

Private Vorgaben für den Staat: Akkreditierung nach technischen Normen und Verbandsregeln

A. Einführung

2012 ist das Akkreditierungsgesetz des Bundes (AkkG 2012) neu erlassen worden.¹ Es regelt, wenig überraschend, die Akkreditierung, also die staatliche Bestätigung der ausreichenden Kompetenz und Ausstattung von (idR privaten) Konformitätsbewertungsstellen und ihre Überwachung. Konformitätsbewertungsstellen bewerten, ob Produkte, Verfahren, Dienstleistungen, Systeme, Personen oder Stellen spezifische Anforderungen erfüllen. Die staatliche Akkreditierung sichert das Vertrauen in die privaten Konformitätsbewertungen und bildet damit die Voraussetzung für ihre Anerkennung durch Private und Behörden in anderen Staaten. Akkreditierung und Konformitätsbewertung spielen nach der sogenannten »Neuen Konzeption« der Harmonisierung eine zentrale Rolle für die Verkehrsfähigkeit von Produkten im Binnenmarkt.² Als System zur privaten Kontrolle durch staatlich geprüfte Stellen können sie aber

¹ Bundesgesetz über die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen (Akkreditierungsgesetz 2012 – AkkG 2012), BGBl I 2012/28.

² Zu diesem Gesamtkonzept und seinen Elementen zB *Röhl*, Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht (2000); *Holoubek*, Technisches Sicherheitsrecht, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrecht² II (2007) 451 (457 ff, 503 ff); *Dimitropoulos*, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund (2012) 38 ff.

auch in anderen gesetzlich geregelten Feldern eingesetzt³ oder für private Zwecke verwendet werden, etwa für die Qualitätsbestimmung bestellter Waren oder Dienstleistungen.

Das Akkreditierungsgesetz 2012 unterscheidet sich von seinem Vorgänger⁴ nicht so sehr im Ergebnis als in Anwendungsbereich und Rechtstechnik. Hier allerdings gab es fundamentale Änderungen. Grund dafür ist die Verordnung 765/2008 zu Akkreditierung und Marktüberwachung,⁵ die im Rahmen eines Gesetzgebungspakets der EU zur Reform der – mittlerweile ja nicht mehr so – »Neuen Konzeption«⁶ erging.⁶

- 3 ZB nach der Verordnung (EG) Nr 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG, ABl 2009 L 342/1; nach der Verordnung (EU) Nr 333/2011 des Rates vom 31. März 2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind, ABl 2011 L 94/2; nach der Verordnung (EU) Nr 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl 2012 L 181/1, der Verordnung (EU) Nr 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl 2012 L 181/30; oder nach Verordnung (EU) Nr 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, ABl 2012 L 343/1.
- 4 Bundesgesetz über die Akkreditierung von Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstellen, mit dem die Gewerbeordnung 1973, BGBl 1974/50, das Kesselgesetz, BGBl 1992/211, und das Maß- und Eichgesetz, BGBl 1950/152 zuletzt geändert durch BGBl 1992/213, geändert wird (Akkreditierungsgesetz – AkkG), BGBl 1992/468, zuletzt idF BGBl I 2002/85; im Folgenden: AkkG 1992. Es trat gem § 21 Abs 1 AkkG 2012 »mit Ablauf des xx.xx.2012« außer Kraft; inzwischen ist diese Unbestimmtheit nicht mehr relevant.
- 5 Verordnung (EG) Nr 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr 339/93 des Rates, ABl 2008 L 218/30; im Folgenden: VO 765/2008.
- 6 Übersicht bei *Anselmann*, Reform der europäischen Harmonisierung im Bereich der technischen Vorschriften und Normen, ÖZW 2008, 86; *Holoubek*, Produktrecht, in Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht (Hrsg), Anerkennung-/Herkunftslandprinzip in Europa (2009) 25 (34 ff); *Gorywoda*, Legislative Development: The New European Legislative Framework for the Marketing of Goods, Columbia Journal of European Law 16 (2009/2010) 161 (164 ff). Zuletzt erging dazu die Verordnung (EU) Nr 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl 2012 L 316/12.

Das neue Rechtsregime der Akkreditierung zeichnet sich vor allem durch drei Besonderheiten aus. Erstens hat sich der Schwerpunkt der rechtlichen⁷ Regelungen auf die europäische Ebene verlagert: Die zentralen Aspekte der Akkreditierung regelt die Verordnung 765/2008 unmittelbar und einheitlich für die gesamte EU (und den EWR); das österreichische Akkreditierungsgesetz hat, wie sein § 2 auch ausdrücklich festhält, nur mehr ergänzende Funktion.

Zweitens kommt es zu einer Zentralisierung der Akkreditierung. Die Verordnung verlangt, dass es in jedem Mitgliedstaat für freiwillige wie gesetzlich vorgeschriebene Akkreditierungen nur mehr eine Akkreditierungsstelle gibt.⁸ Dafür dürfte weniger der Zweck⁹ oder der hoheitliche Charakter¹⁰ der Akkreditierung als die Möglichkeit maßgeblich gewesen sein, die nationalen Akkreditierungsstellen in einem europäischen Verband zusammenzufassen und einer Qualitätskontrolle zu unterwerfen.¹¹ Für Bundesstaaten mit verteilten Akkreditierungskompetenzen ist dies jedenfalls eine Herausforderung. In Österreich wurde ua die Gründung einer GesmbH und ihre Beleihung durch Bund und Länder erwogen,¹² letztlich aber mit der Verfassungsbestimmung des § 1 AkkG 2012 die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz (iE) für jede Akkreditierung, also va auch jene iZm mit Bauprodukten, dem Bund übertragen.¹³ Auf dieser Grundlage legt § 3 Abs 1 AkkG 2012 den BMWFJ als einzige Akkreditierungs-

- 7 Zu den technischen Normen, die schon davor eine zentrale Rolle spielten, und den Defiziten ihrer rechtlichen Verankerung *Röhl*, Akkreditierung 53 ff.
- 8 Art 3, Art 4 Abs 1 VO 765/2008.
- 9 Erwägungsgrund 15 VO 765/2008: »Da der Zweck der Akkreditierung darin besteht, eine offizielle Aussage darüber zu machen, ob eine Stelle über die Kompetenz verfügt, Konformitätsbewertungstätigkeiten durchzuführen, sollten die Mitgliedstaaten nicht mehr als eine nationale Akkreditierungsstelle unterhalten und gewährleisten, dass diese Stelle durch ihre Organisationsweise objektiv und unparteilich arbeitet.«
- 10 *Anselmann*, Reform 92.
- 11 Dazu gleich unten bei FN 21.
- 12 *Mayr*, Organisationsrechtliche Fragen einer einzigen nationalen Akkreditierungsstelle, in *Lienbacher/Wielinger* (Hrsg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2010 (2010) 93. Eine vergleichbare Lösung wurde in Deutschland mit dem Akkreditierungsstellengesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl I S 2625) verwirklicht; zu den ausschlaggebenden Überlegungen *Bundestag-Drucksache 16/12983*, 8 ff.
- 13 Dass der Ministerialentwurf ohne vorherige Befassung des BKA eine Verfassungsbestimmung vorschlug, trug ihm einen geharnischten Protest und ausführliche inhaltliche Kritik des Verfassungsdienstes ein: Stellungnahme 7/SN-341/ME 14. GP, <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00341_07/imfname_242115.pdf> (Stand 31.12.2012). Manches davon wurde auch berücksichtigt; so wurde § 1 von einem »Hybrid zwischen einem Kompetenztatbestand und einer Kompetenzdeckungsklausel« – so der Verfassungsdienst unter Berufung auf *Wiederin*, Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung, ZÖR (2011) 215 (222) – zu einer echten Kompetenzdeckungsklausel und durch die Ermächtigung zur unmittelbaren Bundesverwaltung ergänzt. § 20 Abs 3 regelt die übergangweise Weitergeltung von Akkreditierungen, die nach Landesrecht durch das Österreichische Institut für Bautechnik erteilt wurden.

stelle fest und sieht vor, dass mit der »operativen Durchführung« der Akkreditierung eine Organisationseinheit des Ministeriums mit dem Namen »Akkreditierung Austria« betraut wird.

Drittens bestehen nun erstmals europarechtliche Anforderungen an Organisation und Verfahren der Akkreditierungsstellen, die für die Akkreditierung von allen Arten von Konformitätsbewertungsstellen und in allen Sektoren gelten, also allgemeiner Natur sind. Diese Vorgaben sollen hier im Mittelpunkt stehen. Von besonderem Interesse sind dabei die Rechtsquellen, der Inhalt der Anforderungen und ihre Kontrolle, weil sie in manchem von vertrauten Modellen abweichen.

B. Vorgaben für Organisation und Verfahren der Akkreditierung

I. Rechtsquellen

Einschlägige Vorgaben finden sich zunächst in der VO 765/2008; vor allem in ihrem Art 8, der unter der Überschrift »Anforderungen an nationale Akkreditierungsstellen« steht, aber auch in anderen Artikeln. Die Kommission kann auch unverbindliche Leitlinien zur Durchführung erlassen.¹⁴

Ob die nationalen Akkreditierungsstellen die Anforderungen des Art 8 erfüllen, wird im Rahmen einer »Beurteilung unter Gleichrangigen« nach Art 10 Abs 5 VO 765/2008 »unter Berücksichtigung der einschlägigen in Art. 11 genannten Normen« festgestellt. Die Akkreditierungsstellen haben daher technische Normen zu erfüllen. Da technische Normen von privaten Organisationen erlassen werden,¹⁵ ist das nicht selbstverständlich. Wir haben uns zwar daran gewöhnt, dass Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen oder Organisationen Privater durch technische Normen konkretisiert werden,¹⁶ doch hier geht es um ein Stück Hoheitsverwaltung. Die VO 765/2008 selbst anerkennt den hoheitlichen Charakter der Akkreditierung nicht bloß, etwa aus Respekt vor nationalen Eigenheiten, sondern setzt ihn bei staatlichen Stellen voraus und ordnet ihn explizit auch für den Fall der Betrauung einer nichtstaatlichen Stelle an.¹⁷ Dass nun die

14 Art 38 VO 765/2008.

15 Dazu VO 1025/2012 (FN 6) und FN 2. ZT haben sie freilich staatliche Stellen als Mitglieder.

16 Dazu FN 2.

17 Erwägungsgrund 15, Art 4 Abs 5 VO 765/2008; vgl auch die Allgemeinen Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kooperation für Akkreditierung und der

Organisation und das Verfahren dieses Hoheitsbereichs privater Rechtssetzung unterworfen wird, dürfte eine neue Stufe der Privatisierung bilden.

Die wichtigste hier einschlägige Norm ist »EN ISO/IEC 17011:2004 Konformitätsbewertung – Allgemeine Anforderungen an Akkreditierungsstellen, die Konformitätsbewertungsstellen akkreditieren« (im Folgenden: EN 17011:2004).¹⁸

Das ist freilich noch nicht alles. Die VO 765/2008 sieht auch eine europäische Stelle vor, die ua die bereits genannte »Beurteilung unter Gleichrangigen« organisiert und auf Ersuchen der Kommission dafür Bewertungskriterien und -verfahren festlegt.¹⁹ Die Stelle ist als Dachverband der nationalen Akkreditierungsstellen konzipiert: Sie muss ihnen bei Erfüllung der eigenen und der EU-Vorschriften einen Anspruch auf Mitgliedschaft einräumen, und umgekehrt müssen die Akkreditierungsstellen auch Mitglieder werden.²⁰ Als erste solche Organisation wurde bereits durch die VO 765/2008 selbst die schon davor entstandene »Europäische Kooperation für Akkreditierung« (EA) anerkannt,²¹ eine Vereinigung nach niederländischem Privatrecht, in der die Akkreditierungsbehörden von 35 europäischen Staaten Vollmitglieder mit Stimmrecht und die Akkreditierungsbehörden von 13 weiteren Staaten von Nordafrika bis Weißrussland assoziierte Mitglieder ohne Stimmrecht sind.²² Mitgliedschaftliche Pflicht ist auch die Einhaltung des einschlägigen EU-Rechts zur Akkreditierung.²³ Vor allem aber ist die EA ein regionaler Kooperationsverband im Rahmen der internationalen Zusammenschlüsse International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) und International Accreditation Forum (IAF) und unterliegt

Europäischen Kommission, der Europäischen Freihandelsassoziation und den zuständigen nationalen Behörden, ABl 2009 C 116/6 (6, 7).

18 Mitteilung der Kommission im Rahmen der Durchführung der Verordnung (EG) Nr 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008, Beschluss Nr 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008, Verordnung (EG) Nr 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (Veröffentlichung der Titel und der Bezugsdaten der harmonisierten Normen im Sinne der Richtlinie), ABl 2012 C 149/1. Der Text der Norm ist nur gegen Entgelt erhältlich, ist aber zum größten Teil in diversen im Internet verfügbaren checklists enthalten, zB unter <http://www.dar.bam.de/pdf/dar_3_em_22.pdf> (Stand 4.1.2013).

19 Art 10 Abs 1, Art 13 Abs 2 VO 765/2008.

20 Anhang I Z 2, Art 4 Abs 10 VO 765/2008.

21 Art 14 Abs 6, Anhang I VO 765/2008; s auch FN 17.

22 <<http://www.european-accreditation.org/content/ea/members.htm>> (Stand 3.1.2013); Art 2 und Art 5 Abs 1 EA Articles of Association, <http://www.european-accreditation.org/n1/doc/Articles_final_TBP.pdf> (Stand 2.1.2013).

23 Art 5 EA Rules of Procedure, EA-1/17 A: 2012, zugänglich unter <http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA-1_17.pdf> (Stand 6.1.2013). Zu jenen mitgliedschaftlichen Anforderungen, die auf der VO 765/2008 beruhen und nicht von der EN 17011:2004 abgedeckt werden, EA Criteria for Membership, EA-1/17A- S1 2011, zugänglich unter <http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA-1_17-S1.pdf> (Stand 6.1.2012).

wie ihre Mitglieder, die nationalen Akkreditierungsstellen, den internationalen Verbandsregeln. Eine zentrale Rolle spielen dabei die von den Verbandsmitgliedern abgeschlossenen Anerkennungsverträge (Multi-Lateral Mutual Recognition Arrangements).²⁴

Die EA führt auf ihren Internetseiten²⁵ eine ganze Reihe von selbst erstellten oder im Rahmen der Zusammenarbeit mit den internationalen Verbänden übernommenen Dokumenten auf, die als »Mandatory«, »Guidance« oder »Informative« kategorisiert werden und die Auslegung der EN 17011:2004 und anderer Normen sowie das Verfahren der Bewertung und gegenseitige Anerkennung von Akkreditierungsstellen betreffen. Außerdem gibt es Regelwerke, die unmittelbar die Akkreditierungstätigkeit der nationalen Stellen betreffen, sich ausdrücklich auf die VO 765/2008 beziehen und deren Einhaltung ebenfalls als Maßstab für die Beurteilung der jeweiligen Akkreditierungsstelle dient.²⁶

Diese Dokumente wirken und binden die EA und die nationalen Akkreditierungsstellen verbandsintern. Ob sie zugleich Bewertungskriterien und -verfahren für die »Beurteilung unter Gleichrangigen« iSv Art 13 Abs 2 lit a VO 765/2008 darstellen, geht aus ihnen nicht hervor, und publizierte Anerkennungsakte der Kommission iSv lit b dieser Bestimmung bestehen dazu, soweit ersichtlich, auch nicht. Doch die Dokumente nehmen Bezug auf die Anforderungen auch der VO 765/2008²⁷ und werden daher jedenfalls praktisch einen Maßstab für die in der VO 765/2008 vorgesehene Bewertung der Akkreditierungsstellen bilden.

Solche Unsicherheiten sind nicht so schlimm, solange nur der Staat davon betroffen ist. Allerdings ist zu bedenken, dass eine Verfehlung der Standards durch die Akkreditierungsstelle auch negative Folgen für die von ihr akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen und deren Kunden haben kann,²⁸ und außerdem enthalten die genannten Dokumente der EA wie die EN 17011:2004 selbst Regelungen, die ihrem Inhalt nach nicht nur von den staatlichen Akkreditierungsstellen, sondern auch von den (idR) privaten Konformitätsbewertungsstellen beachtet werden sollten, etwa Antragsanfordernisse.²⁹ Die VO 765/2008 selbst bindet verbandsfremde Dritte nicht an diese Regelwerke. Die EN 17011:2004 sieht zwar vor, dass Akkreditierungsstellen Anwendungs- und

24 Näher *Dimitropoulos*, Zertifizierung 38 ff, 50 f, 65 ff.

25 <<http://www.european-accreditation.org/content/publications/pub.htm>> (Stand 4.1.2013).

26 EA Guidance on the horizontal requirements for the accreditation of conformity assessment bodies for notification purposes, EA-2/17 M: 2009, zugänglich unter <http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA-2_17.pdf> (Stand 4.1.2013).

27 ZB EA Policy and Procedures for the Multilateral Agreement, EA-2/02 M: 2011, zugänglich unter <http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA2_02.pdf> (Stand 17.1.2013) Punkte 3, 4.

28 Dazu unten nach FN 70.

29 Dazu unten bei FN 41.

Anleitungsdokumente erstellen und, wo vorhanden, internationale Dokumente dieser Art verwenden sollten,³⁰ aber die EN 17011:2004 kann Dritte nicht verpflichten. Hier springt nun das österreichische AkkG 2012 ein und ordnet in § 7 an, dass Konformitätsbewertungsstellen ua »die Anforderungen der für die jeweilige Akkreditierung zutreffenden Normen, die von der Europäischen Kommission im Amtsblatt der Europäischen Union verlautbart wurden« und »die Anforderungen der für die jeweilige Akkreditierung zutreffenden Anleitungsdokumente, die von der anerkannten Stelle gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr 765/2008 herausgegeben wurden,« zu erfüllen haben.

Das ist wohl keine Fleißaufgabe des österreichischen Gesetzgebers, denn auch wenn sich in der VO 765/2008 keine einschlägige Bestimmung findet, liegt ihr erkennbar die Vorstellung zugrunde, das gesamte Akkreditierungssystem möge den Vorgaben der EN 17011:2004 und des zugehörigen Verbandswesens entsprechen; ohne die Bindung Dritter an EN 17011:2004 und EA-Dokumente, so ließe sich argumentieren, wäre eine positive Beurteilung unter Gleichrangigen iSv Art 10 VO 765/2008 nicht möglich. Aber auch wenn sich auf diese Weise mit gutem Willen eine Pflicht der Mitgliedstaaten zu entsprechender Gesetzgebung ableiten lässt: Eine so pauschale, unbestimmte und unbegrenzte Regelung wie die des § 7 AkkG 2012 zu den Anleitungsdokumenten der EA verlangt das Unionsrecht nicht. Wollte der Verweis Bestimmtheitserfordernissen der österreichischen Verfassung genügen, dürfte er nicht offenlassen, ob nur von der EA selbst erstellte Dokumente oder auch von ILAC oder IAF übernommene gemeint sind; welche Dokumentkategorien die »Anleitungsdokumente« umfassen; ob ihre Verbindlichkeit einheitlich ausfällt oder von der jeweiligen Einstufung des Dokuments durch die EA abhängt; ob – was allerdings eine eigene Verfassungswidrigkeit bilden könnte – die Dokumente in der jeweils geltende Fassung binden, usw. Dass es auch konkreter geht, zeigen die Regelungen des AkkG 2012 selbst, die für die Verbindlichkeit von Normen und von Leitfäden der Akkreditierung Austria zumindest eine amtliche Fundstellenkundmachung verlangen.³¹

Mit den Leitfäden der Akkreditierung Österreich ist die letzte Normebene angesprochen. Bisher gibt es eine Fülle von einschlägigen Dokumenten auf der Homepage,³² aber noch keine Verordnung iSd erwähnten § 7 Abs 2 AkkG 2012.

Im Ergebnis besteht also eine große Vielfalt an Texten, deren Zusammenhang und Bindungskraft nicht immer auf der Hand liegt. Der Schwerpunkt der

30 Punkt 4.6.2 EN 17011:2004.

31 §§ 7 Abs 1 Z 1, 7 Abs 2 AkkG 2012; vgl auch § 2 Abs 1 deutsches Akkreditierungsstellengesetz (FN 12).

32 <<http://www.bmwfj.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/DownloadsPIZ.asp>> (Stand 13.1.2013).

Steuerung der hoheitlichen Akkreditierungstätigkeit liegt dabei auf technischen Normen und Verbandsdokumenten, während das unionale und staatliche Recht sich meist auf allgemeine Grundsätze beschränken.

II. Inhalte

Verordnung und Norm enthalten Vorgaben zur Organisation der Akkreditierungsbehörden und zum Verfahren der Akkreditierung. Im Folgenden sollen nur einige Punkte herausgegriffen werden, die so im österreichischen System nicht vorkommen.

Verordnung und Norm verlangen zunächst eine ausreichende Ausstattung der Akkreditierungsbehörde, in finanzieller Hinsicht, aber auch, was qualifiziertes Personal und Management anbelangt.³³ Das ist an sich für alle Behörden selbstverständlich, aber vermutlich gerade deshalb in Österreich idR nicht ausdrücklich normiert.³⁴ Dass es sich um eine auch bei uns bestehende Rechtspflicht handelt, merkt man etwa iZ mit Haftungsfragen oder Verurteilungen wegen überlanger Verfahrensdauer, denen man mit dem Hinweis auf mangelnde Ressourcen nicht entgehen kann.³⁵ Für die Akkreditierungsstelle konkretisiert die Norm diese Anforderungen und legt vor allem Wert auf ein Managementsystem mit klar definierten Aufgabenbereichen, ausführlichen Dokumentationspflichten und internen Prüf- und Kontrollverfahren.³⁶ Im AkkG 2012 werden diese – ja überwiegend verwaltungsinternen Punkte – nicht angesprochen, aber immerhin verpflichtet § 3 Abs 1 den Wirtschaftsminister, die Akkreditierungsstelle »mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten«.

Die Akkreditierungsstelle muss weiters so organisiert sein, dass die Objektivität und Unparteilichkeit ihrer Entscheidungen gesichert sind.³⁷ Dazu muss sie unabhängig von den Bewertungsstellen sein, die sie akkreditiert, und darf auch

33 Erwägungsgrund 16, Art 4 Abs 9, Art 8 Abs 6 ff VO 765/2008; Punkte 4.2, 4.5.2 und 6 EN 17011:2004.

34 Es gibt allerdings Ausnahmen wie zB die Bestimmung des Art 134 Abs 1 B-VG, nach der der VwGH (und bald auch die Verwaltungsgerichte) aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Anzahl von sonstigen Mitgliedern besteht.

35 ZB OGH 17.10.2006, 1Ob 159/06y = SZ 2006/151 = ecolex 2007, 173 (Wilhelm). Nachweise der Rechtsprechung des EGMR zB bei Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁵ (2012) § 24 Rz 71.

36 Punkt 5 EN 17011:2004.

37 Erwägungsgründe 14 und 19, Art 4 Abs 8, Art 6 Abs 1 und 2, Art 8 Abs 1 und 2 VO 765/2008; Punkte 3.11, 4.3, 7.5.3 EN 17011:2004. Zu verbotenen Beratungstätigkeiten näher IAF/ILAC Multi-Lateral Mutual Recognition Arrangements (Arrangements): Application of ISO/IEC 17011:2004, IAF/ILAC-A5:07/2012, zugänglich unter <<https://www.ilac.org/documents/IAF%20ILAC-A5%20072012.pdf>> (Stand 6.1.2013) Punkt M.4.3.6.1.

sonst in keine Interessenkonflikte mit ihnen kommen. Andererseits bilden die Bewertungsstellen gemeinsam mit den indirekt Betroffenen, also mit jenen Personen und Organisationen, die Konformitätsbewertungen verwenden oder sich darauf verlassen, die »interessierten Kreise«. Die interessierten Kreise müssen in die Aktivitäten der Akkreditierungsbehörde einbezogen werden – aber eben auch in ausgewogener Weise.³⁸ In Österreich wurde dazu der Akkreditierungsbeirat, der grundsätzlich aus Behördenvertretern besteht, für die einschlägigen Aufgaben um Vertreter ua der Kammern, der Konformitätsbewertungsstellen, der technischen Normungsorganisationen und der Konsumenten erweitert.³⁹

Zur Sicherung ihrer Objektivität muss die Akkreditierungsbehörde auch frei von Wettbewerb und kommerziellen Interessen handeln können. Auch das ist für österreichische Behörden großteils zu selbstverständlich, um extra normiert zu werden; nicht einmal das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip ist ausdrücklich niedergeschrieben. Anklänge findet man zB in der Rechtsprechung zum gesetzlichen Richter und in den Zuständigkeitsvorschriften des Verwaltungsrechts, die immer auf nur eine zuständige Behörde abzielen, in dienstrechtlichen Bestimmungen zur Beschränkung von Nebentätigkeiten und natürlich in den Befangenheitsregeln des § 7 AVG. In diesem Punkt dürften VO 765/2008 und Norm allerdings strenger sein als die österreichische Praxis, weil sie nicht nur am konkreten Organwalter, sondern institutionell ansetzen und auch Beratungstätigkeiten für Konformitätsbewertungsstellen generell verbieten.

Für das Akkreditierungsverfahren enthält die EN 17011:2004 ausführliche Regelungen; dazu kommen Dokumente der Akkreditierungsstelle. Gleichzeitig gilt freilich das AVG⁴⁰ mit einigen Modifikationen durch das AkkG 2012. Die beiden Regimes enthalten einige Besonderheiten und passen auch nicht immer fugenlos zusammen.

Zunächst wird vom Antragsteller verlangt, dass er Checklisten ausfüllt und damit Punkt für Punkt eine Subsumtion der eigenen Daten unter die Anforderungen der jeweiligen technischen Norm durchführt.⁴¹ Das geht über die normalen Mitwirkungspflichten im Verwaltungsverfahren deutlich hinaus und hätte, um auch rechtlich zu binden, einer ausdrücklichen Anordnung bedurft.⁴²

38 Art 4 Abs 11, Anhang I Z 3 VO 765/2008; Punkte 3.14, 4.3.2, 4.6.2, 4.6.3 und 5.2.1 EN 17011:2004.

39 § 6 Abs 6 AkkG 2012.

40 Art I Abs 3 EGVG.

41 Punkt 7.2. EN 17011:2004 und zB Punkt 2.1 Leitfaden Lo5_Akkreditierungserfordernisse 17025 - Prüf- Kalibrierstelle_V14_20121228 und A 05 Checkliste 17025 für Prüf- und Kalibrierstellen, beide zugänglich unter <<http://www.bmwfj.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/DownloadsPIZ.aspx>> (Stand 13.1.2013).

42 Vgl § 9 AkkG 1992 (FN 4) Punkt 7.2.2. EN 17011:2004, nach dem die Akkreditierungsstelle vom Antragsteller »zumindest« bestimmte andere Unterlagen verlangen kann, ist als Ermächtigung wohl zu schwach.

Andererseits enthält die EN 17011:2004 eine Reihe von Vorschriften, die die der Behörde vom AVG eingeräumte Freiheit zur Verfahrensgestaltung zugunsten des Antragstellers einschränken. So sollen sich Antragsteller und Behörde über Zeitplan und Datum der Begutachtung einigen,⁴³ was angesichts eines notwendigen Augenscheins und auch der Beobachtung von Konformitätsbewertungstätigkeiten der Antragsteller⁴⁴ einleuchtet. Die Begutachtung vor Ort beginnt mit einer Eröffnungsbesprechung und endet mit einer Schlussbesprechung, bei denen das Prüfteam auch Informationen gibt und Fragen beantwortet.⁴⁵ Die Homepage des BMWFJ ergänzt: »Vor Erlassung des Akkreditierungsdokumentes oder Ablehnung des Antrages wird der Antragsteller gemäß § 45 Abs 3 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) über das Ergebnis des Ermittlungsverfahrens schriftlich informiert und hat innerhalb von 14 Tagen die Möglichkeit eines Einspruchs.«⁴⁶ Die 14-Tage-Frist dürfte eine eigene Festlegung durch den BMWFJ sein. Bei »Nichtkonformitäten« muss dem Antragsteller jedenfalls eine Frist zur Nachbesserung eingeräumt werden, die im AkkG 2012 eigens geregelt wurde.⁴⁷

Viel Aufmerksamkeit widmet die EN 17011:2004 den Sachverständigen für die Begutachtung des Antragstellers.⁴⁸ Um ihren Anforderungen an Sachkunde und Unparteilichkeit entsprechen zu können, wird oft auf nichtamtliche Sachverständige zurückgegriffen werden müssen.⁴⁹ Ihre Auswahl beschließt der Akkreditierungsbeirat.⁵⁰ Sachverständige haben eine Begutachtung abzulehnen, »wenn Gründe vorliegen, die ihre volle Unbefangenheit in Zweifel ziehen, wie bei beratenden Tätigkeiten für die zu begutachtende Konformitätsbewertungsstelle.«⁵¹ Die Bewertungsstelle muss Einspruch gegen die Bestellung von Sachverständigen erheben können, und die Akkreditierungsstelle hat über eine geregelte Prozedur zum Umgang mit solchen Fällen zu verfügen;⁵² bei einer entsprechenden Behördenpraxis und mit gutem Willen kann man das durch die Regeln über die Geltendmachung von Verfahrensfehlern in Rechtsschutzverfahren wohl auch bei nicht ablehnbaren Amtssachverständigen gewährleistet sehen.

43 Punkt 7.5.9 EN 17011:2004.
 44 Punkt 7.7. EN 17011:2004.
 45 Punkte 7.7.1, 7.8.3.a EN 17011:2004.
 46 <<http://www.bmwfj.gv.at/TechnikUndVermessung/Akkreditierung/Seiten/Akkreditierung-vonPIZ-Stellen.aspx>> (Stand 13. 1.2013).
 47 Punkte 7.8.3 und 7.8.5 EN 17011:2004; § 9 Abs 2–4 AkkG 2012.
 48 Punkte 7.5.2–7.5.4 EN 17011:2004.
 49 RV 1687 BlgNR 24. GP, 9.
 50 § 6 Abs 4 Z 1 AkkG 2012.
 51 § 9 Abs 7 AkkG 2012.
 52 Punkt 7.5.4 EN 17011:2004.

Die Begutachtung umfasst dann auch mehr als die in österreichischen Verwaltungsverfahren übliche Sachverständigentätigkeit, denn sie beschränkt sich nicht auf Sachfragen, sondern schließt auch eine Beurteilung der Vereinbarkeit mit den einschlägigen Normen und gegebenenfalls einen Entscheidungsvorschlag, also die Beantwortung von Rechtsfragen, ein.⁵³ Die Entscheidung selbst ist freilich nicht vom Sachverständigenteam, sondern von der Akkreditierungsstelle zu treffen.⁵⁴ Die Trennung zwischen Begutachtung und Entscheidung ist ein ganz zentrales qualitätssicherndes Element der EN 17011:2004, wird ebenso von der VO 765/2008 verlangt⁵⁵ und entspricht auch dem österreichischen Recht.⁵⁶ Das AkkG 2012 sieht vor, dass der Akkreditierungsbeirat über die Erteilung oder Ablehnung der Akkreditierung beschließt.⁵⁷ Ob das (wie übrigens auch der Beschluss über die Sachverständigenauswahl) nun die endgültige Entscheidung ist oder nur ein Beschluss konsultativer Natur für den BMWF, wie man das von einem Beirat im Rahmen einer bloßen »Verfahrensbegleitung« erwarten könnte, verrät das Gesetz nicht.

Die Entscheidung wird jedenfalls für die internationale Anerkennung der »Akkreditierung Austria« und nach österreichischem Recht dem BMWFJ zugerechnet und ergeht als Bescheid.⁵⁸ Das ist ein Fortschritt gegenüber der Rechtslage nach dem AkkG 1992, das für Zertifizierungsstellen eine Akkreditierung durch Verordnung vorsah⁵⁹ und damit rechtsstaatliche Probleme bereitete.⁶⁰

Für den Rechtsschutz verlangen Verordnung und Norm, dass die Akkreditierungsstelle ein Verfahren zur Behandlung von Beschwerden, »gegebenenfalls einschließlich der Einlegung von Rechtsbehelfen«, einrichtet und auch selbst darüber entscheidet.⁶¹ Das kann eine oberste Behörde im österreichischen Rechtssystem nicht tun, aber das künftige Beschwerdeverfahren im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁶² wird diese Anforderungen erfüllen, wenn mit der Entscheidung Personen betraut werden, die mit der angefochtenen Entscheidung nichts zu tun hatten. Vor allem aber ist der gerichtliche Rechtsschutz wohl ein ausreichender Ersatz für behördeninterne Verfahren. Mit der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit werden auch die Zweifel im Hinblick auf Art 47 GRC und eine ausreichende gerichtliche Überprüfung

53 Punkte 7.8.1, 7.8.6.k EN 17011:2004
 54 Punkt 7.9.2 EN 17011:2004.
 55 Art 8 Abs 3 VO 765/2008; Punkte 4.3.5.
 56 Vgl zB VwGH 27.11.2008, 2007/07/0138.
 57 § 6 Abs 4 Z 1.
 58 § 8 AkkG 2012.
 59 § 17 AkkG 1992 (FN 4).
 60 Kritisch dazu *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht¹ (1998) Rz 783 FN 71.
 61 Art 5 Abs 5 VO 765/2008; Punkt 7.10 EN 17011:2004.
 62 § 14 RV des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes, 2009 BlgNR 24.GP.

von Tatsachenfragen ausgeräumt. Damit bleibt noch das Problem der Anfechtbarkeit der für die Akkreditierung maßgeblichen Normen und Verbandsdokumente, die ja zB nicht ordnungsgemäß erlassen sein oder inhaltliche Mängel aufweisen können, die sie mit EU-Grundrechten oder der VO 765/2008 in Konflikt bringen. Da sie als private Regeln den üblichen Verfahren der inzidenten Kontrolle nicht unterliegen, kommen in solchen Fällen nur Normenkontrollverfahren gegen die einschlägigen Verweise im Unionsrecht und im nationalen Recht in Betracht: Vorabentscheidungsverfahren, in denen der EuGH Regelungen der VO 765/2008 oder der – allerdings nur als Mitteilung erfolgten – Veröffentlichung der harmonisierten Normen durch die Kommission⁶³ interpretativ beschränken oder nichtig erklären kann, und eine Aufhebung oder verfassungskonforme Interpretation von Vorschriften des § 7 AkkG 2012 durch den VfGH. Hier im Einzelfall die richtige Variante zu treffen, ist keine leichte Aufgabe, und auch ein Erfolg im Verfahren würde kurzfristig nicht zum Ziel führen: Die Nichtbeachtung der einschlägigen Normen und Verbandsdokumente löst die jeweilige Akkreditierungsstelle und die von ihr beurteilten Konformitätsbewertungsstellen aus dem internationalen Anerkennungszusammenhang und beseitigt damit genau jene Wirkung, die den Sinn der Akkreditierung ausmacht. In der Hoffnung, damit verbandsinterne Reformen anzustoßen, kann das aber trotzdem sinnvoll sein.

Insgesamt lassen die einschlägigen Regeln nicht mehr viel von der mitgliedstaatlichen Organisations- und Verfahrensautonomie übrig. Inhaltlich überzeugen sie in vielem: Sie nehmen die Unabhängigkeit und Objektivität der Akkreditierungsstelle ernst und sichern sie umfassend ab, und sie sehen ein stärker dialogorientiertes Verfahren vor als der bloße Gesetzestext des AVG (der freilich auch kooperativ gehandhabt werden kann). Schwachstellen bestehen allerdings im Rechtsschutz.

III. Kontrolle

Akkreditierungsstellen unterliegen einer mehrfachen Kontrolle. Wie sonst auch, müssen die Mitgliedstaaten die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben sicherstellen und können von der Kommission dafür im Vertragsverletzungsverfahren verantwortlich gemacht werden. Die VO 765/2008 konkretisiert die einschlägigen Pflichten der Mitgliedstaaten, indem sie von ihnen verlangt, die Akkreditierungsstellen regelmäßig zu überprüfen und allfällige Mängel ab-

63 FN 18.

zustellen.⁶⁴ Dabei sind auch die Ergebnisse der bereits erwähnten »Beurteilung unter Gleichrangigen« zu berücksichtigen.⁶⁵ Diese Beurteilung verdient eine nähere Betrachtung.

Der Grundgedanke der Beurteilung unter Gleichrangigen ist einfach: Da es keine übergeordnete Behörde gibt, sollen die Akkreditierungsbehörden einander selbst kontrollieren. Welche das sind, lässt die VO 765/2008 offen; es müssen nicht einmal Akkreditierungsstellen anderer EU- oder EWR-Staaten sein. Die Prüfung findet regelmäßig statt und wird von der EA organisiert, die dafür unter Beteiligung der interessierten Kreise auch eigene – »fundierte und transparente« – Bewertungsverfahren und -kriterien entwickeln kann. Gegenstand der Bewertung ist die Einhaltung der Anforderungen des Art 8 VO 765/2008, vor allem zu Humanressourcen und Verfahren sowie Vertraulichkeit und Beschwerdebehandlung; das Hauptkriterium dafür bildet, wie schon erwähnt, die Einhaltung der einschlägigen harmonisierten Normen.⁶⁶ Keine Erklärung findet sich dafür, dass (wie auch bei der regelmäßigen Überprüfung durch die Mitgliedstaaten) die Anforderungen anderer Artikel der VO 765/2008 nicht geprüft werden.⁶⁷

Für eine bestandene Beurteilung legt Art 11 Abs 1 VO 765/2008 Folgendes fest:

»(1) Bei nationalen Akkreditierungsstellen, die die Übereinstimmung mit den Kriterien der jeweiligen harmonisierten Norm, deren Fundstelle im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden ist, dadurch unter Beweis stellen, dass sie sich erfolgreich der in Artikel 10 festgelegten Beurteilung unter Gleichrangigen unterzogen haben, wird vermutet, dass sie die Anforderungen des Artikels 8 erfüllen.

(2) Die nationalen Behörden erkennen die Gleichwertigkeit der von den Akkreditierungsstellen, die sich erfolgreich der Beurteilung unter Gleichrangigen nach Artikel 10 unterzogen haben, erbrachten Dienstleistungen an und akzeptieren damit aufgrund der Vermutung im Sinne des Absatzes 1 dieses Artikels die Akkreditierungsurkunden dieser Stellen und die Bestätigungen, die von den von ihnen akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen ausgestellt wurden.«

64 Art 9 Abs 1 und 2 VO 765/2008.

65 Art 9 Abs 3 VO 765/2008.

66 Art 10, Art 13 Abs 2 lit a VO 765/2008; Zitat aus Art 10 Abs 4.

67 Zu diesen Anforderungen FN 23. Nach der Definition in Art 4 Z 16 VO 765/2008 ist die »Beurteilung unter Gleichrangigen« eine Bewertung [...] anhand der in dieser Verordnung festgelegten Anforderungen und gegebenenfalls zusätzlicher sektoraler technischer Spezifikationen«.

Der Text ist nicht leicht zu verstehen, weil normalerweise die Erfüllung von Normen eine erfolgreiche Beurteilung nach sich zieht, hier aber das Umgekehrte angeordnet scheint. Dann fällt auf, dass eine erfolgreiche Beurteilung nicht, wie sonst üblich,⁶⁸ auch auf andere Weise als durch die Einhaltung von Normen erzielt werden kann, denn nach Art 10 Abs 5 VO 765/2008 erfolgt die Beurteilung anscheinend immer »unter Berücksichtigung der einschlägigen in Art. 11 genannten Normen«. Das dürfte mit dem beabsichtigten Gleichlauf von verbandsmitgliederschaftlichen und unionsrechtlichen Bewertungen zu tun haben. Warum die Erfüllung der Anforderungen, die im peer evaluation-Verfahren gem Art 10 Abs 5 VO 765/2008 bereits »festgestellt« wurde, danach noch »vermutet« werden soll, leuchtet auf den ersten Blick nicht ein. Sinnvoll und üblich wäre ja eher, dass die Einhaltung der Normen die Erfüllung der Anforderungen des Art 8 VO 765/2008 im Beurteilungsverfahren vermuten lässt⁶⁹ und die positive Beurteilung zur Anerkennung durch andere Behörden und in den anderen Mitgliedstaaten führt. Letzteres wird in Art 11 Abs 2 VO 765/2008 auch ausdrücklich angeordnet, aber trotzdem wieder auf die Vermutung gestützt. Vielleicht wollte man die Mitgliedstaaten nicht strikt an das Ergebnis der Beurteilung binden; dann wäre freilich eine Art Schutzklauselverfahren für Ausnahmefälle nützlich gewesen. In welchem Verhältnis die unionsrechtliche Anerkennungspflicht nach der VO 765/2008 und die verbandsrechtliche Anerkennungspflicht nach den Multi-Lateral Mutual Recognition Arrangements⁷⁰ zueinander stehen, wäre eine weitere Frage für Grübler.

Auch die Folgen einer negativen Beurteilung lassen sich aus der VO 765/2008 nur indirekt erschließen: Dann entfällt die Pflicht der nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten, die von der betroffenen Akkreditierungsstelle akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen und deren Prüfungen, Zertifizierungen und andere Konformitätsbewertungen anzuerkennen. Welchen Umfang und Zeitraum das betrifft, und ob darüber hinaus Akkreditierungen und Konformitätsbewertungen als solche widerrufen werden müssen und allenfalls durch wen, lässt die VO 765/2008 freilich ebenso offen wie den Inhalt der »Entscheidungen, die als Ergebnis einer Beurteilung unter Gleichrangigen getroffen werden« und gegen die geeignete Beschwerdeverfahren vorzusehen sind.⁷¹ Die parallelen verbandsinternen Regeln sind hier klarer: Der Akkreditierungsstelle droht seitens der EA eine Suspendierung oder ein Widerruf des Status als Signatar der gegen-

68 ZB Dimitropoulos, Zertifizierung 279 f.

69 So auch noch Art 10 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, KOM (2007) 37 endg.

70 FN 24.

71 Art 10 Abs 4 VO 765/2008.

seitigen Anerkennungsverträge, so dass ihre Akkreditierungen und damit auch die Konformitätsbewertungen der von ihr akkreditierten Stellen von den anderen Vertragspartnern nicht mehr anerkannt werden müssen; allerdings betrifft das nicht Akkreditierungen, die vor einer Suspendierung erteilt wurden.⁷² Dazu kann eine Suspendierung der Mitgliedschaft und uU ein Ausschluss aus der EA kommen.⁷³ Eine negative Beurteilung kann mit aufschiebender Wirkung vor einem eigenen unabhängigen Beschwerdeausschuss angefochten werden, der dann endgültig entscheidet.⁷⁴

Nach der VO 765/2008 müssen die Konformitätsbewertungsstellen ihre Akkreditierung bei der Behörde jenes Staates erwerben, in dem sie ihren Sitz haben; das soll eine möglicherweise qualitätssenkende Konkurrenz der Akkreditierungsbehörden untereinander verhindern. Ist die nationale Akkreditierungsstelle jedoch negativ beurteilt worden (so dass ihre Anerkennung in Gefahr ist), dürfen Akkreditierungen ausnahmsweise auch bei einer Akkreditierungsstelle im Ausland durchgeführt werden.⁷⁵

Auf der homepage der EA finden sich, soweit ersichtlich, keine Hinweise auf die von Art 10 Abs 6 VO 765/2008 vorgesehene Veröffentlichung der Ergebnisse der bisherigen Beurteilungen unter Gleichrangigen.

Trotz aller Defizite im Einzelnen ist das Modell einer gegenseitigen Behördenkontrolle ein wichtiger und, weil sie von einer formal nichtstaatlichen und nicht nur auf EU- oder EWR-Stellen beschränkter Vereinigung nach eigenen Regeln organisiert wird, wohl auch origineller Schritt zum Aufbau von Vertrauen für die gegenseitige Anerkennung. Gleichzeitig liegt darin ein bemerkenswerter Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten.

C. Schlussbemerkung

Diese Darstellung verdankt sich dem staunend skeptischen Blick des Uneingeweihten. Er zeigt dreierlei:

Hinter unserer Welt steckt noch eine Welt. Diese zweite normative Welt ist nichtstaatlich; in ihr tummeln sich aber auch, oft fern von heimischer Aufmerksamkeit und Kontrolle, staatliche Behörden. Diese Welt ist vielleicht nur eine

72 EA-2/02 (FN 27) Anhang VIII Punkt 3.

73 Art 6 EA Articles of Association (FN 22).

74 IAF/ILAC MLAs/MRAs: Requirements and Procedures for Evaluation of a Single Accreditation Body, IAF/ILAC-A2:01/2013, zugänglich unter <https://www.ilac.org/documents/IAF-ILAC_A2_01_2013.pdf> (Stand 17. 1. 2013), Anhang VII.

75 Erwägungsgrund 19, Art 6 Abs 2, Art 7 Abs 1 lit c VO 765/2008.

zweite, aber dafür vollständig: mit gestufter Organisation von der globalen bis zur einzelstaatlichen Ebene, mit definierten Verfahren und inhaltlichen Vorgaben, für die Verbandsverfassungen ebenso wie für die Vereinbarungen zwischen Verbänden, für die Selbstkontrolle wie für die Kontrolle Dritter. Diese Welt wird von Experten beherrscht, durch technische Vernunft und die Beteiligung der interessierten Kreise legitimiert, und grundsätzlich genügt sie sich selbst.

Bedienen sich Staat oder EU einer solchen anderen Welt, müssen sie sich ihr auch unterwerfen. Wenn sie, wie hier,⁷⁶ ihr eigenes Recht und nichtstaatliches internationales Verbandsrecht verknüpfen, indem sie die eigenen Behörden zur Mitgliedschaft im Verband verpflichten und auf technischen Normen verweisen, dann können sie nicht nur, sondern dann müssen sie auch weitgehend auf eigene Regelungen verzichten, und dann müssen sie ihr übriges einschlägiges Recht und ihre Behörden verbandskompatibel gestalten und insgesamt auf die Verbandsverwaltung vertrauen. Verfassungsrechtlich ist es etwas gewöhnungsbedürftig, sich Behördenorganisation und Grundsätze des rechtsstaatlichen Verfahrens privat vorgeben zu lassen. Wie weit eine derartige Ausgliederung von Verfassungsfunktionen gehen darf oder als unvermeidlich hingenommen werden muss, bleibt noch auszuloten.

Im dem einen Universum und auch im anderen mag man nach längerem Aufenthalt Sicherheit finden. Beim Übergang von einem in das andere Universum wird einem allerdings, wie in science fiction-Filmen, manchmal schwindlig. Staatliches und Unionsrecht könnten hier jedenfalls stabilisierend wirken, indem sie genauere Wegweiser aufstellen und Notausgänge deutlicher kennzeichnen.

76 Zu anderen Beispielen *Dimitropoulos*, Zertifizierung 282 mwN, va auf *Teubner*.

Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

A. Die Aufwertung der nationalen Parlamente als Antwort auf das Demokratiedefizit

Durch den Vertrag von Lissabon wurden die mitgliedstaatlichen Parlamente erstmals an prominenter Stelle im Primärrecht der EU explizit verankert. Diese Einbeziehung in die institutionelle Struktur der europäischen Integration wird in Politik und Wissenschaft als eine wichtige Neuerung des Vertrags von Lissabon gewertet.¹ Sie bildet den vorläufigen Schlusspunkt einer in den späten 1980er-Jahren einsetzenden Entwicklung, die ihren Ausgang von der damals verstärkt wahrgenommenen Einschränkung der nationalen Parlamente durch die weitreichende Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen auf die EG/EU genommen hat.²

Im Kontext der Debatten über das Demokratiedefizit der EU war von einem »Niedergang der Parlamente« und einer Entparlamentarisierung in der EU und ihren Mitgliedstaaten die Rede. Bezugspunkt dafür war die überwiegende EU-Rechtssetzung durch den Rat, der sich aus den Regierungsmitgliedern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Diese These wurde mittlerweile unter Verweis auf die wachsende Komplexität parlamentarischer Regierungssysteme und

1 *Calliess*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, ZG 2010, 1 (4 ff) mwN; *Kiiver*, Die einzelstaatlichen Parlamente in den europäischen Verträgen: Ein neuer Ansatz zur Würdigung parlamentsfreundlicher Vertragsklauseln, in Kadelbach (Hrsg.), Europäische Integration und parlamentarische Demokratie (2009) 115.

2 Für einen kritischen Literaturüberblick s *Sprungt*, Ever more or ever better scrutiny? Analyzing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, European Integration online Papers (EIoP), Vol 14, Article 02, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-002a.htm>>, 3f.



Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag

herausgegeben von
*Daniel Ennöckl, Nicolas Raschauer, Eva Schulev-Steindl
und Wolfgang Wessely*

2013

Wir danken den Unterstützern der Drucklegung:

Brandl & Talos Rechtsanwälte GmbH

Bundesministerium für Inneres

CHSH Cerha Hempel Spiegelfeld Hlawati Partnerschaft von Rechtsanwälten

Fachverband der Finanzdienstleister, WKÖ

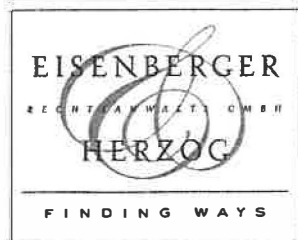
Eisenberger & Herzog Rechtsanwalts GmbH

EVN AG

Haslinger Nagele & Partner Rechtsanwälte GmbH

Jarolim Flitsch Rechtsanwälte GmbH

Karasek Wietrzyk Rechtsanwälte GmbH



Kraft & Winternitz Rechtsanwälte GmbH
NH Niederhuber Hager Rechtsanwälte GmbH
ONZ, ONZ, KRAEMMER, HÜTTLER Rechtsanwälte GmbH
Österreichische Nationalbank
Österreichische Notariatskammer
Österreichischer Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK)
Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (ÖWAV)
schönherr rechtsanwälte gmbh
Verbund AG
Wolf Theiss Rechtsanwälte GmbH