

Regelbildung durch Private

Iris Eisenberger

1. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jahr 2001 findet sich folgende etwas unverständlich formulierte Aussage: „Koregulierung kombiniert bindende Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen.“ Konzeptionell ist damit das Phänomen privater Regelsetzung im europäisierten Verwaltungskontext gemeint. Beispiele dafür gibt es zahllose: etwa private Regelsetzung im Kontext des Produktrechts, des Umweltrechts oder der öffentlichen Daseinsvorsorge. Trotz inhaltlicher und struktureller Unterschiede in den einzelnen Regelungsbereichen lässt sich im europäisierten Verwaltungskontext eine Standardform privater Regelbildung herausarbeiten.

2. Typische Merkmale privater Regelbildung im europäischen Verwaltungskontext lassen sich anhand harmonisierter Normen im Produktrecht und bei Netzkodizes im Energierecht darstellen. Im ersten Fall erarbeiten private Europäische Normungsinstitutionen (CEN, Cenelec und ETSI) im Auftrag der Europäischen Union Qualitätsvorschriften für Produkte, Produktionsprozesse oder Dienstleistungen – sog harmonisierte Normen. Diese Qualitätsvorschriften spielen dann eine zentrale Rolle bei der Marktzulassung einzelner Produkte, Produktionsprozesse oder Dienstleistungen. Im zweiten Fall erarbeiten die in einem europäischen Netzwerk zusammengeschlossenen europäischen Netzbetreiber (ENTSO-E und ENTSO-G) im Auftrag der Europäischen Kommission Verhaltensvorschriften für die Marktteilnehmer – sog Netzkodizes. Netzkodizes bilden die zentrale Grundlage für einen technisch ausgereiften Betrieb und diskriminierungsfreien Zugang zu den Übertragungsnetzen und Fernleitungen.

3. Bei privater Regelbildung im europäischen Verwaltungskontext ist die für das innerstaatliche Recht entwickelte Grenze zwischen Staat und Privat besonders schwierig zu ziehen. Mithilfe der in der österreichischen Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelten Kategorien – etwa Beleihung oder Verwaltungshilfe – lassen sich die im Kontext europäischer Verwaltung auftretenden Phänomene weder beschreiben noch einordnen. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich sowohl auf Akteurs- als auch auf der Handlungsformenebene.

4. Probleme bei der Grenzziehung und der Einordnung einzelner Akteure und Handlungen treten insbesondere dann auf, wenn – wie etwa im Produkt-, aber auch im Energierecht – anglo-amerikanische und kontinentaleuropäische Regelungskonzepte aufeinandertreffen. Das anglo-amerikanische Modell der Produktzulassung ist dabei primär marktwirtschaftlich orientiert und stützt sich auf in erster Linie privatrechtlich organisierte Standardisierung, Zertifizierung und Akkreditierung. Das kontinentaleuropäische Modell der Produktzulassung setzt demgegenüber auf gesetzliche und private Standardsetzung samt verwaltungsbehördlicher ex ante und ex post Kontrolle. Treffen die beiden Modelle aufeinander, wie etwa bei der Produktregulierung nach dem neuen Ansatz der Europäischen Union, kommt es regelmäßig zu Einordnungs- und Zuordnungsschwierigkeiten.

5. Anhand der beiden Beispiele (harmonisierte Normen und Netzkodizes) lässt sich zeigen, dass die private Regelsetzung trotz diverser Unterschiede strukturell ähnlich ist und auf ein gemeinsames Standardmodell reduzierbar ist. Gemeinsamkeiten bestehen etwa im stark gesetzlich vorgegebenen Rahmen und in der Vielfältigkeit der mitwirkenden Akteure.

6. Aus all dem folgt, dass die lineare oder stufenbauorientierte Beschreibungsform nur bedingt geeignet ist, die komplexen Regelungszusammenhänge abzubilden. Selbst das an der Governance-Forschung orientierte von den Veranstaltern eingesetzte Dreiecksmodell (Staat – mitwirkender Privater – Dritter) erweist sich für die Abbildung privater Regelbildung im europäischen Verwaltungskontext als unterkomplex. Weder die Fülle der mitwirkenden Akteure, noch die Hybridität einzelner Akteure oder (Rechts)Akte lässt sich damit beschreiben.

7. Ein noch weiter greifendes Netzwerk an Akteuren und (Rechts)Akten würde die Wirklichkeit zwar zweifelsohne besser abbilden; Probleme der demokratischen Legitimation oder des Rechtsstaates würden damit aber auch nicht gelöst.