer anderen Entscheidung hervorgehoben, dass bei Prüfergebnissen der Verkehr erwartet, dass diese nach wie vor aktuell seien.⁵⁵¹ Danach führt Verbraucher in die Irre, wer nach wie vor mit KTW-Prüfzeugnissen von 1998 wirbt. Zwar wird vom Verbraucher wegen der Bedeutung der Investitionsentscheidung in diesem Fall erwartet, dass er sich gut informiert. Vom Verbraucher kann aber nicht erwartet werden, dass er weiß, welche Standards aktuell sind und welche nicht, zumal der Hinweis auf Prüfzeugnisse impliziert, diese seien noch aktuell. Das gilt aber nur, wenn in der Werbung vorbehaltlos auf KTW-Prüfzeugnisse, also ohne Hinweis auf ihr Auslaufen, hingewiesen wird.⁵⁵²

12.2.2.3 Wettbewerbsrechtliche Relevanz

Weiterhin müssen die Angaben geeignet sein, bei den angesprochenen Personen irrige Vorstellungen hervorzurufen und die Marktschließung in wettbewerbsrechtlich relevanter Weise zu beeinflussen.⁵⁵³ Das ergibt sich aus der Irreführungsrichtlinie.⁵⁵⁴ Dazu reicht es schon aus, dass der Verkehr nur *angelockt* wird, es sei denn, es ist völlig ausgeschlossen, dass die Täuschung das Markverhalten beeinflusst.⁵⁵⁵ Die *Möglichkeit*, dass der Verbraucher an die richtige Information herankommt, schließt die Relevanz nur aus, wenn feststeht, dass er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und durch sie vom Kauf abgehalten wird.⁵⁵⁶ Danach reicht es schon aus, wenn sich der Käufer mit der Ware befasst.⁵⁵⁷ Bezieht sich die Fehlvorstellung des Verbrauchers auf die Qualität der Ware, ist sie immer relevant.⁵⁵⁸ Eine nachträgliche Korrektur der Angabe schließt die Wettbewerbsrelevanz nicht aus; das kann nur eine zeitgleich mit der Werbung erfolgende deutliche Angabe.⁵⁵⁹ Einschränkend wird aber auch

547 Ebenda, § 5, Rn. 502.

548 OLG Düsseldorf GRUR 1981, 750 (751).

549 BGH GRUR 1985, 932 (932).

550 Ebenda.

551 OLG Düsseldorf GRUR 2000, 531 (532).

552 Vgl. *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Weidert* 2004, § 5, Rn. 496.

553 *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm* 2006, § 5, Rn. 2.169.

554 Ebenda, § 5, Rn. 2.168.

555 *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer* 2004, § 5, Rn. 216.

556 Ebenda, § 5, Rn. 217.

557 Ebenda, § 5, Rn. 227.

558 Ebenda, § 5, Rn. 228.

559 *Fezer/Pfeifer* 2005, § 5, Rn. 237.

vertreten, dass sich der Käufer zumindest näher mit dem Produkt befasst haben muss.⁵⁶⁰

Nach diesen Grundsätzen ist die Werbung mit alten Zertifikaten wettbewerbsrechtlich relevant, wenn sie sich an Verbraucher wendet. Denn gerade der informierte und verständige Verbraucher wird sich nach der Genehmigungsfähigkeit bzw. rechtlichen Zulässigkeit einer Sanierung erkundigen. Zertifikate bilden hierfür eine wichtige Entscheidungsgrundlage. Die rechtliche Zulässigkeit ist ein zentrales Qualitätsmerkmal. Mit den Zertifikaten wird auch die gesundheitliche Unbedenklichkeit ausgesprochen. Auch diese ist ein zentrales Qualitätsmerkmal.

12.2.2.4 *Interessenabwägung*

§ 5 UWG verweist auf § 3 UWG. Demnach ist erforderlich, dass der Wettbewerb nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird. Dazu ist eine Interessenabwägung durchzuführen, die neben der Feststellung der wettbewerbsrechtlichen Relevanz eigenständige Bedeutung hat.⁵⁶¹ Irreführende Angaben werden hingenommen, wenn Interessen der Allgemeinheit es gebieten.⁵⁶² Das ist etwa der Fall, wenn der Werbende einen Besitzstand verliert, etwa weil er mit einer bestimmten Marke nicht mehr werben kann.⁵⁶³ In der Glutamal-Entscheidung⁵⁶⁴ hätte beispielsweise die Bejahung der Wettbewerbswidrigkeit dazu geführt, dass die Beklagte nicht mehr mit der ursprünglichen Bezeichnung eines ihrer Produkte hätte werben können. Bei objektiv zutreffenden Angaben kann es auch geboten sein, deren Verbreitung hinzunehmen, obwohl sie von bestimmten Kreisen falsch verstanden werden.⁵⁶⁵ Dass für bestimmte Produkte KTW-Prüfzeugnisse erworben wurden, ist eine zutreffende Angabe. Sie müsste dann hingenommen werden, wenn die von der Täuschung nicht betroffenen Verkehrskreise ein Interesse an der Information hätten.⁵⁶⁶ Die Fachleute unterliegen zwar nicht dem Eindruck, dass diese Zeugnisse noch aktuell sind. Die KTW-Prüfzeugnisse sind aber nicht mehr Grundlage für die Bewertung von Rohrinnensanierungen durch Behörden. Auch in den entsprechenden Arbeitsblättern der DVGW wird mittlerweile auf die Epoxidharzleitlinie verwiesen, so dass KTW-Prüfzeugnisse für die Handwerksbetriebe uninteressant sind. Es gibt daher keinen Grund, die Werbung mit alten Zeugnissen hinzunehmen.

12.2.2.5 *Verhältnismäßigkeit*

Weil das Wettbewerbsrecht mit den Grundfreiheiten und Grundrechten kollidieren kann, ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung regelmäßig geboten.⁵⁶⁷ Zwar berührt das Verbot die Berufsfreiheit und möglicherweise auch die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit. Dem steht aber der, wenn auch im Vorsorgebereich angesiedelte, Gesundheits- und Verbraucherschutz gegenüber. Das UWG dient zwar selbst nicht dem Gesundheitsschutz. Durch das Verbot der Werbung mit alten Zertifikaten wird aber die Verbreitung entsprechender Produkte verhindert, was dem Gesundheitsschutz zugute kommt. Ein hohes Gesundheitsschutzniveau ist auch europarechtlich geboten. Das Interesse an der Werbung für Produkte muss demgegenüber

560 Ebenda, § 5, Rn. 242.

561 *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Dreyer* 2004, § 5, Rn. 234.

562 Vgl. *Fezer/Pfeifer* 2005, § 5, Rn. 247.

563 BGH GRUR 1966, 445-450.

564 Ebenda.

565 *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bornkamm* 2006, § 5, Rn. 2.202, 2.204.

566 Ebenda.

567 Ebenda, § 5, Rn. 2.212.

zurückstehen, weil die Anbieter die Möglichkeit haben, Zertifikate zu erwerben bzw. zertifizierte Produkte anzubieten.

12.2.3 Zwischenergebnis

Die an Verbraucher gerichtete Werbung mit alten Zertifikaten verstößt gegen § 5 UWG.

12.3 Vorgehen

Fraglich ist nun, ob Behörden oder andere Stellen gegen diesen Verstoß vorgehen können. Das Gesetz sieht Ansprüche auf Unterlassen für Behörden nicht vor, sondern nur für Mitbewerber und bestimmte Verbände und Einrichtungen (§ 8 UWG). Der Gesetzgeber hat auf die Einrichtung einer Behörde zur Durchsetzung des UWG bewusst verzichtet.⁵⁶⁸ Behörden können daher nicht auf Grund des UWG gegen Verstöße vorgehen.

Für ein behördliches Vorgehen kommt nur die polizeiliche Generalklausel der Polizeigesetze der Länder in Betracht. Voraussetzung für ein Einschreiten nach der Generalklausel ist das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Diese kann zum einen in der möglichen Gesundheitsgefahr durch nicht zertifizierte Produkte begründet sein. Zum anderen kann schon der Verstoß gegen das UWG selbst eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sein. Im Ergebnis begründet aber keiner dieser Gesichtspunkte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Zwar ist die körperliche Unversehrtheit Schutzgut der Polizeigesetze.⁵⁶⁹ Der Gesundheitsschutz durch die Epoxidharzleitlinie ist aber im Vorsorgebereich angesiedelt. Daher ist bei der Verwendung nicht zertifizierter Produkte noch keine *konkrete* Gefahr im Sinne der polizeilichen Generalklausel gegeben. Erst recht kann dann die bloße Werbung für solche Produkte keine Gefahr im Sinne der polizeilichen Generalklausel bedeuten. Auch der Verstoß gegen das UWG kann ein Einschreiten der Behörde nicht stützen. Zwar sind grundsätzlich auch private Rechte vom Schutz der polizeilichen Generalklausel umfasst.⁵⁷⁰ Nach § 1 Abs. 2 BremPolG (bzw. den entsprechenden Regelungen in anderen Ländern) darf die Behörde nur dann zum Schutz privater Rechte einschreiten, wenn deren Durchsetzung ohne das Einschreiten unmöglich würde. Das ist aber im Wettbewerbsrecht nicht anzunehmen, weil insbesondere der „Störer“ bekannt ist und damit auch verklagt werden kann. Zudem gibt es in Eilfällen die Möglichkeit vorläufigen Rechtsschutzes. Die Behörden sind nach der Generalklausel nur dann zum Einschreiten befugt, wenn gegen strafbewehrte Normen des UWG verstoßen wurde, was hier nicht der Fall ist.⁵⁷¹ Daraus folgt zunächst, dass die Behörden keine Verfügungen gegen solche Unternehmen erlassen dürfen.

Das UBA kann wegen der unzutreffenden Behauptung, die zur Rohrinnensanierung eingesetzten Materialien und Wertstoffe entsprächen den Anforderungen der Epoxidharzleitlinie, auch nicht anderweitige Unterlassungsansprüche geltend machen. Unterlassungsansprüche nach § 1004 BGB stehen prinzipiell auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu. Allerdings wird durch die unbegründete Inanspruchnahme der UBA-Leitlinie nicht das Eigentum des UBA oder ein anderes dingliches Recht verletzt. Das UBA kann auch nicht unter Berufung auf seine Urheberrechte einen Anspruch auf Unterlassung oder Schadenersatz gemäß § 97 Abs. 1 UrhG geltend machen. Zum einen wird weder die Urheberschaft in Frage gestellt noch

568 Beater 2002, § 3, Rn. 74.

569 In Bremen zum Beispiel nach § 2 I Nr. 2 BremPolG.

570 Für Bremen siehe § 2 I Nr. 2 BremPolG.

571 BVerwG NJW 1978, 1492 (1493).

werden etwa bestehende Verwertungs- und Nutzungsrechte tangiert. Zum anderen genießt die UBA-Leitlinie gemäß § 5 Abs. 2 UrhG als anderes amtliches Werk, das im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden ist, keinen urheberrechtlichen Schutz.

Es stellt sich weiter die Frage, ob Behörden informierend tätig werden dürfen. In Betracht kommt zum einen, andere Stellen über bekannt gewordene Missbrauchsfälle zu informieren und ein Einschreiten anzuregen. Das ist allerdings problematisch, weil dadurch gezielt die Erwerbchancen von Unternehmen beeinträchtigt werden und hierfür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Denn so würden Gesundheitsämter und/oder das UBA Aufgaben einer Lauterkeitsbehörde übernehmen, die es nach der Konzeption des Gesetzgebers gerade nicht geben sollte. Außerdem wäre jedenfalls das UBA, wenn nicht auch die Gesundheitsämter, mit dieser Form der Überwachung überfordert. Unproblematisch wären aber Informationen allgemeiner Art. So könnte das UBA auf die Probleme aufmerksam machen, die die Rohrinnensanierung von Hausinstallationen mit sich bringt (verzweigtes Rohrnetz, geringe Rohrdurchmesser). Mit diesem Hinweis könnte es den Appell verbinden, wegen dieser Schwierigkeiten nur zertifizierte Unternehmen mit der Sanierung zu betrauen und auf die Gültigkeit der Zertifikate wegen bisher vorgekommenen Missbrauchs besonders zu achten.⁵⁷²

Der Gesetzgeber hatte aber nicht Behörden, sondern den in § 8 UWG aufgeführten Berechtigten die Rolle zugewiesen, die Einhaltung des Wettbewerbsrechts zu gewährleisten (s. o.). § 8 UWG spricht

- jedem Mitbewerber,
- Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen,
- Verbraucherverbänden und
- Industrie- und Handelskammern

Unterlassungsansprüche im Fall von Verstößen gegen § 3 UWG zu. Als Kläger der zweiten Gruppe kommt insbesondere die DVGW in Betracht. Sie ist als eingetragener Verein rechtsfähig (§ 21 BGB) und erfüllt damit die Grundvoraussetzung des § 8 III Nr. 2 UWG. Nach ihrer Satzung⁵⁷³ (§ 2) verfolgt die DVGW auch den Zweck, gewerbliche Interessen zu fördern. Ganz kurz lassen sich die Ziele der DVGW zusammenfassen als die Bereitstellung technisch-wissenschaftlichen Sachverständes für das Gas- und Wasserfach. Das Gesetz fordert nicht, dass der Vereinszweck unter anderem auch in der Verfolgung von Wettbewerbsverstößen besteht oder dass die Mitglieder den Verein besonders ermächtigt haben.⁵⁷⁴ Weiterhin gehören der DVGW auch eine erhebliche Anzahl Unternehmen, die auf demselben Markt Waren oder Dienstleistungen verwandter Art anbieten, an (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 UWG). Die DVGW hat zur Zeit etwa 12.500 Mitglieder.⁵⁷⁵ Davon sind zwei Drittel Einzelunternehmen.⁵⁷⁶ Außerdem gehören dem Verein führende Unternehmen der herstellenden Industrie an. Schließlich ist der Verein aufgrund seiner Größe in der Lage, die Interessen des Gewerbes wahrzunehmen.

572 Ein gelungenes Beispiel ist der vom UBA im Juni 2006 herausgegebene Ratgeber „Trink was – Trinkwasser aus dem Hahn. Gesundheitliche Aspekte der Trinkwasser-Installation, Informationen und Tipps für Mieter, Haus- und Wohnungsbesitzer“. Hinweise zur Innenrohrsanierung mit Epoxidharz dort, S. 15.

573 Satzung der DVGW vom 8. Juni 2004 <<http://www.dvgw.de/portrait/satzung.html>>.

574 *Hefermehl/Köhler/Bornkamp/Köhler* 2006, § 8, Rn. 5.34.

575 <<http://www.dvgw.de/portrait/dvgwinkrze.html>>.

576 Ebenda.

12.4 Internationales Privatrecht

Nach deutschem Wettbewerbsrecht ist die Werbung mit KTW-Prüfzeugnissen unlauter. Konkurrenten und Verbraucherverbände können daher gegen Firmen vorgehen, die in Deutschland niedergelassen sind und hier mit alten Zeugnissen werben. Es gibt aber auch Anbieter, die nicht in Deutschland niedergelassen sind und über das Internet für den deutschen Markt werben. Es stellt sich dann die Frage, wo und nach welchem Recht ein etwaiger Verstoß geltend gemacht werden kann.

12.4.1 Verfahrensrecht

Die Frage danach, wo ein etwaiger Verstoß gegen Lauterkeitsrecht gerügt werden kann, ist eine Frage des Internationalen Zivilprozessrechts. Sie ist z. T. durch internationale Verträge und EG-Recht geregelt. Für die Mitgliedstaaten der EG (ausgenommen Dänemark) ist die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen maßgeblich.⁵⁷⁷ Nach deren Art. 5 Nr. 3 ist das Gericht des Ortes zuständig, an dem „das schädigende Ereignis eingetreten ist“. Gleiches gilt nach dem gleichlautenden Art. 5 Nr. 3 des Lugano-Abkommens.⁵⁷⁸ Dieses Abkommen hat die Bundesrepublik Deutschland mit einigen Staaten außerhalb der EG abgeschlossen, darunter auch die Schweiz. Unter „Ort, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist“ wird Folgendes verstanden: Begreift man unlautere Wettbewerbshandlungen als unerlaubte Handlungen (Delikte), so sind zwei Anknüpfungspunkte denkbar. Man kann an den Ort anknüpfen, an dem die Tathandlung ausgeführt wurde (Handlungsort), oder man zieht den Ort heran, an dem sich die Wirkungen der Handlung – der Schaden – zeigen (Erfolgort). Obwohl der Wortlaut der Vorschriften für letztere Alternative spricht, werden dieser Formulierung jedenfalls für das Wettbewerbsrecht beide Bedeutungsvarianten entnommen.⁵⁷⁹ Unter Erfolgort versteht die wettbewerbsrechtliche Literatur den Marktort, also den Ort, an dem die wettbewerbsrechtlichen Interessen der Mitbewerber aufeinandertreffen.⁵⁸⁰ Das ist in diesem Fall der deutsche Markt. Bei Internet-Werbung kommt aber eine Besonderheit hinzu. Die Werbung ist praktisch weltweit abrufbar, so dass ganz viele Märkte potentiell betroffen sein können. Trotzdem muss deswegen etwa nicht am Sitz des Verursachers geklagt werden, vielmehr kann auch am Marktort, hier Deutschland, geklagt werden.⁵⁸¹ Es soll aber andererseits auch nicht jedes Gericht angerufen werden können. Denn die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 und des Lugano-Abkommen haben den Sinn, sachnahe Gerichte mit dem Streit zu befassen.⁵⁸² Daher sollen die Gerichte nur zuständig sein, wenn die Werbung gerade auf Märkte ihres Bezirks abzielt.⁵⁸³ Das bedeutet, dass Werbung, die auf den deutschen Markt abzielt, auch in Deutschland auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden darf.

Soweit weder die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 noch das Lugano-Abkommen anwendbar sind, kommt es auf § 14 Abs. 2 Satz 2 UWG an. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift kann

577 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22.12.2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 12 v. 16.1.2001, 1.

578 BGBI 1994 II S. 2660.

579 *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Köhler* 2006, Einleitung UWG, Rn. 5.32; *Fezer/Hausmann/Obergfell* 2005, Einleitung I, Rn. 354; *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Glückner* 2004, Einleitung D, Rn. 16.

580 *Fezer/Hausmann/Obergfell* 2005, Einleitung I, Rn. 357; *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Köhler* 2006, Einleitung UWG, Rn. 5.5.

581 *Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Glückner* 2004, Einleitung D, Rn. 18.

582 *Fezer/Hausmann/Obergfell* 2005, Einleitung I, Rn. 367.

583 Ebenda.

auch hier an den Handlungsort und wahlweise an den Erfolgsort angeknüpft werden.⁵⁸⁴ Daher gilt das oben Geschilderte entsprechend.

12.4.2 Materielles Recht

Dass Verstöße gegen Lauterkeitsrecht in Deutschland verfolgt werden können, heißt nicht notwendigerweise, dass auch materielles deutsches Wettbewerbsrecht anwendbar ist. Diese Frage ist durch das Internationale Privatrecht vielmehr gesondert zu behandeln, wobei wiederum zwischen Mitgliedstaaten der EG und anderen Staaten zu differenzieren ist.

12.4.2.1 Staaten außerhalb der EG

Wie im Verfahrensrecht kann auch im materiellen Recht an den Handlungsort oder an den Erfolgsort angeknüpft werden (Art. 40 Abs. 1 EGBGB). Der maßgebliche Ort wird von der Rechtsprechung wettbewerbspezifisch als der Ort bestimmt, an dem die wettbewerblichen Interessen aufeinanderstoßen.⁵⁸⁵ Auch bei Wettbewerbshandlungen, die mehrere Märkte betreffen, gilt dieses Prinzip, so dass mehrere Rechtsordnungen anwendbar sind; der Markt muss allerdings regelmäßiges Ziel der Wettbewerbshandlungen sein.⁵⁸⁶

In der Literatur herrscht Streit über den Anknüpfungspunkt. Sofern die Marktortregel als Ausgangspunkt herangezogen wird, wird über deren dogmatische Grundlage gestritten.⁵⁸⁷ Andere knüpfen an den Auswirkungsort an. Der Streit kann aber auf sich beruhen, weil es im Ergebnis keinen Unterschied macht, welche Ansicht man hier vertritt, vor allem, weil Internet-Werbung einen Sonderfall darstellt: Grundsätzlich sind alle die Wettbewerbsordnungen anwendbar, auf deren Märkten eine Interessenkollision stattfindet, sofern der jeweilige Markt spürbar oder gezielt betroffen ist.⁵⁸⁸ Ob ein Markt gezielt oder spürbar betroffen ist, lässt sich anhand objektiver Kriterien bestimmen:⁵⁸⁹

- Angabe deutscher Telefonnummern oder Adressen,
- Angebot von Waren in der gültigen Währung,
- Verwendung der jeweiligen Landessprache(n).

12.4.2.2 Staaten innerhalb der EG

Sofern Unternehmen aus Mitgliedstaaten der EG in Deutschland werben, gelten die unter 12.4.2.1 angegebenen Grundsätze. Für die Internet-Werbung gilt aber wegen der E-Commerce-Richtlinie⁵⁹⁰ etwas anderes.⁵⁹¹ Die Bedeutung der E-Commerce-Richtlinie ist umstritten.⁵⁹² Der Streit betrifft die Frage, ob das Recht des Herkunftslandes unmittelbar Anwendung findet oder ob es nur als Schranke des primär anzuwendenden deutschen (also Marktortrechts)

584 Fezer/Büschler 2005, § 14, Rn. 23; Harte-Bavendamm/Hennig-Bodewig/Reber 2004, § 14 Rn. 75.

585 BGHZ 35, 329 (333 f.).

586 BGH GRUR 1971, 153 f.

587 Überblick bei Fezer/Hausmann/Obergfell 2005, Einleitung I, Rn. 178 ff.

588 Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Köhler 2006, Einleitung UWG, Rn. 5.8; Fezer/Hausmann/Obergfell 2005, Einleitung I, Rn. 273.

589 Fezer/Hausmann/Obergfell 2005, Einleitung I, Rn. 276.

590 Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.6.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABl. L 178 v. 17.7.2000, 1.

591 Fezer/Hausmann/Obergfell 2005, Einleitung I, Rn. 278.

592 Das Folgende findet sich überblicksartig bei Fezer/Hausmann/Obergfell 2005, Einleitung I, Rn. 118-122.

fungiert. Es macht zwar zunächst einen praktischen Unterschied, ob unmittelbar das Recht des Herkunftslandes angewendet wird oder deutsches Recht. Letztlich muss aber immer die Rechtslage nach dem Recht des Herkunftslandes ermittelt werden. Und dieses ist dann auch im Ergebnis maßgeblich. Zwar schafft die Irreführungsrichtlinie⁵⁹³ eine gewisse Vereinheitlichung. Ihr Art. 7 sieht aber ausdrücklich vor, dass es jedem Mitgliedstaat freisteht, ein weitreichenderes Schutzniveau zu gewährleisten. Daher ist gegebenenfalls eine Analyse des Rechts des Herkunftslandes unumgänglich.

12.5 Ergebnis

Die Werbung mit alten Zertifikaten in Deutschland verstößt zwar gegen §§ 3, 5 UWG. Dieser Verstoß kann aber nur von Konkurrenten und Verbänden gerügt werden. Der Staat kann gegen den Missbrauch von Zertifikaten nicht vorgehen. Sofern ausländische Unternehmen in Deutschland mit alten Zertifikaten werben, stellt dies ebenfalls einen Verstoß gegen in diesem Fall anwendbares deutsches Lauterkeitsrecht dar, der auch in Deutschland verfolgt werden kann. Werben Unternehmen aus dem EG-Ausland, kann dieser Verstoß zwar in Deutschland verfolgt werden, es ist aber das Recht des jeweiligen Herkunftslandes anzuwenden.

12.6 Zusammenfassung

Die an Verbraucher gerichtete Werbung mit abgelaufenen Zertifikaten verstößt gegen § 5 UWG. Der Gesetzgeber hat nicht Behörden, sondern den in § 8 UWG aufgeführten Berechtigten die Rolle zugewiesen, die Einhaltung des Wettbewerbsrechts zu überwachen. § 8 UWG spricht jedem Mitbewerber, Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen, Verbraucherverbänden sowie Industrie- und Handelskammern Unterlassungsansprüche im Fall von Verstößen gegen § 3 UWG zu.

Nur in eingeschränktem Maße können Behörden informierend tätig werden. Andere Stellen über bekannt gewordene Missbrauchsfälle zu informieren und ein Einschreiten anzuregen, ist problematisch, weil dadurch gezielt die Erwerbchancen von Unternehmen beeinträchtigt werden und hierfür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Denn so würden Gesundheitsämter und/oder das UBA Aufgaben einer Lauterkeitsbehörde übernehmen, die es nach der Konzeption des Gesetzgebers gerade nicht geben sollte. Unproblematisch wären aber Informationen allgemeiner Art. So könnte das UBA auf die Probleme aufmerksam machen, die die Rohrrennensanierung von Hausinstallationen mit sich bringen. Mit diesem Hinweis könnte es den Appell verbinden, wegen dieser Schwierigkeiten nur zertifizierte Unternehmen mit der Sanierung zu betrauen und auf die Gültigkeit der Zertifikate wegen bisher vorgekommenen Missbrauchs besonders zu achten.

593 Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10.9.1984, ABl. L 250 v. 19.9.1984, 16.

13. Polizeirechtliches Vorgehen nach der TrinkwV 2001 – an Beispielen

Der folgende Abschnitt soll die konkrete Handhabung der Epoxidharzleitlinie in Verbindung mit der TrinkwV 2001 anhand von Beispielen veranschaulichen. Dabei soll insbesondere die Handhabung der TrinkwV 2001 plastisch werden, wenn aaRdT für einen bestimmten Bereich nicht existieren. Dazu werden einige kleine Fälle dargestellt und im Anschluss gelöst.

13.1 Erlass von Nutzungseinschränkungen

13.1.1 Grundfall

13.1.1.1 Sachverhalt

In der Stadt *W* sind die Trinkwasserleitungen einer Wohnanlage sanierungsbedürftig. Es handelt sich um 25 Eigentumswohnungen, die sämtlich vermietet sind. Die Verwaltung der Wohnanlage übernimmt die Wohnungseigentümergeinschaft. Mit der Sanierung der Rohrinstallation wird ein Installationsunternehmen beauftragt. Die Sanierung soll durch Beschichtung der Rohre mit Epoxidharz erfolgen. Das Gesundheitsamt der Stadt *W*, *G*, erfährt davon. Es hat Bedenken wegen des Einsatzes des Epoxidharzes – es könnte zu chemischen Verunreinigungen kommen. Diese Bedenken stützt *G* auf zwei Gründe: Zum einen sei das verwendete Harz nicht nach der seiner Ansicht nach maßgeblichen Leitlinie des UBA zertifiziert. *G* weist nämlich richtigerweise darauf hin, dass z. Z. noch kein Produkt nach der UBA-Leitlinie zertifiziert sei. Zum anderen entspreche das Verfahren der Aufbringung nicht den Vorgaben des entsprechenden Arbeitsblattes der DVGW, das ebenfalls zu beachten sei. Die eben zuvor benannten Dokumente stellten aaRdT dar und seien daher nach der TrinkwV 2001 zu beachten. Mit Unterstützung der Sanierungsfirma wiesen die Hauseigentümer dagegen darauf hin, dass es sich bei den zuvor angesprochenen Dokumenten nicht um aaRdT handele. Sie legen außerdem Laboruntersuchungen vor, nach denen sich das Wasser aus den sanierten Rohren als ihrer Ansicht nach gesundheitlich unbedenklich erwies. Allerdings stützt sich die Untersuchung nur auf Parameter nach der Anlage zur TrinkwV 2001.

Da schon mit der Sanierung begonnen wurde, erlässt *G* eine Nutzungseinschränkung an die Wohnungseigentümer. Darin wird untersagt Wasser der sanierten Teile des Kaltwasserrohrsystems sowie des gesamten Warmwasserrohrnetzes zu trinken und damit Speisen zuzubereiten. Die Verbraucher sollen über diese Nutzungseinschränkung informiert werden. Schließlich wird angeordnet, eine Rückflusssicherung einzubauen.

Die Eigentümer erheben nach erfolglosem Widerspruch Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Ist die Klage begründet?

Hinweis: Die Arbeitsblätter der DVGW und die Leitlinie des UBA haben sich in der täglichen Anwendung der Installateurbetriebe noch nicht durchgesetzt. Es gibt bisher kein einziges Produkt, das die entsprechenden Anforderungen erfüllt. Von der Einhaltung der formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen kann ausgegangen werden. Es wird unterstellt, dass die Leitlinie des UBA der Europäischen Kommission im Entwurfsstadium ordnungsgemäß notifiziert wurde.

13.1.1.2 Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet, soweit die Nutzungseinschränkung rechtswidrig ist und die Kläger dadurch in ihren Rechten verletzt sind (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).⁵⁹⁴ Die Nutzungseinschränkung ist allerdings rechtmäßig, wenn eine Ermächtigungsgrundlage vorliegt und deren Voraussetzungen erfüllt sind. Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 20 Abs. 3 Nr. 1 TrinkwV 2001 in Betracht. Zu prüfen ist, ob dessen Voraussetzungen erfüllt sind. Das ist zunächst die Nichteinhaltung der in den §§ 5-7 TrinkwV 2001 aufgeführten Grenzwerte und Anforderungen.

a) Mikrobiologische Anforderungen

§ 5 Abs. 1 TrinkwV 2001 verlangt, dass Krankheitserreger nicht in Konzentrationen vorhanden sein dürfen, die eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit besorgen lassen. Aus der amtlichen Begründung⁵⁹⁵ geht hervor, dass mit dieser Formulierung die konkrete Gefahr des allgemeinen Polizeirechts gemeint ist. Es wird ausdrücklich nicht auf Vorsorge Bezug genommen. Aus dem Sachverhalt lässt sich dafür aber nichts erkennen. G hat sich beim Erlass der Verbotsverfügung nicht auf das Vorhandensein biologischer Verunreinigungen bezogen.

b) Generalklausel für chemische Anforderungen

§ 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 stellt eine dem § 5 Abs. 1 entsprechende Anforderung an die Konzentration chemischer Stoffe. Für bestimmte Stoffe enthält die Anlage nach § 6 Abs. 2 TrinkwV 2001 eine Konkretisierung dieser Anforderung, die aber nicht abschließend ist. Sie ist hier auch nicht hilfreich, weil die Stoffe mit einer Ausnahme nicht Bestandteile von Epoxidharzen sind. Daher ist in diesem Fall eine besondere Feststellung darüber erforderlich welche Stoffe in welchen Konzentrationen vorliegen und ob sich daraus eine Gesundheitsgefahr ergibt. Aus der amtlichen Begründung geht hervor, dass zur Konkretisierung dieser Anforderung Leitlinien des UBA herangezogen werden sollen, um den einheitlichen Vollzug der VO zu gewährleisten und um die Gesundheitsämter zu entlasten.⁵⁹⁶ Die Begründung bezieht sich zwar auf § 9 TrinkwV 2001. Diese Vorschrift behandelt aber genauso wie § 20 Abs. 3 Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung von Grenzwerten. Es ist kein Grund dafür ersichtlich, dass der Verordnungsgeber die Anwendbarkeit der UBA-Leitlinien für die Anwendung des § 20 Abs. 3 ausschließen wollte. Immerhin sind die Bewertungsprobleme die gleichen. Das Gesundheitsamt darf sich also nach der Vorstellung des Verordnungsgebers für eine Untersuchung nach § 6 Abs. 1 immer auf die einschlägigen UBA-Leitlinien stützen.

Fraglich ist, ob das Gesundheitsamt den Nachweis der Nichteinhaltung der Anforderungen erbringen muss oder ob nicht ausnahmsweise der Adressat der Maßnahme den Nachweis der Einhaltung der Grenzwerte erbringen muss. Zwar gilt im Verwaltungsgerichtsprozess der Grundsatz der Amtsaufklärung, so dass es im Grunde einer Beweislastregel zunächst nicht bedarf (§ 86 Abs. 1 VwGO). Wenn der Umstand jedoch unaufklärbar bleibt, stellt sich aber doch die Frage, wer den Nachteil der Unaufklärbarkeit der Tatsache tragen soll – der Staat oder der Bürger. Im Grundsatz gilt: Sind die Voraussetzungen für ein Eingreifen nicht gegeben, so ist die Maßnahme rechtswidrig.

594 Es wird im Folgenden unterstellt, dass es sich bei dem Verbot um einen Verwaltungsakt handelt und dass die Anfechtungsklage statthaft ist.

595 Begründung der Bundesregierung zu § 6 Abs. 1, abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 39.

596 Begründung der Bundesregierung zu § 9 vor „zu Absatz 1“, abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 55 f.

Eine isolierte Betrachtung der §§ 20 Abs 3 und 6 TrinkwV 2001 scheint zunächst für diesen Fall nichts anderes zu ergeben. Sie sind so strukturiert wie andere Normen des Polizei- und Ordnungsrechts auch, so dass das Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 20 Abs. 3, 6 TrinkwV 2001 im Prozess erwiesen werden muss. Durch Einbeziehung von § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 könnte sich aber eine Umkehr der „Beweislast“ ergeben. Die Vorschrift lautet:

„Für die Neuerrichtung oder die Instandhaltung von Anlagen für die Aufbereitung oder die Verteilung von Wasser für den menschlichen Gebrauch dürfen nur Werkstoffe und Materialien verwendet werden, die in Kontakt mit Wasser Stoffe nicht in solchen Konzentrationen abgeben, die höher sind als nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik unvermeidbar, oder den nach dieser Verordnung vorgesehenen Schutz der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar mindern, oder den Geruch oder den Geschmack des Wassers verändern; (...). Die Anforderung des Satzes 1 gilt als erfüllt, wenn bei Planung, Bau und Betrieb der Anlagen *mindestens*⁵⁹⁷ die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden.“

Seeliger deutet den Satz 2 dieser Vorschrift als Negativvermutung: „Die Anforderungen des Satz 1 sind jedenfalls nicht erfüllt, wenn die aaRdT nicht eingehalten sind.“⁵⁹⁸ Dieser Auslegung kann nicht gefolgt werden. Es handelt sich vielmehr um eine Positivvermutung. Der Ordnungsgeber wollte mit dieser Vorschrift sagen: Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen der §§ 5-7 erfüllt sind, wenn die aaRdT eingehalten werden. Das bedeutet wiederum, dass bei Einhaltung dieser Regeln (bzw. strengerer Vorgaben) die Behörde nur einschreiten muss, wenn es besondere Verdachtsmomente gibt. Für eine Negativformulierung hätte die Vorschrift anders formuliert sein müssen:

„Sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik nicht eingehalten, wird vermutet, dass die Vorgaben dieser Verordnung nicht erfüllt sind.“

Außerdem spricht auch das Wort „mindestens“ gegen eine Negativfiktion. Auch bei der Auslegung als Positivfiktion bleibt § 17 TrinkwV 2001 eine Norm mit Sinn, weil sie für die Gesundheitsämter nach wie vor Vollzugserleichterungen bringt: Die Nachforschung bezieht sich zunächst nur auf die Einhaltung der aaRdT. Nur wenn diese nicht eingehalten werden, sind weitere Untersuchungen nötig. Im Übrigen widerspricht sich *Seeliger* mit seiner Auslegung selbst. In der Kommentierung zu § 4 TrinkwV 2001 interpretiert er die entsprechende Formulierung des § 4 Abs. 1 TrinkwV 2001 als Positivfiktion.⁵⁹⁹

Zwischenergebnis: Aus § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 ergibt sich keine „Beweislastumkehr“. Vielmehr muss das Gesundheitsamt nachweisen, dass die Anforderungen des § 6 TrinkwV 2001, wie sie durch die jeweils einschlägige UBA-Leitlinie konkretisiert sind, nicht eingehalten sind.

Für den Fall der Epoxidharzleitlinie, die Positivlisten verwendbarer Kunststoffe enthält, bedeutet das Folgendes: Aus der UBA-Leitlinie ergibt sich, dass eine Gesundheitsgefahr immer dann vorliegt, wenn andere als die gelisteten Stoffe in einer Harzrezeptur vorhanden sind oder wenn gelistete Stoffe in höheren Konzentrationen vorliegen, als es nach dieser Leitlinie vorgesehen ist. Daher muss das Gesundheitsamt nachweisen, dass entweder ein nicht gelisteter Stoff Bestandteil der Harzrezeptur ist oder dass ein gelisteter Harzbestandteil in höheren Konzentrationen vorkommt, als es nach der Leitlinie zulässig ist. Da die Leitlinie unverbindlich ist, muss außerdem die Gefährlichkeit eines nicht gelisteten Stoffes bewiesen werden.

597 Hervorhebung durch die Verfasser.

598 *Oehmichen/Schmitz/Seeliger* 2001, 50.

599 *Oehmichen/Schmitz/Seeliger* 2001, 26.

G weiß aber in diesem Fall noch nicht einmal, welches Harz verwendet wurde. Daher kann es im konkreten Fall auch nicht den Nachweis erbringen, dass Stoffe in Konzentrationen vorliegen, die höher sind als nach der UBA-Leitlinie vorgesehen. Auch kann es nicht nachweisen, ob nicht gelistete Stoffe enthalten sind. Damit sind zunächst die Voraussetzungen des § 20 Abs. 3 nicht erfüllt. Auf § 6 Abs. 2 kommt es, wie zuvor dargelegt, nicht an.

c) *Minimierungsgebot*

Es fragt sich aber, ob die Anforderung des § 6 Abs. 3 TrinkwV 2001 erfüllt ist. Danach sind Konzentrationen von chemischen Stoffen, die das Wasser für den menschlichen Gebrauch verunreinigen oder seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen, so niedrig zu halten, wie dies nach den aaRdT mit vertretbarem Aufwand unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles möglich ist. Nun gibt es für den Bereich der Rohrinnensanierung mit Epoxidharz derzeit noch keine aaRdT. Das ist eine Situation, an die der Gesetzgeber offenbar nicht gedacht hat; in der amtlichen Begründung findet sich nichts für den Umgang mit dieser Konstellation. Da Genese und Wortlaut nichts für die Sinnermittlung ergeben, muss der Sinn anhand der Systematik und anderer objektiver Umstände ermittelt werden.

Ein denkbare Auslegungsergebnis wäre: Da es für ein Verfahren keine aaRdT gibt, kann das Minimierungsgebot auch nicht erfüllt werden, so dass das Verfahren zu unterbleiben hat. Dieses Ergebnis ist aber aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Zum einen würde so den aaRdT eine Bedeutung zugemessen, die sie nach dieser Vorschrift nicht haben sollen: Diese Regeln sind – das ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift – Abwägungstopoi. Sie finden daher nur als ein Aspekt unter vielen Eingang in die Abwägung. Zum anderen widerspricht dieses Ergebnis dem Charakter des Minimierungsgebots als „weicher“ Anforderung. So heißt es in der Begründung: „Die Reduzierung des Gehalts an Stoffen, die Trinkwasser verunreinigen oder seine Beschaffenheit nachteilig beeinflussen können, ist stets im Sinne einer gesundheitlichen Vorsorge *sinnvoll*.“⁶⁰⁰ Außerdem spricht die Vorschrift nur von der möglichen Reduzierung von Stoffen. Auch muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass die entsprechende Richtlinie der EG⁶⁰¹ den Ausdruck „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ gar nicht kennt und auch ähnliche Begriffe nicht verwendet. Vielmehr wird bei der Festlegung der Qualitätsanforderungen allein auf die Zusammensetzung des Wassers abgehoben (siehe Art. 4, 5 und 10 der Richtlinie). Auch wegen des Gebots der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des EG-Rechts kann daher diesem Begriff keine so große Bedeutung zukommen.

Statt dessen ist vielmehr zu fragen, wozu die Anwendung des § 6 Abs. 3 TrinkwV 2001 in der Regel führt. Indem sie die Minimierung bestimmter Stoffkonzentrationen vorschreibt, will sie in Verwirklichung des Vorsorgeprinzips möglichst weitgehenden Gesundheitsschutz gewährleisten. Vor allem geht sie damit über das Schutzniveau des § 6 Abs. 1 und Abs. 2 hinaus. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass einige Grenzwerte aus den Anlagen zur TrinkwV 2001 bereits Vorsorgegrenzwerte sind. Dieser sehr weitgehende Schutz wird aber von der VO nicht absolut gewährt, sondern steht unter dem Vorbehalt der Abwägung mit anderen Aspekten. Unter anderem kommt es auf die Möglichkeiten an, die die aaRdT bieten. Allgemein anerkannt sind diese Regeln, wenn sie die herrschende Ansicht der Fachleute wiedergeben und erprobt sind. Das Erfordernis der Erprobung stellt sicher, dass Verfahren nach

600 Begründung der Bundesregierung zu § 6 Abs. 3, abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 43; Hervorhebung durch die Verfasser.

601 98/83/EG, ABl. L 330 v. 5.12.1998, S. 32-54.

den aaRdT technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sind. Die Wirtschaftlichkeit und Machbarkeit tauchen auch in der Formulierung „vertretbarer Aufwand“ auf.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen: Der Ordnungsgeber wollte mit dem Verweis auf die aaRdT das Minimierungsgebot unter den Vorbehalt der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit stellen.

Für diesen Fall bedeutet das also: Anders als die Vorgaben aus § 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 gilt das Minimierungsgebot nicht absolut. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Senkung von Stoffkonzentrationen technisch und wirtschaftlich möglich ist, wobei es auf die Umstände des Einzelfalls ankommt. Sofern also ein Harz verfügbar ist, das bestimmte Stoffe in geringeren Konzentrationen abgibt als andere, ist jenes vorzuziehen. Bei der Abwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass zur Epoxidharzsanierung nur die Alternative des Komplettaustausches des Rohrsystems bleibt. Diese ist aber wesentlich teurer. Oft ist aber eine Sanierung geboten, weil unsanierte Rohre ebenfalls eine Gesundheitsgefahr darstellen können. Es sind aber bisher keine Stoffe bekannt, die dem hier verwendeten Harz überlegen sind. Daher ist auch nicht gegen diese Vorgabe verstoßen worden.

Weil ein Verstoß gegen § 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 nicht ersichtlich ist, sind die Voraussetzungen des § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 nicht erfüllt. Die Nutzungseinschränkung ist daher rechtswidrig. Die Kläger sind durch das Verbot in ihren Rechten verletzt, namentlich Art. 12 GG (Vermietung von Wohnräumen als Beruf), Art. 14 GG (Nutzung des Eigentums) und hilfsweise noch Art. 2 Abs. 1 GG. Damit ist die Anfechtungsklage gegen das Verbot begründet.

13.1.2 Variante 1: Ermittlung der Harzrezeptur

G möchte für sein Einschreiten möglichst viel Sicherheit haben. Es möchte daher wissen, ob es die Hauseigentümer verpflichten kann, das verwendete Harz zu benennen, die Rezeptur mitzuteilen und/oder entsprechende Untersuchungen durchzuführen. Die Hauseigentümer verweigern jedwede Zusammenarbeit.

Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 in Betracht. Die Vorschrift setzt aber voraus, dass es bereits zu einer Nichteinhaltung der Grenzwerte gekommen ist. Das weiß das Gesundheitsamt hier aber noch gar nicht. Es hat lediglich den Verdacht, dass das verwendete Harz den Anforderungen der Leitlinie nicht genügt. Im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ist es aber im Rahmen der Generalklausel und auch einiger Spezialermächtigungen möglich, auch in solchen Situationen Anordnungen zu erlassen.⁶⁰² Der Gefahrverdacht stellt nach überwiegender Ansicht eine Gefahr im Sinne der Generalklausel dar.⁶⁰³ Der Wortlaut des § 20 Abs. 3 spricht aber dagegen, auf diese Norm sogenannte Gefahrforschungseingriffe zu stützen.

Als Ermächtigungsnorm kommt aber weiterhin § 20 Abs. 1 TrinkwV 2001 in Betracht. Nach dieser Norm können Untersuchungsmaßnahmen auf Kosten des Unternehmers bzw. des sonstigen Inhabers der Wasserversorgungsanlage angeordnet werden. In diesem Fall handelt es sich um eine Wasserversorgungsanlage nach § 3 Nr. 2 lit. c. Die Hauseigentümer sind auch Inhaber der Wasserversorgungsanlage.⁶⁰⁴ Die Untersuchung kann angeordnet werden,

602 Gusy 2003, Rn. 195.

603 Ebenda; Lisken/Denninger/Rachor 2001, Rn. 38.

604 Siehe unten Abschnitt 13.1.3.2 a), bb).

„wenn es unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder zur Sicherstellung einer einwandfreien Beschaffenheit des Wassers für den menschlichen Gebrauch erforderlich ist“.

Das Gesundheitsamt weiß, dass für den hier benötigten Verwendungszweck noch kein Harz in der UBA-Leitlinie gelistet ist. Aus der Verwendung von Epoxidharzen können sich aber Gesundheitsgefahren ergeben. Die Untersuchung ist auch erforderlich, weil ohne sie gar nicht die Schwere der Gesundheitsbeeinträchtigung ermittelt werden kann. Außerdem tragen auch die Hauseigentümer nichts zur Aufklärung des Sachverhalts bei. Daher ist die Untersuchung erforderlich.

Das Gesundheitsamt hat Art, Umfang und Häufigkeit der Untersuchung anzuordnen. Dabei ist der allgemeine Grundsatz der Bestimmtheit von Verwaltungsakten zu beachten (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass das Gesundheitsamt noch nicht einmal weiß, welches Harz zum Einsatz kam. Das ist aber nur ein scheinbares Problem. Dem Erfordernis der Bestimmtheit des Verwaltungshandelns ist genügt, wenn es anordnet, dass die Hausinstallation auf Inhaltsstoffe des bei der Sanierung zur Anwendung gekommenen Harzes zu untersuchen ist. Denn die Hauseigentümer wissen ja, welches Harz verwendet wurde, oder können dies ohne Schwierigkeiten herausfinden. Jedenfalls ist für sie als Adressaten klar bestimmbar, welchen Umfang die Untersuchung annehmen wird.

Da das Untersuchungsergebnis unverzüglich mitzuteilen ist, erfährt das Gesundheitsamt zugleich auch die Zusammensetzung des Harzes und kann anhand der UBA-Leitlinie prüfen, ob die Anforderungen des § 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 eingehalten sind. Danach sind weitere Maßnahmen nach § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 möglich, wenn eine Nichteinhaltung der Anforderungen festgestellt wird.

13.1.3 Variante 2: Feststellbarkeit der Nichteinhaltung der Anforderungen

13.1.3.1 Sachverhalt

Wie ist der Fall zu entscheiden, wenn eine Untersuchung eine Überschreitung der UBA-Grenzwerte ergibt und ein nicht gelisteter Stoff verwendet wird?

13.1.3.2 Begründetheit der Anfechtungsklage

a) *Voraussetzungen des § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 (Tatbestand)*

aa) *Nichteinhaltung der allgemeinen Anforderungen*

Im Kern stellt sich die Frage, ob hier die Voraussetzungen für ein Eingreifen nach § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 erfüllt sind. Das ist der Fall, wenn die Anforderungen nach § 6 nicht eingehalten sind. Die Bestandteile der Epoxidharzrezeptur sind zwar nicht in der Anlage nach § 6 Abs. 2 gelistet. Sie finden sich aber in der UBA-Leitlinie, die zur Konkretisierung des § 6 Abs. 1 herangezogen werden kann.⁶⁰⁵ Die entsprechenden Grenzwerte aus der UBA-Leitlinie sind hier überschritten. Außerdem wurde ein nicht gelisteter Stoff verwendet.

Da die Leitlinie nicht verbindlich ist, kann aus der Nichteinhaltung der Anforderungen der Leitlinie nicht auf einen Verstoß gegen die TrinkwV 2001 geschlossen werden. Es ist ein gesonderter Nachweis über die Gefährlichkeit der Stoffe erforderlich. Für den Stoff, der in der Leitlinie gelistet ist, ist dieser Nachweis eher einfach. Hier kann auf die Vorarbeiten zur Leitlinie zurückgegriffen werden. Schwieriger ist es beim nicht gelisteten Stoff. Hier ist ein

605 Siehe oben 13.1.1.2 b).

gesonderter Nachweis über seine Gefährlichkeit erforderlich. Wenn dieser Nachweis nicht geführt werden kann, ist die Nutzungsbeschränkung rechtswidrig. Im Folgenden wird unterstellt, dass dieser Nachweis möglich ist und erbracht wurde. Damit liegt ein Verstoß gegen § 6 TrinkwV 2001 vor.

Weiterhin muss die Nichteinhaltung der Grenzwerte auf die Hausinstallation bzw. auf deren unzulängliche Instandhaltung zurückzuführen sein. Die Hausinstallation wurde mit einem Harz saniert, das genau die Stoffe enthält, die sich jetzt in dem Rohrwasser finden. Daher geht die Nichteinhaltung der Grenzwerte auf die Sanierung der Hausinstallation zurück.

bb) Verantwortlichkeit

Die Hauseigentümer müssten auch als Verantwortliche nach der Trinkwasserverordnung in Anspruch genommen werden können. § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 macht dazu keine genauen Angaben. Bevor aber auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden kann, müssen alle Möglichkeiten der Auslegung der TrinkwV 2001 ausgeschöpft werden, insbesondere ihre Systematik. Das folgt zum einen aus dem Grundsatz, dass das spezielle Gesetz das allgemeine verdrängt, wie auch aus dem erklärten Willen des Ordnungsgebers eine vollständige und eindeutige Regelung treffen zu wollen.⁶⁰⁶

Einige Hinweise für die Auslegung können dem § 20 Abs. 3 Satz 2 entnommen werden:

„Zu Zwecken des Satzes 1 hat das Gesundheitsamt den Unternehmer und den sonstigen Inhaber der Anlage der Hausinstallation über mögliche Abhilfemaßnahmen zu beraten und kann diese erforderlichenfalls anordnen; (...)“

Die Verordnung geht danach offenbar davon aus, dass der Unternehmer und sonstige Inhaber der Anlage Adressat von Maßnahmen sein soll. Der Verbraucher (Bewohner/Konsument) wird dagegen als Schutzbedürftiger angesehen. Der zu Schützende ist aber nur ganz ausnahmsweise Adressat polizeilicher Maßnahmen.⁶⁰⁷ Die Verordnung geht davon aus, dass sich der Verbraucher in der Regel nicht selbst schützen kann. § 21 TrinkwV 2001 benennt ebenfalls den Unternehmer und den sonstigen Inhaber der Wasserversorgungsanlage als Adressaten. Weiterhin beziehen sich alle Straftatbestände und fast alle Ordnungswidrigkeitstatbestände auf den Unternehmer und den sonstigen Inhaber der Wasserversorgungsanlage. Es gibt nur zwei Ausnahmen: den Verstoß gegen § 15 TrinkwV 2001 (Berechtigung zur Entnahme von Proben) und § 17 Abs. 2 TrinkwV 2001 (Verbindung von Nichttrinkwasserleitungen mit Trinkwasserleitungen). Daraus folgt, dass Adressaten verbindlicher Anordnungen nach der Trinkwasserverordnung nur der Unternehmer oder der sonstige Inhaber einer Wasserversorgungsanlage sein können. Es kann auch nicht der Schluss gezogen werden, dass hier eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt, weil ja an dieser Stelle die Trinkwasserverordnung keine Aussagen zur Verantwortlichkeit macht. Denn erstens widerspräche diese Auslegung dem Willen des Ordnungsgebers und zweitens finden sich in § 20 Abs. 3 S. 2 doch Bezüge zu dieser allgemeinen Regel. Adressaten von Anordnungen nach § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 können daher nur Unternehmer und Inhaber von Wasserversorgungsanlagen sein.

„Unternehmer“ sind nach der Trinkwasserverordnung Wasserversorgungsunternehmen. Inhaber sind all diejenigen, die sonst Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wasserversorgungs-

606 Amtliche Begründung A. 1. I., abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 11 f.

607 Siehe z. B. § 7 BremPolG über die Inanspruchnahme des Nichtstörers bzw. entsprechende Vorschriften aus anderen Bundesländern.

anlage haben können, also: Hauseigentümer, Hauswirte von Wohnanlagen.⁶⁰⁸ Einige Durchführungsvorschriften der Länder zur TrinkwV 2001 sprechen auch vom Inhaber der tatsächlichen Gewalt i. S. d. Besitzers nach § 854 BGB.⁶⁰⁹ Das ist allerdings nur richtig, wenn man mit § 868 BGB auch den mittelbaren Besitzer mit einbezieht. Denn sonst könnte sich ein Hauseigentümer durch Vermietung von Teilen des Hauses und damit wohl auch des Rohrnetzes der Verantwortung entziehen, da er nach der Vermietung ja nicht mehr der unmittelbare Besitzer ist. Eine Anordnung müsste dann an die Mieter und an den Eigentümer adressiert werden, um alle Verantwortlichkeiten abdecken zu können, was nicht sachgerecht wäre. Eine solche Auslegung stünde auch nicht im Einklang mit dem allgemeinen Polizeirecht, wonach in der Regel der Eigentümer neben dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt in Anspruch genommen werden darf.⁶¹⁰

Die Hauseigentümer dürfen daher nach § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 in Anspruch genommen werden.

Die Voraussetzungen für eine Anordnung nach § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 sind damit erfüllt.

b) *Rechtsfolgen*

Daher kann das Gesundheitsamt geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Gefahren aus der Nichteinhaltung der Grenzwerte auszuschalten. Ob und welche Maßnahmen das Gesundheitsamt ergreift, steht dem Wortlaut nach in seinem Ermessen. Das Entschließungsermessen ist in diesem Fall aber auf Null reduziert. Das bedeutet, dass das Gesundheitsamt einschreiten muss, wenn die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind. Die Bedeutung des Gesundheitsschutzes (Art. 2 Abs. 2 GG) lässt eine andere Bewertung nicht zu. Außerdem ist auch der systematische Zusammenhang zu § 9 TrinkwV 2001 herzustellen. Diese Vorschrift räumt den zuständigen Behörden auch kein Entschließungsermessen ein. Es wäre also ermessensfehlerhaft, wenn die Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht eingreift.

Auch die Auswahl unter verfügbaren Verantwortlichen müsste fehlerfrei abgelaufen sein. Fehler in der Störerauswahl sind nicht ersichtlich.

Schließlich müsste auch das Auswahlermessen (bezüglich der Rechtsfolgen) fehlerfrei betätigt worden sein. Denkbar sind ein Ermessensnichtgebrauch, eine Ermessensüberschreitung oder der Ermessens Fehlgebrauch. Die Terminologie bei Ermessensfehlern ist nicht einheitlich. Ausgehend von § 114 VwGO könnte man auch fragen, ob die gesetzlichen Grenzen eingehalten wurden und ob das Ermessen zweckentsprechend gebraucht wurde. Für den Ermessensnichtgebrauch müsste die Behörde verkannt haben, dass ihr ein Ermessen zusteht. Dafür ist nichts ersichtlich. Eine Ermessensüberschreitung läge vor, wenn Rechtsfolgen gewählt wurden, die das Gesetz nicht vorsieht. Wegen der Offenheit der Formulierung des § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 ist auch dafür nichts ersichtlich. Übrig bleibt daher allein der Ermessens Fehlgebrauch. Dieser Fehler lässt sich weiter auffächern. Darunter fällt die Beachtung sachfremder Motive, wie auch das Ausgehen von einem falschen Sachverhalt. Teilweise wird auch die Verletzung höherrangiger Gebote – wie die Verletzung des Gleichheitssatzes, der Grundrechte oder des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – dieser Gruppe zugeordnet.

608 *Oehmichen/Schmitz/Seeliger* 2001, 27, 55.

609 Ausführungshinweise des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg zur Verordnung über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch vom 21. Mai 2004, S. 2.

610 Für Bremen siehe § 6 BremPolG. Die Polizeigesetze anderer Länder kennen inhaltsgleiche Regelungen.

Da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnehin zu beachten ist – unmittelbar oder über die Grundrechte – und weil hier auch überprüft werden kann, ob das Gesetz zweckentsprechend angewendet wurde, wird hiermit begonnen. Eine Konkretisierung der Verhältnismäßigkeitsanforderungen enthält § 9 TrinkwV 2001. Zwar ist die Vorschrift hier nicht unmittelbar anwendbar. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese Vorschrift die Obergrenze dessen enthält, was der Verordnungsgeber im Falle von Grenzwertüberschreitungen für verhältnismäßig hielt. Sofern eine Anwendung dieser Grundsätze hier zu sachwidrigen Ergebnissen führen würde, kann von ihnen abgewichen werden.

Danach gilt: Die Unterbrechung der Wasserversorgung ist wegen der damit verbundenen hygienischen Folgeprobleme nur das allerletzte Mittel. Sie wäre nur geboten, wenn eine akute Schädigung der menschlichen Gesundheit zu erwarten wäre (§ 9 Abs. 3 TrinkwV 2001). Statt dessen ist die Verwendung des Wassers zu beschränken und zugleich sind die Verbraucher darüber zu informieren. Die Auflagen können sehr flexibel gestaltet werden. So kann beispielsweise die Verwendung als Trinkwasser i. e. S. nur für bestimmte Gruppen (Kleinkinder) verboten werden. Im Falle mikrobiologischer Verunreinigungen kann das Abkochen angeordnet werden. Denkbar wäre auch die Verwendung als Trinkwasser i. e. S. generell auszuschießen, aber die Verwendung für die Hygiene weiterhin zu erlauben. Außerdem sind die Verbraucher über diese Einschränkungen zu informieren.

Die Verfügung des Gesundheitsamts entspricht diesen Vorgaben. Sie schränkt nur bestimmte Verwendungen des Trinkwassers aus und differenziert zwischen Kalt- und Warmwasserleitungen, die unterschiedliche Migrationsraten aufweisen. Außerdem wird für die Kaltwasserrohre nach sanierten und nichtsanieren Teilen des Rohrnetzes unterschieden. Es wird auch angeordnet, dass die Mieter als Verbraucher informiert werden sollen. Darüber hinaus hat das Gesundheitsamt vor Erlass der Nutzungseinschränkung auf diese aufmerksam gemacht. Auch die Anordnung der Rückflusssicherung ist angemessen. Denn sie ist geeignet und erforderlich die Verunreinigung des restlichen Versorgungsnetzes zu verhindern. Sie ist auch zumutbar, insbesondere weil sie ohne größeren Aufwand wieder entfernt werden kann. Es liegen daher keine Ermessensfehler vor.

13.1.3.3 Ergebnis

Die Verfügung ist rechtmäßig, weil wegen der Überschreitung der Grenzwerte nach der UBA-Leitlinie die Anforderungen nach § 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 nicht erfüllt sind und damit die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 20 Abs. 1 TrinkwV 2001 erfüllt sind. Da hier eine Ermessensreduktion auf Null vorliegt, musste *G* auch einschreiten und hat bei der Auswahl der Maßnahme ermessensfehlerfrei gehandelt. Auch ist die Anordnung an die richtigen Adressaten gerichtet.

13.1.4 Variante 3: Sanierung durch nicht zertifizierte Unternehmen

Die Arbeitsblätter der DVGW haben sich in der Praxis durchgesetzt. Das hier verwendete Harz ist aber nicht in der UBA-Leitlinie gelistet. Der Installateurbetrieb ist für die Aufbringung des Harzes nicht von der DVGW zertifiziert. Zu einer Überschreitung der Grenzwerte aus der UBA-Leitlinie kommt es allerdings nicht.

Auch hier stellt sich wieder im Kern die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Nutzungseinschränkung. Ein Verstoß gegen die Anforderung des § 6 Abs. 1 TrinkwV 2001 ist wegen der Einhaltung der Grenzwerte aus der UBA-Leitlinie und dem Fehlen besonderer Verdachtsmomente ausgeschlossen. Allerdings könnte hier gegen das Minimierungsgebot des § 6

Abs. 3 verstoßen worden sein. Danach sind auch unterhalb der Gefahrschwelle des § 6 Abs. 1 Beeinträchtigungen der Wasserbeschaffenheit nach Möglichkeit zu vermeiden. § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 spricht die Vermutung aus, dass diese Anforderung im Allgemeinen erfüllt ist, wenn bei der Verarbeitung von Stoffen die aaRdT eingehalten wurden. Aus dieser Vermutung kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass es eine „Beweislastumkehr“ zugunsten des Staates gibt. Das Gesundheitsamt muss daher nachweisen, dass das Harz im Vergleich zu solchen, die ihrer Zusammensetzung und der Aufbringung nach den aaRdT entsprechen, ungünstigere Eigenschaften aufweist. Kann das Gesundheitsamt bzw. das Gericht diesen Nachweis nicht führen, ist die Nutzungseinschränkung rechtswidrig, weil schon die Voraussetzungen für ein Einschreiten nicht erfüllt sind.

Wenn man unterstellt, dass dieser Nachweis geführt werden kann, ist fraglich, ob eine Nutzungseinschränkung ein angemessenes Mittel ist. Die oben⁶¹¹ gemachten Ausführungen zum Ermessen sind auch hier heranzuziehen. Für das Minimierungsgebot sind aber noch Aspekte hinzuzufügen. Zum einen ist Wasser, das den Anforderungen des § 6 Abs. 3 nicht genügt, aus dem strafbewehrten⁶¹² Verbot des § 4 Abs. 2 herausgenommen. Es stellt auch keine Ordnungswidrigkeit dar, dieses Wasser als Wasser für den menschlichen Gebrauch abzugeben. Außerdem hat der Ordnungsgeber die Minimierung von Stoffen als „sinnvoll“ bezeichnet.⁶¹³ Schließlich ist für die Feststellung einer Verletzung des Minimierungsgebots eine Abwägung erforderlich. Das Minimierungsgebot ist also eine „weiche“ Anforderung. Ein Verstoß gegen dieses kann daher ein Verbot der Abgabe des Wassers zu bestimmten Zwecken nicht rechtfertigen. Dagegen könnte das Gesundheitsamt die Verbraucher über den Sachverhalt informieren, insbesondere über die Verletzung des Minimierungsgebots bzw. dem Unternehmer anordnen die Verbraucher zu informieren.

13.1.5 Variante 4: Klage eines Hausbewohners

G erfährt von der geplanten Sanierung der Trinkwasserrohre einer Wohnanlage mit Epoxidharz. Obwohl sich die Arbeitblätter der DVGW noch nicht allgemein in der Praxis durchgesetzt haben, beachtet das beauftragte Unternehmen diese und ist auch schon von der DVGW zertifiziert. Das Epoxidharz entspricht demnach auch den Vorgaben der UBA-Leitlinie. Nach Vorlage der Zertifikate entschließt sich *G* nichts zu tun. Ein Bewohner der Wohnanlage, *B*, ist von der Unbedenklichkeit des Harzes nicht überzeugt und fragt, ob er *G* gerichtlich dazu verpflichten kann, irgendetwas zu tun, nachdem ein entsprechender Antrag bei *G* erfolglos geblieben ist.

Zunächst müsste er klagebefugt sein (§ 42 Abs. 1 VwGO), wobei hier im Folgenden unterstellt wird, dass die Verpflichtungsklage statthaft ist, weil jedenfalls Anordnungen in Form eines Verwaltungsaktes ergehen müssten.⁶¹⁴ Hierfür müsste *B* nicht nur rügen, dass § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 möglicherweise verletzt ist, was er getan hat. Erforderlich ist zusätzlich, dass diese Norm *B* ein subjektives Recht verleiht. Ob eine Norm nur objektiv-rechtliche, also für den Bürger undurchsetzbare, Pflichten enthält oder auch ein dieser Pflicht korrespondierendes subjektives Recht, ist durch Auslegung zu ermitteln.⁶¹⁵ Nach der herrschenden Lehre ist jedenfalls Voraussetzung, dass die Norm einen abgrenzbaren Kreis von Personen

611 Unter 13.1.3.2 a), bb).

612 § 24 Abs. 1 TrinkwV 2001.

613 Begründung der Bundesregierung zu § 6 Abs. 3, abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 43.

614 Die anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen werden als erfüllt unterstellt.

615 *Kopp/Schenke* 2005, § 42, Rn. 83.

schützt.⁶¹⁶ Im Nachbarrecht hat sich darüber hinaus auch das Kriterium der qualifizierten Betroffenheit herausgebildet.⁶¹⁷ *B* gehört als Bewohner des fraglichen Hauses zu einem abgrenzbaren Personenkreis, der durch die Sanierung auch qualifiziert betroffen wäre. Er ist damit klagebefugt.

Die damit zulässige Klage wäre aber unbegründet. Für einen Anspruch müssten die Voraussetzungen des § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 erfüllt sein. Das ist aber nicht der Fall. Denn § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 enthält die Vermutung, dass ein Werkstoff die Qualität des Trinkwassers nicht nachteilig verändert, wenn er entsprechend den aaRdT oder einem höheren Standard verwendet wird. Die einschlägigen Technischen Regeln der DVGW haben sich zwar noch nicht durchgesetzt. Sie können daher nicht als aaRdT angesehen werden, wohl aber als Stand der Technik. Da das Verfahren diesen höheren Anforderungen genügt, greift die Vermutung des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001. Damit kann das Gesundheitsamt davon ausgehen, dass sich die Beschaffenheit des Wassers nicht nachteilig verändert. *B* müsste schon substantiiert Umstände vortragen, die diese Vermutung entkräften. Das kann er hier aber nicht. Daher kann er das Gesundheitsamt nicht dazu verpflichten, irgendetwas zu tun.

13.2 Informationen durch die Gesundheitsämter

13.2.1 Grundfall: Informationen an die Allgemeinheit

13.2.1.1 Sachverhalt

Das Gesundheitsamt *G* stellt fest, dass möglicherweise viel mehr Hausinstallationen mit Epoxidharz saniert werden, als es das bisher vermutet hatte. Da es bisher nur ganz selten Kenntnis von diesen Vorfällen erlangt hat, entschließt es sich, eine öffentliche Warnung auszusprechen. Diese lautet wie folgt:

„Durch die bei der Epoxidharzsanierung verwendeten Kunstharze können unerwünschte organische Verbindungen in das Trinkwasser gelangen, die unter Umständen gesundheitsgefährdend sein können. Auch eine mikrobiologische Aufkeimung kann ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Eine Verwendung derartiger Kunststoffe ist daher entsprechend den geltenden rechtlichen Grundlagen für die Trinkwasserversorgung erst dann möglich, wenn der Nachweis der hygienischen und gesundheitlichen Unbedenklichkeit erbracht wurde. Das ist zur Zeit noch nicht der Fall.“

Ist die Verbreitung dieser Information rechtmäßig?

13.2.1.2 Lösung

a) Ermächtigungsgrundlage

Die Information ist rechtmäßig, wenn es für sie eine Ermächtigungsgrundlage gibt und wenn ihre Voraussetzungen erfüllt sind.

Fraglich ist, ob in diesem Fall nicht die Aufgabenzuweisungsnorm⁶¹⁸ des Polizeirechts für eine Informationstätigkeit ausreicht. Sofern Grundrechtseingriffe mit der Tätigkeit des Staates nicht verbunden sind, reicht die Aufgabennorm aus. Das ist aber bei gezielten Informationen nicht der Fall. Denn die Information zielt auf die Minimierung des Umsatzes von Anbietern der Epoxidharzsanierung bzw. nimmt eine solche billigend in Kauf. Daher ist in jedem Fall

616 Ebenda, Rn. 84.

617 *Hufen* 2005, Rn. 105, *Kopp/Schenke* 2005, § 42, Rn. 84.

618 Siehe z. B. § 1 BremPolG oder die entsprechenden inhaltsgleichen Bestimmungen der Polizeigesetze der Länder.

eine gesetzliche Grundlage erforderlich, die die Aufgabennorm nicht darstellt. Die Aufgabennorm ist daher nicht ausreichend. Zwar wird in Fällen bundesstaatlicher Informationstätigkeit auf das Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage verzichtet. Steht aber für die Landesbehörden eine Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung, muss auch auf diese zurückgegriffen werden.⁶¹⁹

Zunächst kommen die Ermächtigungen der TrinkwV 2001 zumindest grundsätzlich in Frage. § 18 TrinkwV 2001 ist nicht einschlägig. Denn die Information ist nicht Bestandteil der Überwachungsaufgabe. Diese ist in § 19 Abs. 1 TrinkwV 2001 nämlich definiert als die Überprüfung der Erfüllung der Pflichten der Unternehmer und sonstigen Inhaber von Wasserversorgungsanlagen. Die Bekanntgabe von Informationen an Verbraucher gehört jedenfalls nicht dazu. § 9 Abs. 11 TrinkwV 2001 ermächtigt die Gesundheitsämter zu Informationstätigkeit, aber nur im Falle der Zulassung von Abweichungen und auch nur wenn ausschließlich die jeweils konkret betroffenen Verbraucher informiert werden. Die hier verbreitete Information richtet sich aber an einen unbestimmten Kreis von Adressaten im Vorfeld der Sanierung, also bevor es durch Epoxidharz begründete Abweichungen geben kann. Schließlich kommt auch § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 in Betracht. Dabei sind Informationen nach dieser Vorschrift grundsätzlich möglich, wenn sogar schon Anordnungen zulässig sind. Die Vorschrift setzt aber voraus, dass es bereits zu einer Nichteinhaltung der Grenzwerte in einem konkreten Fall gekommen ist, was hier nicht der Fall ist. Die TrinkwV 2001 bietet also für den Fall der Gefahrvorsorge keine Ermächtigung zur Verbreitung von Warnhinweisen. Die Gefahrvorsorge soll nur im Einzelfall durch Untersuchungen und Überwachung erfolgen. Daher muss auf die polizeiliche Generalklausel zurückgegriffen werden.

b) *Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel*

Zentrale Voraussetzung der polizeilichen Generalklausel ist das Vorliegen einer Gefahr für bestimmte Schutzgüter. Hier kommt namentlich der grundrechtlich gewährleistete Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) in Betracht. Eine Gefahr ist eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Schadens an dem geschützten Rechtsgut in absehbarer Zeit besteht.⁶²⁰ Es muss also eine sogenannte konkrete Gefahr bestehen. Der Inhalt dieses Begriffs erschließt sich durch seinen Gegenbegriff, die abstrakte Gefahr. Diese unterscheidet sich von jener nur hinsichtlich des „Realitätsmodus“:⁶²¹ Tritt die Gefahr in typischen, gedachten Fällen auf, handelt es sich um eine abstrakte Gefahr. Besteht sie in einem bestimmten Fall, so handelt es sich um eine konkrete Gefahr. Dass es eine unbestimmte Zahl Betroffener gibt, schließt die Konkretheit einer Gefahr nicht aus.⁶²² Unproblematisch ist, dass die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Gefahr möglicherweise gering ist. Geht es um den Gesundheitsschutz, reichen auch schon geringe Wahrscheinlichkeiten, um eine Gefahr annehmen zu können. Problematisch ist vielmehr, dass es nicht einen bestimmten Gefahrverursacher gibt, wie beispielsweise in den Glykolwein-Fällen⁶²³ oder in der Birkel-Entscheidung⁶²⁴ (wo sich die Nudeln allerdings als ungefährlich erwiesen hatten). Es gibt vielmehr unterschiedliche Unternehmen, die Sanierungsdienstleistungen er-

619 LG Stuttgart NJW 1989, 2257 (2258).

620 Vgl. § 2 Nr. 3 a) BremPolG und die inhaltsgleichen Bestimmungen der Polizeigesetze anderer Länder.

621 *Lisken/Denninger* 2001, E, Rn. 32; *Vogel/Martens* 1985, § 25 Nr. 3.

622 Vgl. LG Stuttgart NJW 1989, 2257.

623 BVerfGE 105, 252.

624 LG Stuttgart NJW 1989, 2257.

bringen. Außerdem kommt es bei der Sanierung mit Epoxidharz sehr auf die Umstände auf der Baustelle an. Das bedeutet, dass es ganz viele Fälle möglicher Gefährdungen gibt und dass in jedem Fall noch nicht einmal gewiss ist, ob wirklich unsichere Harze verwendet werden. Also besteht bei der Sanierung mit Epoxidharz lediglich die von den Umständen auf der Baustelle abhängige generelle Möglichkeit von Gesundheitsgefährdungen. Damit liegt aber eine abstrakte Gefahr vor. Somit sind die Voraussetzungen der Generalklausel nicht erfüllt. Damit ist die Verbreitung dieser Information rechtswidrig.

13.2.2 Variante: Anfrage eines Hauseigentümers

13.2.2.1 Sachverhalt

Ein Hauseigentümer *E* erfährt von der Möglichkeit, Rohrleitungen mit Epoxidharz zu sanieren. Er verhandelt bereits mit einem Anbieter dieser Sanierungsmethode, *U*. Um später Schwierigkeiten mit dem Gesundheitsamt zu vermeiden, fragt er vorsichtshalber beim Gesundheitsamt an, ob er die Rohrleitungen in seinem Haus mit Epoxidharz sanieren darf. Die Antwort des Gesundheitsamtes entspricht im Wortlaut der oben wiedergegebenen Pressemitteilung. *E* bricht daraufhin die Verhandlungen mit dem Anbieter von Sanierungsdienstleistungen *U* unter Verweis auf die Mitteilung des Gesundheitsamtes ab. Der empörte *U* möchte wissen, ob die Mitteilung des Gesundheitsamtes rechtmäßig war.

Hinweis: Die Arbeitsblätter der DVGW und die Epoxidharzleitlinie haben sich in der Praxis noch nicht durchgesetzt.

13.2.1.2 Lösung

Die Mitteilung der Information ist rechtmäßig, wenn es eine Ermächtigungsgrundlage gibt, und deren Voraussetzungen erfüllt sind. Auch hier kommt nur die polizeiliche Generalklausel in Betracht. § 20 Abs. 3 TrinkwV 2001 scheidet als Ermächtigungsgrundlage aus, weil noch gar nicht klar ist, ob die Anforderungen nach §§ 5-7 TrinkwV 2001 erfüllt sind oder nicht. § 20 Abs. 3 Satz 2 TrinkwV 2001 sieht Informationen nur zum Zwecke des Eingreifens nach Satz 1 vor und kommt daher ebenfalls nicht in Betracht. Aus § 20 Abs. 3 Satz 2 TrinkwV 2001 folgt aber nicht, dass für Informationshandeln ein Rückgriff auf die Generalklausel ausgeschlossen ist. Denn § 20 Abs. 3 Satz 2 TrinkwV 2001 regelt nur den besonderen Fall des Informationshandelns im Zusammenhang mit § 20 Abs. 3 Satz 1. Als Ermächtigungsgrundlage ist daher die Generalklausel heranzuziehen.

Zunächst müsste nach dieser Vorschrift eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen. Das wiederum ist der Fall, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit im konkreten Fall ein Schaden u. a. für die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung in absehbarer Zeit einzutreten droht. Hier könnte eine Verletzung des § 17 Abs. 1 TrinkwV 2001 bevorstehen, wenn das Epoxidharz nicht den Anforderungen dieser Vorschrift genügt. Da es bisher noch kein Harz bekannt ist, das den Anforderungen der Epoxidharzleitlinie genügt, ist anzunehmen, dass auch dieses Harz den Anforderungen der Leitlinie nicht gerecht wird. Es könnte zwar sein, dass sich das Harz später als unbedenklich erweist. Trotzdem besteht weiterhin die Wahrscheinlichkeit für eine Beeinträchtigung der Gesundheit. Da es hier um ein relativ wichtiges Rechtsgut geht, reichen auch geringe Wahrscheinlichkeiten für die Annahme einer Gefahr aus. Eine Gefahr liegt somit vor.

Weiterhin ist er Hauseigentümer auch der richtige Adressat für diese Maßnahme, weil er im Falle der Durchführung der Sanierungsmaßnahme ebenfalls Störer wäre.

Die Voraussetzungen der Generalklausel sind daher erfüllt. Das Ermessen müsste fehlerfrei betätigt worden sein. Wegen der geringen Gefahrwahrscheinlichkeit und weil der Hauseigentümer mit der Sanierung noch nicht begonnen hat, sind Informationen grundsätzlich ein angemessenes Mittel. Allerdings sind die Grundsätze für staatliche Informationstätigkeit zu beachten, wonach Informationen richtig sein müssen.⁶²⁵ Diese Anforderung erfüllt die Information. Zwar ist es letztlich Sache des Gesundheitsamtes, anhand der vom Unternehmer vorgelegten Untersuchungsergebnisse und der Epoxidharzleitlinie über die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zu entscheiden. Die notwendigen Nachweise müssen aber vom Unternehmer bzw. dem sonstigen Inhaber einer Hausinstallation vorgelegt werden, wenn das Harz nicht in der Leitlinie gelistet ist. D. h. entweder muss der Hersteller des Harzes durch Aufnahme in die Liste der Anlage zur Leitlinie nachweisen, dass sein Produkt unbedenklich ist oder aber der Inhaber der Hausinstallation muss im Einzelfall und zunächst auf seine Kosten die Unbedenklichkeit des Harzes nachweisen, indem er die für den Nachweis notwendigen Daten bereitstellt.⁶²⁶

13.2.3 Anmerkung

In diesen beiden Fällen wird das Zusammenspiel von Gesundheitsämtern und UBA deutlich. Die Gesundheitsämter sind besondere Polizeibehörden und sind damit für die Gefahrenabwehr zuständig. Sie befassen sich mit bestimmten, konkreten (Einzel-)Fällen. Hier haben sie ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten, das von Informationen bis hin zu Nutzungsverböten reicht. Daraus folgt, dass sie für Informationen allgemeiner Art nicht zuständig sein sollen. Dies ist nicht nur durch die Ermächtigungsnormen bedingt, die sämtlich auf konkrete Gefährdungslagen abstellen. Es ergibt sich auch aus dem Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 Nr. 2 UBAG. Danach ist das Umweltbundesamt für Verbraucherinformationen allgemeiner Art zuständig. Die Arbeitsbelastung der Gesundheitsämter und auch deren begrenzter Sachverstand sprechen dagegen, ihnen eine Kompetenz zur allgemeinen Informationsarbeit zuzusprechen. Dies entspricht auch der Vorstellung des Gesetz- und Verordnungsgebers.⁶²⁷

625 Siehe oben unter 9.4.3.2.

626 Siehe oben unter 13.1.2.

627 § 2 Abs. 1 Nr. 2 UBAG; Amtliche Begründung zur Trinkwasserverordnung, vor zu § 9 Abs. 1, abgedruckt bei *Dilly/Welsch* 2003, 55 f.

14. Rechtspolitische Konsequenzen

14.1 Änderungen im Text der Epoxidharzleitlinie

Als Schlussfolgerung aus dem vorstehenden Rechtsgutachten sind nur sehr geringfügige Änderungen am Text der Epoxidharzleitlinie vorgeschlagen. Ohne Veränderung kann vor allem der Hinweis auf den rechtlichen Status der Leitlinie in Ziff. 1.1 bleiben. Auch die Bezeichnung des gesamten Dokumentes als „Leitlinie“ sollte unverändert bleiben, um eine möglichst verbreitete Kenntnisnahme weit über innerbehördliche Kreise hinaus zu begünstigen. Diese ist erforderlich, um die Koordinierung der Handlungsbeiträge aller Beteiligten bei der Weiterentwicklung von Beschichtungen im Kontakt mit Trinkwasser nicht zu gefährden.

Um eine raschere Fortschreibung der Positivliste zu gewährleisten und damit die Anreize für die Entwicklung tauglicher Beschichtungsmaterialien zu verstärken, sollte der letzte Satz der Ziff. 5, nach dem Teil 1 der Positivliste einmal pro Jahr um die neu aufgenommenen Stoffe ergänzt wird, durch folgende Formulierung ersetzt werden:

„Die Positivliste wird in der gedruckten Version einmal pro Jahr, in der elektronischen Version laufend um die neu aufgenommenen Stoffe ergänzt.“

Unternehmen, deren Produkte die Kriterien der UBA-Leitlinie erfüllen, sollten nicht nur zu einem bestimmten Stichtag, also mit deutlicher Verzögerung gegenüber der aufwendigen Überprüfung der Voraussetzungen, in die Liste aufgenommen werden. Der Liste kommt eine erhebliche marktsteuernde Bedeutung für die Auswahl von Sanierungsmethoden zu. Eine möglichst frühzeitige Aufnahme in die Liste begünstigt zudem die erwünschte Beschleunigung einer Sanierungstechnik, die den hygienischen Standards genügt und erhebliche wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt. Entsprechend sollte der letzte Satz der Leitlinie lauten:

„Das Umweltbundesamt führt eine Liste der Beschichtungen mit bestandener Prüfung entsprechend dieser Leitlinie, die als Anlage 5 zur Leitlinie mindestens einmal pro Jahr, in der elektronischen Version laufend vervollständigt wird.“

Hilfreich wäre es zudem, in der amtlichen Publikation im Bundesgesundheitsblatt darauf hinzuweisen, dass diese beiden Listen in der elektronischen Version auf der Website des UBA laufend aktualisiert werden.

Um Missverständnisse zu vermeiden und der Pluralität der Zertifizierungsstellen Rechnung zu tragen, sollte Abs. 7 der Vorbemerkung wie folgt formuliert werden:

„Die Möglichkeit der Zertifizierung der Beschichtungsverfahren und der ausführenden Fachfirmen *nach den einschlägigen Technischen Regeln der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e. V. (DVGW)* erhöht die hygienische Sicherheit zusätzlich.“

Um die Vereinbarkeit der Epoxidharzleitlinie mit den Anforderungen des Europäischen Binnenmarktes zu unterstreichen, sollte der Abschnitt 7.4 „Prüfbericht und Prüfzeugnis“ durch folgenden Abs. 2 ergänzt werden:⁶²⁸

„Prüfverfahren, Überwachungen und Zertifizierungen, die von Stellen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Türkei oder eines EFTA-Staates, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, erbracht werden, werden ebenfalls anerkannt, sofern die Stellen auf Grund ihrer Qualifikation, Integrität und technischen Ausstattung Gewähr dafür bieten, die Prüfung, Überwachung bzw. Zertifizierung gleichermaßen sachgerecht und aussagekräftig durchzuführen.“

628 Vgl. die entsprechenden Hinweise am Ende der Vorbemerkung des vom DIBt im April 2005 vorgelegten Entwurfs der Grundsätze zur Bewertung der Auswirkungen von Bauprodukten auf Boden und Grundwasser sowie am Ende des Vorwortes des vom DIBt im April 2005 vorgelegten Entwurfs der Grundsätze zur gesundheitlichen Bewertung von Bauprodukten in Innenräumen.

14.2 Ergänzung der TrinkwV 2001

Dieses Gutachten sollte klären, welche rechtliche Bedeutung die Epoxidharzleitlinie des Umweltbundesamtes für die Praxis hat. Die TrinkwV 2001 verweist auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Zur Ausfüllung dieses Rechtsbegriffs ist vor allem das Regelwerk der DVGW geeignet, das im hier relevanten Teil auch auf die Epoxidharzleitlinie verweist. Es fehlt für die Sanierung von Hausinstallationen mittels Epoxidharzbeschichtung aber an der nötigen Bewährung in der Praxis, so dass die Epoxidharzleitlinie nicht über das DVGW-Regelwerk eine allgemein anerkannte Regel der Technik geworden ist. Sie formuliert vielmehr den Stand von Wissenschaft und Technik und damit ein strengeres Anforderungsprofil als von der TrinkwV 2001 gefordert.

Daher haben wir untersucht, ob die Epoxidharzleitlinie eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift ist. Auch dies mussten wir verneinen. Daraus ergibt sich, dass die Epoxidharzleitlinie in der rechtlichen Praxis nur eingeschränkt von Bedeutung ist.

Wird der von der Epoxidharzleitlinie festgeschriebene Standard eingehalten, so sind damit die gesetzlichen Anforderungen als erfüllt anzusehen, weil sogar ein strengerer als der gesetzliche Standard eingehalten wird, der Stand der Technik.

Große Schwierigkeiten ergeben sich aber, wenn von Festsetzungen der Leitlinie abgewichen wird. Wegen der Unverbindlichkeit der Leitlinie kann allein aus deren Nichteinhaltung nicht auf einen Gesetzesverstoß geschlossen werden. Sofern aber Grenzwerte für gelistete Stoffe überschritten werden, kann auf die Leitlinie als Beweismittel im Prozess zurückgegriffen werden. Die Leitlinie bringt hier eine gewisse Erleichterung. Wenn nicht gelistete Stoffe verwendet werden, dann kann nicht auf die Leitlinie zurückgegriffen werden. Für die Vermutung, dass in der Leitlinie nicht gelistete Stoffe gesundheitsgefährdend sind, findet sich im Gesetz keine Stütze. In diesen Fällen ist deshalb im Prozess und auch schon vorher durch das jeweilige Gesundheitsamt ein entsprechender Nachweis zu führen.

Mit dieser Forderung werden die Gesundheitsämter freilich überfordert. Die Aufgabe des Umweltbundesamtes ist es ja u. a., die Gesundheitsämter in diesen Fragen zu unterstützen. Ohne eine Änderung der TrinkwV 2001 ist ein anderes Vorgehen aber nicht möglich. Die Grenzen der Auslegung und Rechtsanwendung wären überschritten, wenn man die Epoxidharzleitlinie als verbindlich behandeln würde. Eine Änderung der TrinkwV 2001 müsste für solche Fälle die Anwendbarkeit der Leitlinien des UBA vorsehen.

Wie könnte eine solche Änderung aussehen? § 4 Abs. 1 könnte wie folgt ergänzt werden:

„Wasser für den menschlichen Gebrauch muss frei von Krankheitserregern, genusstauglich und rein sein. Dieses Erfordernis gilt als erfüllt, wenn bei der Wassergewinnung, der Wasseraufbereitung und der Verteilung die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden und das Wasser für den menschlichen Gebrauch den Anforderungen der §§ 5 bis 7 entspricht. Sind für ein Verfahren oder die Verwendung eines Stoffes allgemein anerkannte Regeln der Technik nicht vorhanden, so sind statt dessen mindestens die entsprechenden Leitlinien des Umweltbundesamtes einzuhalten, die von der Trinkwasserkommission zu erarbeiten sind.“

Dies wäre mit Abstand die eleganteste Lösung. Denn dadurch werden die Leitlinien für alle Anforderungsbereiche relevant und zwar auch für den § 17. Zugleich steht diese Lösung im Einklang mit dem Konzept der allgemein anerkannten Regeln der Technik, der Stärkung der Privatinitiative. Dort, wo sich allgemein anerkannte Regeln der Technik durchgesetzt

haben, erübrigt sich eine staatliche Intervention. Wo das nicht der Fall ist, muss auf ein relativ hohes Anforderungsniveau abgestellt werden, um Risiken neuer Methoden/Technologien abfedern zu können. Das ist regelmäßig der Fall, wenn die Leitlinien den Stand der Technik repräsentieren.

14.3 Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes

Wegen der möglichen Grundrechtsrelevanz ihrer Arbeitsergebnisse sind an die Zusammensetzung der Trinkwasserkommission jedenfalls im Falle des § 4 Abs. 1 Satz 3 n. F. TrinkwV 2001 besondere Anforderungen zu stellen. Die Trinkwasserkommission ist als unabhängiges Expertengremium konzipiert, welches die Arbeit des UBA ergänzt und unterstützt. Ihre Mitglieder werden vom Bundesgesundheitsministerium im Benehmen mit dem Bundesumweltministerium sowie im Benehmen mit den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden berufen (§ 40 Satz 3 IfSG). Vertreter der beiden genannten Bundesministerien und des UBA nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen teil (§ 40 Satz 4 IfSG). Weitere Vertreter von Bundes- und Landesbehörden können daran teilnehmen (§ 40 Satz 5 IfSG). Nach der Neubesetzung im Februar 2002 gehören zu den 14 Mitgliedern der Trinkwasserkommission Regierungs- und Behördenvertreter, Naturwissenschaftler und Mediziner sowie Vertreter von Wasserversorgungsunternehmen. In diesem Gremium ist also nicht nur wissenschaftlicher und technischer, sondern auch politischer und wirtschaftlicher Sachverstand vertreten.

Diese Regelung ist auch im Vergleich zu anderen unabhängigen Kommissionen ergänzungsbedürftig. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist die Zusammensetzung präzise zu regeln, um zu gewährleisten, dass einerseits der einschlägige Sachverstand umfassend repräsentiert ist (Mediziner, Toxikologen, Ingenieure), andererseits alle betroffenen Interessen ausgewogen vertreten sind. Dazu gehören z. B. Vertreter von Wasserversorgungsunternehmen, Gesundheitsämtern, Industrieverbänden, technischen Regelsetzern, Prüfinstituten und Verbrauchern. Auch ist ausdrücklich festzulegen, dass die Kommissionsmitglieder und ihre Stellvertreter unabhängig und an Weisungen nicht gebunden sind. Als elementarer Bestandteil des Verfahrens ist außerdem das Beschlussverfahren festzulegen. In Frage kommt Beschlussfassung mit einer solchen qualifizierten Mehrheit, die offene Argumentationen begünstigt und Blockaden verhindert. § 40 IfSG ist in entsprechender Weise zu ergänzen. Als Vorbild kann dabei die Regelung zum Ausschuss für Gefahrstoffe in § 21 der Gefahrstoffverordnung dienen.

Literaturverzeichnis

- Arndt, G. 1979:* Die dynamische Rechtsnormverweisung in verfassungsrechtlicher Sicht – BVerfGE 47, 285, JuS 19, 784-789
- Asbeck-Schröder, C. 1992:* Der „Stand der Technik“ als Rechtsbegriff im Umweltschutzrecht, DÖV 45, 252-257
- Backherms, Johannes 1978:* Unzulässige Verweisung auf DIN-Normen, ZRP 11, 261 f.
- Baden, E. 1979:* Dynamische Verweisungen und Verweisungen auf Nichtnormen, NJW 28, 623-627
- Bales, Stefan / Baumann, Hans Georg / Schnitzler, Norbert 2003:* Infektionsschutzgesetz. Kommentar und Vorschriftensammlung, 2. Aufl., Stuttgart
- Battis, Ulrich / Gusy, Christoph 1988:* Technische Normen im Baurecht, Düsseldorf
- Beater, Axel 2002:* Unlauterer Wettbewerb, München
- Berg, Wilfried 1990:* Die behördliche Warnung – eine neue Handlungsform des Verwaltungsrechts?, ZLR 17, 565-576
- Bernstorff, S. Graf von 1994:* Musterbauordnung – Bauprodukte. Kommentar zu den aufgrund der Bauproduktenrichtlinie und des Bauproduktengesetzes in die Musterbauordnung neu aufgenommenen bzw. geänderten Vorschriften, Bonn
- Böckenförde, Dieter 1987:* Die Verwendung des Begriffs „Allgemein anerkannte Regeln der Technik“ und die Einbeziehung der DIN-Normen in das öffentliche Baurecht, insbesondere in die Bauordnungen der Länder, in: Normenausschuss Bauwesen im Deutschen Institut für Normung e. V. (Hrsg.), Die Regeln der Technik und die DIN-Normen im öffentlichen und zivilen Baurecht, Berlin/Köln, 29-39
- Böckenförde, Dieter 1991:* Rechtsetzung und technische Normen, in: Wilgard Schuchardt (Hrsg.), Technische Normen und Bauen. Kooperationsprinzip und staatliche Verantwortung: EG-Binnenmarkt und eine umweltfreundliche Stadtentwicklung als Herausforderung an die Baunormung, Berlin/Köln, 27-32
- Breuer, Rüdiger 1976:* Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR 101, 46-88
- Breuer, Rüdiger 1988:* Gerichtliche Kontrolle der Technik – Gegenpol zu privater Option und administrativer Standardisierung, NVwZ 7, 104-115
- Breuer, Rüdiger 1989:* Die internationale Orientierung von Umwelt- und Technikstandards im deutschen und europäischen Recht, UPR 9, 453-116
- Breuer, Rüdiger 1993:* Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, Berlin/New York
- Breuer, Rüdiger 1994:* Stand der Technik, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Aufl., Berlin, Sp. 1869-1882
- Breuer, Rüdiger 2004:* Öffentliches und privates Wasserrecht, 3. Aufl., München
- Brohm, Winfried 1997:* Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht, München
- Brugger, Winfried 1987:* Rechtsprobleme der Verweisung im Hinblick auf Publikation, Demokratie und Rechtsstaat, VerwArch 78, 1-44
- Brunner, Andreas 1991:* Technische Normen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel/Frankfurt

- Budde, Eckart 1974:* Die rechtliche Bedeutung der überbetrieblichen technischen Normen, DIN-Mitt. 53, 146-149
- Budde, Eckart 1975:* Normung und Kartellgesetz ergänzen sich, DIN-Mitt. 54, 420-422
- Budde, Eckart 1976:* Kartellrecht und DIN-Normen, DIN-Mitt. 55, 572-576
- Budde, Eckart 1980:* Die Begriffe „Anerkannte Regeln der Technik“, „Stand der Technik“ und „Stand von Wissenschaft und Technik“ und ihre Bedeutung, DIN-Mitt. 59, 738 f.
- Budde, Eckart / Reihlen, Helmut 1982:* DIN-Normen und Rechtsvorschriften, DIN-Mitt. 61, 439-442
- Bull, Hans Peter / Mehde, Veith 2005:* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Heidelberg
- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) 1990:* Bericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung und technische Normen“, Studienreihe, Bd. 71, Bonn
- Clemens, Th. 1976:* Die Verweisung von einer Rechtsnorm auf andere Vorschriften – insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit, AöR 111, 63-127
- Czychowski, Manfred / Reinhardt, Michael 2003:* Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. Kommentar, 8. Aufl., München
- Denninger, Erhard 1990:* Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht, Baden-Baden
- Detterbeck, Steffen 2005:* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl., München
- Di Fabio, Udo 1992:* Verwaltungsvorschriften als ausgeübte Beurteilungsermächtigung. Plädoyer für eine Neubestimmung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften im System der Rechtsquellen, DVBl. 107, 1338-1346
- Di Fabio, Udo 1994a:* Rechtsnatur und Rechtsprobleme der bauaufsichtlichen Einführung Technischer Baubestimmungen, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, 51-89
- Di Fabio, Udo 1994b:* Umweltschutz durch Bauproduktnormung. Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer im europäischen Normungs- und Konformitätssystem, DVBl. 109, 1269-1276
- Dieter, H.H. / Henseling, M. 2003:* Kommentar zur Empfehlung: Maßnahmewerte (MMW) für Stoffe im Trinkwasser während befristeter Grenzwert-Überschreitungen gem. § 9 Abs. 5-8 TrinkwV 2001, BGesBl. 46, 701-706
- Dilly, Peter / Welsch, Michael 2003:* Trinkwasserverordnung. Leitfaden zur Trinkwasserverordnung 2001 – Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. Text und Amtliche Begründung mit Erläuterungen für die Praxis, 3. Aufl., Stuttgart
- DIN 1982:* DIN (Hrsg.), Verweisung auf technische Normen in Rechtsvorschriften, DIN-Normungskunde, Bd. 17, Berlin/Köln
- Döbereiner, W. 1980:* Schallschutz im Hochbau: Regeln der Technik in Literatur und Rechtsprechung, BauR 11, 296-302
- Dombert, Matthias 2005:* Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Kreislaufwirtschaftsträger Bau zur rechtlichen Bedeutung von Mitteilungen und Beschlüssen der Länderarbeitsgemeinschaften am Beispiel der LAGA, Potsdam
- Dreier, Horst 2004:* Grundgesetz, Kommentar, Band I Artikel 1-19, 2. Aufl., Tübingen (zi-

tiert: *Dreier/Bearbeiter*)

- Dresenkamp, K. 1994:* Die allgemein anerkannten Regeln der Technik am Beispiel des Schallschutzes, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 241, 165-167
- EAS on Paper Interim Report:* The European acceptance scheme for construction products in contact with drinking water: EAS on Paper. Interim report of the RG-CPDW, November w001, accessible at
<<http://ec.europa.eu/enterprise/construction/internal/essreq/eas/easrep.htm>>.
- Eberstein, Hans Hermann 1987:* Einführung in die Grundsätze des sicherheitstechnischen Rechts, Heidelberg
- Ebsen, Ingwer 1984:* Fremdverweisungen in Gesetzen und Publikationsgebot, DÖV 37, 654-662
- Ehrnsperger, Renate / Misch, Wolfgang 2005:* Gesundheits- und Umweltkriterien bei der Umsetzung der EG-Bauprodukten-Richtlinie (BPR). Forschungsbericht 200 63 311, UBA-Texte 06/05
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut 1993:* Techniksteuerung im Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention und verbandlicher Selbstregulierung, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden, 393-421
- Ekardt, H.-P. / Löffler, R. 1991:* Regulierungsfunktionen technischer Normen in der Praxis der Bauingenieure, in: Wilgard Schuchardt (Hrsg.), Technische Normen und Bauen. Kooperationsprinzip und staatliche Verantwortung: EG-Binnenmarkt und eine umweltfreundliche Stadtentwicklung als Herausforderung an die Baunormung, Berlin/Köln, 43-56
- Erbguth, Wilfried 1989:* Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. Rechtsdogmatische Grundlagen einer originären Rechtserzeugung durch die Exekutive, DVBl. 104, 473-487
- Erdle, Helmut 2002:* Infektionsschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Landsberg
- Ernst, Werner 1973:* Rechtsgutachten zur Gestaltung des Verhältnisses der überbetrieblichen technischen Norm zur Rechtsordnung, DIN-Normenheft 1, Berlin/Köln/Frankfurt
- Europäische Kommission 2005:* Richtlinie 98/34/EG: Ein Instrument für die Zusammenarbeit zwischen Institutionen und Unternehmen zur Gewährleistung eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes. Leitfaden zum Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, Luxemburg
- Faßbender, Kurt 2001:* Neues zur Bindungswirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften – zugleich eine Anmerkung zu BVerwG, UPR 2001, 448, UPR 22, 15-19
- Fezer, Karl-Heinz (Hrsg.) 2005:* Lauterkeitsrecht. Kommentar zum Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG), München; Band 1: §§ 1-4; Band 2: §§ 5-22 (zitiert: *Fezer/Bearbeiter*)
- Fischer, Rudolf 1985:* Die Regeln der Technik im Bauvertragsrecht, Düsseldorf
- Gerhardt, Michael 1989:* Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, NJW 42, 2233-2240

- Giesberts, Ludger / Hilf, Juliane 1999:* EG-rechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften: Die LAGA-Abfallliste auf dem Prüfstand, UPR 19, 168-172
- Ginzky, Harald 2005:* Allgemein anerkannte Regeln der Technik und die Trinkwasserverordnung, Umweltmedizinischer Informationsdienst 1/2005, 15-18
- Glaeske, Gerd / Schefold, Dian (Hrsg.) 1988:* Positivliste für Arzneimittel: Projektergebnisse unter Berücksichtigung pharmakologischer, juristischer und ökonomischer Aspekte, Baden-Baden
- Grefen, Klaus 1997:* 40 Jahre technische Regelsetzung – Kommission Reinhaltung der Luft (KRdL) im VDI und DIN, Gefahrstoffe – Reinhaltung der Luft 57, 85-90.
- Gröschner, Rolf 1990:* Öffentlichkeitsaufklärung als Verwaltungsaufgabe, DVBl. 105, 619-629
- Grundlagen der Normungsarbeit 1995:* DIN (Hrsg.), Grundlagen der Normungsarbeit, DIN-Normenheft 10, 6. Aufl., Berlin/Wien/Zürich
- Gusy, Christoph 1994:* Die untergesetzliche Rechtssetzung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Koch, Hans-Joachim / Lechelt, Rainer (Hrsg.):* Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baden-Baden, 185-216
- Gusy, Christoph 1995:* Probleme der Verrechtlichung technischer Standards, NVwZ 14, 105-112
- Gusy, Christoph 2003:* Polizeirecht, 5. Aufl., Tübingen
- Halstenberg, Michael 2004:* Zur ordnungspolitischen Bedeutung der Europäischen Harmonisierung der Bauproduktenormen, DIBt-Mitteilungen 6/2004, 180-182
- Hametner, Christa 2004:* Zertifizierung von Bauprodukten in der Wasserversorgung auf europäischer Ebene (European Acceptance Scheme), GWF: Wasser – Abwasser 155, Nr. 13, S43-S45
- Harper, W.R. 2005:* The European Acceptance Scheme for construction projects in contact with drinking water – Status, CEN Construction Sector Network Conference; Prague, 25 – 26 April 2005
- Harte-Bavendamm, Henning / Henning-Bodewig, Frauke (Hrsg.) 2004:* Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG), München (zitiert: *Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig Bearbeiter*)
- Hefermehl, Wolfgang / Köhler, Helmut / Bornkamm, Joachim 2006:* Wettbewerbsrecht, 24. Aufl. (zitiert: *Hefermehl/Köhler/Bornkamm/Bearbeiter*)
- Heintzen, Markus 1990:* Staatliche Warnungen als Grundrechtsproblem, VerwArch 81, 532-556
- Henning, Klaus Jürgen 1980:* Wissenschaftliche Empfehlungen als Verwaltungsmittel am Beispiel der Kunststoffempfehlungen des Bundesgesundheitsamtes, BGesBl. 23, 125-130
- Hill, Hermann 1989:* Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften, NVwZ 8, 401-410
- Hömig, D. 1979:* Zur Zulässigkeit statischer Verweisungen des Bundesrechts auf nichtnormative Regelungen, DVBl. 94, 307-311
- Hufen, Friedhelm 2005:* Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl., München

- Iivonen, Outi / Kirchner, Doris 2005: Die Wesentliche Anforderung Nr. 3 „Hygiene, Gesundheit, Umweltschutz“ der Bauproduktenrichtlinie auf dem Weg der Harmonisierung, DIBt-Mitteilungen 6/2005, 188-195*
- Immenga, Ulrich / Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.) 1992: GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Kommentar, 2. Aufl., München*
- Ingenstau, Heinz / Korbion, Hermann / Hochstein, Reiner 1996: Verdingungsordnung für Bauleistungen: VOB, Teile A und B; DIN 1960/61 (Fassung 1996). Kommentar, 13. Aufl., Düsseldorf*
- Jansen, R. 1990: Regeln der Baukunst – Erfahrungen eines Gerichtssachverständigen, BauR 21, 555-560*
- Jarass, Hans D. 1999: Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, JuS 39, 105-112*
- Jasch, Erich 2005: Die Aufgaben des DIBt im Rahmen der europäischen Harmonisierung, DIBt-Mitteilungen 5/2005, 134-144*
- Karpen, Ulrich 1970: Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, Köln*
- Karpen, Ulrich 1976: Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Jürgen Rüdig (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin/Heidelberg/New York, 221-243*
- Kautz, Steffen 2000: Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften und ihre unterschiedliche Bindungswirkung, GewArch 46, 230-239*
- Koch, H. 1977: Informationen über den Stand der Technik durch technische Regelwerke, DIN-Mitt. 56, 633-638*
- Koch, Hans-Joachim 1986: Grenzen der Rechtsverbindlichkeit technischer Regeln im öffentlichen Baurecht, Düsseldorf*
- Koch, Hans-Joachim 1993: Die gerichtliche Kontrolle technischer Regelwerke im Umweltrecht. Ein Plädoyer gegen die Ausdehnung administrativer Letztentscheidungskompetenzen, ZUR 4, 103-108*
- Köhler, Ch. / Arneth, G. 1983: Rechte der Behörden bei der Normung, DIN-Mitt. 62, 153-155*
- Kopp, Ferdinand / Schenke, Wolf-Rüdiger 2005: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 14. Aufl., München*
- Kunert, Franz-Josef 1989: Normkonkretisierung im Umweltrecht, NVwZ 8, 1018-1022*
- Ladeur, Karl-Heinz 2000: Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften als Recht privatrechtlicher Kooperationsverhältnisse. Das Beispiel der gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten und die Perspektiven des Verwaltungsrechts der Informationsgesellschaft, DÖV 53, 217-227*
- Lamb, Irene 1995: Kooperative Gesetzeskonkretisierung, Verfahren zur Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards, Baden-Baden 1995*
- Leidinger, Tobias 1993: Hoheitliche Warnungen, Empfehlungen und Hinweise im Spektrum staatlichen Informationshandelns, DÖV 46, 925-935*
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard (Hrsg.) 2001: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München (zitiert: Lisken/Denninger/Bearbeiter)*
- Lübbe-Wolff, Gertrude 1989: Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 38, 2705-2712*

- Lübbe-Wolff, Gertrude 1991*: Verfassungsrechtliche Fragen der Normsetzung und Normkonkretisierung im Umweltrecht, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 6, 219-248
- Lukes, Rudolf 1968*: Überbetriebliche technische Normen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, in: *Wettbewerb als Aufgabe. Zehn Jahre Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, Bad Homburg/Berlin/Zürich, 147-186
- Lukes, Rudolf 1984*: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinheitlichung der unterschiedlichen unbestimmten Rechtsbegriffe im technischen Sicherheitsrecht, in: *Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Sicherheitstechnische Rechtsvorschriften im deutschen und europäischen Recht*, Bonn, 60-75
- Lutz, Holger 2005*: Die Koordinierungsstelle für die harmonisierte europäische Normung im Bereich der Bauproduktenrichtlinie im DIBt – Erfahrungen aus der bisherigen Normungsarbeit, *DIBt-Mitteilungen* 1/2005, 16-48
- v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.) 2005*: Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Artikel 1 bis 19, 5. Aufl., München (zitiert: *v.Mangoldt/Klein/Starck Bearbeiter*)
- Marburger, Peter 1979*: Die Regeln der Technik im Recht, Köln, Berlin, Bonn, München
- Marburger, Peter 1982a*: Die gleitende Verweisung aus der Sicht der Wissenschaft, in: *DIN (Hrsg.), Verweisung auf technische Normen in Rechtsvorschriften, DIN-Normungskunde*, Bd. 17, Berlin/Köln, 27-39
- Marburger, Peter 1982b*: Rechtliche Bedeutung sicherheitstechnischer Normung, in: *G. Hosemann (Hrsg.), Risiko – Schnittstelle zwischen Recht und Technik*, Berlin/Offenbach, 119-153
- Marburger, Peter, 1983*: Die haftungs- und versicherungsrechtliche Bedeutung technischer Regeln, *VersR* 34, 597-608
- Marburger, Peter 1991*: Formen, Verfahren und Rechtsprobleme der Bezugnahme gesetzlicher Regelungen auf industrielle Normen und Standards, in: *Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt*, Baden-Baden, 27-55
- Marburger, Peter / Gebhard, Thomas 1993*: Gesellschaftliche Umweltnormierungen, in: *Alfred Endres / Peter Marburger (Hrsg.), Umweltschutz durch gesellschaftliche Selbststeuerung. Gesellschaftliche Umweltnormierungen und Umweltgenossenschaften*, Bonn, 1-48
- Maurer, Hartmut 2004*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München
- Mehlhorn, H. 2003*: Die Pflichten des Wasserversorgungsunternehmens nach der Trinkwasserverordnung, in: *A. Grohmann, U. Hässelbarth, W.K. Schwerdtfeger (Hrsg.), Die Trinkwasserverordnung. Einführung und Erläuterungen für Wasserversorgungsunternehmen und Überwachungsbehörden*, 4. Aufl., Berlin, 59-73
- Metzmacher, F. 1992*: Neue DIN-Sicherheitsnormen als allgemeine Regeln der Technik. Besprechung des BGH-Urteils I ZR 234/89 vom 6. Juni 1991, *DIN-Mitt.* 71, 421 f.
- Meyer, T. R. (Hrsg.) 1979*: Gerätesicherheitsgesetz, Berlin
- Mohr, Peter Michael 1990*: Technische Normen und freier Warenverkehr in der EWG: Deutsche überbetriebliche Normen und ihre staatliche Rezeption als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gemäß Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag, Köln/Berlin/Bonn/München

- Moll, H.-G. 2003:* Die Regelungen für die Hausinstallationen nach der Trinkwasserverordnung, der AVBWasserV und der DIN 1988, in: A. Grohmann, U. Hässelbarth, W.K. Schwerdtfeger (Hrsg.), Die Trinkwasserverordnung. Einführung und Erläuterungen für Wasserversorgungsunternehmen und Überwachungsbehörden, 4. Aufl., Berlin, 75-81
- Morell, Klaus-Dieter 2004:* Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV): Ergänzbarer Kommentar, Berlin
- Müller-Foell, Martina 1987:* Die Bedeutung technischer Normen für die Konkretisierung von Rechtsvorschriften, Heidelberg
- Murswiek, Dietrich 1997:* Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe – Zur Wirtschafts- und Meinungslenkung durch staatliches Informationshandeln, DVBl. 112, 1021-1030
- Nicklisch, Fritz 1982a:* Technische Regelwerke und zulässige Abweichungen – am Beispiel der Druckbehälterverordnung, BB 33, 948-954
- Nicklisch, Fritz 1982b:* Wechselwirkungen zwischen Technik und Recht. Zur kontrollierten Rezeption wissenschaftlich technischer Standards durch die Rechtsordnung, NJW 35, 2633-2644
- Nicklisch, Fritz 1983:* Funktion und Bedeutung technischer Standards in der Rechtsordnung, BB 34, 251-269
- Nicklisch, Fritz 1984:* Rechtsvorschriften für Anlagen, Geräte und Stoffe – Bestandsaufnahme und kritische Würdigung. Anlagen unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts, Gewerberechts und Kernenergierechts, in: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Sicherheitstechnische Rechtsvorschriften im deutschen und europäischen Recht, Bonn, 14-25
- Nury, Jacques / Meijering, Tiem 2006:* EAS: European Acceptance Scheme, available at: <http://www.pvc4pipes.org/documents/files/PXII/sess9a/Nury.pdf>
- Oehmichen, Ulrich / Schmitz, Michaela / Seeliger, Per 2001:* Die neue Trinkwasserverordnung, Bonn
- Ossenbühl, Fritz 1967:* Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, DVBl. 82, 401-408
- Ossenbühl, Fritz 1986:* Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen, Köln
- Ossenbühl, Fritz 2002:* Rechtsquellen und Rechtsbindungen der Verwaltung, in: Hans-Uwe Erichsen / Dirk Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., Berlin, 133-227
- Pappler, Udo 2004:* Zertifizierung von Kunststoffrohren, Das CE- und das EAS-Zeichen, 18. Leobener Kunststoffkolloquium, zugänglich unter: http://www.ofi.co.at/pdf/publ_zert_kunststoffrohren200411.pdf
- Philipp, Renate 1989:* Staatliche Verbraucherinformationen im Umwelt- und Gesundheitsrecht, Köln/Berlin/Bonn/München
- Pütz, Rainer 2003:* Erhalt der Trinkwasserqualität in der Hausinstallation – Aufgaben für den Wasserversorger, GWF: Wasser – Abwasser 144, Nr. 13, S49-S56
- Rädel, Uta 2005:* Hat sich die Trinkwasserverordnung bewährt? Aus Sicht einer Gesundheitsbehörde, GWF: Wasser – Abwasser 146, Nr. 13, S14-S18

- Rath, Ch. Brendle, U. 1997:* Die Zukunft der Normung im Bauwesen. Analysen und Reformvorschläge, *BauR* 28, 575-590
- Reihlen, Helmut 1999:* Ergebnisse der 51. Ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN, *DIN-Mitt.* 78, 19-21
- Rengeling, Hans-Werner 1985:* Der Stand der Technik bei der Genehmigung umweltgefährdender Anlagen, Köln/Berlin/Bonn/München
- Rittstieg, Andreas 1982:* Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, Köln/Berlin/Bonn/München
- Rogmann, Achim 1998:* Die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften. Zur Rechtslage insbesondere im Wirtschafts-, Umwelt- und Steuerrecht, Köln/Berlin/Bonn/München
- Roßnagel, Alexander 1993:* Rechtspolitische Anforderungen an die verbandliche Techniksteuerung, in: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*, Berlin, 169-180
- Sachs, Michael (Hrsg.) 2003:* Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München (zitiert: *Sachs/Bearbeiter*)
- Sauter, H. 1975:* Kartellrecht und DIN-Normen, *DIN-Mitt.* 54, 201-206
- Schachtschneider, Karl Albrecht 1988:* Der Rechtsbegriff „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Atom- und Immissionsschutzrecht, in: Werner Thieme (Hrsg.) *Umweltschutz im Recht*, Berlin, 81-144
- Schellhoss, H.-W. 1986:* Dürfen technische Regelwerke von zwingenden Rechtsnormen abweichen?, *Bundesbaublatt* 35, 18-22
- Schmidt-Preuß, Matthias 1997a:* Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 56, 160-234
- Schmidt-Preuß, Matthias 1997b:* Normierung und Selbstnormierung aus der Sicht des Öffentlichen Rechts, *ZLR* 24, 249-267
- Schmidt-Preuß, Matthias 1998:* Private technische Regelwerke – Rechtliche und politische Fragen, in: Michael Kloepfer (Hrsg.), *Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich: Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz*, Berlin 105-118
- Schoch, Friedrich 1991:* Staatliche Informationspolitik und Berufsfreiheit, *DVBl.* 106, 667-674
- Schwerdtfeger, W.K. 2003:* Die Entwicklung der Rechtsnormen für Trinkwasser und ihre Verbindung mit den Regeln der Technik, in: A. Grohmann, U. Hässelbarth, W.K. Schwerdtfeger (Hrsg.), *Die Trinkwasserverordnung. Einführung und Erläuterungen für Wasserversorgungsunternehmen und Überwachungsbehörden*, 4. Aufl., Berlin, 15-24
- Schwierz, Matthias 1986:* Die Privatisierung des Staates am Beispiel der Verweisungen auf die Regelwerke privater Regelgeber im Technischen Sicherheitsrecht, Frankfurt/New York
- Seibel, Mark 2004a:* „Stand der Technik“, „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ und „Stand von Wissenschaft und Technik“, *BauR* 35, 266-274
- Seibel, Mark 2004b:* Die Bedeutung allgemeiner Verwaltungsvorschriften für die gerichtliche Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe, dargestellt am Beispiel des Standes der Tech-

- nik und der TA Luft, BauR 35, 1245-1251
- Sendler, Horst 1993*: Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht, UPR 13, 321-329
- Siegburg, Peter 1985*: Anerkannte Regeln der Bautechnik – DIN-Normen, BauR 16, 357-388
- Siegburg, Peter 1994*: Gewährleistung beim Bauvertrag, 3. Aufl., Köln
- Sodan, Helge 1987a*: Gesundheitsbehördliche Informationstätigkeit und Grundrechtsschutz, DÖV 40, 858-866
- Sodan, Helge 1987b*: Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem: dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Kunststoffkommission des Bundesgesundheitsamtes und der Transparenzkommission, Frankfurt a. M.
- Sparwasser, Reinhard / Engel, Rüdiger / Voßkuhle, Andreas 2005*: Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., Heidelberg
- Stefener, W. 1970*: DIN-Normen – Ihre Zulässigkeit nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Dissertation Münster
- Stelkens, Paul / Bonk, Heinz J. / Sachs, Michael 2001*: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München
- Strecker, A. 1982*: Rechtsfragen bei der Verknüpfung von Rechtsnormen mit technischen Normen, in: DIN (Hrsg.), Technische Normung und Recht, DIN-Normungskunde, Heft 14, Berlin/Köln, 43-58
- Teubner, Gunther 1971*: Standards und Direktiven in Generalklauseln, Frankfurt a. M.
- Traxler, Franz 1986*: Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs, Frankfurt/New York
- Traxler, Franz / Vobruba, Georg 1987*: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht? Zur Steuerungskapazität von neokorporatistischen Arrangements und reflexivem Recht, Zeitschrift für Soziologie 16, 3-15
- Uerpmann, Robert 2000*: Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im System staatlicher Handlungsformen, BayVBl. 131, 705-711
- Umweltbundesamt 2006*: Trink was – Trinkwasser aus dem Hahn. Gesundheitliche Aspekte der Trinkwasser-Installation. Informationen und Tipps für Mieter, Haus- und Wohnungsbesitzer, Dessau.
- Veit, Barbara. 1989*: Die Rezeption technischer Regeln im Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Problematik, Düsseldorf
- Voelzkow, Helmut 1993*: Staatliche Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung – Schlüssel für eine gesellschaftliche Techniksteuerung, in: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften, Berlin, 105-128
- Voelzkow, Helmut 1996a*: Private Regulierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung, Frankfurt/New York
- Voelzkow, Helmut 1996b*: Ist die technische Normung demokratisch? Anmerkungen zum Verhältnis von Staat und Verbänden in der technischen Normung aus demokratietheoretischer Perspektive, DIN-Mitt. 75, 193-200

- Vogel, Klaus / Martens, Wolfgang 1985: Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Aufl., Berlin/New York*
- Vygen, Klaus 1997: Bauvertragsrecht nach VOB und BGB: Handbuch des privaten Baurechts vom Abschluß des Bauvertrages über die Bauausführung, Abnahme und Abrechnung mit Nachträgen bis zur Gewährleistung und Kündigung des Bauvertrages nach der VOB 1996, 3. Aufl., Wiesbaden/Berlin*
- Werle, Raymund 1993: Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung?, in: Herbert Kubicek / Peter Seeger (Hrsg.), Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften, Berlin, 129-142*
- Werner, Ulrich / Pastor, Walter 1995: Baurecht von A-Z: Lexikon des öffentlichen und privaten Baurechts, 6. Aufl., Köln*
- Werner, Ulrich / Pastor, Walter 1999: Der Bauprozess. Prozessuale und materielle Probleme des zivilen Bauprozesses, 9. Aufl., Düsseldorf*
- Wimmer, Raimund 1989: Ein Blauer Engel mit rechtlichen Macken. Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein öffentliches Umweltzeichen, BB 44, 565-571*
- Winckler, Rudolf 1984: Rechtsvorschriften für Anlagen, Geräte und Stoffe – Bestandsaufnahme und kritische Würdigung. Materialien und Geräte unter besonderer Berücksichtigung des Gerätesicherheitsgesetzes, der 2. DurchführungsVO zum EnWG und der Niederspannungsrichtlinie, in: Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.), Sicherheitstechnische Rechtsvorschriften im deutschen und europäischen Recht, Bonn, 26-44*
- Wolf, Joachim 1992: Die Kompetenz der Verwaltung zur „Normsetzung“ durch Verwaltungsvorschriften, DÖV 45, 849-860*
- Wolf, Rainer 1986: Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes, Opladen*
- Wolfensberger, Hanno 1978: Die anerkannten Regeln der Technik („Baukunst“) als Rechtsbegriff im öffentlichen Recht, DIN-Normungskunde, Bd. 11, Berlin/Köln*
- Zängl, S. 1986: Rechtsverbindlichkeit technischer Regeln (Normen) im Baurecht, BayVBl. 117, 353-360*