

(offgang)  
Hans-W. Micklitz

INTERNATIONALES PRODUKTSICHERHEITSRECHT

VORÜBERLEGUNGEN

ZERP-DP 1/89

Bremen im Mai 1989

## G L I E D E R U N G

- I. Problemstellung und Forschungsabsicht
- II. Stand der Forschung zum Internationalen Wirtschaftsrecht
  1. Diskussion der Theorien zum Internationalen Wirtschaftsrecht
  2. Forschungsperspektiven
- III. Stand der eigenen Vorarbeiten: Internationalisierung der Produktsicherheitsregulierung
  1. Rechtsparadigmen
  2. Formen und Instrumente der Internationalen Sicherheitsregulierung
  3. Rechtsqualität, Normhierarchie und Nivevau der Sicherheitsregulierung
  4. Zur Rolle von Internationalen Organisationen, Staaten und Verbänden im Prozeß der Sicherheitsregulierung
  5. Zum Stand der Internationalen Regulierung von Produktsicherheit
- IV. Vorüberlegungen zu einer Theorie des Internationalen Produktsicherheitsrechts
  1. Internationales Produktsicherheitsrecht als eigenständiges Rechtsgebiet im Internationalen Wirtschaftsrecht
  2. Zur Strukturierung des Internationalen Produktsicherheitsrechts im Spannungsfeld von Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung
  3. Normative Orientierungen des Internationalen Produktsicherheitsrechts
- V. Abgrenzendes Produktsicherheitsrecht
  1. Außenwirtschaftsrecht und Exportregulierung
  2. Außenwirtschaftsrecht und Völkerrecht
  3. Auswirkungen eines Regelungsgefälles zwischen nationalen Export- und Importbestimmungen
  4. Direktwirkung des abgrenzenden Produktsicherheitsrechts für Unternehmen und Umwelt- bzw. Verbraucherorganisationen
- VI. Harmonisierendes Produktsicherheitsrecht

1. Zur Verschränkung des Internationalen Produktsicherheitsrechts mit dem GATT-Vertrag
2. Harmonisierung der Marktzutrittsrechte
3. Vermarktungsbeschränkungen
4. Harmonisierung der Nachmarktkontrolle

## I. Problemstellung und Forschungsabsicht

Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges läßt sich ein Prozeß der Internationalisierung von Produktsicherheit beobachten, der zwar in seiner jeweiligen Ausprägung abhängig ist von vorherrschenden Rechtsparadigmen, der sich aber ungeachtet aller Schwankungen durchsetzt. Wachsende internationale wirtschaftliche Interdependenz und Kooperation lassen es nicht mehr zu, die Regulierung von Produktsicherheit als lediglich nationale Aufgabe zu begreifen<sup>1</sup>. Internationale Standards zur Regulierung von Produktsicherheit werden notwendig, um die Freiheit des Warenverkehrs sicherzustellen. Nur eine "internationale Rechtsverfassung zur Regulierung des freien Warenverkehrs" kann garantieren, daß sich unterschiedliche nationale Gesetze zur Regulierung von Produktsicherheit nicht zu Handelshemmnissen auswachsen.

Eine solche Rechtsverfassung zeichnet sich in Umrissen bereits ab. So überlagert Produktsicherheitsregulierung heutzutage traditionelle Rechtskonzepte zur Steuerung des internationalen Warenverkehrs. Es entstehen neue Instrumente der internationalen Regulierung in einer neuen Rechtsform, die darauf abzielen, den Verkehr mit Arzneimitteln, Chemikalien, Pestiziden, Konsumgütern, vor allem aber auch Abfällen nicht mehr allein unter ökonomischen Allokationskriterien, sondern auch unter einer Schutzzieldperspektive zu definieren. Gesundheits-, sicherheits- und umweltpolitisch motivierte Warenverkehrsregeln übernehmen eine Vorreiterfunktion für die bislang sehr viel weniger entwickelten internationalen Anstrengungen, auch den Prozeß der Herstellung jener Konsumgüter internationalen Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltstandards zu unterwerfen. Gleichzeitig und parallel zur Ausprägung internationaler Standards, vielleicht nicht in der gleichen Intensität, aber doch deutlich spürbar, werden erste Ansätze der Regulierung des

---

<sup>1</sup> N.Horn, *RabelsZ* 44 (1980), 423 ff Die Entwicklung des Internationalen Wirtschaftsrechts durch Verhaltensrichtlinien - Neue Elemente eines internationalen ordre public

Verfahrens sichtbar, innerhalb dessen Konflikte um die Produktsicherheit ausgetragen werden<sup>2</sup>. Diesen Prozeß der Konstituierung einer Rechtsverfassung in seiner doppelten Erscheinungsform - materiellrechtliche Standards und prozeßrechtliche Verfahren - für den ungehinderten Warenaustausch nachzuzeichnen, bildet das zentrale Anliegen des Forschungsprojekts.

Der Begriff Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr ist mit Bedacht gewählt. Er soll einerseits signalisieren, daß rechtsstaatliche Garantien geschaffen werden, zum Wohl des ungehinderten Warenverkehrs und zum Schutze der Menschen und der Umwelt. Er soll andererseits aber auch verdeutlichen, daß die Entwicklung einer Rechtsverfassung für den freien internationalen Warenverkehr in den Kontext der Diskussion um eine Weltwirtschaftsverfassung gehört. Sicher beleuchtet die gestellte Frage nach der Notwendigkeit einer Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr nur einen Teilausschnitt der Sachfragen, die die Diskussion um die Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsverfassung bestimmen. Dennoch tauchen aus der Regulierungsperspektive identische Schwierigkeiten auf. Hier wie dort geht es darum, welche internationalen Regulierungsmechanismen entwickelt werden müssen, um ein konstruktives Nebeneinander der verschiedenen Wirtschaftsordnungen zu ermöglichen. Gerade die Notwendigkeit einer Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr zeigt aber, daß eine Polarisierung - hier die Verfechter eines staatsinterventionistischen Modells, dort die Verteidiger einer marktwirtschaftlich konzipierten Weltwirtschaftsverfassung - wenig hilfreich ist. Denn mit der Internationalisierung der Regulierung von Produktsicherheit sind Prozesse in Gang gekommen, die sich mit einer interventionistisch konzipierten Regulierungsperspektive nur noch bedingt einfangen lassen. Da sich auf der Weltebene keine "staatlichen Akteure" finden, die verbindliche Standards festlegen können, mußte sich die Regulierung von Produktsicherheit international ihre eigenen Bahnen schaffen. Die so entstandenen Regulierungsansätze weisen mit nationalen Modellen zur Regulierung von Produktsicherheit nur noch begrenzt Gemeinsamkeiten auf.

---

<sup>2</sup> die Zweigleisigkeit des Prozesses wird näher dargestellt in Teil II Stand der Vorarbeiten

Doch jenseits einer Regulierungs-/Deregulierungsperspektive mehrten sich die Anzeichen, daß die Entwicklung einer Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr nicht nur notwendig ist, um den ungehinderten Warentausch sicherzustellen und die Bürger und die Umwelt zu schützen, sondern gerade auch, um die Akzeptanz der den Produkten inhärenten Risiken weltweit zu garantieren. Wirtschaftsunternehmen unterstützen nach anfänglichem Zögern die Internationalisierung. Sie haben verstanden, daß eine möglichst internationale Regulierung von Produktsicherheit auch ihnen nützt<sup>3</sup>. Diese bleibt "Regulierung", aber nicht notwendig als gegen die Interessen der Wirtschaft gerichtete "Intervention". Konflikte zwischen den beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und den Staaten, namentlich um das Niveau der zu garantierenden Sicherheit, sind nicht ausgeschlossen. Nur bietet die Internationalisierung von Produktsicherheit die Chance, das in den Industrieländern entwickelte - und partiell gescheiterte - klassische Regulierungsmodell fortzudenken und mit den Herausforderungen der "Risikogesellschaft" zu verbinden.

## II. Stand der Forschung zum Internationalen Wirtschaftsrecht

Die theoretische Verortung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts hat mit einer doppelten Schwierigkeit zu kämpfen: Internationales Produktsicherheitsrecht will sich als Rechtsgebiet konstituieren, was schon eine Aufgabe für sich ist, und muß dies tun in Abgrenzung zu einem Rechtsgebiet, das selbst noch um seine letzte Anerkennung ringt: dem Internationalen Wirtschaftsrecht. Und doch soll versucht werden, den Nachweis darüber zu erbringen, daß das Internationale Produktsicherheitsrecht seinen theoretischen Bezugsrahmen letztlich im Internationalen Wirtschaftsrecht findet. Internationales Produktsicherheitsrecht will eine Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr konstituieren. Das kann nur geschehen als Teil oder im Kontext einer Weltwirtschaftsverfassung, die gerade auch eine Verfassung für den

<sup>3</sup> diesen Gedanken versucht U.Beck Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt a.M., 1989, zur Begründung einer neuen Gesellschaftstheorie nutzbar zu machen

Warenverkehr benötigt. Ist damit der wirtschaftsverfassungsrechtliche Bezug hergestellt, so liegt es nahe, Internationales Produktsicherheitsrecht als Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts zu begreifen. Denn es regelt gerade nicht allein den Schutz der Bürger vor gesundheitlichen Risiken oder den Schutz der Umwelt, es greift vielmehr auch ein in die Warenaustauschbeziehungen von Staaten und von privaten Unternehmen. So gesehen zählt das Internationale Produktsicherheitsrecht sicherlich nicht zum traditionellen Kernbestand des Internationalen Wirtschaftsrechts, dennoch gehören die dort diskutierten theoretischen Vorstellungen in den Kontext des Internationalen Produktsicherheitsrechts.

## 1. Diskussion der Theorien des Internationalen Wirtschaftsrechts

Internationales Wirtschaftsrecht dürfte als Disziplin nunmehr etabliert sein<sup>4</sup>, doch ist bis heute ungeklärt, welche Rechtsquellen dem Internationalen Wirtschaftsrecht zuzurechnen sind. Traditionelle Ansätze folgten einer systematischen Einteilung in Rechtsgebiete wie Völkerrecht, Außenwirtschaftsrecht, Kollisionsrecht, Privat- und Handelsrecht. Für ein "Internationales Wirtschaftsrecht" ist in dieser Systematisierung kein Platz, da es mehrere Rechtsquellen gleichzeitig berührt. Durchzusetzen scheinen sich jedoch Konzepte, die Internationales Wirtschaftsrecht aus der Einheit des *Regelungsgegenstandes* definieren<sup>5</sup>. Doch damit ist nur sehr bedingt Klarheit eingetreten. So schreibt Ch.Joerges in seinen historisch angelegten "Vorüberlegungen zu einer Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts": "Es kennzeichnet die gegenwärtige Lage, daß nicht einmal eine konsensfähige begriffliche Abgrenzung des "Internationalen Wirtschaftsrechts" verfügbar ist<sup>6</sup>. An diesem Befund hat sich kaum etwas geändert, obwohl seither eine

<sup>4</sup> vorsichtig zustimmend nun auch O.Sandrock ZHR 152 (1988), 66-87, Internationales Wirtschaftsrecht durch "konsensuale Wirtschaftsregulierung" zugleich Besprechung von E. Schanze Investitionsverträge im internationalen Wirtschaftsrecht, Studien zum Internationalen Rohstoffrecht, Bd. 9, Frankfurt a.M.

<sup>5</sup> so P.Behrens, *RabelsZ* 50 (1986), 483 ff Elemente eines Begriffs des Internationalen Wirtschaftsrechts, 484

<sup>6</sup> *RabelsZ* 43 (1979), 6ff, 7

ganze Reihe international wirtschaftsrechtlicher Arbeiten vorgelegt wurde, die sich auch mit den Schwierigkeiten einer theoretisch konsistenten Begründung des Gegenstandes des Internationalen Wirtschaftsrechts befassen.

Der Grundkonflikt, der eine Einordnung erschwert und der auch für die Verortung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts bestimmend ist, ist seit Ausgang des letzten Jahrhunderts jedenfalls in den westlichen Industrieländern derselbe geblieben. Die Konstitutierung eines sich ausbildenden Wirtschaftsrechts als selbständige Rechtsdisziplin verträgt sich nur schwer mit den traditionellen Kategorien des Privat- und des öffentlichen Rechts. Tatsache ist jedoch, daß der Staat zunehmend in die Wirtschaft regulierend eingreift, nicht nur die Ordnungsbedingungen des Marktgeschehens definiert, sondern materielle Standards setzt, die den Handlungsspielraum der Wirtschaftssubjekte beschränken<sup>7</sup>. Die Konzeptionalisierung eines Wirtschaftsrechts, das die Rechtsbeziehungen der Wirtschaftssubjekte regelt, ist deshalb untrennbar ver- schränkt mit den Leitideen über die tatsächliche oder anzustrebende Wirtschaftsverfassung eines Landes bzw. im internationalen Recht mit der Verfassung der Weltwirtschaft. Die jeweilige Begriffsbildung bzw. die Konzeption dessen, was unter Internationalem Wirtschaftsrecht zu verstehen ist, ist so geknüpft an ein bestimmtes Vorverständnis über die Aufgaben des Staates zur Regulierung der Wirtschaft.

Eben diese Ausgangslage determiniert auch die Rahmenbedingungen für die Entstehung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts. Die Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr zeichnet sich noch durch ein Regulierungsmodell aus, in dem die Staaten lediglich die Rahmenbedingungen setzen, um einen ungehinderten Warenaustausch zu garantieren. Sicherheit wird, wenn überhaupt als eine Domäne nationalstaatlicher Verantwortlichkeit gesehen, nicht aber als ein notwendiger, aktiv zu gestaltender Teil einer internationalen Rechtsverfassung. Anders gesprochen: Internationales Produktsicherheitsrecht verlangt ein Bekenntnis gerade

---

<sup>7</sup> in historischer Perspektive für die Bundesrepublik Deutschland G. Brügge-  
meier, Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus, Band 1 Frank-  
furt a.M. 1977, Band 2 Frankfurt a.M. 1979

auch der Industriestaaten zu notwendigen, supranational koordinierten Absprachen über eine Rechtsverfassung, die mehr schafft als bloße Allokation der Güter. Deshalb erscheint es angebracht, die Theorien des Internationalen Wirtschaftsrechts in ihrem wirtschaftsverfassungsrechtlichen Kontext zu untersuchen. Als Orientierung dienen ökonomische Theorien über das Wirtschaftssystem.

(1) W.Fikentscher<sup>8</sup>, der den Ausdruck Internationales Wirtschaftsrecht vermeidet und statt dessen von Weltwirtschaftsrecht spricht, baut seine Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts auf dem Ordoliberalismus auf<sup>9</sup>. Er definiert Internationales Wirtschaftsrecht als den "Inbegriff der rechtserheblichen Normen, die die Freiheit des Zuordnungswechsels und die Zuordnung wirtschaftlicher Güter in allgemeinen Grundsätzen und durch globale oder spezielle Eingriffe regeln, um eine nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Gerechtigkeit ausgewogene Selbst-Entfaltung und -Versorgung der Wirtschaftsbürger im Rahmen einer gesetzten Wirtschaftsverfassung zu gewährleisten". Wirtschaftsrecht verbleibt so als Verträglichkeitschranke vorausgesetzten privaten Wirtschaftshandelns<sup>10</sup>. Weltwirtschaftsrecht kann sich in diesem Ökonomie-theoretischen Rahmen nur auf die Ordnungsaufgaben der Staaten beziehen, die Grundbedingungen für den Aufbau einer Wettbewerbswirtschaft zu schaffen. Internationales Wirtschaftsrecht ist ganz im Sinne der amerikanischen, von Schwarzenberger<sup>11</sup> begründeten Tradition "Wirtschaftsvölkerrecht".

Eine Rechtsverfassung zur Garantie des freien Warenverkehrs wäre mit W.Fikentscher Teil des "Weltwirtschaftsrechts". Nur müßte sich eine solche Rechtsverfassung darauf beschränken, den Rahmen für eine effiziente Allokation der Güter zu definieren. Es verträge sich nicht mit einem solchermaßen konzeptionierten Weltwirtschaftsrecht, auch international verbindliche Standards über die

<sup>8</sup> Wirtschaftsrecht, Band I Weltwirtschaftsrecht, Europäisches Wirtschaftsrecht, München 1983, 1

<sup>9</sup> etwa W.Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2.Auflage 1952, 167ff; dargestellt bei Ch.Joerges op.cit. 29ff; ähnlich Schanze op.cit 24

<sup>10</sup> E.Schanze op.cit. 24

<sup>11</sup> Recueil des Cours 117 (1966)I, 1ff, The Principles and Standards of International Economic Law; Darstellung bei E.Schanze op.cit.23

Produktsicherheit zu setzen. Doch schließt sich eine weitere Konsequenz an: Eine Rechtsverfassung des freien Warenverkehrs könnte die Aktivitäten der privaten Wirtschaftssubjekte nicht miterfassen, sie bliebe ganz auf die öffentlich-rechtlichen Befugnisse zur Definition der Bedingungen des freien Warenverkehrs beschränkt. Private Rechtsbeziehungen bleiben in W.Fikentschers theoretischem Gebäude vom staatlichen Wirtschaftsrecht getrennt. Notwendig wird in einer solchen Perspektive das Internationale Privatrecht ebenso wie das Internationale Verwaltungsrecht<sup>12</sup> aus dem Gegenstandsreich des Internationalen Wirtschaftsrechts - oder bei W.Fikentscher des Weltwirtschaftsrechts - ausgegrenzt.

W.Fikentscher signalisiert allerdings Offenheit, soweit es um die Rechtsquellen geht, auf die er für den Aufbau einer Weltwirtschaftsverfassung rekurriert. Das kann nicht verwundern, denn es erscheint schwer vorstellbar, daß die Staaten der Welt sich auf eine völkerrechtliche Konvention einlassen, die eine verbindliche Weltwirtschaftsverfassung definiert. So rückt für W.Fikentscher der Richtlinienkodex der U.N. gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 12.5.1980 in den Mittelpunkt seiner Konzeption<sup>13</sup>. Diesem Denkanatz kommt für das Internationale Produktsicherheitsrecht zentrale Bedeutung zu. Denn auch hier geht es weniger um völkerrechtliche Konventionen, in denen die moderne Rechtsverfassung des freien Warenverkehrs Gestalt annimmt, als vielmehr um Verhaltensrichtlinien zur Regulierung von Teilaspekten der Produktsicherheit, mit denen sich die Staaten vorsichtig an ein international dimensioniertes Produktsicherheitsrecht herantasten<sup>14</sup>.

(2) Einen Kontrapunkt zu allen von ordoliberalen Vorstellungen geprägten Konzeptionen eines Internationalen Wirtschaftsrechts bilden jene Theorieansätze, die ihre Orientierung aus der Diagnose einer in den westlichen Industrieländern vorherrschenden "Mixed-

<sup>12</sup> siehe im Anschluß an K.Neumayer, der diesen Denkanatz repräsentativ ausarbeitete, vor allem K.Vogel Der internationale Anwendungsbereich der Verwaltungsnorm, 1965

<sup>13</sup> I 1983, IX; dazu E.Schanze op.cit. 25; in diesem Sinne zuvor schon H.-J.Mestmäcker, dazu Ch.Joerges op.cit. 32ff

<sup>14</sup> Nähers zur Bedeutung der Verhaltensrichtlinien im Produktsicherheitsrecht unter III.

Economy" ableiten<sup>15</sup>. Sie bieten denn auch für die Konstituierung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts als Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts oder, anders gesprochen, für die Entwicklung einer Rechtsverfassung des internationalen Warenverkehrs als Teil einer modernen Weltwirtschaftsverfassung ganz andere Perspektiven. Erstmals hat G.Erler die von der Mixed-Economy diagnostizierten Interdependenzen von Staat und Wirtschaft zum Ausgangspunkt eines Versuchs gemacht, den Gegenstandsbereich des Internationalen Wirtschaftsrechts zu begründen<sup>16</sup>. G.Erler räumt nicht nur mit der Vorstellung auf, daß Internationales Wirtschaftsrecht notwendig Wirtschaftsvölkerrecht sei, weil die gegenseitige Durchdringung von Staat und Markt den Prämissen des ordoliberalen Modells zuwiderlaufe, er verweist auch auf die Wechselwirkung von Landesrecht und Völkerrecht im Bereich der Außenwirtschaft. Dem Internationalen Wirtschaftsrecht sind dann das Völkerrecht, das Außenwirtschaftsrecht und das Wirtschaftskollisionsrecht zuzuschlagen. G.Erlers Konzeption war bahnbrechend für die Konstituierung eines Internationalen Wirtschaftsrechts, hat aber in der Theoriediskussion nicht schulbildend gewirkt. Lediglich P.Fischer beruft sich in seinen Überlegungen zum Gegenstand des Internationalen Wirtschaftsrecht explizit auf die Vorarbeiten von G.Erler<sup>17</sup>.

Man hätte erwarten können, daß die Diskussion um eine "Neue Weltwirtschaftsordnung" ihren Niederschlag in der Neubegründung einer Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts findet. Denn mit der Neuen Weltwirtschaftsordnung sollte ja gerade eine gemeinsame Wirtschaftsverfassung für die Industrieländer und die Entwicklungsländer geschaffen werden. Die Idee einer Neuen Weltwirtschaftsordnung bricht sich nach wie vor an den Vorstellungen einer

---

<sup>15</sup> dazu H.-J.Mertens/Ch.Kirchner/E.Schanze Wirtschaftsrecht Hamburg 1978, speziell zum Verhältnis Wirtschaftsrecht und Internationale Wirtschaftsordnung, 280ff; für Ch.-P. Müller-Graff dagegen handelt es sich um einen "Nebelwort", Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 28 in derselbe, und M.Zuleeg - Staat und Wirtschaft in der EG, Kolloquium zum 65. Geburtstag von B.Börner, 1988

<sup>16</sup> Grundprobleme des Internationalen Wirtschaftsrechts, Göttingen 1956; dazu Ch.Joerges op.cit. 27 ff und E.Schanze 22ff

<sup>17</sup> German Yearbook Int. L. 1976, 143ff, Das Internationale Wirtschaftsrecht, Versuch einer Systematik, 152

ordoliberalen Wirtschaftsverfassung<sup>18</sup>. Sie hätte den Boden für eine Rechtsverfassung des internationalen Warenverkehrs schaffen können, in der auch Platz für den Umweltschutz und den Gesundheitsschutz gewesen wäre. Nur wurde, soweit ersichtlich, nicht der Versuch unternommen, eine Brücke zu schlagen von der Neuen Weltwirtschaftsordnung zur Rolle und Funktion der Wirtschaftssubjekte innerhalb einer modernen Weltwirtschaftsverfassung. Das zeigt sich insbesondere in der Diskussion um die Verhaltensrichtlinien für multinationale Konzerne<sup>19</sup>. Die Verfechter einer solchen Regulierung denken sich multinationale Konzerne als para-staatliche Organisationen, nicht aber als Wirtschaftssubjekte, die auch privatrechtlichen Regeln unterliegen. Rechtlich finden solche Überlegungen ihren Niederschlag in vereinzelt gebliebenen Versuchen, multinationale Konzerne als Subjekte des Völkerrechts anzuerkennen<sup>20</sup>. Insofern mag man resümierend feststellen, daß die Diskussion um eine Neue Weltwirtschaftsordnung sich in einer intensivierten Auseinandersetzung um den Gegenstandsbereich und die Rahmenbedingungen des Wirtschaftsvölkerrechts erschöpft<sup>21</sup>. Die entscheidenden Impulse zur Neubegründung einer Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts gingen jedoch von der Internationalisierung des nationalen Wirtschaftsrechts aus.

Spuren haben die Umwälzungen in der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland in den Rechtsgebieten hinterlassen, die mit G.Erler dem Internationalen Wirtschaftsrecht zugeschlagen werden können, dem Internationalen Privatrecht und dem Internationalen Verwaltungsrecht. Die gegenseitige Durchdringung von Wirtschaftsrecht und Privatrecht fand in der Lehre von der Sonderan-

---

<sup>18</sup> dazu W.Fikentscher op.cit. 116ff, 124ff

<sup>19</sup> das zeigt sich gerade bei den Nicht-Staatlichen Organisationen, die in ihrer Politik immer versucht haben, multinationalen Konzernen quasi-staatliche Pflichten aufzuerlegen, dazu genauer H.-W.Micklitz, *The Framework on International Regulation of the Export of Hazardous Products - Health, Safety and Environmental Regulation*, Bremen/Den Haag 1988

<sup>20</sup> NWe aus der Diskussion bei A.Verdross/B.Simma *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, 3.Auflage 1984, § 446 bei FN 11; I.Seidl-Hohenfeldern, *Völkerrecht* 6.Auflage, Rdnr. 944, 1349-1351

<sup>21</sup> E.-U.Petersmann, *ZaÖRV* 36 (1976), 492ff, *Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht*, und Verloren Van Themaat op.cit.

knüpfung des Wirtschaftsrechts ihren Niederschlag<sup>22</sup>. Der Sache nach geht es aus der Perspektive des Internationalen Privatrechts um die Frage, inwieweit dem Funktionswandel des Privatrechtssystems durch wirtschaftsrechtliche Regelungen auch kollisionsrechtlich Rechnung getragen werden kann<sup>23</sup>. Das Internationale Privatrecht sah sich mit der Herausforderung konfrontiert, kollisionsrechtliche Überlegungen mit Gerechtigkeitsvorstellungen verbinden zu müssen oder zu sollen. Aus der Perspektive des Internationalen Verwaltungsrechts betrachtet richtete sich die Aufmerksamkeit auf die extraterritoriale Wirkung des nationalen bzw. auf die Anwendbarkeit ausländischen öffentlichen Wirtschaftsrechts. K.Vogel<sup>24</sup> hat letztlich die Möglichkeit verneint, eine umfassende Theorie für die Anwendung fremden öffentlichen Rechts begründen zu können. Er sucht die Lösung im Anwendungsbereich der Norm selbst. Erst diese könne Aufschluß darüber geben, ob bei der Auslegung ausländisches Recht berücksichtigt werden könne. Ganz in diesem Sinne, wiewohl zeitlich parallel zu K.Vogel, versucht E.Rehbinder<sup>25</sup> in seiner Untersuchung über die extraterritoriale Wirkung des deutschen Kartellrechts § 98 Abs. 2 GWB für eine internationale Betrachtung offenzuhalten. Nationale Rechtsvorschriften werden international interpretiert, um Friktionen zwischen unterschiedlichen Kartellordnungen zu vermeiden<sup>26</sup>. Noch einen Schritt weiter geht K.Meessen. K.Meessen greift auf P.Voet, J.Voet, U.Huber, J.Story und F.C.v.Savigny zurück, um den Grundsatz der "freundliche(n) Zulassung ausländischen Wirtschafts-

---

<sup>22</sup> Ch.Joerges op.cit. 34ff

<sup>23</sup> siehe hierzu die schon 1958 erschienene Habilitationsschrift von E.Steindorff, Sachnormen im Internationalen Privatrecht; sowie Ch.Joerges Zum Funktionswandel im Internationalen Privatrecht- Die "Governmental Interest Analysis" und die "Krise des Internationalen Privatrechts"; E.Rehbinder JZ 1973, 151ff, Zur Politisierung des IPR; auch Siehr RabelsZ 37 (1973) 466ff, Wechselwirkungen zwischen Kollisionsrecht und Sachrecht; ein Systematisierungsversuch der Neueren Ansätze findet sich bei E.Steindorff, Entwicklungen des IPR, in: Deutsche zivil- und kollisionsrechtliche Beiträge zum IX. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Teheran 1974 (1974) 155ff

<sup>24</sup> op.cit.

<sup>25</sup> Extraterritoriale Wirkung des deutschen Kartellrechts, 1965

<sup>26</sup> zu K. Vogel und E. Rehbinder op.cit., siehe auch die Besprechung von O. Sandrock ZVglRW 69 (1968), 1ff Neuere Entwicklungen im Internationalen Verwaltungs-, insbesondere im Internationalen Kartellrecht

rechts" formulieren zu können<sup>27</sup>. Die Comitas-Lehre dient ihm als Ausgangspunkt für eine Neubestimmung der allgemeinen Grundlagen des Wirtschaftskollisionsrechts<sup>28</sup>.

Sämtliche Arbeiten, die sich dem Internationalen Wirtschaftsrecht aus der Perspektive der Internationalisierung des nationalen Wirtschaftsrechts nähern, befassen sich mit zentralen Kategorien des Wirtschaftsrechts, vor allem dem Internationalen Kartellrecht. Diese Arbeiten loten die Grenzen eines möglichen Schutzes des nationalen Marktes vor wettbewerbswidrigen Handlungen aus, die im Ausland begangen worden sind, die auf den nationalen Markt zurückwirken. Das Produktsicherheit hat es mit einer anderen Schutzzielperspektive zu tun. Hier sollen Menschen vor Risiken geschützt werden, die aus den Vermarktungsbedingungen der Industrieländer resultieren. Lediglich K.Meessen geht auf diese Schutzzielperspektive ein und versucht, den Grundsatz der "freundlichen Zulassung ausländischen Wirtschaftsrechts" anhand des Umweltschutzes zu konkretisieren<sup>29</sup>. Produktsicherheitsregulierung bleibt selbst in der theoretischen Perspektive ausgespart, wiewohl sich seit den 70er Jahren in den entwickelten Industrieländern Regelungen finden, die vielfältig mit dem Außenwirtschaftsrecht verschränkt sind<sup>30</sup>. Dieser Befund trifft die Theoriediskussion generell, auch jenseits des Ozeans<sup>31</sup>.

Fazit : Nach wie vor ist das Internationale Wirtschaftsrecht weit davon entfernt, auf der Basis einer allgemein oder überwie-

<sup>27</sup> op.cit. 407 mit NWen

<sup>28</sup> dazu Ch.Joerges op.cit. 154ff, P.-H. Neuhaus, German Yearbook Int.L. 21 (1978), 60ff Der Beitrag des Völkerrechts zum Internationalen Privatrecht; dagegen E.Lorenz Zur Struktur des internationalen Privatrechts, 1977, 59 und 88

<sup>29</sup> AÖR 110 (1985), 398ff, 416ff "Berücksichtigung einer ausländischen Betriebsgenehmigung im Rahmen des inländischen Umweltschutzes"

<sup>30</sup> siehe dazu genauer unter Vorarbeiten, gemeint sind die Exportbestimmungen in den diversen nationalen Produktsicherheitsgesetzen

<sup>31</sup> siehe dazu die Gegenüberstellung des Außenwirtschaftsrechts der Europäischen Gemeinschaften mit dem Außenwirtschaftsrecht der Vereinigten Staaten E.Stein in collaboration with L.Henkin Towards a European Foreign Policy? The European Foreign Affairs System from the Perspective of the United States Constitution, in M.Cappelletti/M.Secombe/J.Weiler (Eds) Integration Through Law Vol.1 : Methods, Tools and Institutions, Book 3, Berlin 1986

gend anerkannten Theorie arbeiten zu können. Deutlich ist aber, daß sich gänzlich unterschiedliche theoretische Ansätze gegenüberstehen, die ihren jeweiligen Bezugspunkt entweder im Ordoliberalismus oder in der Mixed-Economy finden. Für die Konstituierung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts als Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts bieten die Arbeiten zur Mixed Economy Perspektiven, die auf einer Wirtschaftsverfassung aufbauen, in der Staat und Wirtschaft als ein interdependenter Prozeß begriffen wird, der sich nicht mehr in den Kategorien des klassischen Wirtschaftsvölkerrechts einfangen läßt. So gesehen erlauben die ökonomie-theoretischen Betrachtungen eine erste Zuordnung des Internationalen Produktsicherheitsrechts als Teil der sich in den 70er Jahren ausprägenden Mixed-Economy.

(3) Neuere Arbeiten zur Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts können sich nicht darauf beschränken, die Diskussion um die geeignete Wirtschaftsverfassung in den Ökonomie-theoretischen Bezugsrastern der 60er und 70er Jahre fortzuführen. Sie müssen mit der Schwierigkeit fertig werden, daß die Wirtschaftsverfassung der 80er Jahre anders ist als die, die für den Entwicklungsschub des Internationalen Wirtschaftsrechts Ende der 60er Anfang der 70er Jahre Pate gestanden hat. Theorien zum Internationalen Wirtschaftsrecht müssen das "Politikversagen" und das "Rechtsversagen" regulatorischer Modelle miteinbeziehen<sup>32</sup>. Gerade das Schicksal der Neuen Weltwirtschaftsordnung hat gezeigt, wie schwierig es ist, international ein bestimmtes Modell für eine Weltwirtschaftsverfassung völkerrechtlich verbindlich zu etablieren. Lösungen müssen offensichtlich flexibler werden und Platz schaffen für unterschiedliche Marktordnungen. Ergebnisse liegen nicht vor und können für eine solch komplexe Materie wie das Internationale Wirtschaftsrecht wohl auch ohne eine gegenseitige Annäherung der Industriestaaten in ihren grundsätzlichen Maximen über die Organisation der Wirtschaft nicht erwartet werden. Ein ökonomie-theoretisches Modell, das für eine solch umfassende Ein-

---

<sup>32</sup> NWe vor allem aus der amerikanischen Diskussion in N.Reich, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Politikversagen, Forum Rechtswissenschaft, Beiträge zu neueren Entwicklungen in der Rechtswissenschaft 12, Heidelberg 1984

bettung des Internationalen Wirtschaftsrechts sorgen könnte, ist noch nicht gefunden<sup>33</sup>.

Mein Ziel ist es deshalb auch nicht, eine solche umfassende Theorie des Internationalen Wirtschaftsrecht zu liefern, die gerade auch die Ökonomie-theoretischen Maximen einer Weltwirtschaftsordnung mit thematisiert. Ich strebe eine sektorale Analyse des Internationalen Produktsicherheitsrechts innerhalb der Diskussion um eine Weltwirtschaftsverfassung an. So gesehen mag ein Internationales Produktsicherheitsrecht ein weiteres Mosaiksteinchen sein, das sich langfristig in die Ausbildung einer Weltwirtschaftsverfassung einfügt. Die sich abzeichnenden Tendenzlinien der Diskussion um den Gegenstandsbereich des Internationalen Wirtschaftsrechts kreuzen sich mit Erfahrungen in westlichen Industrieländern mit Wirtschaftsmodellen, die auf eine starke staatliche Regulierung der Wirtschaft setzten<sup>34</sup>.

Hat die ökonomie-theoretische Betrachtung des Internationalen Produktsicherheitsrechts dessen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Kontext sichtbar machen können, kommt es nun darauf an, den Auswirkungen der Mixed-Economy in seiner heutigen Gestalt auf den juristischen Gegenstandsbereich des Internationalen Wirtschaftsrechts nachzugehen.

(a) Die Rechtsgebiete - Unter jenen Autoren, die die Interdependenzen von Staat und Wirtschaft, national wie international in den Mittelpunkt ihres Interesses stellen und ihren Untersuchungsgegenstand in seiner funktionalen Einheit betrachten, zeichnet sich die Bereitschaft ab, zum Gegenstandsbereich des Internationalen Wirtschaftsrechts auch den Umweltschutz und den Sozialschutz zu rechnen<sup>35</sup>. Produktsicherheit wird bislang nicht genannt und doch bewegt sich das Produktsicherheitsrecht genau an der Schnittstelle zwischen der Regulierung des Warenverkehrs, die traditionell zum Kernbestand des Produktsicherheitsrechts gehört, und der

<sup>33</sup> R.Gilpin The Political Economy of International Relations, Princeton 1987

<sup>34</sup> dazu aus politologischer Perspektive F.W.Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M. 1987

<sup>35</sup> VerLoren Van Themaat, RabelsZ 43 (1979), 632ff Die Aufgabe der Rechtswissenschaft in der Diskussion um eine Neue Weltwirtschaftsordnung, 634

Regulierung des Umwelt- und des Sozialschutzes. Eine Erweiterung des Internationalen Wirtschaftsrechts um das Internationale Produktsicherheitsrecht scheint deshalb möglich.

Keine Einigkeit konnte jedoch bislang über die zu behandelnden Quellen des Internationalen Wirtschaftsrechts (nationales oder Völkerrecht) erzielt werden. So bezeichnet VerLoren Van Themaat<sup>36</sup>, der sich selbst die Frage stellt, welche Aufgabe die Rechtswissenschaft für die Herbeiführung einer neuen Weltwirtschaftsordnung zu erfüllen hat, "als den wichtigsten Teil des internationalen Wirtschaftsrechts am zweckmäßigsten die Gesamtheit derjenigen internationalen öffentlich-rechtlichen Normen (Hervorhebung H.-W.M.), welche direkt oder indirekt auf völkerrechtlichen Verträgen basieren und die sich auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Verhältnisse beziehen". Internationales Wirtschaftsrecht ist dann wieder Wirtschaftsvölkerrecht, allerdings nicht notwendig Marktrecht wie VerLoren van Themaat ausdrücklich betont<sup>37</sup>. Das Außenwirtschaftsrecht gehöre ebensowenig wie das Internationale Privatrecht zum Gegenstandsbereich des Internationalen Wirtschaftsrechts. Die gegenteilige Position nimmt K.M.Meessen<sup>38</sup> ein: "die internationale Wirtschaft (ist) auch heute noch in erster Linie Gegenstand nationalen Rechts" und beschränkt seine Suche nach den Grundlagen des internationalen Wirtschaftsrechts konsequent auf das nationale Recht. Überwiegend grenzen die Autoren, die sich auf konzeptionelle Überlegungen zum Gegenstand des Internationalen Wirtschaftsrechts einlassen, nicht von vornherein bestimmte Rechtsgebiete aus. Es erscheint deshalb zulässig, das Völkerrecht, das Außenwirtschaftsrecht und das Wirtschaftskollisionsrecht zum Kernbestand des Internationalen Wirtschaftsrechts zu rechnen<sup>39</sup>; eine Konsequenz die für die Entwicklung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts von zentraler Bedeutung ist<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> op.cit. 637

<sup>37</sup> op.cit. 634

<sup>38</sup> AöR 110 (1985), 398ff Zu den Grundlagen des internationalen Wirtschaftsrechts, 402

<sup>39</sup> so G.Erler, Ch.Joerges, N.Horn, E.Schanze, P.Behrens, P.Fischer op.cit.

<sup>40</sup> weit grundsätzlicher spricht sich F. Majoros, ZRP 1973, 65ff, Zur Krise der internationalen Kodifikationspolitik, für eine "Ökumene" der Privatrechtler

(b) Die Rechtsquellen - N.Horn hat, soweit ersichtlich, als erster den Zusammenhang zwischen dem fortschreitenden Prozeß der Internationalisierung und dem Bedarf an neuen Rechtsformen thematisiert<sup>41</sup>. Für N.Horn beinhalten die Verhaltensrichtlinien der Internationalen Organisationen "Elemente eines internationalen ordre public". Sie ergänzen das nationale Außenwirtschaftsrecht und liefern internationale Standards zur Konfliktlösung. Ähnlich große Bedeutung mißt W.Fikentscher den Verhaltensrichtlinien für die Konzeption seiner Weltwirtschaftsverfassung bei. O.Sandrock und E.Schanze bezweifeln dagegen aus divergierenden Perspektiven die Leitbildfunktion der Verhaltensrichtlinien für die Konstituierung eines internationalen ordre public. Während O. Sandrock Verhaltensrichtlinien gar nicht dem Völkerrecht zurechnet, weil sie nicht "Recht", sondern unverbindliche politische Erklärungen seien<sup>42</sup>, weist E.Schanze Verhaltensrichtlinien unter Berufung auf H.J.Mertens und M. Bartels<sup>43</sup> aus systematischen Gründen als Rechtsquelle des internationalen Wirtschaftsrechts zurück.

Die Diskussion um "neue Rechtsquellen" konzentriert sich weitgehend auf materielle Standards, die den internationalen Warenverkehr determinieren. Parallel dazu ist aber auf Tendenzen hinzuweisen, Verfahrensregeln im Umgang mit Konflikten aus "ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Recht internationaler Organisationen" abzuleiten<sup>44</sup>. Dererlei allgemeine Grundsätze sind für das Verfahren vor Gerichten sowie für das Verwaltungsverfahren in der Entwicklung begriffen und teilweise auch konsentiert<sup>45</sup>. Jedoch haben die Autoren, die sich mit ungeschriebenen Verfahrensfragen beschäftigen, eher traditionelle Konflikte des internationalen

---

und der Völkerrechtler aus und beklagt eine Bifurkation des internationalen privatrechtlichen und des völkerrechtlichen Rechtsdenkens, das er durch die Entwicklung einer spezifischen "Methode" überwinden will

<sup>41</sup> (ed) Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises, Volume I, Studies in Transnational Economic Law, 1980

<sup>42</sup> op.cit.

<sup>43</sup> Soft Law and Mining Ventures, Festschrift für St. Riesenfeld, Heidelberg 1983, 197ff

<sup>44</sup> G. Ress, ZaÖRV 36 (1976), 227ff, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für das Recht der internationalen Organisationen

<sup>45</sup> G.Ress op.cit. 264ff mit N.Wen aus der internationalen Diskussion

Beamtenrechts im Sinne als Streitigkeiten, die auf unterschiedliche Sicherheitsstandards zurückgehen. Noch weiter gehen Überlegungen, eine Korrektur der völkerrechtlichen Quellenlehre anzuregen und als neue Kategorie die "fundamentalen allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitglieder in internationalen Organisationen" einzuführen<sup>46</sup>. Die Stoßrichtung solcher Überlegungen weist auf die Entwicklung ungeschriebener demokratischer Grundrechte, zu denen natürlich auch Verfahrensfragen gehören, die gerade im Produktsicherheitsrecht eine zentrale Rolle spielen<sup>47</sup>.

Was bleibt ist Uneinigkeit über die Funktion und die Bedeutung von Verhaltensrichtlinien und ungeschriebenen allgemeinen Grundsätzen zur Konstituierung des Internationalen Wirtschaftsrechts. Positiv gesprochen: keine Untersuchung zum Internationalen Wirtschaftsrecht kann es sich leisten, internationale Verhaltensrichtlinien, ungeschriebene Grundsätze oder ganz generell mögliche "neue Rechtsquellen" außer Acht zu lassen, wenn sie in einen thematischen Zusammenhang zur Aufgabenstellung der Arbeit gehören. Ihr dogmatischer Stellenwert im Gefüge der verschiedenen Rechtsgebiete muß bestimmt werden.

(c) Neuere Tendenzen, die langfristig die Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts befruchten können, weisen in zwei Richtungen. Moderne Lehrdarstellungen des Internationalen Wirtschaftsrechts definieren den Gegenstand des Internationalen Wirtschaftsrechts als prozeß- und regelorientierte Diplomatie<sup>48</sup>. Genau in diese Richtung weisen die Überlegungen von Ch.Joerges<sup>49</sup>. E.Schanze hat in seiner Arbeit, soweit ersichtlich, nun erstmalig den Versuch unternommen, die theoretischen Maximen eines prozeßorientier-

---

<sup>46</sup> So explizit G.Zieger, Diskussionsbeitrag in Berichte der Gesellschaft für Völkerrecht H 12 (1973); 97; zitiert bei G.Ress op.cit. 233 Fn 11. Die Äußerung bezieht sich auf die Rechtsprechung des EuGH zur Beachtung von Grundrechten, deren Bedeutung der EuGH jedenfalls dann zu sichern habe, wenn die Gewährleistung dieser Rechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen ist.

<sup>47</sup> Näheres dazu in meinen Vorüberlegungen für eine Theorie des Internationalen Produktsicherheitsrechts unter III.3

<sup>48</sup> so die Überschrift bei E.Schanze op.cit 29ff, der sich auf B.Großfeld, Steiner/Vagts und J.Jackson beruft

<sup>49</sup> op.cit.62 ff

ten Wirtschaftsrechts für seine Analyse von Investitionsverträgen fruchtbar zu machen. Er rekurriert auf die Kautelarpraxis der internationalen Wirtschaftsverträge und verweist neben dem Völkerrecht und dem Außenwirtschaftsrecht auf "konsensuale Wirtschaftsregulierung" als Möglichkeit, rechtstheoretische Grundfragen des Internationalen Wirtschaftsrechts beantworten zu können<sup>50</sup>. Weder eine Nationalisierung der Investitionsproblematik durch kollisionsrechtliche Vorschriften noch deren Internationalisierung durch das Völkerrecht brächten geeignete Lösungen hervor. Allein die Kautelarpraxis liefere die notwendigen normativen Vorgaben, die jedoch nicht "als feststehend vorausgesetzt, sondern teilweise für die Zwecksetzung der Einzelregelung als veränderbar angesehen werden"<sup>51</sup>.

Für die Konstituierung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts erscheint ein Internationales Wirtschaftsrecht durch "konsensuale Wirtschaftsregulierung" unter zwei Aspekten von Bedeutung: durch seine gegenstandsbezogene Konzeption, die sich nicht an der Trennung von Außenwirtschaftsrecht und Völkerrecht orientiert, und vor allem durch seinen prozeßorientierten Ansatz des Normsetzungsverfahrens, an dem Staaten und Wirtschaftssubjekte teilnehmen, das die Grenzen zwischen Gesetz und Vertrag sprengt. Nur scheinbar verläuft das Normsetzungsverfahren im Internationalen Produktsicherheitsrecht, dort wo es den verbindlichen Rahmen völkerrechtlicher Verträge oder nationaler Gesetze sprengt, in den klassisch hierarchischen Bahnen eines Gesetzgebungsverfahrens. Vielmehr stellt es sich als ein Aushandlungsprozeß dar, an dem neben den Staaten, Internationale Organisationen und Internationale Verbände teilnehmen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit diese bei der Erarbeitung von internationalen Verhaltensrichtlinien zum Produktsicherheitsrecht zu beobachtenden Prozesse im Sinne von E.Schanze<sup>52</sup> als "konsensual" angesehen werden können. Dies gilt umsomehr als in der post-interventionistischen Phase der Wirtschaftsregulierung Modelle der Koordination und der Kooperation

---

<sup>50</sup> dazu die Besprechung von O.Sandrock op.cit.

<sup>51</sup> E.Schanze op.cit.39

<sup>52</sup> dazu exemplarisch meine Vorstudie über die International Regulation on the Export of Pesticides/Chemicals, Bremen/Den Haag 1988

gerade auch in der internationalen Rechtsetzung dominieren<sup>53</sup>. Ch.Joerges will die Theorie eines konsensualen Wirtschaftsrechts auch auf die europäische Produktsicherheitsregulierung angewendet wissen<sup>54</sup>. Umso mehr stellt sich dann aber die Frage nach den Prämissen eines Erklärungsmodells, das Konsensualität zwischen Staaten und Wirtschaftssubjekten auch dann unterstellen, wenn informationelle Ungleichgewichtslagen existieren<sup>55</sup>.

E.Schanze begründet seine Theorie mit einem Mangel an Rechtsnormen für die Beurteilung von Investitionsverträgen<sup>56</sup>. Selbst wenn man diesem Theorieansatz auch im Internationalen Produktsicherheitsrecht folgen will, wäre immer noch zu prüfen, ob die Regeln des Außenwirtschaftsrechts und des Wirtschaftsvölkerrechts so unzureichend sind, daß wir es mit einem Normenmangel zu tun haben, der durch "konsensuale Wirtschaftsregulierung" aufzufüllen ist<sup>57</sup>. Immerhin wäre zu erwägen, ob die konsensual ausgehandelten Verhaltensrichtlinien nicht genau aus jenem Normenmangel zu erklären sind. Genau diese Überlegung führt aber wieder auf die Kritik von O.Sandrock zurück, der E.Schanze eine unzulässige Vermischung von Recht und Politik vorwirft und "konsensuale Wirtschaftsregulierung" eher dem Bereich des Wunschdenkens zuordnet als der ge-

- 
- <sup>53</sup> für die Sicherheitsregulierung in der Europäischen Gemeinschaft ist die Umorientierung von Intervention auf Koordination, Kooperation und Informationsanreize seit Beginn der 80er Jahre vollzogen, dazu Ch.Joerges/J.Falke/H.-W.Micklitz/G.Brüggemeier, Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1988; auf internationaler Ebene bereitet die OECD einen Bericht vor, der sich unter dem Titel "International Trade and the Consumer Interest - The Possibilities of Harmonization of Consumer Safety Standards" mit der identischen Problematik befaßt. Der Entwurf, in dessen Erarbeitung der Verfasser eingeschaltet war, sieht eine Übertragung des sogenannten "Neuen Ansatzes der EG zur Regulierung von technischen Vorschriften und Normen" auf die internationale Ebene vor.
- <sup>54</sup> Die Vollendung des Binnenmarktes und die Europäisierung des Produktsicherheitsrechts, Festschrift für E. Steindorff zum 70. Geburtstag am 13.3.1990, hrsg. von Jürgen F.Baur/Klaus H.Hopt/Peter K.Mailänder, Berlin
- <sup>55</sup> genauer unter III.3 (1)
- <sup>56</sup> diesen das gesamte Werk durchziehenden tragenden Gedanken hält O.Sandrock op.cit. in seiner Besprechung für nicht begründbar
- <sup>57</sup> gegen diese zentrale These von E.Schanze wirft O.Sandrock op.cit. in seiner Rezension das gesamte Gewicht seiner Erfahrungen in die Waagschale und verweist auf eine Flut von Veröffentlichungen, die seine Einschätzung stützen

sellschaftlichen Realität<sup>58</sup>. O.Sandrock hält an der Notwendigkeit nationaler oder völkerrechtlich verbindlicher Normen fest, die die Vertragspraxis definieren. Auf das Internationale Produktsicherheitsrecht übertragen zielt der Einwand vor allem gegen den Stellenwert der formal unverbindlichen internationalen Verhaltensrichtlinien. Womit der Kreis geschlossen wäre, aus dem E.Schanze durch sein Modell der konsensualen Wirtschaftsregulierung ausbrechen will.

Neben prozeßorientierten Überlegungen zur Neudefinition des Internationalen Wirtschaftsrechts mehren sich Untersuchungen zu speziellen Sachgebieten, an denen das aus der Mixed Economy resultierende komplexe Regelwerk des Internationalen Wirtschaftsrechts abgearbeitet wird. Hingewiesen sei vor allem auf die Arbeit von R.Schuler<sup>59</sup> zum Internationalen Sozialrecht. Letzterer mit einem problemorientierten Ansatz die verschiedenen Regelungsebenen und Abschichtungen des Sozialrechts national wie international in einer neuen Disziplin, dem internationalen Sozialrecht, zusammenzuführen. R.Schuler bedient sich dazu der Versatzstücke des Völkerrechts, des nationalen Sozialrechts und des Kollisionsrechts. Mit seiner vom Gegenstand her definierten Arbeit fügt sich R.Schuler in all jene theoretischen Ansätze des Wirtschaftsrechts ein, die eine Zuordnung anhand der Rechtsquellen aufgegeben haben.

Bemerkenswert für die Konstituierung des Internationalen Produktsicherheitsrechts ist vor allem der methodische Ansatz von R.Schuler. Sein gegenstandsbezogenes Vorgehen stellt ihn vor die Frage, wie er die Vielzahl der Regelungen in eine Systematik einbinden kann. Er unterteilt das Internationale Sozialrecht in koordinierendes und harmonisierendes Recht. Koordinierendes Sozialrecht, das auch als abgrenzendes oder freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht bezeichnet wird, "erfaßt alle Normen, die auf Sachverhalte mit Auslandsberührung zugeschnitten sind"<sup>60</sup>. Harmonisieren-

<sup>58</sup> op.cit. 87 in seinem Resumé

<sup>59</sup> Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland - Grundlagen und systematische Zusammenschau des für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Internationalen Sozialrechts, Baden-Baden 1988

<sup>60</sup> op.cit. 57, zur Terminologie "Sachverhalte mit Auslandsberührung" siehe E.Steindorff op.cit.

des Sozialrecht wirke dagegen "mit unterschiedlicher Regelungsdichte und Maßgeblichkeit rechtsangleichend auf das innerstaatliche Sozialrecht, auch soweit dieses keine Auslandsberührung aufweist, ein"<sup>6 1</sup>. Damit geht R.Schuler von einem weiten Harmonisierungsbegriff aus, der Rechtsvereinheitlichung ebenso abdeckt wie Rechtsangleichung<sup>6 2</sup>. R.Schuler versteht sein Vorgehen als eine besondere Methode der Rechtsvergleichung, die sich horizontal auf koordinierendes und vertikal auf harmonisierendes Recht erstreckt. Rechtsvergleichung aber "erfordert und beinhaltet ... Systematisierung als unverzichtbare Voraussetzung"<sup>6 3</sup>. R.Schuler muß deshalb ein Beziehungsraster definieren, anhand dessen er das abgrenzende und das harmonisierende Sozialrecht abarbeiten kann. Er sieht dieses Raster in den Sozialproblemen, die er anhand rechtlicher Regelungen aufspüren will<sup>6 4</sup>. Dieser problemorientierte Ansatz zwingt R.Schuler dazu, international anerkannte Rechtsprinzipien zu definieren, die er gleichermaßen zur Strukturierung des koordinierenden und des harmonisierenden Rechts nutzbar machen kann.

Meine theoretischen Vorüberlegungen machen sich die Einteilung von R.Schuler in koordinierendes und harmonisierendes Recht zunutze, um das Internationale Produktsicherheitsrecht zu strukturieren<sup>6 5</sup>. Es wird zu zeigen sein, daß dieser Forschungsansatz nicht auf den Gegenstandsbereich des Internationalen Sozialrechts beschränkt bleiben muß. Und noch eine Gemeinsamkeit besteht zwischen dem Internationalen Sozialrecht und dem Internationalen Produktsicherheitsrecht: beide Rechtsgebiete benötigen zu ihrer Systematisierung strukturierende Rechtsprinzipien, die dem Inter-

---

<sup>6 1</sup> op.cit.58

<sup>6 2</sup> zum Begriff der Rechtsharmonisierung bzw. Rechtsangleichung Philipps, Erscheinungsformen und Methoden der Privatrechtsvereinheitlichung, 1965 und Schmeder, Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft, 1987

<sup>6 3</sup> op.cit.74

<sup>6 4</sup> op.cit. 74 unter Berufung auf H.-F.Zacher, Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich, in H.F.Zacher (Hrsg), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 18ff, Berlin 1977; derselbe Vorfragen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in H.F.Zacher (Hrsg); Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 24ff, 36ff, Berlin 1976

<sup>6 5</sup> das Vorgehen wird unter III.2 erläutert

nationalen Sozialrecht und dem Internationalen Produktsicherheitsrecht ihr spezifisches wertmäßiges Gepräge geben.

## 2. Forschungsperspektiven

Mein Ziel ist der Nachweis, daß das Internationale Produktsicherheitsrecht zwar rechtssystematisch in verschiedene Rechtsgebiete und Rechtsquellen zerfällt, daß es aber funktional zusammengehört, verklammert durch eine auf die Wirtschaftssubjekte bezogene Regulierung. Ein so verstandenes eigenständiges Rechtsgebiet, das implizit eine Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr definiert, ist Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts.

(1) Die rechtstatsächlichen Vorarbeiten zielen darauf ab, der Hypothese von der Internationalisierung des Produktsicherheitsrechts nachzugehen. Diese Arbeiten sind weitgehend abgeschlossen<sup>66</sup>. Sie gehen auf einen Arbeits- und Forschungsaufenthalt bei der International Organisation of Consumer Unions in Den Haag/Niederlande und Penang/Malaysia zurück. Die zentralen Ergebnisse der Recherchen werden unter III. Stand der Vorarbeiten skizziert.

(2) Diese Recherchen bilden die Grundlage für die in einem zweiten Schritt angestrebte rechtsdogmatische und rechtstheoretische Durcharbeitung des gesamten rechtstatsächlichen Materials, an deren Ende die Konstituierung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts stehen soll. IV. behandelt die theoretischen Perspektiven zur Begründung des Internationalen Produktsicherheitsrechts. Die rechtstatsächlichen Arbeiten erlauben es, die zentralen Regulierungsprobleme des Internationalen Produktsicherheitsrechts zu benennen, für die normative Orientierungen gefunden werden müssen. Diese normative Orientierungen bilden die Grundlage für die Durcharbeitung des Rechtsstoffes, der in Anlehnung an R. Schuler in koordinierendes/abgrenzendes (dazu unter V.) und harmonisierendes Produktsicherheitsrecht (dazu unter VI.) unterteilt wird.

---

<sup>66</sup> sie werden gesondert in der Schriftenreihe des ZERP veröffentlicht

Die rechtstatsächliche Analyse unterstreicht die Schlüsselrolle, die die Vereinigten Staaten und die Europäische Gemeinschaft in der Entwicklung des Internationalen Produktsicherheitsrechts gespielt haben. Aus diesem Befund folgt die Notwendigkeit im abgrenzenden Produktsicherheitsrecht schwerpunktmäßig auf einen Vergleich des europäischen mit dem amerikanischen Außenwirtschaftsrecht abzustellen. Die Funktion und der Stellenwert des Rechtsvergleichs für die Ausbildung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts ist zu bestimmen. Harmonisierendes Produktsicherheitsrecht will die internationalen Vereinheitlichungsbemühungen in die verschiedenen Rechtsquellen - Nationales, EG-Recht und Völkerrecht - einarbeiten. Die Kapazitäten internationaler Rechtsvereinheitlichung gilt es auszuloten und schließlich mit den Ergebnissen des im Rechtsvergleich gewonnenen abgrenzenden Produktsicherheitsrechts zu verschränken.

### III. Stand der eigenen Vorarbeiten: Internationalisierung der Produktsicherheitsregulierung

Die Vorarbeiten wollen den Prozeß der Internationalen Regulierung von Produktsicherheit in ihren Entstehungsbedingungen und Erscheinungsformen nachzeichnen. Die folgenden Ausführungen fassen die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

#### 1. Rechtsparadigmen

Die Internationalisierung der Produktsicherheitsregulierung verläuft nicht in gleichförmigen Bahnen. Sie hat seit dem 2. Weltkrieg einen Prozeß durchlaufen, der zwar eine klare Stoßrichtung aufweist, der aber sich immer wieder an vorherrschenden internationalen wirtschaftlichen Strömungen stößt. So ging es dem GATT, aber auch der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nach dem 2. Weltkrieg vor allem um den Abbau von Handelshemmnissen. Unterschiedliche Regulierungsstandards sollten "eingeebnet" werden, um Unternehmen Marktzutrittsrechte zu garantieren. Eine solche rein handelsrechtlich motivierte internationale Produktsicherheitsregulierung

lierung erfaßte in jener Zeit auch so sensible Bereiche wie Arzneimittel- und Lebensmittelrecht.

Die Dominanz handelsrechtlicher Regelungen von Arzneimitteln, Pestiziden, Chemikalien etc. geriet ins Wanken, als eine Reihe von Unfällen die Nebenwirkungen von Arzneimitteln und Pestiziden schlaglichtartig ins Bewußtsein der Öffentlichkeit rückte. Die Contergan-Katastrophe, aber auch die Erkenntnis über die umweltschädlichen Wirkungen von Pestiziden zu Beginn der 60er Jahre lösten innerhalb der zuständigen Unterorganisationen der UNO Anstrengungen aus, eine internationale Sicherheitspolitik aufzubauen. So vollzog sich auf internationaler Ebene genau jener Prozeß, wie er aus den großen Industrieländern bekannt geworden ist. Gesundheit, Sicherheits- und Umweltschutz rückten in das öffentliche Bewußtsein und bewirkten einen erheblichen Anstoß, Regulierungsmechanismen zu entwickeln, um die Gefahren und Risiken des internationalen Warenverkehrs zu reduzieren. International wurde dieser Prozeß durch den Eintritt vieler Dritte-Welt-Länder in die Staatengemeinschaft dynamisiert. Diese artikulierten ihren politischen Willen innerhalb der UNO und drängten auf die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung; nicht nur zur Umverteilung der Ressourcen, sondern auch, um Internationales Produktsicherheitsrecht zu schaffen. So entstand zu Beginn der 70er Jahre eine Allianz aus Industrieländern und Dritte-Welt-Staaten, die allesamt dahin tendierten, internationale Mechanismen zur Regulierung von Produktsicherheit aufzubauen.

Die Dynamik der Internationalisierung der Regulierung von Produktsicherheit verlor jedoch bereits Ende der 70er Jahre an Impetus. Verantwortlich hierfür waren die veränderten ökonomischen Bedingungen in den Industrieländern, aber auch in den Entwicklungsländern in den 80er Jahren. Nunmehr bestimmten und bestimmen gerade heute Absatzschwierigkeiten, Arbeitslosigkeit, fehlendes Wirtschaftswachstum, Energieprobleme auf der einen Seite, sinkende Zahlungsfähigkeit und Schuldenkrise der Entwicklungsländer auf der anderen Seite das Bild. Internationalisierung der Regulierung von Produktsicherheit scheint durch Regionalisierungsprozesse abgelöst

zu werden<sup>67</sup>, Sicherheitsprogramme werden in der Durchführung behindert, in der Zielsetzung abgeschwächt. Wachsender Protektionismus greift um sich und konfligiert mit den wenigen Bemühungen einzelner Industrie- und Entwicklungsländer, die Internationalisierung der Produktsicherheit festzuschreiben. Nationale bzw. regionale Sicherheitsregulierung sieht sich dem Vorwurf des Protektionismus ausgesetzt.

Regionalisierung und Internationalisierung scheinen sich zu widersprechen. Und doch zeigt sich auch in den 80er Jahren, wie die Internationalisierung der Produktsicherheit fortschreitet, jedoch in neuen Formen und mit anderen Instrumenten. Gerade die Harmonisierung des Produktsicherheitsrechts ist dafür ein schlagender Beweis. Ohne eine Internationalisierung des Produktsicherheitsrechts ist ein ungehinderter Warenverkehr nicht mehr denkbar.

## 2. Formen und Instrumente der Internationalen Sicherheitsregulierung

Jede Phase in der gesellschaftlichen Entwicklung bringt die ihr eigenen Instrumente und Formen hervor, die benötigt werden, um die jeweiligen Zielvorgaben zu verwirklichen. So sind die 60er Jahre gekennzeichnet von Bemühungen um eine "Negativintegration"<sup>68</sup>. Dieser aus dem europäischen Wirtschaftsrecht entlehnte Begriff läßt sich auf das Internationale Wirtschaftsrecht übertragen. Denn auch hier geht es weniger um die Formulierung neuer positiver Bestimmungen, die Marktzutrittsrechte garantieren sollen, als vielmehr um den Abbau von Zollbestimmungen und sonstigen Regelungen, die sich als Handelshemmnisse erwiesen haben. Die 70er Jahre zeigen ein umgekehrtes Bild. Modelle einer "Positivintegration" bestimmen die Politik der Industrieländer, aber auch regionaler Wirtschaftsorganisationen (OECD und EG) wie internationaler

---

<sup>67</sup> W.Fikentscher Third World Partnership : Supranational Authority vs. National Extraterritorial Antitrust - A plea for "Harmonized" Regionalism, in FS E.Stein The Art of Governance, Baden-Baden 1987, 351ff

<sup>68</sup> zur Terminologie N.Reich, Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden 1987, Band I der ZERP Schriftenreihe

Organisationen. International "harmonisiertes", vereinheitlichtes wie angeglichenes<sup>69</sup>, Produktsicherheitsrecht soll gewährleisten, daß nationale Sicherheitsregelungen, vor allem der Industrieländer, die Bürger und die Umwelt schützen. Dabei zeichnen sich innerhalb all jener Versuche, Produktsicherheit international zu harmonisieren, Vorstellungen ab, wie sie kennzeichnend für den Staatsinterventionismus der 70er Jahre sind. Einheitliche Anforderungen an staatlich kontrollierte und staatlich verwaltete Marktzulassungsverfahren sollen den notwendigen Schutz der Bürger und der Umwelt garantieren. Derart interventionistische Regelungen sind gekoppelt an die Suche nach Mechanismen, Defizite der Entwicklungsländer im Produktsicherheitsbereich auszugleichen. So entstehen interventionistische Regelungsmodelle, die über den Regelungsansatz der Industrieländer hinausgehen, weil sie die Situation in den Entwicklungsländern miteinbeziehen. Man mag von einem interventionistisch-kompensatorischen Regulierungsmodell jener Zeit sprechen, das aber Rückwirkungen auf die Industrieländer selbst entfalten kann.

Das Scheitern der Verhandlungen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung hat auch diese Regulierungsmodelle zu Fall gebracht. Anstöße in der Weltgesundheitsorganisation, aber auch in der UNEP (United Nations Environmental Programme), Produktsicherheitsanforderungen international zu harmonisieren, stießen auf einen wachsenden Widerstand der Industrieländer. "Harmonisierung" von Sicherheitsanforderungen geriet zwar nicht aus dem Blickfeld der zuständigen Politikinstanzen, veränderte jedoch seine Stoßrichtung, seine Zielperspektive und seine Erscheinungsform. An die Stelle bestmöglicher Schutzstandards treten Minimalmodelle, die Unterschiede in den Regelungen der Produktsicherheit einer handelsrechtlichen Perspektive unterordnen wollen. Harmonisierung von Produktsicherheit steht von nun an unter der Ägide des Abbaus von Handelshemmnissen. Positivintegration nähert sich inhaltlich wieder der Negativintegration. Kooperationsmechanismen und Informationsanreize lösen das traditionelle Modell der Rechtsangleichung ab<sup>70</sup>. Herauszubilden scheint sich eine Form der Harmonisierung,

<sup>69</sup> dazu näher unter IV.2

<sup>70</sup> eine Analyse in bezug auf das Produktsicherheitsrecht der Europäischen Gemeinschaften findet sich in Ch.Joerges/J.Falke/H.-W.Micklitz Die Sicherheit

die einerseits an der Notwendigkeit festhält, gewisse minimale grundlegende Anforderungen zu vereinheitlichen, die aber andererseits auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung setzt. Dieses Regulierungsmodell, das innerhalb der Europäischen Gemeinschaft mehr und mehr an Boden gewinnt, um den Binnenmarkt 1992 vollenden zu können<sup>71</sup>, wirft seine Schatten auch auf den internationalen Einigungsprozeß<sup>72</sup>.

Der in den Industrieländern zu beobachtende Prozeß des Rückzuges des Staates aus der Verantwortung für die Regulierung der Produktsicherheit bleibt auch international nicht ohne Wirkungen. Staatlich induzierte Vormarktkontrollen verlieren national wie international an Gewicht, dagegen gewinnen parallel dazu Überlegungen zum Auf- und Ausbau eines Nachmarktkontrollsystems an Bedeutung<sup>73</sup>. Werden die Marktzutrittsbedingungen national wie international liberalisiert, so erzwingt das aus handelspolitischen Gründen notwendige Offenhalten der Märkte dazu, nach Mechanismen Ausschau zu halten, die garantieren, daß als gefährlich anerkannte Produkte auch international aus dem Handel gezogen werden oder zumindest in ihrer Verbreitung und Anwendung beschränkt werden können.

Parallel zu den Veränderungen innerhalb der Bemühungen, Produktsicherheit international auf einheitliche Standards im Zuge der Deregulierungsanstrengungen festzulegen, vollzog sich eine sehr viel weiterreichende Umorientierung des gesamten Regulierungskonzepts. Denn wenn die Harmonisierung von Marktzutrittsbedingungen international ins Stocken kommt, müssen neue Mechanismen gefunden werden, die das unterschiedliche Schutzniveau zwischen den Industrieländern, aber vor allem zwischen den Industrieländern

---

von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1988, Band III der ZERP Schriftenreihe

<sup>71</sup> dazu N.Reich, Protection of Diffuse Interests in the EEC and the Perspectives of "Progressively Establishing" an Internal Market, Journal of Consumer Policy 11 (1988), 395-417

<sup>72</sup> am weitesten scheinen die Überlegungen innerhalb der OECD gediehen zu sein, die demnächst mit einem Bericht über die Regulierung von Produktsicherheit aufwarten wird, siehe schon FN op.cit. 52

<sup>73</sup> zur Begrifflichkeit und zu den dahinter stehenden Vorstellungen Ch.Joerges et al. op.cit. 387ff

und den Ländern der Dritten Welt ausgleichen, bestimmen doch "double standards" von Modellen zur Regulierung von Produktsicherheit heutzutage international das Bild. Die Internationalisierung des Warenverkehrs erzwingt nun Regeln, die das Regulierungsgefälle überbrücken. Die 80er Jahre sind geprägt von der Suche nach Mechanismen zur internationalen Koordinierung von Regelungsunterschieden, die unter dem Stichwort "Exportregulierung" zusammengefaßt werden. Inhaltlich haben sie eines gemeinsam: Wie das Internationale Privatrecht auch akzeptieren diese Regelungsansätze die Verschiedenartigkeit der nationalen Regulierungsmodelle, erkennen sie an oder nehmen sie doch zumindest hin<sup>74</sup>. Drei Instrumente zur Überbrückung des Regelungsgefälles stehen zur Diskussion: (1) der bloße Informationsaustausch über rechtliche Regelungen, die die Vermarktung von Produkten einschränken oder verbieten; (2) die Exportnotifizierung, die den Informationsaustausch an den Export selbst bindet und in der entwickelten Form den Export von der informierten Einverständniserklärung des Bestimmungslandes abhängig macht<sup>75</sup>; (3) schließlich die Exportkontrolle, die die Zulässigkeit des Exportes an die vorherige Ausfuhrgenehmigung des Entsenderstaates knüpft<sup>76</sup>. Während die einen in diesen Mechanismen notwendige Anpassungen an das Regulierungsgefälle erblicken, verweisen die anderen auf die verkappten Handelshemmnisse, die aus solcherlei Mechanismen resultieren und die weder mit dem GATT- Vertrag noch dem Außenwirtschaftsrecht der EG oder den USA vereinbar seien.

So finden wir in den 80er Jahren zwei Regulierungsmodelle vor, die auf die jeweiligen Rechtsparadigmen zurückgeführt werden können. (1) Harmonisierende Sicherheitsregulierung in Form der Positivintegration verliert an Gewicht. Das zeigt sich an der Rücknahme der klassischen staatlichen Vormarktkontrolle. Internationale Vermarktungsbeschränkungen von als besonders gefährlich er-

<sup>74</sup> zur Zielsetzung des Internationalen Privatrechts im Unterschied zur Rechtsvereinheitlichung, E.v.Caemmerer, Rechtsvereinheitlichung und internationales Privatrecht, FS für W. Hallstein, Frankfurt a.M. 1966, 63ff

<sup>75</sup> für den Bereich der Pestizide siehe E.Rehbinder, Export von Schädlingsbekämpfungsmitteln: Gemeinsame Verantwortung von Export und Importstaat? Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts UTR Bd. 5, 337ff

<sup>76</sup> für den Bereich der Abfälle Ph. Kunig, Rechtsfragen der Abfallausfuhr in die Dritte Welt, Natur und Recht 1989, 19ff

kannten Produkten, aber auch Anstrengungen für den Aufbau eines internationalen Nachmarktkontrollsystems deuten darauf hin, daß das harmonisierende Modell gleichwohl existent ist. Es schafft allerdings nur noch Minimalanforderungen ganz im Sinne der Europäischen Erfahrungen zur Konstituierung eines Binnenmarktes. (2) Daneben treten aber in sehr viel stärkerem Umfang Regulierungskonzepte, die sich allein mit der Frage beschäftigen, wie das unterschiedliche Schutzniveau weltweit abgefangen werden kann. Dererlei abgrenzende Rechtsmodelle verengen die Perspektive auf das bestehende Regelungsgefälle, bergen aber gleichwohl in sich Ansatzpunkte, die es erlauben, harmonisierendes und abgrenzendes Recht langfristig zusammenzuführen.

### 3. Rechtsqualität, Normhierarchie und Niveau der Sicherheitsregulierung

Die Regulierung von Produktsicherheit erfolgte und erfolgt in den letzten 20 Jahren nahezu ausschließlich in Form von Verhaltensrichtlinien, die nach den klassischen Kriterien des Völkerrechts, aber auch des EG-Rechts keinerlei direkte Verbindlichkeit schaffen. In diese Kategorie fallen für die Regulierung von Arzneimitteln: das Action Programme on Essential Drugs, Marketing Code of Pharmaceuticals (Draft); für die Regulierung von Pestiziden: FAO - Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides; für die Regulierung von Chemikalien: die Ansätze im Chemikalienprogramm der OECD sowie das International Register on Potentially Toxic Chemicals. Eine Ausnahme bilden allein der GATT Standard Code sowie das GATT Notification Scheme, die sich auf alle Produktgruppen beziehen. Diese Vereinbarungen erfüllen die traditionellen Kriterien, die an die Verbindlichkeit von Internationalem Recht angelegt werden. Wenn aber für alle anderen Regulierungsanstrengungen, ohne Ansehen des konkreten Trägers, ohne Ansehen der Stoßrichtung der Regulierung, ob "harmonisierend" oder "abgrenzend", die formalrechtliche Unverbindlichkeit kennzeichnend ist, besteht eine Parallele zu den Anläufen zur Demokratisierung des Internationalen Wirtschaftsrechts, die ebenfalls in rechtlich unverbindlicher Form vor sich geht (N.I.E.O.).

Umso mehr stellt sich dann aber die Frage, ob sich die Bedeutung von Internationalen Verhaltensrichtlinien in den Kategorien verbindlich/unverbindlich angemessen einfangen läßt. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, daß die in den Verhaltensrichtlinien angesprochenen politischen Grundwerte und ethischen Grundsätze Elemente eines auf internationalem Konsens beruhenden Bewertungssystems enthalten können<sup>77</sup>. Doch nach wie vor ist offen, welches die Kriterien sind, an denen ein solcher Konsens zu messen wäre. Ich habe in meiner rechtstatsächlichen Untersuchung den Versuch unternommen, die verschiedenen Erscheinungsformen der Verhaltensrichtlinien zu systematisieren, um daraus Kriterien für das Ausmaß an Verbindlichkeit ableiten zu können. Danach kämen als Faktoren in Betracht: die offizielle Bezeichnung der Maßnahme als Resolution, Empfehlung, Kodex oder Richtlinien; der Grad an Konkretion innerhalb der Regelwerke; das Ausmaß der Verbindlichkeit, ob die Regelwerke konkrete Maßnahmen avisieren und schließlich die Art des Verfahrens, die zur Ausarbeitung der Maßnahme geführt hat. Gemessen an diesen Kriterien wirkt die von N.Horn diagnostizierte neue Rechtsform zur Regulierung des Internationalen Wirtschaftsrechts so neu nicht: die Bezeichnung erweist sich oft genug als bedeutungslos; die Konkretion kann ein Niveau erreichen, das den Vergleich mit nationalen gesetzlichen Regelungen nicht scheuen muß; die Regelwerke verpflichten die beteiligten Länder zu konkreten Aktionen und das Rechtsetzungsverfahren ähnelt in Ablauf und Durchführung traditionellen Gesetzgebungsprozessen. Doch schließt die Nähe zu traditionellen Rechtsformen nicht aus, daß innerhalb dieser Foren Prozesse ablaufen, die mit E.Schanze der konsensualen Wirtschaftsregulierung zuzuordnen sind.

Verhaltensrichtlinien können Minimalanforderungen des internationalen Wirtschaftsverkehrs definieren, aber nicht implementieren. Sie müssen sich aber nicht auf die Formulierung von Minimalstandards beschränken. So läßt sich zwar in den 80er Jahren eine zunehmende Tendenz beobachten, international harmonisierte Produktsicherheitsregulierung auf einem Minimalniveau festzuschreiben und an das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu binden, gleichwohl lassen sich Gegenbeispiele finden, in denen internatio-

<sup>77</sup> dazu N.Horn op.cit. 448ff unter Berufung auf R.Wiethölter, BerDGesVölkR 7 (1967), 77ff, 133ff Zur Frage des internationalen ordre public

nale Verhaltensrichtlinien selbst über verbindlich gesetztes nationales Recht in entwickelten Industrieländern hinausgehen. Das gilt gleichermaßen für harmonisierende wie für abgrenzende Regulierung von Produktsicherheit. Hier wäre etwa die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 9.4.1985 über Richtlinien für den Verbraucherschutz zu nennen, die Anforderungen an die Sicherheit von Konsumgütern aufstellt, denen das deutsche Gerätesicherheitsgesetz nicht genügt<sup>78</sup>. Das gilt allemal, soweit derartige Verhaltensrichtlinien kompensatorisch wirken, indem sie auf die spezifischen Bedingungen in den Entwicklungsländern Rücksicht nehmen. Abgrenzende Produktsicherheitsregulierung schließlich ist in dem Sinne international, als sie ein Produkt des internationalen Regelungsgefälles ist. Nationale Regelungen mögen den internationalen Prozeß vorprägen, sie werden dann jedoch in der Diskussion überformt und in genuin internationale Regelungen überführt.

#### 4. Zur Rolle von Internationalen Organisationen, Staaten und Verbänden im Prozeß der Sicherheitsregulierung

Regulierungsprozesse im internationalen Rechtsverkehr werden weit stärker und transparenter von politischen Einflußnahmen gesteuert, als dies national der Fall ist. Die Träger des Rechtsetzungsprozesses lassen sich vergleichsweise einfach ausfindig machen. Ihre Sprache ist im Unterschied zu den Rechtsetzungsverfahren in Industrieländern politischer und direkter. Die Interessenkonflikte werden offen ausgetragen und selten verdeckt. Deshalb spielt deren Erforschung für die Konstituierung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts eine so zentrale Rolle.

Die Vereinigten Staaten haben in der internationalen Sicherheitsregulierung von Beginn der 60er Jahre an bis Ende der 70er Jahre eine Führungsrolle übernommen. Sie haben in allen zuständigen internationalen Wirtschaftsorganisationen die entscheidenden

<sup>78</sup> abgedruckt bei E.v. Hippel, Verbraucherschutz, 3.Auflage Tübingen 1986, 485ff; allgemein zu den Richtlinien D.Harland, The United Nations Guidelines for Consumer Protection, Journal of Consumer Policy, 10, 1987, 245ff

Anstöße gegeben, sie haben die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt und die Regelungsmuster der harmonisierenden internationalen Produktsicherheitsregulierung geprägt. Denn sie konnten davon profitieren, daß sie selbst in den 60er und 70er Jahren eine umfassende Sozialregulierung aufgebaut hatten<sup>79</sup>. Das änderte sich Ende der 70er Anfang der 80er Jahre. Die Vereinigten Staaten konzentrierten sich nunmehr auf die Bekämpfung nationaler Schwierigkeiten und zogen sich zunehmend aus den internationalen Organisationen und vor allem dem Rechtsetzungsprozeß in der Produktsicherheitsregulierung zurück. Wie im nationalen Rahmen favorisierten sie ein Deregulierungskonzept. International haben sie zu Beginn der 80er Jahre ein politisches Vakuum hinterlassen, das von den anderen Industriestaaten und auch von den Dritte-Welt-Ländern bislang nicht ausgefüllt worden ist.

Ungeachtet der Tatsache, daß es weder den Industrieländern noch den Dritte-Welt-Ländern möglich ist und sein wird, gegen den Widerstand der Vereinigten Staaten die Internationalisierung des Produktsicherheitsrechts voranzutreiben, taucht dennoch die Frage auf, inwieweit die Europäische Gemeinschaft in der Lage sein wird, dieses Rechtsgebiet zu besetzen. Der Streit um die Zulassung von Hormonen im Kalbfleisch deutet erstmals auf die wachsende Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft gerade in der Produktsicherheitsregulierung hin. Doch mag eine Konsolidierung noch bis in die 90er Jahren dauern, weil die Europäische Gemeinschaft ihre Kräfte einseitig auf die Vollendung des Binnenmarktes konzentriert, sozialpolitische und sicherheitspolitische Zielsetzungen dabei aber vernachlässigt<sup>80</sup>. Einzelne Industriestaaten mit einem traditionell starken Engagement in der internationalen Produktsicherheitsregulierung wie die Niederlande und Kanada haben nicht die notwendige ökonomische Potenz, um den Prozeß wieder in Gang zu setzen. So

---

<sup>79</sup> Th.Bourgoignie/B.Trubeck Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, in Integration Through Law Vol. 3, Berlin 1986

<sup>80</sup> Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Zwischenbericht der interdirektoralen Gruppe, Soziales Europa - Sondernummer, Luxemburg 1988; WSA Stellungnahme über die sozialen Aspekte des Binnenmarktes (Europäischer Sozialraum), ABl. C 356/31 vom 31.12.1987; F.Franzmeyer, Economic and Political Costs of Completing the Internal Market, in R.Bieber/R.Dehoussé/J.Pinder/J.H.H.Weiler (Eds.) 1992: One European Market? Baden-Baden 1988

herrscht innerhalb der Industrieländer eine Strategie des "muddling through" vor, aus dem sich Anzeichen für ein geschlossenes Konzept zur Regulierung von Produktsicherheit nicht erkennen lassen.

Die Vereinigten Staaten haben den Rechtsetzungsprozeß in den 70er Jahren über die Fach- und Spezialorganisationen der UNO angestoßen. Entscheidende Träger waren die Weltgesundheitsorganisation und die Umweltorganisation der UNO, die UNEP, sowie für den Verbraucherschutz die UN-Commission on Transnational Corporations (CTC). Dieser Weg erwies sich solange als förderlich, wie die Industriestaaten und vor allem die Vereinigten Staaten bereit waren, ihren technisch-wissenschaftlichen Sachverstand für eine Internationalisierung der Produktsicherheit auf einem hohen Schutzniveau einzusetzen. Als sich im Gefolge der Vereinigten Staaten die Industrieländer aber mehr und mehr aus den Fachorganisationen zurückzogen und ihren wissenschaftlichen Sachverstand nunmehr benutzten, um die Harmonisierung zu verkomplizieren und letztendlich zu verhindern, erwies sich die Kompetenzhoheit der Spezialorganisationen als Blockade. Engagierte Dritte-Welt-Länder wechselten deshalb von der Sachebene auf die Politikebene und brachten die entscheidenden Fragen der internationalen Produktsicherheitsregulierung vor die Generalversammlung der UNO bzw. vor die Generalversammlungen der Unterorganisation, der UNEP. Die Industrieländer reagierten auf diese Strategie mit einer Auslagerung ihres Interessenbildungsprozesses in die OECD. Dort konnten sie ohne Beteiligung der Entwicklungsländer und weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit ihren Willensbildungsprozeß abschließen und so gefundene Lösungen in den internationalen Rechtsetzungsprozeß einbringen.

Die Offenheit des Rechtsetzungsprozesses auf internationaler Ebene weist den Interessenverbänden der Wirtschaft sowie den Umwelt- und Verbraucherorganisationen eine große Bedeutung zu. Die einschlägig betroffenen Industrieverbände haben in jeder Politikphase versucht, den Rechtsetzungsprozeß in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dies konnte solange nur in bedingtem Umfange gelingen, wie in den 70er Jahren der Impetus ausreichte, um zumindest internationale Verhaltensrichtlinien zu verabschieden. Als sich jedoch der öffentliche Druck abschwächte, gewannen die Industrieverbände an Boden und versuchten Verbandsregeln an die Stelle von interna-

tionalen Verhaltensrichtlinien zu setzen. Umgekehrt können internationale Regelungen von Produktsicherheit durchaus im Interesse der Industrieverbände sein, nämlich immer zumindest dann, wenn mit der Regulierung auch politische Legitimation verbunden ist. Dies erklärt die Bereitschaft, den FAO-Code of Conduct zu akzeptieren.

Umwelt- und Verbraucherorganisationen beeinflussten in den 70er bereits die Diskussion um Produktsicherheit in den Internationalen Organisationen. Sie waren diejenigen, die die Öffentlichkeit auf die mit der Vermarktung von Arzneimitteln, Pestiziden, Chemikalien und Konsumgütern verbundenen Risiken aufmerksam machten. Sie erlangten einen offiziellen Beobachterstatus in den wichtigsten internationalen Organisationen und konnten auch formal am Rechtsetzungsprozeß beteiligt werden. Die im Zuge der Deregulierungsbewegung reduzierte Bedeutung der Nationalstaaten, aber auch der internationalen Organisationen in der Regulierung von Produktsicherheit erhöhte parallel dazu die Bedeutung von Umwelt- und Verbraucherorganisationen. Sie müssen, soweit sie überhaupt dazu in der Lage sind, die Lücke ausfüllen, die das fehlende Engagement staatlicher Instanzen gelassen hat. Sie werden nunmehr zu den "Watch Dogs" der Öffentlichkeit. Ihnen obliegt das "Monitoring" der internationalen Produktsicherheitsregulierung. Sie haben als einziges Druckmittel oft nur die Öffentlichkeit, da die Regelungen der Produktsicherheit zumeist keine über den bloßen Informationsaustausch hinausreichende Kontrollmechanismen vorsehen.

##### 5. Zum Stand der Internationalen Regulierung von Produktsicherheit

Die Verhaltensrichtlinien zur Regulierung von Produktsicherheit werden bestimmt und vorgeprägt durch die Industriestaaten, allen voran den Vereinigten Staaten. Internationale Organisationen sind in ihrer Autonomie weitgehend abhängig davon, welchen Spielraum ihnen die wichtigsten Industriestaaten lassen. Als Hindernis für die Fortentwicklung der internationalen Produktsicherheitsregulierung erweist sich die unterschiedliche Kompetenzverteilung innerhalb der Fachorganisationen der UNO und der Politikorganisationen. Die Fachorganisationen werden weitgehend von den Industrieländern dominiert, während die Politikorganisationen (UNEP,

UN-CTC) stark vom Einfluß der Entwicklungsländer abhängig sind. Politisch mit Unterstützung der Entwicklungsländer gefaßte Beschlüsse können so über die von den Industrieländern dominierten Fachorganisationen ausgehebelt oder abgeschwächt werden. Auf der Fachorganisationsebene können die Industrieverbände ihren Einfluß am besten deutlich machen. Wichtigstes Korrektiv für die Dominanz der Industriestaaten über die internationale Regulierung von Produktsicherheit sind die internationalen Umwelt- und Verbraucherorganisationen. Sie bilden mit ihren Monitoring-Aktivitäten ein bedeutsames Gegengewicht zu Versuchen der Industrieländer, brisante Sicherheitsprobleme unter Ausschluß der Öffentlichkeit in ihren Regionalorganisationen (OECD, EG) abzuhandeln. Sie operieren jedoch weitgehend ohne rechtliche Grundlage, selbst die Verhaltensrichtlinien beziehen sie nicht oder nur selten ein.

#### IV. Vorüberlegungen zu einer Theorie des Internationalen Produktsicherheitsrechts

Die Diskussionen um den Gegenstand eines Internationalen Wirtschaftsrechts und seine theoretische Einbindung in das Rechtssystem zeigen nach wie vor eine gewisse Unschärfe, erlauben aber, Produktsicherheit als möglichen Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts zu thematisieren. Dies gilt um so mehr, als die rechtstatsächliche Bestandsaufnahme hat deutlich werden lassen, wie sehr die Regulierung von Produktsicherheit an die Regulierung des freien Welthandels gebunden ist. Ziel meiner Vorüberlegungen ist es, die rechtstheoretischen Überlegungen zum Gegenstand des Internationalen Wirtschaftsrechts mit dem rechtstatsächlichen Befund zu verbinden, anders formuliert: die These von der sich entwickelnden Rechtsverfassung des Internationalen Warenverkehrs mithilfe empirischer (rechtstatsächlicher) Belege zu untermauern.

##### 1. Internationales Produktsicherheitsrecht als eigenständiges Rechtsgebiet im Internationalen Wirtschaftsrecht

Die skizzierten Ansätze über das Entstehen einer Rechtsverfassung zur Regulierung des freien Warenverkehrs haben ihren Ursprung in eben jenen Anstrengungen, die Ende der 60er Jahre Anfang der

70er Jahre in der Mehrzahl der entwickelten Industrieländer jene gemischte Wirtschaftsverfassung hervorgebracht haben<sup>81</sup>, die sich durch eine gegenseitige Durchdringung von öffentlichem Recht und privatem Recht auszeichnet. Derselbe Prozeß wiederholt sich nun auf internationaler Ebene, ja verstärkt sich möglicherweise noch, weil es an einer verantwortlichen para- oder quasi-staatlichen Instanz zur Regulierung von Produktsicherheit auf internationaler Ebene fehlt. Tatsache ist, daß internationale abgestimmte Sicherheitsregeln benötigt werden, um den freien Warenverkehr zu gewährleisten. Diese Regeln aber lassen sich nicht mehr ohne weiteres traditionellen Kategorien des öffentlichen und des privaten Rechts zuordnen. Der gesamte Rechtsetzungsprozeß von Verhaltensrichtlinien, wie er exemplarisch für die Internationale Regulierung von Pestiziden aufgearbeitet wurde, bestätigt nachhaltig das Bild einer Weltwirtschaft, wie sie von den Theoretikern der Mixed Economy gezeichnet wird. Sicherlich bleibt Internationales Produktsicherheitsrecht insofern Gegenstand des öffentlichen Rechts, als an der Ausarbeitung der Sicherheitsregeln die Staaten verantwortlich beteiligt sind. Doch versperrt die zentrale Rolle der Wirtschaftssubjekte in jenem Prozeß die Möglichkeit klarer Zuordnungen.

Was für die Genese des Internationalen Produktsicherheitsrechts gilt, läßt sich auch an der Wirkungsweise der internationalen Produktsicherheitsregeln nachweisen. Die international definierten Regeln der Produktsicherheit sind insofern Teil des öffentlichen Rechts als sie über die Definition von Marktzutrittsrechten traditionell öffentlich-rechtliche Befugnisse zum Schutze der Bürger und der Umwelt tangieren. Ein Blick auf die Maßstäbe, an denen sich die Verwaltung bei der Ausübung ihrer Befugnisse orientiert, verweist auf eine korporative Mischverfassung<sup>82</sup>, die für die Erarbeitung von technischen Normen und Grenzwerten kennzeichnend ist. Deutlicher noch als in der Vormarktkontrolle tritt die Verknüpfung des Produktsicherheitsrechts mit dem Privatrecht

<sup>81</sup> dazu Ch.Joerges/J.Falke/H.-W.Micklitz/G.Brüggemeier Die Sicherheit von Konsumgütern und die europäische Gemeinschaft, Baden-Baden 1988

<sup>82</sup> zum Begriff und der dahinterstehenden Bedeutung für das Produktsicherheitsrechts, G.Brüggemeier/J.Falke/H.Holch-Treu/Ch.Joerges/H.-W.Micklitz, Sicherheitsregulierung und EG-Integration, Bremen, ZERP DP 3/84

in der Nachmarktkontrolle zutage. Nachmarktkontrollen, mit denen als gefährlich erkannte Güter vom Markt genommen werden sollen, zielen nicht allein auf administrative Eingriffe. Sie liegen auf der Grenze zum Privatrecht, weil dem Produkthaftungsrecht eine über die Kompensationsfunktion hinausgehende Bedeutung zukommen kann<sup>83</sup>. Dasselbe gilt für öffentlich-rechtlich verfügte Vermarktungsbeschränkungen. Ihre Wirkung bleibt nicht auf den Marktzutritt oder die Nachmarktkontrolle beschränkt. Vielmehr stellt sich immer die Frage nach dem Durch- und Rückgriff auf zivilrechtliche Verträge. Staatliches Handeln und Handeln der Wirtschaftssubjekte sind also über das Privatrecht miteinander verschränkt.

Eine derart gemischte Rechtsverfassung zur Regulierung des Internationalen Warenverkehrs läßt sich nicht mehr in den traditionellen Kategorien des Völkerrechts, des Außenwirtschaftsrechts und des Wirtschaftskollisionsrechts, des Internationalen Privatrechts und des Internationalen Verwaltungsrechts, adäquat einfangen. Eine nach Rechtsquellen getrennte Darstellung kann immer nur die je fachspezifischen Gesichtspunkte beleuchten, muß dann aber notwendig den Gegenstand "Internationales Produktsicherheit" aufsplitten und in einer nationalen, supranationalen oder internationalen Perspektive entweder Produktsicherheitsrecht als staatliches öffentliches Recht und damit Völkerrecht abhandeln oder als Recht der Wirtschaftssubjekte, deren Aktionsradius durch öffentlich-rechtliche Regeln abgrenzt wird. Dann hätten wir es mit den Regeln des Internationalen Privatrechts zu. Lediglich ein funktionaler Ansatz aber, der ganz im Sinne der Theorie des Internationalen Wirtschaftsrechts vom Gegenstand ausgeht, wird der gestellten Aufgabe gerecht. Die Verschränkungen und Verzahnungen des Produktsicherheitsrechts innerhalb des öffentlichen und des privaten Rechts und damit über alle rechtssystematischen Grenzen der Einteilung hinweg zwingen zu einer Gesamtschau des Regelungsbestandes. Das, was funktional im Internationalen Produktsicherheits-

---

<sup>83</sup> dazu G.Brüggemeier, ZHR 152 (1988) Produkthaftung und Produktsicherheit, vgl. zum Komplex der Nachmarktkontrollen, H.-W.Micklitz (Hrsg) Die Nachmarktkontrolle von Konsumgütern in ausgewählten Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaften, Australien, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 1988, Publikation in Vorbereitung für die Schriftenreihe des ZERP

recht zusammengehört, sollte nicht aus rechtssystematischen Gründen getrennt werden.

Eine Schlüsselfunktion für die Konstituierung einer internationalen Rechtsverfassung nehmen die Verhaltensrichtlinien und ungeschriebenen Rechtsgrundsätze der internationalen, aber auch regionalen Organisationen ein. Solche "weichen Regeln" definieren die materiellen Standards der Produktsicherheit und legen den Verfahrensmäßigen Rahmen fest, innerhalb dessen auftretende Konflikte gelöst werden können und sollen. Dererlei Regeln mögen genuin international sein, insofern als spezifische, allein für den internationalen Warenverkehr benötigte Regeln aufgestellt werden. Dies gilt tendenziell für solche Regeln, die dem harmonisierenden Recht zuzurechnen sind. Sie können aber auch nur scheinbar international sein. Oft handelt es sich nämlich um national vorgedachte Lösungen, die international diskutiert und dann in mannigfaltigen Abstufungen auf den verschiedenen rechtlichen Ebenen installiert werden. Nationale Regelungen können einen Modellcharakter entwickeln. Solche Regeln werden dann in international verbindliches Recht übersetzt oder bleiben auch bloße unverbindliche Verhaltensrichtlinie. Für beide Varianten lassen sich aus dem reichhaltigen Anschauungsmaterial Beispiele finden.

Ein so verstandenes, auf Verhaltensrichtlinien basierendes Produktsicherheitsrecht ist Völkerrecht, weil die Staatengemeinde die Ausarbeitung einer Rechtsverfassung vorantreibt. Produktsicherheitsrecht ist aber auch und gerade Außenwirtschaftsrecht. Denn innerhalb der Industriestaaten mehren sich die Anzeichen, die darauf hindeuten, daß rechtliche Mechanismen eingesetzt werden, um die Sicherheit der Menschen und der Umwelt außerhalb des eigenen Staatsterritoriums zu garantieren. Industrieländer können ab einer gewissen Marktgröße ihre extraterritoriale Wirkung nicht mehr ignorieren. Sie benötigen im Gegenteil Regeln, die diese extraterritoriale Wirkung regulieren, um die Märkte offenzuhalten und um Verantwortlichkeit zu demonstrieren. Genau dann rückt das Wirtschaftskollisionsrecht in eine Schlüsselfunktion auf und zwar in seiner von der gemischten Wirtschaftsverfassung durchwirkten Verschränkung von öffentlichen und privaten Rechtsregeln. Wieder konkretisiert die Aufspaltung in private Rechtssubjekte und staatliche Instanzen in ihrer jeweiligen Zuordnung zum Internationalen

Privatrecht bzw. zum Internationalen Verwaltungsrecht die Zielsetzung, Produktsicherheitsrecht als funktionale Einheit zu verstehen und zu behandeln. Denn vom Gegenstand eines Internationalen Produktsicherheitsrechts her stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Recht eines Staates bzw. nach dem räumlichen Anwendungsbereich einer extraterritorial wirkenden nationalen Produktsicherheitsnorm in einem neuen Licht<sup>84</sup>. Die sich entwickelnde Rechtsverfassung setzt international gültige materielle Mindeststandards fest. Solche materiellen Standards stoßen sich aber an dem das Internationale Privatrecht beherrschenden Prinzip der freien Rechtswahl bzw. an dem das Internationale Verwaltungsrecht beherrschende Territorialitätsprinzip. Internationale Verhaltensrichtlinien setzen möglicherweise Gerechtigkeitsstandards, die ohne Ansehen des anzuwendenden nationalen Rechts zu berücksichtigen sind. Für den Bereich des Internationalen Privatrechts ist es möglich, auf Vorarbeiten zurückzugreifen, die in den Verhaltensrichtlinien Elemente eines internationalen ordre public erblicken<sup>85</sup>; für den Bereich des Internationalen Verwaltungsrechts gilt es die Überlegungen fruchtbar zu machen, die generell versuchen, das nationale Wirtschaftsrecht in eine internationale Perspektive zu rücken<sup>86</sup>.

Damit ist das Spektrum der Probleme aber nicht erschöpft. Denn soweit abgrenzendes und harmonisierendes Recht international nicht vereinheitlicht sind, existieren gerade keine internationalen Vereinbarungen, die als Ausdruck eines Minimalkonsenses interpretiert werden könnten. Dann kommt es doch wieder auf die alte Frage nach den sozialen Werten des Kollisionsrechts an. Stoßen die Rechtsordnungen der Industrie- und Entwicklungsländer aufeinander, ist zu

<sup>84</sup> es ist zugegebenermaßen die Frage der sogenannten politischen Schule des Internationalen Privatrechts, die K. Zweigert überzeugend bereits 1973 paraphrasiert hat, *RabelsZ* 37 (1973) Zur Armut des Internationalen Privatrechts an sozial Werten

<sup>85</sup> die Vorarbeiten speisen sich aus drei unterschiedlichen Quellen : (1) aus Überlegungen, wie die Verhaltensrichtlinien rechtlich einzuordnen sind, so N.Horn op.cit., M.J. Bonell; (2) aus Versuchen, einen Bogen zur Diskussion um ein transnationales Recht zu schlagen, etwa Cl.M.Schmitthoff *International Trade Law and International Private Law in Festschrift für H.Dölle, Vom Deutschen zum Europäischen Recht, Tübingen 1963 Bd.II, 257ff*; (3) schließlich aus sehr viel älteren Gedanken zur Bestimmung des Stellenwertes von Minimalkonventionen des Völkerrechts im Internationalen Privatrecht; dazu E.v.Caemmerer op.cit. 91,94

<sup>86</sup> dazu die NWe oben unter II.1.

prüfen, ob die Entwicklungsländer an den "höheren (besseren) Sicherheitsstandards" der Industrieländer teilhaben können und sollen.

Ein Lehrstück für die Schwierigkeiten, das Kollisionsrecht mit Perspektiven einer Anwendung des "besseren Rechts" zu verbinden, bietet die Europäische Gemeinschaft. Das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht<sup>87</sup> sollte nicht nur eine Vereinheitlichung des Kollisionsrechts bewirken, es sollte auch und gerade der Anwendung des "besseren ausländischen Rechts" - in Grenzen des Art. 7 - Vorschub leisten. Diese Regel hätte, umgesetzt in allen Signatarstaaten, eine Anwendung des besseren zwingenden ausländischen Rechts in grenzüberschreitenden Konflikten garantieren können. Das 1986 neu gefaßte EGBGB setzt Art. 7 des Abkommens jedoch nicht um<sup>88</sup>. Damit bleibt das - deutsche - Internationale Privatrecht dem Ideal der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen verhaftet, für die Anwendung des "besseren" Rechts ist, außer in den Grenzen des ordre public, kein Raum. Ganz im Sinne einer solchen Perspektive liegen Bemühungen, die Anwendbarkeit zwingender Schutzstandards auf den nationalen Markt zu beschränken und einer extraterritorialen Wirkung von zwingenden Schutzvorschriften auf internationale Handelsgeschäfte entgegenzutreten<sup>89</sup>. Das Internationale Deliktsrecht weist in dieselbe Richtung, wenn auch aus anderen Gründen. Die Annahme einer Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen existiert im Internationalen Deliktsrecht gerade nicht. Die Kollisionsregeln sind auch EG-weit nicht vereinheitlicht. Art. 38 des EGBGB erlaubt die Anwendung des besseren (deutschen) Rechts, aber nur für deutsche Staatsangehörige und deutsche juristische Personen, eine Regelung, die sich wiederum kaum mit dem

---

<sup>87</sup> ABl. Nr. L 266/1ff vom 9.10.1980

<sup>88</sup> H.Coing Zur Anwendung zwingender ausländischer Verträge: Art 7 des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, WM 1981, 810ff

<sup>89</sup> ausführlich mit zahlreichen Literaturhinweisen H.Stoll Rechtliche Inhaltskontrolle von internationalen Handelsgeschäften in Festschrift G.Kegel 1987, 623ff

Gemeinschaftsrecht vereinbaren läßt, das eine Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit verbietet<sup>90</sup>.

Nun bedarf das Wechselspiel von Gemeinschaftsrecht und Kollisionsrecht noch der Klärung. Das Gemeinschaftsrecht wird seit der Verabschiedung des Weißbuches vom Herkunftsland-Prinzip determiniert und verlangt damit einen Verzicht auf die Durchsetzung eigenen Rechts, eine Denkweise, die für das Internationale Deliktsrecht zu nachgerade "revolutionären" Konsequenzen führen müßte<sup>91</sup>. Herkunftsland-Prinzip und der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen stehen sich scheinbar unvereinbar gegenüber. Das gilt nicht für das Verhältnis des Internationalen Privatrechts zum Gemeinschaftsrecht. Das neu eingeführte Herkunftsland-Prinzip bedeutet der Sache nach ja nichts anderes als die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen. Aus beider Perspektive, aus der des Gemeinschaftsrechts, wie auch aus der des Internationalen Privatrechts, ist aber nicht entschieden, ob nicht für den Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Anwendung zwingender Rechtsregeln aus übergeordneten, EG-verfassungsrechtlichen Gründen, garantiert werden muß.

Der Blick auf die Europäische Gemeinschaft verdeutlicht die immensen Schwierigkeiten in einem vergleichsweise homogenen Staatenverbund, fremdem "besseren" ausländischen Recht zur Anerkennung zu verhelfen. Wenn gleichwohl der Versuch unternommen werden soll, der Problematik der Anwendung des "besseren" Rechts im Internationalen Produktsicherheitsrecht nachzugehen, so deswegen, weil der vielleicht im Detail berechtigten Skepsis zum Trotz sich Anknüpfungskriterien finden lassen mögen, die die Anwendung des Rechts der Industriestaaten in internationalen Konflikten mit Entwicklungsländern rechtfertigen können<sup>92</sup>. Solcher Art begründete Kollisions-

<sup>90</sup> dazu Ch.v.Bar Internationales Privatrecht, Erster Band, Allgemeine Lehren, 1987, Rdnr. 172ff

<sup>91</sup> Ch.Joerges op.cit. in Festschrift für E.Steindorff im Erscheinen; nachzutragen wäre, daß die ausstehenden Reformarbeiten zur Harmonisierung des Internationalen Deliktsrechts das Herkunftslandsprinzip bislang nicht etablieren wollen, weil es zu einer weitgehenden Anerkennung fremden Rechts führen würde

<sup>92</sup> in Betracht kommen Vermarktungsbeschränkungen und das Haftungsrecht als Instrument der Nachmarktkontrolle

sionsregeln wären Bestandteil der Internationalen Rechtsverfassung des Warenverkehrs.

## 2. Zur Strukturierung des Internationalen Produktsicherheitsrechts im Spannungsfeld von Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung

Positiv möchte ich die Entwicklung eines Internationalen Produktsicherheitsrechts gliedern in *harmonisierendes* und *abgrenzendes* Recht. Harmonisierendes Recht umfaßt alle Versuche, die darauf abzielen, eine einheitliche Rechtsverfassung zur Regulierung des internationalen Warenverkehrs zu schaffen. Abgrenzendes Recht deckt dagegen alle jene Regelungen ab, die das Rechtsgefälle innerhalb der Industriestaaten und zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern anerkennen oder zumindest respektieren und die eben jenes Regulationsgefälle durch nationale Bestimmungen mit Auslandsberührung<sup>93</sup> oder international abgestimmte Mechanismen überbrücken wollen.

Eine Schlüsselposition innerhalb des abgrenzenden und des harmonisierenden Rechts nehmen das amerikanische Recht und das Recht der Europäischen Gemeinschaften ein. Dies einfach deswegen, weil beide die internationale Regulierung von Produktsicherheit entscheidend geprägt haben und noch weiter prägen werden. Nationales amerikanisches Recht und regionales EG-Recht wird überlagert von den verschiedensten Regelungen des internationalen Rechts. Harmonisierendes und abgrenzendes Recht umfaßt das Verhältnis der verschiedenen Regelungsebenen (Normhierarchie), deren Verbindlichkeitsgrad (Rechtsqualität, Verhaltensrichtlinien und verbindliches Recht) sowie die Bindungswirkung für die Staaten und für die Unternehmen, aber auch für die Verbraucher- und Umweltverbände.

(1) Die Strukturierung in abgrenzendes und harmonisierendes Produktsicherheitsrecht muß mit dem Einwand rechnen, lediglich neuen Wein in alte Schläuche zu gießen. Denn abgrenzendes Recht, so könnte die Kritik lauten, behandle nichts anderes und nichts

<sup>93</sup> siehe dazu die Begriffsbestimmung von E.Steindorff op.cit

geringeres als den Gegenstand des klassischen Kollisionsrechts, während harmonisierendes in die Kategorie "Rechtsvereinheitlichung" falle<sup>94</sup>. Richtig scheint mir an einer solchen Kritik die Nähe des abgrenzenden Rechts zum Kollisionsrecht. Denn abgrenzendes Recht respektiert gerade die Verschiedenartigkeit der nationalen Produktsicherheitsgesetze und deren unterschiedliches Schutzniveau, oder nimmt sie zumindest als bestehend hin. Doch damit ist die Übereinstimmung mit dem Kollisionsrecht auch schon zuende. Denn abgrenzendes Recht entscheidet nicht allein über das anzuwendende Recht oder den räumlichen Bereich einer nationalen Norm, abgrenzendes Recht schafft vielmehr einheitliche internationale Standards im Umgang mit dem Regelungsgefälle. Diese Regeln können auch nicht als international vereinheitlichte Kollisionsregeln verstanden werden, weil ihr Zweck und ihre Funktion über die klassische Zielsetzung des Kollisionsrechts hinausreichen. Deshalb läßt sich abgrenzendes Recht nicht einmal der umstrittenen Kategorie eines Internationalen Verwaltungsrechts zuordnen. Vielleicht ist es ein Spezifikum von solchen Brücken-Regeln, daß sie genuin international sind, also aus dem Gegenstandsbereich des Kollisionsrechts heraustreten. Eine Konsequenz, die möglicherweise mit der viel zitierten "Armut des Internationalen Privatrechts an sozialen Werten" und erst recht des "Internationalen Verwaltungsrechts" zu tun hat<sup>95</sup>.

Scheinbar weit weniger spektakulär ist das Verhältnis von Rechtsvereinheitlichung zum harmonisierenden Recht. Man möchte meinen, E.v.Caemmerers Befund ließe sich auch auf das harmonisierende Produktsicherheitsrecht übertragen, wenn er schreibt: "Mit der Vereinheitlichung des materiellen Rechts will man die mannigfachen Schwierigkeiten überwinden, die sich aus der Verschiedenheit der Rechte ergeben"<sup>96</sup>. Die Stoßrichtung des harmonisierenden Rechts deckt sich mit dieser Definition. Nur erweist sie sich

---

<sup>94</sup> man lese etwa den schon mehrfach erwähnten Aufsatz von E.v.Caemmerer, "Rechtsvereinheitlichung und Internationales Privatrecht", der auf den S.65ff die unterschiedlichen Zielsetzungen ganz im obengenannten Sinne definiert

<sup>95</sup> der Titel von 1973 in RabelsZ 37 (1973), 435ff "Zur Armut des Internationalen Privatrechts an sozialen Werten"

<sup>96</sup> op.cit. 65

insofern als zu eng, als es darum geht, eine internationale Rechtsverfassung zur Regulierung des internationalen Warenverkehrs zu definieren, die neben dem materiellen Recht gerade auch die Verfahrensfragen thematisiert und die letztendlich die Interdependenzen von abgrenzendem und harmonisierendem Recht in einer Internationalen Rechtsverfassung klären will. Rechtsvereinheitlichung, dies ist ein Spezifikum des Internationalisierungsprozesses von Produktsicherheit, findet auch und gerade im abgrenzenden Recht statt. Umgekehrt wäre es künstlich, die funktionale Nähe der hier getroffenen Strukturierung zu den klassischen Kategorien des Kollisionsrechts und der Rechtsvereinheitlichung zu leugnen. So wie das Kollisionsrecht auch bildet das abgrenzende Recht eine Vorstufe für vereinheitlichtes Produktsicherheitsrecht, das erst zu einem späteren Zeitpunkt erreicht werden kann.

(2) Ein zweiter Einwand mag auf die Methode der Strukturierung zielen, hinter der sich eine besondere Form der Rechtsvergleichung verbirgt. Rechtsvergleichung aber ist immer mit dem "anrühigen Odium der Politik"<sup>97</sup> belastet. Der Einwand wiegt umso schwerer, als es nicht darum geht, die Strukturen einer Internationalen Produktsicherheitspolitik prospektiv zu formulieren, sondern den Nachweis zu erbringen, daß die Konturen eines Internationalen Produktsicherheitsrechts erkennbar sind und lediglich unter einer einheitlichen Perspektive zusammengefügt werden müssen. Die Einteilung des Produktsicherheitsrechts in harmonisierendes und abgrenzendes Recht hat eine Art "doppelten Rechtsvergleich" zur Folge. Die Gesamtheit der Regeln des Produktsicherheitsrechts, die die Rechtsverfassung für den Internationalen Warenverkehr prägen, ergibt sich erst aus der Zusammenschau des abgrenzenden und des harmonisierenden Rechts. Dies ist die eine Ebene der Rechtsvergleichung. Gleichzeitig sind die verschiedenen Rechtsquellen innerhalb des harmonisierenden und des abgrenzenden Produktsicherheitsrechts aufzuarbeiten; das ist die zweite Ebene der Rechtsvergleichung. Denn beide Male sind die Regelungsprobleme über verschiedene Rechtsebenen aufzuarbeiten, was immer auch eine Form des Rechtsvergleichs ist.

<sup>97</sup> H.Kötz, Neue Aufgaben der Rechtsvergleichung, Juristische Blätter 1982, 355ff, 357

Nun besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß Rechtsvergleichung und Rechtsdogmatik sich zueinander wie "Feuer und Wasser" verhalten<sup>98</sup>. Wiewohl die Diskussion um die Aufgaben der Rechtsvergleichung von Zivilisten beherrscht wird, schließen sich auch Öffentlich-Rechtler diesem Befund an, wenn sie die theoretischen Prämissen der Rechtsvergleichung thematisieren<sup>99</sup>. Die Trennung der Rechtsvergleichung von der Rechtsdogmatik geht auf die Vorarbeiten von E.Rabel und R.David zurück<sup>100</sup>. Sie wird nur von wenigen Autoren in Frage gestellt, bezeichnenderweise sind es solche, die dem transnationalen Recht bzw. der Lex Mercatoria Rechtsquellencharakter beimessen<sup>101</sup>. Umfänglich hat sich v.Hülsen in seiner Besprechung des Buches von O.Sandrock über "Sinn und Methode zivilistischer Rechtsvergleichung<sup>102</sup>" auf eine Bestimmung des Verhältnisses von Rechtsvergleichung und transnationalem Recht eingelassen. Er hält es entgegen O.Sandrock und entgegen der herrschenden zivilistischen Meinungsträger für möglich, aus der Rechtsvergleichung transnationales Recht abzuleiten<sup>103</sup>. Dieser Ansatz läßt sich auf das Produktsicherheitsrecht nicht ohne weiteres übertragen, da es dort allenfalls am Rande um transnationales Recht geht. Und dennoch gibt es Parallelen. Das Pendant zur Lex Mercatoria als ungeschriebenes transnationales Recht sind im Produktsicherheitsrecht die unverbindlichen

- 
- <sup>98</sup> so ausdrücklich B. Großfeld Vom Beitrag der Rechtsvergleichung zum deutschen Recht, AcP 1984, 288ff, 294; ähnlich H.Kötz op.cit.; O.Sandrock Sinn und Methode zivilistischer Rechtsvergleichung, 1966 mit einer ausführlichen Besprechung von H.-V.v.Hülsen, Sinn und Methode der Rechtsvergleichung, insbesondere bei der Ermittlung übernationalen Rechts, JZ 1967, 629ff
- <sup>99</sup> beispielhaft G.Ress op.cit.232; grundlegend zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht die Beiträge von J.H.Kaiser: Einleitung, H.Strebel: Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht, R.Bernhardt: Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht und K.Zemanek: Was kann die Vergleichung staatlichen öffentlichen Rechts für das Recht der Internationalen Organisationen leisten in ZaÖRV 24 (1964), 391ff
- <sup>100</sup> dazu Cl.M.Schmitthoff Die künftigen Aufgaben der Rechtsvergleichung, JZ 1978, 495ff,496 in einem historischen Abriss
- <sup>101</sup> dazu schon Cl.M. Schmitthoff International Trade Law and International Private Law, in Vom Deutschem zum Europäischen Recht, Festschrift H.Dölle 1963, Bd. II, 257ff
- <sup>102</sup> erschienen 1966
- <sup>103</sup> V.Hülsen op.cit. 633; in eine ähnliche Richtung weisen die Überlegungen von G.Ress op.cit.233 Fn 11 unter Berufung auf G.Zieger

Verhaltensrichtlinien. Beide haben mit derselben Schwierigkeit zu kämpfen. Sie können nicht ohne eine Remedur der Rechtsquellenlehre in den Status eines verbindlichen Rechts gehoben werden. Und doch hinkt die Parallele an einer entscheidenden Stelle:

Verhaltensrichtlinien werden unter Beteiligung der Staaten erarbeitet, dasselbe läßt sich für das transnationale Recht nicht in dem Umfange sagen. Gleichwohl wäre es vorschnell, aus der staatlichen Beteiligung auf eine höhere Bindungswirkung zu schließen.

Denn noch gilt als herrschend, was O.Sandrock vor fast 20 Jahren konstatierte, daß nämlich "die Rechtsvergleichung nur als Hilfswissenschaft zur Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze beitragen könne"<sup>104</sup>. Das heißt nun nicht, daß jene Autoren der Rechtsvergleichung jede Bedeutung absprechen, ganz im Gegenteil, nur sehen sie diese nicht in der Entwicklung von Dogmatik<sup>105</sup>. Für die Themenstellung dieser Arbeit kommt es aber entscheidend darauf an, was die hier praktizierte Methode der Rechtsvergleichung für die Entwicklung einer internationalen Rechtsverfassung des Warenverkehrs leisten kann. Es geht also um eine Standortbestimmung der Rechtsvergleichung in der Entwicklung einer internationalen Rechtsdogmatik, über der immer das Damoklesschwert schwebt, als bloße Formulierung einer Produktsicherheits-Rechtspolitik gebrandmarkt zu werden.

Die Strukturierung in abgrenzendes und harmonisierendes Recht sowie die Abschichtung beider Gebiete in unterschiedliche Rechtsebenen des nationalen, regionalen und des internationalen Rechts geschieht nicht in der Erwartung, daß am Ende quasi von selbst die behauptete Rechtsverfassung des internationalen Warenverkehrs steht. Die gewählte Methode erlaubt es aber umgekehrt, die Regelungsprobleme rechtsvergleichend kleinzuarbeiten. Erst wenn dies geschehen ist, kann versucht werden, eine Aussage darüber zu treffen, ob die so gefundenen Ergebnisse eine rechtsdogmatische Quali-

<sup>104</sup> v.Hülsen op.cit. 632

<sup>105</sup> zuletzt zu den Aufgaben der Rechtsvergleichung Cl.M.Schmitthoff op.cit. und H.Kötz op.cit., die gerade auch die ideellen Werte der Rechtsvergleichung betonen, also Weltoffenheit, Reflektieren eigener dogmatischer Konstruktionen und damit die Relativität der gefundenen Ergebnisse

tät besitzen. Dabei gehe ich von der Hypothese aus, daß sich im abgrenzenden Recht eher auf dem Rechtsvergleich aufbauende dogmatische Grundsätze formulieren lassen als im harmonisierenden Recht; dies einfach deswegen, weil das abgrenzende Recht in sehr viel stärkerem Umfang rechtlich verdichtet ist als das harmonisierende Recht.

Die Arbeit wird damit zu einer permanenten Gradwanterung zwischen Recht und Politik. Da die Grenzen zwischen bloßen Politikzielen und rechtsdomatischen Grundsätzen immer mehr verwischen, je weiter man sich von der Ebene des nationalen Rechts fortbewegt, ist es umso wichtiger, eine Arbeitsmethode zu entwickeln, die diesen Grenzkonflikt transparent werden läßt. Es fehlt jedoch eine allgemein anerkannte Methode der Rechtsvergleichung. B.Großfeld konstatiert: "wir haben keine Sicherheit in der Methode"<sup>106</sup>. Es gibt unterschiedliche Angebote für eine Methode: die funktionale Rechtsvergleichung, die sozialwissenschaftliche Rechtsvergleichung und die ökonomische Analyse des Rechts<sup>107</sup>. Diese Arbeitsmethoden schließen sich nicht gegenseitig aus und können miteinander kombiniert werden. Für unsere Zwecke bedeutsam ist die sozialwissenschaftliche Rechtsvergleichung, insofern als es eine Aufgabe dieser Arbeit ist, das gesammelte rechtstatsächliche Material für die Entwicklung einer Dogmatik nutzbar zu machen<sup>108</sup>. Gleichzeitig stützt sich das Vorgehen auf die funktionale Methode, die sich wegen ihres breiteren Ansatzes innerhalb der Rechtsvergleichung, möglicherweise aus pragmatischen Überlegungen heraus, durchzusetzen scheint<sup>109</sup>, ohne deswegen aber einen Alleinvertretungsanspruch erheben zu wollen. Sie beschränkt sich nicht auf die Vergleichbar-

---

<sup>106</sup> derselbe op.cit. 311

<sup>107</sup> derselbe op.cit. 311 mit NWen

<sup>108</sup> zur sozialwissenschaftlichen Rechtsvergleichung W.J.Kamba "Comparative Law: A Theoretical Framework", 23 I.C.L.Q. (1974), 485ff und D.Martiny Rechtsvergleichung und vergleichende Rechtssoziologie, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1 (1980), 65ff; ich habe in meiner Dissertation - Der Reparaturvertrag, München 1984 - den Versuch unternommen, einen theoretisch angeleiteten Ansatz für die Verarbeitung von Rechtstatsachen in der Rechtsdogmatik zu entwickeln

<sup>109</sup> so schon O.Sandrock op.cit. Kapitel VI. und die Besprechung von V.v.Hülsem op.cit. 631; umfassend H.Kötz/K.Zweigert Einführung in die Rechtsvergleichung Band I : Grundlagen 2. Auflage Tübingen 1984, 31ff

keit formal identischer Regelungen, sondern fragt nach dem funktionalen Äquivalent in der Rechtsordnung. Dieser Ausgangspunkt wird umso wichtiger, als Rechtsvergleichung nicht nur horizontal, sondern auch vertikal angelegt ist. Er erlaubt dann, den unterschiedlichen Voraussetzungen der Sicherheitsregulierung auf der jeweiligen Ebene im Vergleich Rechnung zu tragen.

Eine offene Frage ist, ob sich innerhalb der verschiedenen Ebenen der Rechtsvergleichung ein Rangverhältnis herstellen läßt. G.Ress will dem horizontalen Rechtsvergleich nationaler Rechtsordnungen den Vorrang einräumen vor dem vertikalen Vergleich des Rechts der Internationalen Organisationen<sup>110</sup>. Bedeutsam wäre eine solche Prämisse für die Analyse des abgrenzenden Rechts, wo sich der Rechtsvergleich USA/EG einerseits sowie der Vergleich der verschiedenen Regulierungsanstrengungen der betroffenen internationalen Organisationen andererseits, die teilweise nebeneinanderher und wenig koordiniert gearbeitet haben, gegenüberstehen. Auf die vertikale Ebene des Rechtsvergleichs läßt sich dieser Ansatz nicht übertragen und ebensowenig auf die Gegenüberstellung des abgrenzenden mit dem harmonisierenden Recht.

Angesprochen sind damit aber schon die Grenzen der funktionalen Methode der Rechtsvergleichung. Selbst ein noch so breiter Ansatz kann den Umstand nicht verdecken, daß die Gerichte als potentielle Adressaten sich nur selten auf rechtsvergleichende Überlegungen stützen. Das gilt für den Bundesgerichtshof, im geringeren Umfang für das Bundesverfassungsgericht<sup>111</sup>. Der Europäische Gerichtshof verweist nur sehr gelegentlich auf die Rechtsordnungen der Mitgliedsländer<sup>112</sup>, andererseits hat der Gerichtshof seine Rechtsprechung zu den Grundrechten mit einer Analyse des Wechselspiels vom "Verbandszweck" und den Rechtsordnungen der Mitgliedsländer begründet: "Die Gewährleistung dieser Rechte muß von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten getragen sein, sie muß sich aber auch in die Struktur und die Ziele der

---

<sup>110</sup> op.cit. 248

<sup>111</sup> dazu B.Großfeld op.cit.299ff

<sup>112</sup> Nachweise bei G.Ress op.cit. 270ff

Gemeinschaft einfügen"<sup>113</sup>. Der Internationale Gerichtshof vermeidet die Bezugnahme zu den Rechtsordnungen der Mitgliedsländer, wie G.Ress vermutet möglicherweise, um nationalen und ideologischen Ressentiments aus dem Wege zu gehen. Kaum anders sieht das Bild aus, wenn man die Erfahrungen der potentiellen "Gesetzgebungsorgane" auf regionaler und internationaler Ebene durchleuchtet. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft arbeitet, anders als der Europarat, nur mit sehr cursorischen Rechtsvergleichen<sup>114</sup>, die mehr Legitimation für eigenes Tätigwerden darstellen als ein wirkliches "Sich-Einlassen" auf die inhaltlichen Divergenzen der Rechtsordnungen. Gerade die Auseinandersetzung um die Ausarbeitung einer Sicherheitsrichtlinie zeigt, wie abhängig die Kommission einerseits von einem legitimatorischen Rechtsvergleich ist, während sie es andererseits geradezu peinlich vermeidet, ein bestimmtes nationales Modell auf die EG-Ebene zu transponieren<sup>115</sup>. Ein ähnliches Bild zeigen die Arbeiten der verschiedenen internationalen Organisationen an der Regulierung des Exports von Pestiziden und Chemikalien. Rechtsvergleichende Untersuchungen fallen in die Anlaufphase des internationalen Rechtsetzungsprozesses, bleiben bei der eigentlichen Ausarbeitung einer Verhaltensrichtlinie aber im Hintergrund.

Weniger Schwierigkeiten bereiten dagegen im Internationalen Produktsicherheitsrecht die unterschiedlichen Sprachen. B.Großfeld ist der Frage nachgegangen, wie das Recht sich ändert, wenn man es in eine andere Sprache überträgt<sup>116</sup>. Er meldet entschiedene Vorbehalte gegen die Übertragbarkeit von Begriffen an, hinter der sich oftmals eine ganze Rechtstradition verberge. Soweit allerdings Rechtsetzungsprozesse international organisiert werden, scheinen sich andere Probleme in den Vordergrund zu schieben. Die allseits dominierende englische Sprache verändert sich unter der Vielzahl der Verwender und verliert an Präzision. Gleichzeitig bilden sich

---

<sup>113</sup> EuGH XVI, 1135ff, dazu G.Ress op.cit.232

<sup>114</sup> so schon G.Ress op.cit. 235 Fn 19

<sup>115</sup> deutlich die Mitteilung der Kommission über die Sicherheit des Verbrauchers gegenüber Konsumgütern, KOM (87) 209 endg. v.8.5.1987

<sup>116</sup> op.cit. 307ff für die USA, allgemein op.cit. 314ff und derselbe ausführlich Sprache und Recht, JZ 1984, 1ff

in internationalen Organisationen ganz eigene Sprachmuster heraus, die sich erheblich von den jeweiligen nationalen Traditionen der Rechtssprache unterscheiden. International abgestimmte Regeln mögen sich dann den nationalen Auslegungsmustern entziehen, weil sie nicht ohne Bedeutungsverlust oder eine Verschiebung des Sinnzusammenhangs in eine nationale Rechtsordnung übernommen werden können.

(3) Ein letzter Einwand mag sich gegen eine möglicherweise falsch verstandene Gleichsetzung des Prozesses der Internationalisierung mit dem Streben nach Rechtsvereinheitlichung richten. Der Internationalisierungsprozeß des Rechts ist unübersehbar und wird von den Theoretikern der Rechtsvergleichung als potentielles Betätigungsfeld der Zukunft besonders hervorgehoben<sup>117</sup>. Er läßt sich auch und gerade im Produktsicherheitsrecht beobachten, und zwar sowohl im abgrenzenden als auch im harmonisierenden Recht. Dennoch, und insoweit dürfte der Befund von H.Kötz für das Schuldrecht übertragbar sein, schafft die internationale Regulierung "gleichsam nur Inseln in einem Meer nationaler Rechtsordnungen und führt deshalb notwendig zu (...) Abgrenzungsproblemen"<sup>118</sup>. P.H.Neuhaus/J.Kropholler haben zur Beurteilung der Ergebnisse der Rechtsvereinheitlichung eine "Relativitätsformel" aufgestellt: "Je ausgeprägter international der Gegenstand der Rechtsvereinheitlichung, desto eher führt schon die Rechtsvereinheitlichung als solche zu einer Rechtsverbesserung; und je geringer die Internationalität des Gegenstandes ist, (...) desto mehr muß Einheitsrecht durch seine Qualität überzeugen, um als Rechtsverbesserung empfunden zu werden"<sup>119</sup>. Gemessen an diesem Maßstab ist der Internationalisierungsprozeß von Produktsicherheit noch nicht weit fortgeschritten. Das Produktsicherheitsrecht durchläuft jedoch einen Prozeß der kontinuierlichen Verdichtung, so daß die Tendenz in Richtung weitergehende Vereinheitlichung weist.

Über den Begriff der Rechtsvereinheitlichung besteht keine Einigkeit. Mit einer gewissen Plausibilität ließe sich zwischen

<sup>117</sup> so nachdrücklich Cl.M.Schmitthoff op.cit., ebenso H.Kötz in "Neue Aufgaben der Rechtsvergleichung"

<sup>118</sup> Gemeineuropäisches Zivilrecht, Festschrift für K.Zweigert, Tübingen 1981, 481ff, 485

<sup>119</sup> Rechtsvereinheitlichung - Rechtsverbesserung, RabelsZ 45 (1981), 73ff, 83

der bloßen Rechtsangleichung und der weit entwickelteren Rechtsvereinheitlichung unterscheiden<sup>120</sup>. Internationales Produktsicherheitsrecht fällt ausschließlich in die Kategorie der Rechtsangleichung, da niemals Maximalregeln sondern immer nur Mindestregeln angestrebt werden. Gleichwohl gilt es die vieler Orten vorgebrachte Kritik gegen regionale oder internationale Rechtsvereinheitlichung, die mit einem Verlust an begrenzten Experimentierfeldern für die Gesetzgebung wie für die Rechtsprechung verbunden sei<sup>121</sup>, im Auge zu behalten. Die Erfahrung in der Europäischen Gemeinschaft mit einheitlichen Umweltstandards rufen in der Tat zur Skepsis auf<sup>122</sup>. Ja, es stellt sich sogar die Frage, ob nicht das Internationale Produktsicherheitsrecht Rechtsvereinheitlichung zulassen muß, um das Regelungsgefälle aufzufangen. So gesehen sind nicht nur die Vorzüge von Rechtsangleichung versus Rechtsvereinheitlichung gegeneinander abzuwägen.

Die derzeit vorliegenden Mindestregeln sperren sich gegen eine vordergründige Einordnung in das Geflecht der sich überlagernden Normen. E.v.Caemmerer hält es für möglich, Mindestregeln als Ausdruck eines gemeinsamen *ordre public* der Vertragsstaaten zu gewichten. Eine Abweichung von ihnen wäre nicht nur dann unzulässig, wenn dadurch das Recht des entscheidenden Gerichts und damit dessen eigener "*ordre public*" verletzt würde, sondern auch, wenn das Recht eines anderen Vertragsstaates betroffen wäre<sup>123</sup>. Offensichtlich ist, daß er diesen Grundsatz auf das IPR anwenden will und dann auch nur auf völkerrechtlich verbindliche Konventionen, nicht aber auf die weichen Verhaltensregeln, die das Internationale Produktsicherheitsrecht prägen. Selbst wenn es möglich wäre, die Verhaltensregeln als *ordre public* zu definieren, bestünde immer noch die Schwierigkeit, bestehende Abweichungen rechtlich zu bewälti-

---

<sup>120</sup> dazu E.A.Kramer, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung, Juristische Blätter (im Erscheinen) mit weiterführenden Überlegungen zur Systematisierung des Einheitsrechts und deren Träger im Bereich des Zivilrechts

<sup>121</sup> so P.H.Neuhaus/J.Kropholler op.cit. 81; ebenso H.Kötz Gemeineuropäisches Zivilrecht op.cit.9, E.A.Kramer op.cit.

<sup>122</sup> E.Steindorff, Umweltschutz in Gemeinschaftshand? RIW 1984, 767ff

<sup>123</sup> op.cit. 91; a.A. H.Koch, Internationale Produkthaftung und Grenzen der Rechtsangleichung durch die EG-Richtlinie, ZHR 152 (1988), 537ff, 538 mit Fn 3

gen. Eine parallele Diskussion läuft derzeit in der Europäischen Gemeinschaft an, in der durch sekundäres Gemeinschaftsrecht Mindeststandards gesetzt werden, von denen die Mitgliedstaaten aber zugunsten der Bürger und der Umwelt - in den Grenzen der Art. 100 a und Art 130. t EWGV abweichen dürfen. Dann taucht die Frage auf, ob die Gemeinschaft letztlich doch eine vollständige Vereinheitlichung anstreben muß oder ob sich der angestrebte Binnenmarkt auch in einem "Mehrrechtsgebiet" entwickeln kann, was teilweise in bewußter Parallele zu den Vereinigten Staaten für möglich gehalten wird<sup>124</sup>.

Eine Übertragung eines solchen Ansatzes auf das Internationale Produktsicherheitsrecht begegnet zwei Hindernissen: Einmal zentriert die Diskussion innerhalb der Europäischen Gemeinschaft um die Gebiete des Vertragsrechts, wo sie eine gewisse Berechtigung haben mag, zum anderen existiert innerhalb der Gemeinschaft gemeinsame kulturelle Wurzeln, die sich auch im Recht niederschlagen, die aber auf internationaler Ebene allenfalls für die Industrieländer virulent werden könnten, die Entwicklungsländer aber ausschließen. Aus der Perspektive der Entwicklungsländer gefragt muß Rechtsvereinheitlichung aber ein prekäres Ziel bleiben. Nicht nur, daß sich im Einheitsrecht selbst auf Minimalniveau die Interessen der stärkeren Industrieländer durchsetzen könnten<sup>125</sup>, sondern weit grundsätzlicher stellt sich die Frage, ob dieses einheitliche Produktsicherheitsrecht überhaupt geeignet ist, den Entwicklungsländern die erstrebte "Rechtsverbesserung" zu bringen. Denkbar wäre ja ein "dissoziatives Recht"<sup>126</sup>, das den Entwicklungsländern ermöglichte, sich auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen<sup>127</sup>. Vorzusehen wären dann Regelungsmechanismen, die auf das Sicherheitsgefälle in zwischen Industrieländern und Entwick-

<sup>124</sup> H.Kötz, Rechtsvereinheitlichung - Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, RabelsZ 50 (1986), 1ff,9

<sup>125</sup> diesen Gesichtspunkt betonen P.H.Neuhaus/J.Kropholler op.cit. 85

<sup>126</sup> in Anspielung auf D.Senghaas's "Überlegungen zur Dissoziation von Entwicklungsländern", die sich vom Weltmarkt abkoppeln müssen, um ihre eigene Sozialstruktur aufbauen zu können

<sup>127</sup> ich habe versucht diesen Gedanken innerhalb der EG fruchtbar zu machen im Rahmen der Diskussion um ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, Technische Normen, Produzentenhaftung und EWG-Vertrag, NJW 1983, 483ff - damit aber wenig Zustimmung geerntet; siehe N.Reich op.cit.Rdnr.19

lungsländern reagieren. Dieses Problem stellt sich insbesondere im harmonisierenden Recht, wenn der Sache nach Recht der Industrieländer vermittelt über Internationale Organisationen und nationale Entwicklungshilfeorganisationen in die Entwicklungsländer "exportiert" wird<sup>128</sup>.

Dissoziatives Internationales Produktsicherheitsrecht müßte möglicherweise Rechtsveruneinheitlichung fördern, eine Perspektive die andernorts vehement kritisiert wird<sup>129</sup>. So hat G.Kegel gesagt: "Staatsverträge schießen wie Pilze aus der Erde"<sup>130</sup> und äußert den Verdacht, es gebe "gelegentlich weniger der Sachzwang den Anstoß (zur Rechtsangleichung) als vielmehr der Wunsch irgendeiner Organisation, etwas vorzuweisen: ut aliquid fieri videatur"<sup>131</sup>. Der letzte Befund trifft zumindest für das abgrenzende Produktsicherheitsrecht zu. Denn dort haben Mitte der 80er Jahre diverse internationale Organisationen einen regelrechten Konkurrenzkampf um die Vorherrschaft in der Rechtsetzung geführt. Nur verkennt die Kritik G.Kegels wie auch die von F.Majoros an der Tendenz zur Veruneinheitlichung durch Vereinheitlichung, daß die vielen Staatsverträge, im Bereich des Produktsicherheitsrechts die Verhaltensrichtlinien, gerade Ausdruck der Bemühungen sind, den Entwicklungsländern in der internationalen Staatengemeinde mehr Gewicht zu verleihen. Ein solcher internationaler Vereinheitlichungsprozeß unter Einbeziehung der Entwicklungsländer muß aber in anderen Bahnen ablaufen als der Einigungsprozeß innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Damit soll weder der Vereinheitlichung noch der Veruneinheitlichung das Wort geredet werden. Für das Produktsicherheitsrecht wird es sehr darauf ankommen, die Vereinheit-

---

<sup>128</sup> man könnte überlegen, ob die Entwicklungsländer nicht ein ganz anderes "Recht" benötigen, ein Recht, das die ganz anderen Voraussetzungen für den Eintritt in den Internationalen Warenverkehr bewußt aufgreift und kodifiziert

<sup>129</sup> besonders F.Majoros, op.cit.

<sup>130</sup> G.Kegel, IPR 2.Auflage (1964), S.V.

<sup>131</sup> G.Kegel, Sinn und Grenzen der Rechtsangleichung, in: Angleichung des Rechts der Wirtschaft in Europa/Le rapprochement du droit de l'économie en Europe, Int. Kongreß 18.-20.März 1969 (1971) 9-47 (43), Kölner Schriften zum Europarecht, 11 - beide Zitate auch vorherige Fn bei H.Kötz, Rechtsvereinheitlichung op.cit. 5

lichungstendenzen im abgrenzenden und im harmonisierenden Produktsicherheitsrecht angemessen gewichten zu können.

### 3. Normative Orientierungen des Internationalen Produktsicherheitsrechts

Die Ausgangsfrage lautet, ob sich Gerechtigkeitsstandards finden lassen, die das gesamte Internationale Sicherheitsrecht prägen und definieren. Während für das abgrenzende Produktsicherheitsrecht solche Gerechtigkeitsstandards bereits erkennbar sind, hat es den Anschein, als ob im harmonisierenden Produktsicherheitsrecht zwar Leitlinien entwickelt werden können, diese sich jedoch eher auf der Ebene rechtspolitischer Postulate bewegen als auf der Ebene gesicherter oder zumindest fortbildungsfähiger Dogmatik.

Internationales Sicherheitsrecht ist im Unterschied zum Warenverkehrsrecht kompensatorisches Recht. Internationales Produktsicherheitsrecht muß den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Industriestaaten und Entwicklungsländern Rechnung tragen. Damit ist möglicherweise eine Konfliktlinie zur Theorie der konsensualen Wirtschaftsregulierung angelegt<sup>132</sup>. Zur Begründung eines kompensatorischen Rechts finden sich drei denkbare Ansatzpunkte:

(1) Der modernen Produktsicherheitsgesetzgebung der Industriestaaten liegt eine Sicherheitsphilosophie zugrunde, die sich darum bemüht, den möglichen Empfängerhorizont in die Sicherheitsanforderungen einzubauen<sup>133</sup>. Eine Internationalisierung dieses Rechtsprinzips könnte es möglich machen, die Unwissenheit und Unsicherheiten der Dritte-Welt-Länder im Umgang mit der Technik in die Regelungsstrukturen des Internationalen Sicherheitsrechts einzubauen. Bislang ist dieser Grundsatz jedoch, wenn überhaupt, nur im nationalen Recht verankert, und dort vordringlich im

---

<sup>132</sup> denn diese Theorie fußt im Grunde auf der Annahme, daß sich Entwicklungsländer und Industrieländer gleichberechtigt gegenüberstehen

<sup>133</sup> Ch.Joerges et al. op.cit. 42ff

Schadensersatzrecht<sup>134</sup>. Weder im Produktsicherheitsrecht der Europäischen Gemeinschaft noch in den Internationalen Verhaltensrichtlinien finden sich tragfähige Ansatzpunkte. Letztlich rüttelt ein solches Rechtsprinzip an den Grundstrukturen des Völkerrechts. Denn es wäre notwendig, innerhalb der Völkergemeinschaft auch rechtlich zu differenzieren zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern. Gerade die international wirtschaftsrechtliche Perspektive erweist sich jedoch als wesentlich flexibler als das traditionell auf die Gleichheit der Staaten ausgelegte Völkerrecht. Dort wurde in den 70er Jahren bereits die Möglichkeit diskutiert, kompensatorisches Recht in vielfältiger Weise zu etablieren, um den Verbraucher zu schützen<sup>135</sup>.

(2) Ebenfalls eine Anleihe aus dem Wirtschaftsrecht stellen Überlegungen dar, den Informationsaustausch zwischen Unternehmen und Verbrauchern gezielt zur Beseitigung informationeller Ungleichgewichtslagen<sup>136</sup> einzusetzen. Ansätze finden sich im Recht der Europäischen Gemeinschaft. Dort wird Art. 30 EWGV nicht nur als Marktzutrittsrecht verstanden, sondern auch als Recht der Konsumenten bzw. der Unternehmen auf Wahlfreiheit<sup>137</sup>. Der Frage wäre nachzugehen, inwieweit ein angemessener Informationsaustausch bereits im Völkergewohnheitsrecht verankert werden kann. Als Teil des Internationalen Wirtschaftsrechts ließe sich er insofern etablieren, als gerade die internationalen Verhaltensrichtlinien vielfältige Ansatzpunkte im Hinblick auf Informationsaustausch zur Beseitigung von Ungleichgewichtslagen bieten.

(3) Die Produktsicherheitsregulierung in den Industriestaaten hat das Fehlen von genuin sicherheitsgeleiteten Rechtsprinzipien offenbart. Die Diskussion dreht sich, unterschiedlich gelagert

---

<sup>134</sup> Ch.Joerges et al. op.cit. 42ff

<sup>135</sup> N.Reich/H.-W.Micklitz, Verbraucherschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1980

<sup>136</sup> K. Hopt, AcP 183(1983), 606ff Nichtvertragliche Haftung außerhalb von Schadens- und Bereicherungsausgleich - Zur Theorie und Dogmatik des Berufsrechts und der Berufshaftung; zur Problematik unlängst J.Limbach Die Kompensation von Ungleichgewichtslagen - Eine Rezensionabhandlung, KritV 1986, 165ff

<sup>137</sup> N.Reich op.cit., akzentuierter noch derselbe demnächst in ZHR

nach dem verfassungsrechtlichen Vorverständnis, entweder um Demokratiedefizite oder den Ausbau subjektiver Rechte des Bürgers gegen den Staat. Inhaltlich geht es um ein Recht auf Sicherheit, sowie ein Recht auf Verfahrensbeteiligung, das uneinheitlicher Terminologie zum Trotz der Sache nach Informationsrechte, Mitspracherechte und Klagerechte einzelner sowie legitimierter Organisationen erfaßt<sup>138</sup>. Selbst innerhalb der Industriestaaten ist die Diskussion noch nicht weit vorangeschritten. Sie wird dominiert von verfassungsrechtlichen Überlegungen. So scheint für die Bundesrepublik weitgehend geklärt zu sein, daß Art. 2 GG den Bürgern ein Recht auf Sicherheit gewährt, aus dem auch eine Verfahrensbeteiligung abgeleitet werden kann, um die Durchsetzung des Grundrechts sicherzustellen<sup>139</sup>. Jedoch ist inhaltlich nicht klar, wie weit die Verfahrensgarantien reichen.

Dort, wo grundgesetzliche Regelungen fehlen<sup>140</sup>, nämlich auf europäischer Ebene, bieten sich zwei Ansatzpunkte für eine mögliche Verankerung: Entweder untersucht man die Möglichkeiten, aus der Menschenrechtskonvention auch Wirtschaftsrechte der Bürger abzuleiten, oder man problematisiert das bisherige Vorverständnis des Wirtschaftsrechts, in dem Gerechtigkeitsprinzipien über die bloße Warenverteilung hinaus bislang nicht thematisiert werden. Die Fortentwicklung des Europäischen Gemeinschaftsrechts bietet Perspektiven, die Lösung des Konflikts *de lege lata* innerhalb des Wirtschaftsrechts zu suchen. Das würde im Ergebnis dazu führen, aus dem primären Gemeinschaftsrecht "verfassungsrechtliche" Produktsicherheits- und Verfahrensgarantien herzuleiten, die über den

---

<sup>138</sup> siehe in eine Europäischen Perpektive dazu meine "Überlegungen zur Ausgestaltung der Verbraucherbeteiligung im Europäischen Produktsicherheitsrecht" in EUI Working Paper, Workshop on Product Liability and Product Safety in the European Community, Brussels 22-23 September 1988, Hrsg. Ch.Joerges; zur Parallelproblematik im Umweltschutz L.Krämer, Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, 285ff

<sup>139</sup> BVerfGE 49, 56ff; dazu auch G.Winter, Die Angst des Richters bei der Technikbewertung ZRP 1987, 425ff; umfassend G. Hermes Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Freiburger Rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, Band 46, Heidelberg 1987

<sup>140</sup> die EG-Kommission hat jetzt eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Grundrechtskatalog erarbeiten soll. Der Verfasser wird einen möglichen Grundrechtsschutz der Verbraucher thematisieren. Ein mögliches Recht auf Sicherheit steht im Mittelpunkt der Überlegungen.

bloßen Marktzutritt der Unternehmen einerseits bzw. die Wahlfreiheit der Verbraucher andererseits hinausgehen. Umgekehrt bieten sich Anhaltspunkte dafür, aus der Europäischen Menschenrechtskonvention Sicherheits- und Verfahrensgarantien zu begründen, die in nationales Recht überführt werden könnten<sup>141</sup>. Beide Wege schaffen ganz spezifische Risiken: Ob es möglich ist, das Wirtschaftsrecht mit "Gerechtigkeitsprinzipien" zu befrachten, mag angesichts der Erfahrungen der 70er Jahre problematisch sein<sup>142</sup>. Eine Ausrichtung der Menschenrechtskonvention auf die Ziele einer Produktsicherheitspolitik und eines Produktsicherheitsrechts hätte zur Folge, daß sich Unternehmen auf die Menschenrechtskonvention berufen könnten, um Wirtschaftsfreiheiten zu untermauern (Kommunikationsfreiheit, Werbefreiheit).

Eine internationale Lösung hat mit der spezifischen Schwierigkeit zu kämpfen, daß mögliche Wege, Gerechtigkeitsprinzipien des Internationalen Sicherheitsrechts zu verankern, bislang kaum thematisiert worden sind<sup>143</sup>. Dies gilt weniger für ein "Recht auf Sicherheit" als vor allem für Verfahrensrechte. Erste Überlegungen erörtern die Verfahrensrechte vor und in internationalen Organisationen, ohne daß jedoch dem spezifischen Aspekt des Sicherheitsrechts Aufmerksamkeit gewidmet würde<sup>144</sup>. Grundsätzlich gilt: Verfahrensfragen berühren immer zugleich die Organisation des Gemeinwesens, sie verbleiben deshalb tendenziell selbst dann im Kompetenzbereich der Nationalstaaten, wenn das materielle Recht eine Internationalisierung erfahren hat<sup>145</sup>. Ganz in diesem Sinne zeich-

---

<sup>141</sup> einschlägig G. Robbers Sicherheit als Menschenrecht, Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987; für den Umweltschutz, D.Rauschnig, Ein internationales Menschenrecht auf Schutz der Umwelt, Festschrift für W.Weber 1974, 719ff

<sup>142</sup> dazu etwa N.Reich, Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Politikversagen, Beiträge zu neueren Entwicklungen in der Rechtswissenschaft 12, 1984

<sup>143</sup> R.Schuler op.cit. hat sich eine ähnliche Aufgabe für das Internationale Sozialrecht gestellt

<sup>144</sup> G.Ress op.cit.

<sup>145</sup> die mühseligen Versuche der Europäischen Gemeinschaft, im Produktsicherheitsrecht eine Angleichung des Verfahrens zu erreichen, sprechen Bände; für den Bereich der Konsumgüter Ch.Joerges et al. op.cit.; für den Bereich der Arzneimittel siehe die verschiedenen Länderberichte aus dem von der DFG geförderten Projekt über Arzneimittelregulierung in der Europäischen

nen sich die Verhaltensrichtlinien des Internationalen Produktsicherheitsrechts dadurch aus, daß sie "Verfahrensfragen" im weiteren Sinne kaum Aufmerksamkeit schenken. Von den Internationalen Organisationen und den Entwicklungsländern gesteuerte Versuche, Verfahrensfragen zu regulieren, unterliegen regelmäßig dem auch andernorts diagnostizierten Reduktionismus<sup>146</sup>. Eine Sonderstellung nehmen Informations-, Akteneinsichts- und Zugangsrechte ein, deren Regulierung zunehmend in den Industriestaaten<sup>147</sup> und neuerdings auch in der EG diskutiert wird<sup>148</sup>. Der Sache nach finden wir international gesehen derzeit eine Entwicklung vor, in der sich Industrieländer gegen einen Informationszugriff der Dritte-Welt-Länder weitgehend abschotten.

#### V. Abgrenzendes Produktsicherheitsrecht

Die Industrieländer gehen mehr und mehr dazu über, in ihre nationalen Produktsicherheitsgesetze Exportbestimmungen zu integrieren. International abgestimmte Verhaltensrichtlinien bilden hierfür die Grundlage. Solcher Art abgrenzendes Internationales Produktsicherheitsrecht ist zuvorderst Waren-Verkehrsrecht: Die Regelungen wollen die Unterschiede nicht einebnen, sondern Mechanismen bereitstellen, die trotz bestehenden Regelungsgefälles die betroffenen Güter verkehrsfähig halten. Unser Augenmerk richtet sich auf die Vereinigten Staaten als das Land, das in den 70er Jahren die internationale Sicherheitsgesetzgebung wesentlich geprägt hat, sowie auf die Europäische Gemeinschaft, die bereits jetzt Ansätze macht, das von der USA zurückgelassene Vakuum zu füllen und die möglicherweise Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre eine zentrale Funktion in der Formulierung des internationalen Produktsicherheitsrechts übernehmen kann.

---

Gemeinschaft, die teilweise in der Schriftenreihe des ZERP schon veröffentlicht sind

<sup>146</sup> für die BRD D.Hart/Ch.Joerges, Wirtschaftsrecht als Teil des Privatrechts, 1980, für die USA N.Reich op.cit.; für die EG Th. Bourgoignie, *Éléments d'une Théorie du Droit de la Consommation*, Louvain-la-Neuve 1988

<sup>147</sup> dazu die für die Europäische Gemeinschaft erstellte Studie herausgegeben von G.Winter et al. Zugang der Verbraucher zu den Behördenakten, MS 1988

<sup>148</sup> Entwurf einer Richtlinie ABl. C 335 vom 30.12.1988

## 1. Außenwirtschaftsrecht und Exportregulierung

Traditionell stehen in den westlichen Industrieländern klassisches Außenwirtschaftsrecht und Sonderregelungen in nationalen Produktsicherheitsgesetzen beziehungslos nebeneinander<sup>149</sup>. Die Europäische Gemeinschaft regelt das Recht des Außenhandels in Art. 113 EWGV als der zentralen Vorschrift für die Abstimmung der EG-Handelsbeziehungen mit Drittstaaten. Die einheitliche Akte hat der Gemeinschaft eine besondere Kompetenz im Umweltschutz zugewiesen<sup>150</sup>. Doch ist eine Abstimmung zwischen dem Außenhandel und möglichen Wechselwirkungen mit dem Umweltschutz nicht vorgesehen. Das gleiche Bild zeigt sich im sekundären Gemeinschaftsrecht. Dort formulieren die Import<sup>151</sup>-/Exportverordnungen<sup>152</sup> die grundlegenden Anforderungen für die Gestaltung des Außenhandelsrechts. Diese Bestimmungen sind in keiner Weise mit den Entscheidungen über den Export von Pestiziden/Chemikalien<sup>153</sup>, den Export von Abfällen<sup>154</sup> oder den Export von Arzneimitteln<sup>155</sup> abgestimmt. Das Nebeneinander äußert sich in der Europäischen Gemeinschaft in einer klaren Kompetenzverteilung; die Möglichkeiten einer Gestaltung der Außenhandelspolitik werden auch kompetenzmäßig getrennt von einem denkbaren Zugriff auf die Produktsicherheit. Es käme darauf an, ein einheitliches Konzept zu entwickeln, das Außenwirtschaftsrecht und Produktsicherheitsrecht miteinander koordiniert. Dabei gehe ich von der These aus, daß sich im Außenwirtschaftsrecht der Europäi-

---

<sup>149</sup> siehe dazu den Vergleich des europäischen und des amerikanischen Außenhandelsrecht, E.Stein op.cit.

<sup>150</sup> Art. 130 r

<sup>151</sup> Verordnung Nr. 288/82 Abl. 1982 L 35/1ff, v. 9.2.1982

<sup>152</sup> Verordnung Nr. 1934/82 Abl. 1982 L 211/1ff, v. 20.7.1982

<sup>153</sup> Verordnung Nr. 1734/88 Abl. 1988 L 155/2ff, v. 22.6.1988, dazu E.Rehbinder op.cit.

<sup>154</sup> Richtlinie 84/631 Abl. 1986 L 181/13ff, v. 4.7.1986, dazu unlängst Ph.Kunig op.cit.

<sup>155</sup> Entwurf einer Richtlinie 88/C36/02 Abl. 1988 C 36/22ff, v. 8.2.1988; dazu H.W.Micklitz, The Export of Dangerous Pharmaceuticals, Prospects for Regulation, Journal of Consumer Policy, 11 (1988), 29ff

schen Gemeinschaft jener Prozeß wiederholt, der kennzeichnend für die Regulierung der Produktsicherheit in den 70er Jahren war: Produktsicherheitsregulierung überlagert traditionelles Wirtschaftsrecht und verschafft nun auch im Außenwirtschaftsrecht der Produktsicherheitsregulierung einen eigenständigen, gleichwohl aber integrierten Stellenwert.

Eine parallele Entwicklung hat das Außenwirtschaftsrecht in den USA genommen. Ende der 70er Jahre werden die ersten Exportbestimmungen in die Produktsicherheitsgesetze aufgenommen. Sie regeln je nach Produktgruppe die Voraussetzungen für den Export unterschiedlich. Eine erster Versuch, die Exportbestimmungen in den Produktsicherheitsgesetzen auf eine einheitliche Grundlage zu stellen, scheiterte am Regierungswechsel im Jahre 1980. Gleichwohl bietet die Diskussion in den Vereinigten Staaten immer noch Anschauungsmaterial gerade auch für die Europäische Gemeinschaft. Denn das Ziel der Vereinheitlichung war gerade, die Exportbestimmungen in den Produktsicherheitsgesetzen mit der Außenhandelspolitik abzustimmen. Dies sollte im wesentlichen geschehen durch einen Mechanismus, der vorsah, den Export jedenfalls dann zu unterbinden, wenn davon schädliche Auswirkungen auf die Außenhandelspolitik zu erwarten waren. Über einen außerordentlich komplizierten Mechanismus sollte sichergestellt werden, daß die für die Kontrolle zuständigen Spezialbehörden ebenso wie das Department of State und das Department of Commerce in den Meinungsbildungsprozeß eingebunden waren. Rechtlich wie rechtstheoretisch sind die Exportbestimmungen nicht in das Außenhandelsrecht eingearbeitet worden. Allenfalls wäre die Einschätzung zu bestätigen, daß das Außenhandelsrecht sehr viel stärker als das Binnenhandelsrecht dem politischen Zugriff unterworfen ist<sup>156</sup>. Gleichwohl dürfte der Blick auf die amerikanische Rechtsentwicklung für die Fortbildung des Außenwirtschaftsrechts der Europäischen Gemeinschaft von großer Bedeutung sein.

## 2. Außenwirtschaftsrecht und Völkerrecht

---

<sup>156</sup> E.Stein op.cit.

Das Außenwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften ist mit den internationalen Regelungen des Produktsicherheitsrechts abzustimmen. Diese bestehen zum ganz überwiegenden Teil aus "unverbindlichen" Verhaltensrichtlinien, nur in wenigen Ausnahmefällen erfüllen sie die Voraussetzungen einer klassischen völkerrechtlichen Konvention. Das eigentliche Problem besteht darin, ob und gegebenenfalls wie derartige "weiche" Regelungen in das nationale Recht integriert werden können und müssen. Nach traditionellem Vorverständnis müssen völkerrechtliche Vereinbarungen in nationales Recht transformiert werden<sup>157</sup>. Ohne Transformation in nationales Recht bleiben rechtliche Regelungen formal unverbindlich, selbst die Unterzeichnerstaaten sind an die Vereinbarungen nicht in der Weise gebunden, daß ihre staatlichen Organe diese Regeln anwenden müßten. Eine ganz andere Frage ist, ob völkerrechtliche Regeln nicht auch mittelbare Wirkungen entfalten können, indem sich vor allem die Gerichte implizit an völkerechtlichen Regelungen orientieren.

Festzuhalten bleibt, daß die internationalen Verhaltensrichtlinien, die kennzeichnend sind für die Regulierung von Produktsicherheit, nicht die Anforderungen an völkerrechtliche Konventionen erfüllen. Hier ist schon problematisch, ob sie überhaupt eine Bindungswirkung entfalten können. Typischerweise greifen die Staaten auf das Medium der "unverbindlichen Verhaltensrichtlinien" zurück, um sich nicht festlegen zu müssen. Unverbindlichkeit ist damit ein konstitutives Element für die Zustimmung. Von daher kommt eine formelle Umsetzung kaum in Betracht. Diese scheinbar eindeutige Stoßrichtung wird aber durch eine gegenläufige Tendenz konterkariert. Internationale Klärungsprozesse werden von den Industriestaaten oftmals genutzt, um nationale Regelungen des Exports vorzubereiten. Ein bemerkenswerter Beleg für die faktischen oder auch mittelbaren Wirkungen von unverbindlichen Verhaltensregeln findet sich in der Regulierung von Chemikalien/Pestiziden und auch von Abfällen. Es wäre deshalb vorschnell, die bloße formale völkerrechtliche Unverbindlichkeit zum Anlaß zu nehmen, um eine Bin-

---

<sup>157</sup> dazu M. Zuleeg, ZaÖRV 1975, 341ff Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der Europäischen Sozialcharta; U. Petersmann ZaÖRV 1975, 213ff Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Gemeinschaft

dungswirkung der Signatarstaaten und möglicherweise sogar überstimmter Drittstaaten auszuschließen.

Wiederum bietet das Gemeinschaftsrecht wichtige Hinweise für die Möglichkeiten einer rechtlichen Verarbeitung von formal unverbindlichen internationalen Verhaltensrichtlinien. Der Europäische Gerichtshof hat eine Bindung der Gemeinschaft an die GATT-Verträge bejaht, obwohl die Gemeinschaft nicht Mitglied des GATT ist<sup>158</sup>. Diese Rechtsprechung eröffnet Perspektiven für die Verarbeitung von Verhaltensrichtlinien<sup>159</sup>. Denn der EuGH sah den Grund für die Bindungswirkung des GATT-Vertrages in der Parallelität der politischen Ziele, die das GATT und die Gemeinschaft miteinander verbindet. Auf das Produktsicherheitsrecht übertragen ließe sich eine Bindungswirkung der Gemeinschaft an solche Regeln konstruieren, deren Bestand innerhalb der Gemeinschaft allgemein konsentiert ist. Dies wäre insbesondere insoweit denkbar, als Mechanismen des Internationalen Produktsicherheitsrechts durchaus grundrechtsschützender Charakter zukommen kann. Eine solche Möglichkeit des impliziten Kompetenzzuwachses der Gemeinschaft ist umso wichtiger, als die Mitgliedstaaten traditionell sehr zurückhaltend sind, der Gemeinschaft explizit neue Kompetenzen zuzuweisen<sup>160</sup>. Man könnte deshalb im Anschluß an die Rechtsprechung des EuGH die These formulieren, daß die Gemeinschaft selbst dann an Internationales Produktsicherheitsrecht gebunden ist, wenn sie an der formellen Abstimmung nicht beteiligt war, soweit nur die Regeln zum gesicherten gemeinsamen Bestand der Mitgliedstaaten gehören.

Rechtstechnisch stellt sich die Frage, wie das Gemeinschaftsrecht mit den Bestimmungen des Internationalen Produktsicherheitsrechts kompatibel gehalten werden kann. Praktisch wird die Problematik dann, wenn das EG-Außenwirtschaftsrecht die Berücksichtigung der weichen Verhaltensregeln des Internationalen Produktsicherheitsrechts verlangt, die Mitgliedstaaten ihre Produktsicherheitsgesetze aber nicht an den internationalen Verhaltensrichtlinien,

---

<sup>158</sup> Slg.1972, 1219

<sup>159</sup> skeptisch zur Übernahme der Regelungstechnik internationaler Organisationen in die Gemeinschaft, M.Bothe "Soft Law" in den Europäischen Gemeinschaften, in Festschrift für H.-J.Schlochauer, 1981,761ff

<sup>160</sup> E.Stein op.cit.

die über das EG-Recht vermittelt verbindlich werden, orientieren. Der EuGH geht nicht so weit, eine Nichtigkeit oder auch eine allgemeine Unanwendbarkeit des nationalen Rechts anzunehmen. Er nimmt im Falle eines Rechtsverstößes den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, sich auf ihr EG-widriges Recht zu berufen<sup>161</sup>. Ob eine solche Konsequenz tatsächlich aus einer möglichen Inkongruenz von Gemeinschaftsrecht einerseits und nationalem Recht andererseits im Internationalen abgrenzenden Produktsicherheitsrecht ableitbar ist, bleibt sorgfältig zu prüfen. Klärungsbedürftig wäre vor allem, welche Konsequenzen eine gemeinschaftswidrige nationale Exportbestimmung für die konkrete Verwaltungstätigkeit des zuständigen Beamten entfaltet<sup>162</sup>. Kann dieser überhaupt noch nationales Recht auf den Export anwenden oder muß er sich direkt am Gemeinschaftsrecht orientieren?

Eine andere, weit weniger spektakuläre Vorgehensweise bestünde darin, das Gemeinschaftsrecht völkerrechtskonform auszulegen und so die Mitgliedstaaten einzubinden. Dieser Weg vermeidet die politisch oft mißliche Konsequenz, nationale Exportbestimmungen für EG-widrig zu erklären. Nationale Exportbestimmungen könnten bestehen bleiben, nur müßten sie in einer Weise angewandt werden, die garantiert, daß dem EG-Recht in der Form, wie es durch die Berücksichtigung der internationalen Verhaltensrichtlinien Gestalt angenommen hat, zum Durchbruch verholfen wird. Die zuständigen Verwaltungen hätten nach wie vor nationales Recht anzuwenden, aber in EG-rechtskonformer Weise. Nun ist allgemein anerkannt, daß völkerrechtliche Prinzipien in die Auslegung nationalen oder regionalen EG-Rechts integriert werden<sup>163</sup>. Dem EuGH stünde deshalb die Möglichkeit offen, die internationalen Verhaltensrichtlinien in die Auslegung des EG-Außenhandelsrecht einbeziehen. Dies entspräche

---

<sup>161</sup> seit EuGH Rs 9/70, 20/70, 23/70 (Leber-Pfennig), Slg. 1970, 825, 861, 881

<sup>162</sup> zu dieser Frage G.Winter, Die Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 29.6.1988 mit der EG Richtlinie 85/337 und die Direktwirkung der Richtlinie, MS Bremen im Februar 1989; der sich seinerseits an U.Everling Zur direkten innerstaatlichen Wirkung der EG-Richtlinien: Ein Beispiel richterlicher Rechtsfortbildung auf der Basis gemeinsamer Rechtsgrundsätze, in Festschrift für K.Carstens 1984, 95ff

<sup>163</sup> P.Pescatore Die Rechtsprechung des EuGH zur innergemeinschaftlichen Wirkung völkerrechtlicher Abkommen in Festschrift Mosler 1983, 661ff

der Sache nach der von der Literatur teilweise geforderten "freundlichen Zulassung ausländischen Wirtschaftsrechts", der sich auch der BGH ansatzweise verschrieben hat<sup>164</sup>. Eine solche internationale Auslegung des Gemeinschaftsrechts könnte auch ein Weg sein, Friktionen zwischen den GATT-Regeln und möglichen Sonderbestimmungen für die Exportregulierung zu vermeiden<sup>165</sup>. Denn letztere mögen als unzulässige Handelshemmnisse gegen den GATT-Vertrag verstoßen. Dann ginge es darum, im EG-Außenwirtschaftsrecht einander scheinbar widersprechende völkerrechtliche Regeln, GATT-Vertrag einerseits, internationale Verhaltensrichtlinien zur Exportregulierung andererseits, kompatibel zu halten.

### 3. Auswirkungen eines Regelungsgefälles zwischen nationalen Export- und Importbestimmungen

Die Rechtsordnungen der Industrieländer und die Rechtsordnungen der Dritte-Welt-Länder klaffen auseinander. Ja selbst zwischen den Industrieländern ist ein erhebliches Regelungsgefälle zu verzeichnen. Außenwirtschaftsrechtliche Regelungen in höher verrechtlichten Industrieländern finden nicht notwendig ihre Entsprechung in den Importregeln der Dritte-Welt-Länder oder auch weniger entwickelter Industrieländer. Das gilt selbst für jene Bereiche, in denen ein Internationales Produktsicherheitsrecht als Regelungsmuster bereitsteht. Die Frage ist dann, wie mögliche Unterschiede im Zugriff auf den Warenverkehr bewältigt werden können. Anschauungsunterricht liefern all jene Konstellationen, die unter dem Stichwort "grenzüberschreitende Konflikte" diskutiert werden. Die Internationalisierung des Warenverkehrs zwingt über Konfliktsituationen nachzudenken, die in dieser Form bislang nicht Gegenstand der internationalen Auseinandersetzung um das anwendbare Recht waren. Ein Beispiel mag die Brisanz verdeutlichen. Als bekannt wurde, daß deutsche Unternehmen falsch deklarierten Giftmüll in

---

<sup>164</sup> Analyse bei K.Meessen op.cit.; zurückhaltend EuGH v.27.9.1988 Rechtssache 89/85 - pâte de bois

<sup>165</sup> dazu schon E.Rehbinder Environmental Law and the Law of the International Trade in The Future of the International Law of the Environment, Hague Academy of International Law 1985, 357ff

die Türkei exportiert hatten, erwogen türkische Umweltverbände, vor einem deutschen Gericht gegen die deutschen Behörden vorzugehen, die den Müllexport zugelassen hatten<sup>166</sup>. Theoretisch würden in Betracht kommen: die Anfechtung der Exportgenehmigung, die Verpflichtung, die Rücknahme des Giftmülls anzuordnen, und schließlich ein privater Anspruch auf Rücknahme der Giftmülls. Nun spielen kollisionsrechtliche Überlegungen in einer solchen Konstellation solange eine untergeordnete Rolle, wie besagte deutsche Umweltverbände versuchen würden, vor einem deutschen Gericht gegen eine deutsche Behörde vorzugehen. Regelmäßig dürfte deutsches Recht Anwendung finden. Anders wäre die Situation nur dann, wenn der türkischer Umweltverband vor einem türkischen Gericht gegen die türkischen Einfuhrbehörden vorgehen und für die Beurteilung der Einfuhrgenehmigung die Anwendung deutschen Rechts reklamieren würde. Dann würde in der Tat das Problem auftauchen, inwieweit türkische Gerichte gehalten sind, deutsches Recht zur Beurteilung überhaupt zuzulassen.

Der Konflikt ließe sich in beiden Konstellationen abschwächen, wenn die Gerichte bereits existierende internationale Verhaltensrichtlinien in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zur Anwendung bringen könnten. Meine Hypothese lautet, daß die Industrieländer mit der Verabschiedung der Internationalen Verhaltensrichtlinien Verpflichtungen eingegangen sind, die sie auch dann einlösen müssen, wenn sie über keine nationalen Gesetze verfügen, die den Export produktsicherheitsspezifischen Anforderungen unterwerfen. Die in der Literatur vorfindlichen Ansätze der Öffnung des nationalen Wirtschaftsrechts hin auf Grundelemente eines internationalen ordre public bieten hierfür Ansatzpunkte. Haben sie indessen Gesetze verabschiedet, die diesen Standards nicht entsprechen, müssen die Gerichte die nationalen Export- bzw. in unserer Konstellation auch Importbestimmungen völkerechtskonform d.h. im Sinne der erarbeiteten Verhaltensrichtlinien auslegen.

---

<sup>166</sup> wobei ich hier bewußt die Frage ausblende, ob solche Verbände vor deutschen Gerichten überhaupt klagebefugt wären; genau das bleibt zu prüfen

#### 4. Direktwirkung des abgrenzenden Produktsicherheitsrechts für Unternehmen und Umwelt- bzw. Verbraucherorganisationen

Die rechtstatsächliche Untersuchung bestätigt die Funktion von Umwelt- und Verbraucherverbänden als "Watch Dogs" des internationalen Handelsverkehrs. Unlängst hat Greenpeace ein Dokumentation über all die Giftmüllexporte erstellt, die in den letzten Jahren publik geworden sind<sup>167</sup>. Um so mehr stellt sich dann die Frage, welche Rolle Umwelt- und Verbraucherorganisationen in gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Genehmigung des Giftmüllexports oder die mögliche Anordnung der Rücknahme des Giftmülls spielen sollen und vor allem können. Pointierter gefragt, können sie sich auf internationale Verhaltensrichtlinien berufen und deren Anwendung vor nationalen Gerichten des Export- oder des Importlandes reklamieren? Die Fragestellung beinhaltet eine materiellrechtliche und eine verfahrensrechtliche Komponente.

Materiellrechtlich geht es um die sogenannte Direktwirkung von völkerrechtlichen Regeln, hier in der Form der unverbindlichen Verhaltensrichtlinien. Wieder bietet eine nähere Analyse der Rechtsprechung des EuGH Anhaltspunkte für die Richtung, in der möglicherweise eine Lösung gefunden werden könnte. Die zeigt kein einheitliches Bild. So hat der EuGH eine Direktwirkung des GATT-Vertrages ausgeschlossen<sup>168</sup>. Umgekehrt lassen sich Beispiele in der Rechtsprechung finden, in denen der EuGH völkerrechtlichen Regeln eine Direktwirkung zuerkannt hat<sup>169</sup>. Unser Anliegen ist es, die Rechtsprechung des EuGH in ein einheitliches Konzept zu übersetzen und die Bedingungen zu definieren, unter denen eine Direktwirkung des Internationalen Produktsicherheitsrechts angenommen werden kann<sup>170</sup>. Dabei gehen wir von der Hypothese aus, daß das traditionell enge Konzept der Direktwirkung völkerrechtlicher Abmachungen sich nicht mit dem Internationalen Produktsicherheits-

<sup>167</sup> Greenpeace, International Trade in Toxic Wastes: Policy and Data Analysis, By Greenpeace International, June 1988

<sup>168</sup> op.cit.

<sup>169</sup> Übersicht in P.Pescatore op.cit.

<sup>170</sup> zu Überlegungen in der Literatur siehe noch einmal M.Zuleeg op.cit. für die Europäische Sozialcharta, hierher gehört auch die Diskussion um die Bindungs- und Direktwirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention

recht verträgt, das in vielfältig abgestufter Weise mit dem nationalen Recht verschränkt ist. Es ist bekannt und häufig Gegenstand juristischer Überlegungen gewesen, daß die Industrieländer international aus ihrer Sicht unverbindliche Richtlinien verabschieden, die hohe Sicherheitsstandards für den internationalen Warenverkehr setzen, daß diese Prinzipien dann aber auf der Ebene des nationalen Rechts unterlaufen werden. Eine solche Trennung der Ebenen klammert den Prozeß der Internationalisierung gerade aus<sup>171</sup>.

Während die Direktwirkung zumindest einzelner völkerrechtlicher Regeln dann möglich erscheint, wenn ihr Inhalt hinreichend konkretisiert ist, zeigt die verfahrensrechtliche Dimension der Durchsetzung solcher Ansprüche erhebliche Rechtsunsicherheiten. Für das deutsche Recht hat das Bundesverwaltungsgericht erstmalig anerkannt, daß auch ausländische Umweltgruppen an einer öffentlichen Anhörung teilnehmen können, wenn sie "Betroffene" sind<sup>172</sup>. Das EG-Recht ist von einem solchen Grundsatz weit entfernt und erst recht das Völkerrecht<sup>173</sup>.

## VI. Harmonisierendes Produktsicherheitsrecht

Harmonisierendes Produktsicherheitsrecht ist international nicht so verdichtet wie abgrenzendes Sicherheitsrecht. Nur für wenige Bereiche des internationalen Warenverkehrs existieren vereinheitlichte Regeln. Daraus folgt eine doppelte Problematik: noch stärker als im Bereich des abgrenzenden Rechts stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des harmonisierenden Sicherheitsrechts

---

<sup>171</sup> so schon M.Zuleeg op.cit.1975 für die Europäische Sozialcharta, ein ähnliches Denken liegt auch A.Bleckmanns Untersuchung über "Die Bindung der Gemeinschaft an die Europäische Menschenrechtskonvention", Köln/Berlin/Bonn/München 1986 zugrunde, eine sehr kritische Besprechung der Arbeit von A. Bleckmann liefert Ph.Kunig, Archiv des Völkerrechts, 26 (1988), 127ff

<sup>172</sup> Urteil vom 17.12.1986 UPR 1987, 114ff; die Rechtslage in vielen anderen Mitgliedstaaten ist identisch. Virulent wird die Problematik nunmehr in der Diskussion um die UVP-Richtlinie, dazu schon G.Winter op.cit.Gutachten

<sup>173</sup> dazu schon oben unter IV.3

zu den nationalen oder regionalen Rechtsordnungen, die Lücken füllen müssen und die durchweg höhere Standards festlegen als die harmonisierten Verhaltensrichtlinien. Gleichzeitig wachsen die Schwierigkeiten im Bereich des harmonisierenden Sicherheitsrechts, eine scharfe Trennlinie zwischen dem rechtspolitisch Wünschenswerten und dem rechtsdogmatisch bereits Erreichten zu ziehen.

#### 1. Zur Verschränkung des Internationalen Produktsicherheitsrechts mit dem GATT-Vertrag

Die Regeln des GATT-Vertrages zielen allein auf eine Regulierung des Warenverkehrs. Schutzpolitiken verbleiben in der Souveränität der Nationalstaaten. Lediglich das "General Agreement on Technical Barriers to Trade", genannt "Gatt Standard Code", verpflichtet die Signatarstaaten, mögliche Konflikte, die aus divergierenden Sicherheitsgesetzen resultieren, in einem Schutzklauselverfahren geltend zu machen. Konträr dazu stehen all die Bemühungen der UNO und deren Unterorganisationen, ein harmonisiertes internationales Produktsicherheitsrecht zu etablieren, das die Autonomie der Nationalstaaten tendenziell beschränkt. Meine These lautet, daß der GATT-Vertrag und das Internationale Produktsicherheitsrecht miteinander verzahnt werden müssen hin auf ein Warenverkehrsrecht, das Sicherheitsanforderungen miteinbezieht. Erste Ansätze in diese Richtung zeigt der OECD-Bericht über die Regulierung der Sicherheit von Konsumgütern. Er proklamiert der Sache nach eine Rechtsverfassung für den internationalen Warenverkehr, die den Bürgern die Sicherheit von Konsumgütern garantiert.

Die international-wirtschaftrechtliche Betrachtung eröffnet Perspektiven für die Entwicklung einer Rechtsverfassung, die das Völkerrecht bislang versperrt. Denn für das Internationale Wirtschaftsrecht ist das Territorialitätsprinzip kein unüberwindbares Hindernis für die Entwicklung landesübergreifender Standards. So ist schon seit mehr als 20 Jahren anerkannt, daß das Territorialitätsprinzip sich nicht als Anknüpfungskriterium für die Bestimmung des anzuwendenden Rechts eignet<sup>174</sup>. Dieser Befund betrifft

<sup>174</sup> so O.Sandrock op.cit.

zuallererst die Rechtsbeziehung privater, wenn auch internationaler Rechtssubjekte. Sie läßt sich nicht ohne weiteres auf einen Gegenstand des Internationalen Wirtschaftsrechts beziehen, der gerade auch die Rechtsverfassung des internationalen Warenverkehrs als Teil der Wirtschaftsverfassung miterfaßt. Dennoch zeigt sich das Internationale Wirtschaftsrecht flexibler als das Völkerrechts. Denn das Territorialitätsprinzip erweist sich, so lautet meine These, als Hindernis für die Entwicklung eines den GATT-Regeln angepaßten Internationalen Produktsicherheitsrechts.

Umgekehrt kann dem Territorialitätsprinzip nicht jede Bedeutung für die Entwicklung einer Rechtsverfassung abgesprochen werden. B.Großfeld hat erst unlängst auf den Zusammenhang zwischen Recht und Geographie hingewiesen<sup>175</sup> und als Beispiel die Vereinigten Staaten genannt<sup>176</sup>, die sich aus der Tradition des Common Law weitgehend gelöst haben. Es wäre eine nähere Untersuchung wert, ob sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein ähnlicher Prozeß wiederholt; ob also das Gemeinschaftsrecht eine neue, genuin europäische Rechtsordnung ausprägt. Die gerade erst anlaufenden Arbeiten zu einem Europäischen Grundrechtskatalog könnten wegweisend werden<sup>177</sup>. Für die Internationale Rechtsverfassung ist der Zusammenhang zwischen Recht und Geographie insofern von Bedeutung, als möglicherweise regional begründete Abschichtungen des Internationalen Produktsicherheitsrechts nicht nur möglich, sondern sogar geboten sein mögen. Eine einheitliche internationale Rechtsverfassung stünde dann erst am Ende eines längeren Abstimmungsprozesses.

## 2. Harmonisierung der Marktzutrittsrechte

Die Internationalisierung der Marktzutrittsrechte ist vergleichsweise weit fortgeschritten. Die "Je-desto" Regel von Neuhaus/Kropholler findet hier ihre Bestätigung. Denn die unter

<sup>175</sup> op.cit AcP 184 (1984), 312ff

<sup>176</sup> Wengler, Die Anpassung des Rechts durch die Judikatur der Vereinigten Staaten, Festschrift E.Rabel, Bd. 1, Tübingen 1954, 39ff

<sup>177</sup> von J.Delors eingesetzt soll die Arbeitsgruppe noch in diesem Jahr einen Katalog der Grundrechte vorlegen

dieser Zielsetzung erfolgte Harmonisierung garantiert den Unternehmen den Zutritt zu dem Weltmarkt. Solchermaßen "freisetzendes" Recht findet innerhalb der Staatengemeinschaft weit eher Zustimmung als "eingrenzendes" Recht, mittels dessen die Folgen eines vielleicht zu liberalen Marktzutrittes abgefangen werden können<sup>178</sup>.

Freisetzende Rechtsregeln finden sich in der Harmonisierung der Vermarktungsvoraussetzungen von Pestiziden im FAO-Code of Conduct, von Arzneimitteln im Action Programme on Essential Drugs - bzw. nach dem Entwurf eines Marketing Code -, von Chemikalien in einer Art Quasi-Harmonisierung für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten, schließlich von Konsumgütern im Rahmen des GATT-Standard-Code, der die Ausarbeitung des sogenannten "New Approach" innerhalb der EG maßgeblich beeinflusst hat. Danach können Konsumgüter in den Verkehr gebracht werden, wenn sie internationalen Normen entsprechen<sup>179</sup>. Gemeinsam ist all jenen Regelungen trotz aller Unterschiedlichkeit in der konkreten Ausgestaltung der Marktzulassung der Versuch, Mindestbedingungen aufzustellen, um international den freien Warenaustausch zu gewährleisten.

Eine solche Rechtsverfassung setzt voraus, daß die Mindestbedingungen nicht nur rechtlich niedergelegt sind, sondern daß auch technisch-wissenschaftlich formuliert wird, welchen Anforderungen die Unternehmen zu genügen haben, um den Marktzutritt zu erhalten. Sozusagen unterhalb des Rechts, auf der Ebene des technisch-wissenschaftlichen Sachverständes, schreitet ein international organisierter Harmonisierungsprozeß ständig voran. Träger dieses Harmonisierungsprozesses sind internationale Organisationen. Die technisch-wissenschaftlichen Beurteilung von Risiken industriell hergestellter Chemikalien erfolgt innerhalb der OECD. Die von der WHO und FAO gemeinsam eingesetzte Codex Alimentarius Commission ermittelt die gesundheitlichen Risiken von Pestiziden, vor allem die Rückstände in Lebensmitteln. Schließlich ist die Harmonisierung der Risikobeurteilung von Arzneimitteln zu nennen, die über

<sup>178</sup> zur Begrifflichkeit und der Bedeutung G.Winter Perspektiven des Umweltrechts, DVBl.1988 659ff

<sup>179</sup> genaueres bei Ch.Joerges et al. op.cit.

die Weltgesundheitsorganisation erfolgt. Dominant ist ein international organisiertes Ausschußwesen, in dem Experten aus Industrieländern, aber auch aus Dritte-Welt-Ländern sicherheitspolitisch motivierte Warenverkehrsbedingungen festlegen. Die so erarbeiteten Standards sind rechtlich nicht verbindlich, sie unterfüttern aber die internationalen Rechtsregeln, die ohne die technischen Standards inhaltsleer blieben.

Meine These lautet, daß die rechtliche Harmonisierung der technisch-wissenschaftlichen Aufbereitung nachfolgt, soweit dies aus der Sicht der Industriestaaten notwendig erscheint. Kennzeichnend für jenen technisch-wissenschaftlichen Harmonisierungsprozeß ist der nahezu vollständige Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Standards werden in Gremien festgelegt, in denen der technisch-wissenschaftliche Sachverstand die Oberhand hat. Politische Entscheidungsträger bleiben von der Arbeit dieser Gremien ebenso ausgesperrt wie die Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände. Die Sicherung des Zugangs zu den Informationen und die Teilnahme von Organisationen, die das öffentliche Interesse repräsentieren können, erweisen sich als notwendig, um die dort getroffenen weitreichenden Entscheidungen demokratisch zu legitimieren. Hier ist Neuland zu betreten<sup>180</sup>.

### 3. Vermarktungsbeschränkungen

Vermarktungsbeschränkungen sind typischerweise erste Ansätze, die letztlich in eine Regulierung des Marktzutritts münden<sup>181</sup>. Die UN-Organe operieren mit Vermarktungsbeschränkungen und führen seit 1982 eine Liste all jener Produkte, deren Anwendung entweder verboten oder streng beschränkt ist<sup>182</sup>. Vermarktungsbeschränkungen gehören zum Kern des Internationalen Produktsicherheitsrechts.

---

<sup>180</sup> siehe dazu unter III.3. Rechtsprinzipien

<sup>181</sup> siehe dazu meine Analyse zur "Geschichte des deutschen Pflanzenschutzrechts", Vortrag gehalten auf dem PAN-Seminar "Die Amtliche Zulassung von Pestiziden" 29.-30.10.1988 in Bremen, zur Veröffentlichung vorgesehen

<sup>182</sup> die sogenannte UN-Consolidated List

Praktisch bedeutsam werden die Vermarktungsbeschränkungen in zwei Konstellationen: Zum ersten in internationalen Handelsgeschäften d.h., wenn die Vertragsparteien die Lieferung von Produkten vereinbart haben, die einer Vermarktungsbeschränkung unterliegen. Dann könnte sich die Frage nach der Wirksamkeit eines solchen Vertrages stellen. Das gilt jedenfalls für Konstellation, in denen Entwicklungshilfeorganisationen oder auch Internationale Organisationen Dritte-Welt-Ländern die Lieferung von Produkten und deren Finanzierung anbieten, die Vermarktungsbeschränkungen unterliegen. Aus der Luft gegriffen sind solche Konstellationen nicht, wie jüngste Untersuchungen zeigen<sup>183</sup>. Die zweite Fallgestaltung, in der Vermarktungsbeschränkungen Bedeutung erlangen könnten, betrifft das Zusammenspiel von Exportgenehmigungen und internationalen Vermarktungsbeschränkungen. Hier geht es erneut und sehr gezielt um die Frage, ob internationale konsentrierte Vermarktungsbeschränkungen die Anwendung des nationalen Außenwirtschaftsrechts beeinträchtigen.

Meine These lautet auch hier, daß international konsentrierte Vermarktungsbeschränkungen Mindeststandards sind, in denen sich allgemeine Rechtsprinzipien eines internationalen ordre public ausdrücken. Vermarktungsbeschränkungen stehen dann nicht zur Disposition der Parteien, Staaten können ihre Anwendbarkeit nicht dadurch unterlaufen, daß sie in Streitigkeiten mit grenzüberschreitendem Bezug auf ihr nationales Außenwirtschaftsrecht zurückgreifen. Rechtlich gesprochen: Parteien können nicht über die Vereinbarung des Vertragsstatuts international konsentrierte Vermarktungsbeschränkungen unterlaufen, Staaten können die Anwendbarkeit des Außenwirtschaftsrechts nicht auf nationale Sicherheitsanforderungen beschränken, die mit den internationalen Vermarktungsbeschränkungen konfliktieren. Erörtert wurden bereits die Rechtsfragen, die mit der Bindung der Industrieländer an international konsentrierte Standards zusammenhängen. Nicht eingegangen wurde jedoch auf den Zusammenhang internationaler Standards und zivilrechtlicher Verträge.

---

<sup>183</sup> R.Repetto, *Paying the Price: Pesticide Subsidies in Developing Countries*, World Resource Institute, Washington 1985

Dort scheint die Rechtsentwicklung von der Ausprägung eines Rechtsprinzips, wonach international konsentierete Vermarktungsbeschränkungen Teil des *ordre public* sind, noch weit entfernt zu sein. Und das gilt einmal mehr für die Europäische Gemeinschaft. Erst unlängst hat es das Oberlandesgericht Hamm<sup>184</sup> abgelehnt, die Richtlinie über den Widerruf von Haustürgeschäften als Bestandteil des *ordre public* zu interpretieren. Dies ist umso erstaunlicher, als das sekundäre Gemeinschaftsrecht einheitlich und damals noch einstimmig vom Ministerrat verabschiedet wurde<sup>185</sup>. Gleichwohl bestätigt dieses Urteil Tendenzen in der Literatur, Schutzstandards zu nationalisieren und lediglich die Privatautonomie als gemeinsam anerkanntes Grundprinzip eines Gemeinschaftsprivatrechts anzuerkennen<sup>186</sup>. Das Gemeinschaftsrecht wäre dann entmaterialisiert und bliebe für die hier aufgeworfene Frage unzugänglich. Für das Internationale Produktsicherheitsrecht mag der Blick auf das Gemeinschaftsprivatrecht lehrreich sein, jedoch sollte man der Unterschiede gewärtig sein, die zwischen nationalen Standards "zum Schutz des Schwächeren" und den aus Gründen des Gesundheitsschutzes erlassenen Vermarktungsbeschränkungen bestehen. Letztere können Ausdruck eines "Menschenrechts auf Gesundheit und Sicherheit"<sup>187</sup> sein und bewegen sich damit innerhalb der Normhierarchie auf einer ganz anderen Rangebene<sup>188</sup>. Anders gewendet: Vermarktungsbeschränkungen aus Gründen des Sicherheits- und des Gesund-

---

<sup>184</sup> Urteil vom 1.12.1989, AZ 4 U 120/88, nicht rechtskräftig - zur Veröffentlichung vorgesehen in VuR

<sup>185</sup> zu den in der Entscheidung nur verdeckt diskutierten Rechtsfragen, N.Reich Cleverles Binnenmarkt, Gutachters Kunst und Richters Rechtsverfremdung, erscheint in Heft 3/89 VuR

<sup>186</sup> neben H.Stoll op.cit. vgl. noch P.-Ch.Müller-Graff Privatrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in derselbe und M.Zuleeg Staat und Wirtschaft in der EG, Kolloquium zum 65. Geburtstag von B.Börner, 1987, 17ff

<sup>187</sup> das hatten die Kläger in der Asbest-Entscheidung des BGH reklamiert, nach P.Katzenbacher op.cit. 8

<sup>188</sup> genau diese Frage wird in der Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Europäischen Grundrechtskataloges eine erhebliche Rolle spielen. Ein Grundrecht auf Verbraucherschutz als solches scheint schwer etablierbar zu sein, weil der Verbraucherschutz in einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Schutz der Gesundheit und der Sicherheit und einen lediglich auf Gesetzesebene oder in Form einer Staatszielbestimmung erfaßbaren Anspruch auf Schutz vor ökonomischen Risiken zerfällt

heitsschutzes haben es tendenziell leichter, als Ausdruck eines internationalen ordre public anerkannt zu werden.

Mögen sich die Schwierigkeiten dann überwinden lassen, wenn einheitliche Vermarktungsbeschränkungen existieren, wobei natürlich das Problem bestehen bleibt, daß diese Vermarktungsbeschränkungen kein bindendes Recht sind, so stellt sich die Rechtslage noch komplizierter dar, wenn keine international konsentierten Vermarktungsbeschränkungen vorliegen. Genau das ist aber fast der Regelfall. Die Bestandsaufnahme der Vermarktungsbeschränkungen in der UN-Consolidated List zeigt ja gerade, daß selbst innerhalb der Industrieländer keine Einigkeit über das Regulierungsniveau besteht. Erneut stellt sich die Frage, ob die Länder mit niedrigeren Schutzstandards an den höheren Schutzstandards teilhaben können. Praktisch geworden ist die Problematik in der Bundesrepublik in der sog. Asbest-Entscheidung des Bundesgerichtshofes<sup>189</sup>. Hier hatte ein deutscher Wettbewerber einen Verstoß gegen § 1 UWG gegen einen Konkurrenten geltend gemacht, der Asbest aus Südkorea importieren wollte. Kern des Streites war, ob die Ausnutzung des Rechtsgefälles zwischen den deutschen Arbeitsschutzvorschriften und den koreanischen Arbeitsschutzvorschriften einen Wettbewerbsverstoß begründen könne. Die ablehnende Entscheidung des BGH hat große Aufmerksamkeit gefunden. Sie beleuchtet den für das Internationale Produktsicherheitsrecht zentralen Konflikt: Können und müssen die Industrieländer ihre Schutzstandards auch auf Sachverhalte mit Auslandsberührung anwenden, um den Entwicklungsländern die Möglichkeit zu bieten, ihre Schutzstandards dem internationalen Niveau anzupassen<sup>190</sup>, oder können die Industrieländer umgekehrt sich dieses Regelungsgefälle legitim zunutze machen, um eventuelle Kostenvorteile auszuspielen<sup>191</sup>? Ersteres könnte leicht als unerwünschter "Oktroi" der Industrieländer verstanden werden, letzteres bedeutet der Sache nach eine Regionalisierung des

---

<sup>189</sup> NJW 1980/2018 mit Anm. R.Knieper/Fromm; siehe auch P.Katzenberger op.cit. mit weiteren Nachweisen und vor allem die Dissertation von K.-G.Mook Internationale Rechtsunterschiede und nationaler Wettbewerb, Berlin 1986, mit Besprechung von R.Sack ZHR 152 (1988), 616ff

<sup>190</sup> dafür plädieren R.Knieper/Fromm in NJW 1980, 2020

<sup>191</sup> das ist die Meinung von P.Katzenberger, Inländischer Wettbewerb, ordre public und ausländisches Arbeitsschutzrecht, IPRax 1981, 7ff

Schutzes vor gesundheitlichen Gefahren<sup>192</sup>, die nur schwer mit menschenrechtlichen Überlegungen vereinbar erscheint.

#### 4. Harmonisierung der Nachmarktkontrolle

Die wachsenden Anstrengungen der Industriestaaten, aber zunehmend auch der Entwicklungsländer, Produktsicherheit zu regulieren, führen international gesehen zu Handelshemmnissen. Diese Handelshemmnisse können nur überwunden werden, wenn entweder harmonisiertes Recht geschaffen wird oder wenn zumindest Abstimmungsmechanismen vorhanden sind, die es erlauben, im nachhinein, also wenn die Produkte bereits auf dem Markt sind, sich über Maßnahmen abzustimmen, um die als gefährlich erkannten Produkte vom Markt zu nehmen. Nur so können Marktsplattungen verhindert werden, die den freien Warenverkehr beeinträchtigen.

Wenn auch dieser theoretische Befund die Notwendigkeit einer Regulierung plausibel begründen kann, so ist in der Praxis doch nicht übersehbar, daß die Internationalisierung der Nachmarktkontrolle nur langsam voranschreitet. Es ist ein Spezifikum der internationalen Rechtsverfassung, daß die Marktzutrittsrechte international harmonisiert werden, daß aber die Nationalstaaten die Nachmarktkontrolle selbst international harmonisierter Marktzutrittsregeln unter eigener Verantwortung ausüben wollen. Es ließe sich deshalb die These vertreten, daß Marktzutrittsrechte als freisetzendes Recht international organisiert werden, während Nachmarktkontrollen als eingrenzendes Recht sich einer Internationalisierung widersetzen.

Das heißt nun aber nicht, daß die ökonomisch begründete Notwendigkeit einer Internationalisierung der Nachmarktkontrollen keine Spuren hinterlassen hätte. Nur zeigt die Internationalisierung hier Formen, die den Hoheitsansprüchen der Nationalstaaten Rechnung tragen. So haben die Unterorganisationen der UNO, aber auch die OECD sowie die EG eine Vielzahl von Mechanismen entwickelt, die im weitesten Sinne der Nachmarktkontrolle zuzurechnen

---

<sup>192</sup> darin sieht P.Katzenbacher kein Problem op.cit. 9

sind. Dazu gehören der Informationsaustausch über behördliche Entscheidungen, vor allem aber informelle Kooperationen zwischen den beteiligten Kontrollinstanzen. Erste empirische Erfahrungen<sup>193</sup> deuten darauf hin, daß formale Entscheidungen auch von hochspezialisierten Kontrollbehörden der Industriestaaten nur in Ausnahmefällen getroffen werden. Weitaus bedeutsamer sind all jene informellen Koordinationsmechanismen und Absprachen zwischen den Kontrollbehörden einerseits und den beteiligten Verkehrskreisen andererseits. Lediglich ein internationaler Erfahrungsaustausch kann helfen, einheitliche Standards zu etablieren.

Meine These lautet, daß solche Mechanismen des Informationsaustausches und der Kooperation für eine effiziente internationale Nachmarktkontrolle nicht ausreichen. Da auf lange Zeit nicht absehbar ist, ob die Staaten sich bereit finden, internationalen Organisationen im Produktsicherheitsrecht eigene Kontrollbefugnisse einzuräumen, kommt es entscheidend darauf an, ob es gelingt, in den informellen Praktiken der Kooperation und des Erfahrungsaustausches Öffentlichkeit herzustellen. Umwelt- und Verbraucherorganisationen haben hier eine zentrale Aufgabe zu erfüllen. Ihre Einbeziehung in den international organisierten Prozeß der Nachmarktkontrolle läßt sich über die Notwendigkeit einer internationalen Rechtsverfassung legitimieren, die gerade auch auf die Ausprägung des notwendigen Verfahrens Wert legt. Der Sache nach ginge es um Beteiligungsrechte, um Klagerechte und um Rechte auf Informationszugang<sup>194</sup>.

Neben staatlichen Kontrollen kann das Haftungsrecht mittelbar die Aufgabe übernehmen, Produktrisiken zu reduzieren oder gar Produkte vom Markt zu nehmen. Es kann vor allem aber dazu beitragen, die Schutzstandards in den Entwicklungsländern anzuheben und langfristig auf eine Vereinheitlichung hinzuwirken. Zur internationalen Bedeutung des Haftungsrechts für eine Rechtsverfassung des Warenverkehrs sei verwiesen auf das Beispiel des international organisierten Prozesses gegen den Hersteller gesundheitsschädlicher

---

<sup>193</sup> dazu die Untersuchung des ZERP über Nachmarktkontrollen, op.cit.

<sup>194</sup> dazu oben IV.3.

Verhütungsmittel in den Vereinigten Staaten<sup>195</sup>, wie auf die Auseinandersetzung um die Entschädigung der Bophal-Opfer<sup>196</sup>. Hinter der Auseinandersetzung um das anwendbare Recht verbergen sich Hypothesen über die Leistungsfähigkeit der Rechtssysteme von Entwicklungsländern. Rechtssoziologische Untersuchungen verweisen auf die dilemmatische Situation zwischen effizientem Rechtsschutz einerseits, der in den Industrieländern eher garantiert zu sein scheint, und der Notwendigkeit des Aufbaus eines eigenen Rechtsschutzsystems in den Entwicklungsländern andererseits, für die solche internationalen Streitigkeiten bahnbrechend wirken können<sup>197</sup>. Insofern wirft das Haftungsrecht identische Probleme auf wie die Beurteilung von Vermarktungsbeschränkungen. Denn wieder steht zur Beurteilung an, ob im Konfliktfalle die Maßstäbe zugrundegelegt werden können und müssen, die am "Tatort" gelten - in der Regel also die niedrigeren Standards des Entwicklungslandes - oder ob die Standards des Landes gelten sollen, aus dem die Produkte herkommen - das wären dann die Standards des Industrielandes. Standards kann die technischen Anforderungen meinen, Standards kann aber auch die rechtlichen Anforderungen meinen, die für die Durchsetzung des Schadensersatzanspruches erfüllt werden müssen. Beide mögen miteinander kongruieren, müssen dies aber nicht, wenn etwa einheitliche technisch-wissenschaftliche Anforderungen gelten, diese aber von sehr verschieden entwickelten Haftungssystemen verarbeitet werden müssen.

Selbst wenn die technisch-wissenschaftlichen Standards im Haftungsfalle identisch wären, wäre eine einheitliche Rechtsanwendung nicht gewährleistet. Denn es gibt keinerlei Ansätze für ein Internationales Deliktsrecht, es gibt nicht einmal ein einheitliches Kollisionsrecht, selbst nicht für die Länder der Europäischen Gemeinschaft. Letzlich werden deshalb internationale Haftungsfälle aus der Perspektive des nationalen Kollisionsrechts ge-

---

<sup>195</sup> H.M.Kritzer Notifying Potential Claimants in Mass Tort Actions: the Dalton Shield Case, Dispute Processing Research Programme, Institute for Legal Studies, University of Wisconsin-Madison, Sep. 1987

<sup>196</sup> die Auseinandersetzung ist dokumentiert in International Coalition for Justice in Bhopal, We Must Not Forget, 1988

<sup>197</sup> dazu M.Galanter Bhopal in America, America in Bhopal: Legal Responses to Industrial Disaster, MS 1988

löst. Für das deutsche Internationale Deliktsrecht ist aber schon umstritten, ob die hier angestellten materiell-rechtlichen Überlegungen überhaupt für die Bestimmung des Deliktstatuts herangezogen werden können<sup>198</sup>. Selbst Ch.v.Bar, der für eine solche materiell-rechtliche Anküpfung votiert, kommt aber mit der von ihm vorgenommenen Differenzierung zwischen ortsgebundenen und personengebundenen Gefahrsteuerungsgeboten letztlich zu demselben Ergebnis wie H.Stoll, der für eine neutrale Anküpfung in dem Sinne plädiert, daß "von den rechtstechnischen Besonderheiten und Zufälligkeiten nationalen Rechts abstrahiert wird". Beide Ansätze, auch der scheinbar modernere von Ch.v.Bar, würden in der Bhopal-Problematik zur Anwendung des indischen Rechts unter Zugrundelegung indischer Arbeitsschutzstandards und indischer Haftungsregeln führen: "Ein für den Vertrieb im Ausland hergestelltes Erzeugnis muß nicht dem hiesigen, sondern dem dortigen Sicherheitstandard entsprechen und umgekehrt"<sup>199</sup>. Theoretisch schiene es möglich, über die Einordnung solcher Delikte als Distanzdelikte auch die Anwendung des deutschen Rechts und deutscher Sicherheitstandards zu rechtfertigen. Für die Vereinigten Staaten sei an den Better-Law Approach erinnert<sup>200</sup>, dessen Begründer Leflar K.Zweigert beeinflusst haben dürfte, jenen vielfach zitierten Aufsatz von der Armut des Internationalen Privatrechts an sozialen Werten zu verfassen<sup>201</sup>. Nun möchte ich nicht die These verfechten, daß die Anwendung des "besseren Rechts" in internationalen Haftungsfällen per se die angemessene Lösung darstellt, Gerechtigkeitsüberlegungen also der Vorrang einzuräumen ist vor dem das IPR beherrschenden Grundsatz der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen. Denn zu problematisch

---

<sup>198</sup> siehe die unterschiedlichen Positionen von Ch.v.Bar Grundfragen des Internationalen Deliktsrechts, JZ 1985, 961ff, 966 ff und H.Stoll Sturz vom Balkon auf Gran Canaria - Akzessorische Anküpfung, deutsches Deliktsrecht und örtliche Standards, IPRax 1989, 89ff, 90

<sup>199</sup> op.cit. 986

<sup>200</sup> Darstellung bei K.Zweigert op.cit. 441ff; Leflar American Conflicts Law 1977, 193-195 will die überlieferten Kollisionsnormen mit fünf choice-influencing considerations überprüfen: Voraussehbarkeit der Ergebnisse, Erhaltung der interlokalen und internationalen Ordnung, Vereinfachung der Aufgabe des Richters, Förderung der Staatsinteressen des Gerichtsstaats und Anwendung des besseren Rechts; K.Zweigert will den better-law approach subsidiär entscheiden lassen; kritisch G.Kegel in F.K.Juenger Zum Wandel des IPR, Juristische Studiengesellschaft Schriftenreihe H 113, 1974, 35-39

<sup>201</sup> das meint jedenfalls Ch.v.Bar op.cit.966 Fn. 79

erscheint mir die Annahme, daß die Rechtssysteme der Entwicklungsländer an den Rechtssystemen der Industrieländer genesen sollen<sup>202</sup>. Umgekehrt mag die v.Bar'sche Konzeption der ortsgebundenen Gefahrsteuerungsgebote dazu beitragen, das Regelungsgefälle und das Schutzgefälle zu zementieren. Deshalb wäre nach Lösungen Ausschau zu halten, die einen flexibleren Ausgleich der divergierenden Interessen gestatten und die vor allem geeignet sind, langfristig eine Angleichung des Sicherheitsniveaus weltweit zu gewährleisten. Für die Europäische Gemeinschaft stellt sich die Frage, ob ein nicht vereinheitlichtes Kollisionsrecht für Haftungsfragen überhaupt mit der Konzeption eines Binnenmarktes zu vereinbaren ist, dies umso mehr, als der Erlass der Produkthaftungsrichtlinie mit drohenden Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Mitgliedstaaten begründet wurde<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> genauso problematisch ist freilich die umgekehrte Annahme, NWe aus der Diskussion um eine allgemeine Umgestaltung des Kollisionsrechts im Sinne einer Präferenz der Entwicklungsländer bei N.Horn op.cit. 440 Fn 59

<sup>203</sup> zu den kollisionsrechtlichen Problemen, die von der Produkthaftungsrichtlinie aufgeworfen werden, H.Koch, Internationale Produkthaftung und die Grenzen der Rechtsangleichung durch die EG-Richtlinie, ZHR 152 (1988), 537ff