



Normung im Spannungsfeld nationaler und europäischer Politikgestaltung

Fallstudie zur Genese einer europäischen Kennzeichnungsnorm zum Verbraucher- schutz

**Dissertationsschrift zur Erlangung des akademischen
Grades eines Doktors der Philosophie**

**Eingereicht von *Juliane Hedderich*
an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der
Stiftung Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder)**

Gutachter:

Prof. Dr. Anna Schwarz
Professur für Vergleichende politische
Soziologie
Europa-Universität Viadrina Frankfurt
(Oder)

Prof. Dr. Alexander Nützenadel
Professur für Wirtschaftsgeschichte
Europa-Universität Viadrina Frankfurt
(Oder)

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Daten, Materialien und Informationen, die ich durch andere erhalten habe, sind in der Arbeit kenntlich gemacht.

Diese Dissertation hat in dieser oder anderer Form noch keiner anderen Prüfungskommission vorgelegen.

Ich erkläre, dass ich bisher kein Promotionsverfahren erfolglos beendet habe und dass eine Aberkennung eines bereits erworbenen Doktorgrades nicht vorliegt.

Juliane Hedderich

Mainz, den 26.05.09

Abstract

Mit dem Normungsverfahren der EN 12934 gelang es nationalen und europäischen Akteuren (vor allem Wirtschaftssubjekten), ihren jeweiligen Politikverflechtungsfallen (in bisherigen Regulierungsstrukturen) zu entkommen, indem ein koordiniertes Vorgehen korporativer und kollektiver Akteure die Umsetzung zweier relevanter Ziele ermöglichte: a) die Anpassung der normengeleiteten Marktregulierung an die Herausforderung globaler Märkte für ein bestimmtes Segment der Bettwarenindustrie und b) die langfristige Sicherung von Interessen des Verbraucherschutzes, wenn auch über indirekte Verfahrenswege.

In welcher Weise dieser Prozess im Detail durch die an diesem Normungsverfahren jeweils beteiligten Akteure im Wandel ihrer jeweiligen substanziellen und relationalen Präferenzen sowie durch die Etablierung bestimmter Verhandlungsmodi erfolgte und wie die Ergebnisse im Hinblick auf Markteffizienz und -transparenz für den Verbraucherschutz zu beurteilen sind – dies will die vorliegende Dissertationsschrift in einer politikwissenschaftlich-soziologischen Rekonstruktion des ausgewählten Normungsprozesses analysieren. Zentrale theoretisch-analytische Ansätze sind der akteurzentrierte Institutionalismus nach Scharpf, die Netzwerkanalyse nach Windhoff-Héritier und die Konzepte der regulativen Politikgestaltung nach Mayntz.

Vorwort

Die Dynamik der regulativen Politik in Form von Normung hat spätestens seit 1985 stark an Bedeutung gewonnen.¹

Der Gedanke der konsensbasierten Normung, der aus der Standardisierung² und Typisierung von Maschinen und Maschinenteilen heraus entwickelt wurde, breitet sich zusehends auch auf andere Politikfelder (z.B. Normung von Gebrauchsgütern, Umweltschutz, Produkt- und Gerätesicherheit) aus und ist zu einer tragenden Säule der positiven Integration³ in Europa geworden. Zwar wird die negative Integration⁴ kontinuierlich vorangetrieben und das Ungleichgewicht zwischen positiver und negativer Integration bemängelt, das Beispiel der Normung zeigt jedoch, dass sich Deregulierung und positive Integration nicht notwendigerweise ausschließen müssen, sondern sogar ergänzen können.

Am Beispiel der Festlegung der Kennzeichnung von langlebigen Gebrauchsgütern durch eine Kennzeichnungsnorm⁵ wird der Normungsprozess mit Hilfe der Politikfeldanalyse als eine Variante der positiven Integration im Bereich regulativer Politiken rekonstruiert. Im untersuchten Bereich wurde ein seit längerer Zeit existierender nationaler Reformstau unter Rückgriff auf das Instrumentarium der europäi-

¹ Der Bestand an DIN-Normen hat sich von ca. 7.800 (1953) auf inzwischen 30.716 (2007) entwickelt (siehe Tabelle 9: *Entwicklung der europäischen und deutschen Normung 1960-2007*, Abschnitt 4.1.2).

² Die Standardisierung wird von der Normung nach dem Kriterium des Konsenses abgegrenzt. Normung baut auf einen Konsens der interessierten Fach- und Verkehrskreise auf, der bei einer Standardisierung in dieser Form nicht erforderlich ist. Die Standardisierung ist heute ein Element zur Ergänzung der konsensbasierten Normung, auf die in dieser Arbeit Bezug genommen wird. Im Rahmen der Standardisierung erfolgen die Arbeiten nicht zwingend unter Einbeziehung aller interessierten Kreise und der Öffentlichkeit. Beispiele für Standards sind auf deutscher Ebene die Publicly Available Specifications (PAS). Standards können zu konsensbasierten Normen weiterentwickelt werden (*DIN 2008*).

³ Unter positiver Integration werden nach Scharpf (1996: 10) Maßnahmen zur positiven Gestaltung der Politik der Europäischen Gemeinschaft zusammengefasst, wie z.B. die Erarbeitung von europäischen Normen.

⁴ Durch Maßnahmen der negativen Integration erfolgt eine Beseitigung der bei der Herstellung des freien Binnenmarktes hinderlichen nationalen Handelshemmnisse (Scharpf 1996: 109), siehe auch Abschnitt 4.1.2.

⁵ Der Begriff „Kennzeichnungsnorm“ hat sich im Sprachgebrauch des Bereichs Federn und Dauern eingebürgert und wird in dieser Arbeit als Synonym für den Begriff der „Deklarationsnorm“ nach DIN EN 45020 verwendet, die als „Norm [definiert ist], die eine Liste von Charakteristiken enthält, für welche Werte oder andere Daten anzugeben sind, um das Produkt, den Prozess oder die Dienstleistung zu beschreiben“ (DIN EN 45020 1998, *DIN 2001*: 279, 5.8). Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.4 dieser Arbeit.

schen Normung aufgelöst, was zur langfristigen Sicherung der Marktposition der europäischen Hersteller und Vertrieber im globalen Kontext diente und ebenfalls – wenn auch indirekt – für den europäischen Verbraucher eine Transparenzsicherung auf dem relevanten Markt sicherstellt.

Der Wechsel der Handlungsebene von der nationalen auf die europäische eröffnete völlig neue Verhandlungsarenen mit neuen Akteuren, die benutzt werden konnten, um existierende Politikverflechtungsfallen zu lösen. Dieser Prozess vollzog sich in einem supranationalen, relativ stabilen institutionellen Gefüge mit wechselnden nationalen und supranationalen Akteuren, deren Präferenzen sich in substantieller und relationaler Hinsicht veränderten. Aus einem institutionell verfügbaren Set an Verhandlungsmodi (Verhandlungslösung, Konsens, Einstimmigkeit, Mehrheitsentscheidung, gewichtete Abstimmung) wählten die Akteure in Abhängigkeit von der jeweiligen Akteurkonstellation den von ihnen präferierten Modus aus, wodurch die Verhandlungsergebnisse maßgeblich beeinflusst wurden.

Durch die Untersuchung dieser Kombinationen von spezifischen Akteurkonstellationen und der präferierten Verhandlungsmodi⁶ können Hintergründe des Entstehens einer Norm (der EN 12934)⁷ politikwissenschaftlich-soziologisch analysiert und erklärt werden. Durch die Anwendung der relevanten Methoden lässt sich das spezifische Zusammenspiel der verschiedenen Akteure genauer untersuchen; auf diese Weise kann aufgezeigt werden, weshalb es die europäische Normung ermöglichte, die nationale Verflechtungsfälle unter Rückgriff auf die supranationale Ebene zu lösen.

Im Zuge dieser Darstellung wird das Politikfeld beschrieben, eine Typisierung der relevanten Akteure vorgenommen und gezeigt, wie der Prozess in dem festen institutionellen Gefüge zur Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsnorm für Gebrauchsgüter ablief.

⁶ Diese gegebenen, situationsspezifischen Kombinationen und die institutionellen Vorgaben des Verfahrens sind die unabhängigen Variablen der Untersuchung.

⁷ Die EN 12934 als Verhandlungsergebnis stellt die abhängige Variable der Untersuchung dar.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	III
Vorwort.....	IV
Inhaltsverzeichnis	VI
Verzeichnis der Schaubilder	IX
Tabellenverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis.....	1
1 Problemdarstellung – Ziel und Gegenstand der Arbeit.....	3
2 Problemgenese in wirtschaftshistorischer Perspektive: Zur Entwicklung einer europäischen Kennzeichnungsnorm für Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen	16
2.1 Die Entwicklung des Angebots von Federn und Daunen und damit gefüllter Bettwaren.....	16
2.2 Die historische Entwicklung des Kennzeichnungssystems für Federn und Daunen in Deutschland	31
2.3 Kennzeichnungssysteme in Europa	41
2.4 Der Reformstau in der Kennzeichnungsnormung als Politikverflechtungsfalle nationaler Akteure und der Beginn der Suche nach einer europäischen Lösung.....	49
2.5 Kurzüberblick zur historischen Genese des Normungsprozesses von 1989 bis 1999	51
3 Theoretische Analyseinstrumente: Policy-Analyse und akteurzentrierter Institutionalismus.....	67
3.1 Policy-Analyse.....	67
3.1.1 Policy-Zyklus.....	71
3.1.1.1 Problemdefinition	72
3.1.1.2 Agenda-Gestaltung	72
3.1.1.3 Politikformulierung.....	73
3.1.1.4 Politikimplementation	74
3.1.1.5 Termination bzw. Neuformulierung	75
3.1.2 Policy-Netz und Politikarena.....	76
3.1.2.1 Das Policy-Netzwerk	76
3.1.2.2 Die Politikarena	80
3.1.3 Regulative Politik	82

3.2	Der akteurzentrierte Institutionalismus in der Politikforschung	84
3.2.1	Akteure	91
3.2.2	Akteurkonstellation	100
3.2.3	Interaktionsformen	102
4	Die Analyse des Normungsprozesses als Interaktionsphänomen in spezifischen (nationalen und europäischen) institutionellen Rahmen.....	103
4.1	Darstellung der Verhandlungsarenen	103
4.1.1	Das privatwirtschaftliche System der Normung und dessen organisatorische Vernetzung.....	105
4.1.1.1	Regelsetzung durch Normung in Deutschland am Beispiel des DIN.....	107
4.1.1.2	Europäische Regelsetzung am Beispiel des CEN/CENELEC.....	116
4.1.1.3	Vernetzungen zwischen den nationalen, europäischen und internationalen Normungsorganisationen (DIN, CEN, ISO)	123
4.1.1.4	Vernetzungen zwischen der Europäischen Kommission und dem CEN – Die Neue Konzeption	125
4.1.1.5	Die Phasen der europäischen Normungsarbeit.....	128
4.1.2	Der Beitrag der europäischen Normung zur europäischen Integration.....	130
4.2	Die institutionellen Regelungen (Institutionen).....	140
4.2.1	Delegationsprinzipien in der Arena.....	142
4.2.1.1	Funktionale Repräsentation	143
4.2.1.2	Territoriale Repräsentation.....	145
4.2.2	Grundsätze der Normungsarbeit und die Abstimmungsregeln in den Arenen	146
4.2.2.1	Die Grundsätze der Normungsarbeit als institutionelle Grundlage zur Interaktion der Akteure.....	147
4.2.2.2	Interaktionsmodi	149
4.3	Formeller Aufbau des TC 222	156
4.4	Normenarten	161
5	Die am Normungsprozess beteiligten Akteure	164
5.1	Das Policy-Netz der Akteure	164
5.1.1	Selektionsprozess der Akteure	164
5.1.2	Das Policy-Netz im Überblick	167
5.1.3	Organisationen als Akteure im Normungsprozess	174
5.2	Die Typologie der Akteure entlang der Dimension der Handlungs- ebene und ihrer Verflechtungen.....	176
5.2.1	Die korporativen Akteure auf nationaler Ebene	178
5.2.2	Die kollektiven Akteure auf nationaler Ebene	180
5.2.3	Die kollektiven Akteure auf europäischer Ebene	188
5.2.4	Die korporativen Akteure auf europäischer Ebene.....	193
5.3	Verflechtungen der Akteure im Mehrebenensystem	193

5.4 Macht und Einfluss im Netzwerk	196
6 Prozessanalyse (Wendepunkte)	200
6.1 Der Prozessverlauf.....	200
6.2 Die Analyse der Wendepunkte.....	279
7 Resümee	294
7.1 Theoretisches Resümee	294
7.2 Politisches Resümee.....	297
Literatur- und Quellenverzeichnis	314

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Möglichkeiten zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsvorschrift für Federn und Daunen 1989	37
Schaubild 2: Überblick über verschiedene europäische Kennzeichnungsregelungen, gültig für Bettwaren, die ausschließlich mit Daunen und Federn gefüllt sind	42
Schaubild 3: Übersicht über die ausgewählten, für die Entscheidungsfindung maßgeblichen kollektiven Akteure zur Erarbeitung der EN 12934	94
Schaubild 4: Übersicht über die ausgewählten, für die Entscheidungsfindung relevanten korporativen Akteure	96
Schaubild 5: Grobstruktur des nationalen Normungsverfahrens	114
Schaubild 6: Grobstruktur der Erarbeitung einer europäischen Norm am Beispiel eines neuen Normungsprojektes (vom Antrag bis zur Verabschiedung).....	118
Schaubild 7: Verflechtungen der Normungsebenen und der Normungsorganisationen	125
Schaubild 8: Der institutionell vorgegebene Entscheidungsweg der EN 12934	157
Schaubild 9: Das Policy-Netz der Akteure zur Erarbeitung der EN 12934 (zu Beginn des Normungsprozesses)	168
Schaubild 10: Das Policy-Netz der Akteure zur Erarbeitung der EN 12934 (nach Auflösung der Ad-hoc-Gruppen)	195
Schaubild 11: Sitzungs- und Entscheidungsmatrix zur EN 12934	201
Schaubild 12: CEN – Durchschnittlicher Zeitaufwand für die Normenerstellung (in Monaten).....	301

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Welthandel in Rohfedern und -daunen. Importe Deutschlands, der USA und Japans 1974-1996 (in Tonnen).....	18
Tabelle 2: Ausfuhr von Rohfedern und -daunen 1974-1996 (in Tonnen)	19
Tabelle 3: Deutsche Ein- und Ausfuhr von Rohfedern und	20
-daunen 1988-2007 (in Tonnen).....	20
Tabelle 4: Deutsche Ein- und Ausfuhr von Federn und Daunen andere als roh (z.B. bearbeitet) 1988-2007 (in Tonnen).....	21
Tabelle 5: Deutsche Ein- und Ausfuhr von Betausstattungen, gefüllt mit Federn und Daunen, 1984-2007 (in Tonnen).....	22
Tabelle 6: Voting result on CEN N 756 Circulated 1989-07-26 (schriftliche Umfrage des CEN BT), Title: Feather materials for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting	54
Tabelle 7: Gewichtete Abstimmung: Die Stimmgewichte der Länder, gültig bis 31. Dezember 2004	120
Tabelle 8: Gewichtete Abstimmung: Die Stimmgewichte der Länder, gültig ab dem 1. Januar 2005	121
Tabelle 9: Entwicklung der europäischen und deutschen Normung 1960-2007	137

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABFLO (bis 2003)	Association of Bedding and Furniture Law officials
BSI	British Standards Institution / Britische Normeninstitution
BT	Bureau technique / Technisches Büro
CEN	Comité Européen de Normalisation / Europäisches Komitee für Normung
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique / Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung
CWA	CEN Workshop Agreement / CEN-Fachvereinbarung
DIN	DIN Deutsches Institut für Normung e. V.
DVN	Dansk Varefakta Naevn / Dänische Organisation für informative Etikettierung
EEC	European Economic Community
EDFA	Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V./European Down and Feather Association
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft
EN	Europäische Norm
endg.	endgültige Fassung
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EU-Kommission	Europäische Kommission
Euratom	European Atomic Energy Community
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Federn-GmbH	Gesellschaft zur Förderung der Öffentlichkeitsarbeit für Federbetten mbH
FTC	Federal Trade Commission
IDFB	International Down and Feather Bureau
IEC	International Electrotechnical Commission / Internationale Elektrotechnische Kommission
ISO	International Organization for Standardization / Internationale Organisation für Normung
KOM	Bericht der Kommission
NEN	Nederlands Normalisatie-Instituut / Niederländische Normenvereinigung
PAS	Publicly Available Specification / Öffentlich verfügbare Spezifikation
PD	Published document
prEN	Projet de Norme Européenne

RAL	Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.
Stat. Nr.	Statistische Nummer / hier: Warennummer der kombinierten Nomenklatur (Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik)
TC	Technical Committee / Technisches Komitee
TEX CEN FE	Arbeitsausschuss „Federn und Daunen“ (deutscher Spiegelausschuss zum CEN TC 222)
UNI	Ente Nazionale Italiano di Unificazione / Italienische Normeninstitution
VDFI	Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e.V.
VR	Verbraucherrat im DIN
WD	Working Draft / Arbeitsentwurf
WG	Working Group / Arbeitsgruppe

1 Problemdarstellung – Ziel und Gegenstand der Arbeit

Laut Scharpf gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Politikwissenschaften und der Politischen Soziologie, ihren „... Beitrag zum Verständnis und zur Verbesserung der Bedingungen [zu leisten], unter denen die Politik effektive und legitime Lösungen für die Probleme des Gemeinwesens realisieren kann“ (Scharpf 2000: 17).

Politikwissenschaftlich betrachtet dienen Normen⁸ zur Steuerung des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten, denn sie stellen, indem Handlungsanforderungen festgeschrieben werden, ein Segment regulativer Politik dar (Mayntz 1979: 56).⁹ Sie sind zwar nicht unmittelbar rechtswirksam, verfolgen jedoch das Ziel, das Verhalten der Marktteilnehmer zu steuern.

Normen sind Instrumente zur Gestaltung bzw. der Handhabung von Technik, „... wobei aus sozialwissenschaftlicher Sicht vor allem die Ermöglichung technischer Funktionsfähigkeit, Betriebssicherheit oder Kompatibilität und die Verhinderung von Gefahren für die Gesundheit, die Umwelt oder ganz allgemein von negativen Externalitäten interessieren“ (Werle 1993: 129). Die Anwendung von Normen z.B. auch in der Verbraucherschutzpolitik ist eine weit verbreitete Praxis und dient u.a. dazu, negative externe Effekte zu neutralisieren.

Die Normung als ein Steuerungsinstrument der regulativen Politik steht bei dieser Arbeit im Vordergrund. Sie tangiert die verschiedensten Politikfelder. Ursprünglich beschränkte sich der Gedanke, Normen zu erarbeiten, darauf, Maschinen und andere Produkte (vor allem Waffen, s. Abschnitt 4.1.1.1) oder deren Teile zu stan-

⁸ Die Begriffe technische Regel, technische Norm, Norm, Standardisierung und freiwillige technische Vereinbarung werden in der Literatur nicht einheitlich definiert. Das gemeinsame Element ist allerdings der Aushandlungsprozess, aufbauend auf den Geschäftsordnungen des DIN bzw. des CEN. In diesem Zusammenhang sprechen Barthel/Steffensen von „freiwilligen Vereinbarungen, ... die vor allem Koordinationsinstrumente [umfassen], deren Inhalt und Form im Allgemeinen mit den Begriffen Standard, technische Norm oder technische Regel beschrieben werden“ (Barthel/Steffensen 2000: 47). Zur Abgrenzung von Normung/Standardisierung siehe Anmerkung 2. Auf die Begriffe „Normung“ und „Norm“, die Gegenstand dieser Arbeit sind, wird im 4. Kapitel ausführlich eingegangen, siehe dazu auch Anmerkung 17.

⁹ Verhaltensnormierung durch regulative Politik stellt eine der sechs Policy-Typologien dar, die der Ordnung der inneren Beschaffenheit von Politiken dienen (Mohr 1997: 573).

dardisieren. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts breitete sich der Normungsgedanke auch auf die Politikfelder Umweltschutz und Verbraucherschutz aus und ist – insbesondere im europäischen Kontext – inzwischen zu einer tragenden Säule der positiven Integration in Europa geworden. Für 2007 weist das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN) für die Bundesrepublik einen Bestand von 30.716 DIN-Normen aus, davon wurden in jenem Jahr 2.442 neu veröffentlicht. 1.395 und damit ca. 60 Prozent der Neuerscheinungen haben ihren Ursprung in europäischen Normungsverfahren¹⁰, die bis 2007 auf einen Bestand von 16.555 angewachsen sind. 1980 dagegen, in dem Jahr, in dem erstmals damit begonnen wurde, europäische Normen zu registrieren, betrug der Bestand an DIN-Normen 18.739, damals waren nur 490 der veröffentlichten nationalen Normen auf europäische Initiativen zurückzuführen.¹¹ Die Normungsinstitute sind auch jetzt noch mit der Erstellung rein nationaler Normen beschäftigt; allerdings haben sich die Arbeitsschwerpunkte nach Europa verlagert, und die vorhandenen Kapazitäten an Know-how und Einrichtungen werden vermehrt zur Erarbeitung europäischer Normen eingesetzt.

Diese dynamische Entwicklung der europäischen Normung zeigt, dass sie als Instrument zum Abbau des Ungleichgewichts zwischen positiver und negativer Integration¹² genutzt werden kann. Mit Hilfe des Instrumentariums der europäischen Normung kann eine in Verwirrung mündende negative Integration in Form von unterschiedlichen nationalen Vorschriften zugunsten einer einheitlichen europäischen Regelung aufgelöst werden. Der Einsatz technischer Normung in Europa zeigt, dass sich Deregulierung und positive Integration nicht notwendigerweise ausschließen, sondern sich im Sinne einer effizienteren Marktordnung sogar ergänzen können.

¹⁰ Europäische Normen werden in Deutschland als DIN-EN-Normen veröffentlicht. Durch den Zusatz „EN“ wird dokumentiert, dass diese DIN-Norm auf eine europäische Initiative zurückzuführen ist.

¹¹ Vgl. Tabelle 9: *Entwicklung der europäischen und deutschen Normung 1960-2007*, Abschnitt 4.1.2.

¹² Zur positiven und negativen Integration siehe Abschnitt 4.1.2.

Am Beispiel der Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm¹³, gültig für langlebige Gebrauchsgüter, wird im Folgenden im Detail untersucht, wie ein Normungsprozess, verstanden als Möglichkeit der positiven Integration im Bereich regulativer Politiken, abläuft. Zur Rekonstruktion wird auf die Methode der Politikfeldanalyse, ergänzt durch den akteurzentrierten Institutionalismus, zurückgegriffen, da sich diese theoretischen Ansätze besonders gut zur Analyse von politischen Prozessen im europäischen Mehrebenensystem eignen und insbesondere eine spezielle Differenzierung der beteiligten Akteure in ihren jeweiligen institutionellen Einbindungen und Interessensvertretungsmechanismen sowie Aktionsmodi ermöglichen. Nur so ist meines Erachtens die genaue Analyse gerade der Akteursspezifika und ihres Zusammenwirkens im Prozess angemessen analytisch erfassbar und erklärbar. Zu diesem Zweck werden die Verhandlungsarenen charakterisiert, die relevanten Akteure typisiert und der Prozess in seiner Genese politikwissenschaftlich rekonstruiert.¹⁴

Besonderes Augenmerk gilt der Form bzw. den Regeln des politischen Entscheidungsfindungsprozesses, die den Inhalt der Politik maßgeblich bestimmen. Diese Spielregeln, nach denen Politik (hier: eine Kennzeichnungsnorm) gemacht wird, umfassen sowohl formelle und informelle Regeln als auch gegenseitige Erwartungen und Verhaltensinterpretationen der sozialen Akteure.

In dem hier analysierten Bereich regulativer Politiken ist die Beachtung solcher formeller und informeller Regeln essenziell, um das gesteckte Ziel erreichen zu können. Den sozialen Akteuren, die in die Erarbeitung eingebunden sind, kommt die Aufgabe zu, den infolge dieser Regularien definierten spezifischen „Rollenerwartungen“ zu entsprechen. Solche Rollenerwartungen an dieselbe Per-

¹³ Die untersuchte Kennzeichnungsnorm hat regulativen Charakter, denn sie zielt darauf, „... negative externe Effekte der Technik im Hinblick auf deren Produktion, Vertrieb oder Nutzung zu beseitigen bzw. erst gar nicht entstehen zu lassen. ... [Regulative Normen geben] ... nicht unbedingt eine technische Lösung vor, ... sondern bezeichnen externalisierbare Funktionsdefizite und definieren Grenzen der Externalisierbarkeit ‘Echte’ Externalitäten schlagen sich nicht in der Kostenrechnung der Unternehmen nieder, und sie beeinträchtigen auch nicht den operativen Betrieb Ein direkter Anreiz, sie zu eliminieren, besteht daher nicht“ (Werle 1993: 131f.). Die Beseitigung der negativen externen Effekte verursacht sogar Kosten, weshalb ihre Beseitigung in der Regel auch auf eine politisch-hierarchische Steuerung zurückgeht (ebenda). – Werle unterscheidet zwei Typen von Standards, die regulativen und die koordinativen (vgl. Werle 1993).

¹⁴ Die politikwissenschaftliche Rekonstruktion zeigt auf, wie Politikprozesse im Mehrebenensystem der europäischen Normung ablaufen und wie sich dabei nationale und supranationale Akteure in die Politikgestaltung eingebracht haben.

son/Gruppe von Personen können, abhängig von der jeweiligen Situation, völlig unterschiedlich sein. Aus dem breiten Instrumentarium der regulativen Politiken kommt dem Bereich der Normung große Bedeutung zu, denn Normen bestimmen ganz selbstverständlich unseren Alltag. Zur Steuerung des Verhaltens von Anbietern und/oder Verbrauchern im Bereich der Verbraucherschutzpolitik sind sie nicht mehr wegzudenken.

Die Erarbeitung der für unseren Alltag so selbstverständlichen und allgegenwärtigen Normen ist ein Ergebnis eines Meinungs-austausch- und Entscheidungsprozesses, basierend auf genau definierten Verfahren, die durchlaufen werden müssen, um verabschiedet werden zu können.

Sie werden weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit erstellt; ihrer Erarbeitung liegt ein fest strukturierter und aufwendiger Prozess zugrunde, an dem Akteure mit den verschiedensten Interessen im Hintergrund mitarbeiten. Wie sieht ein solcher Prozess aus? Welcher institutionelle Hintergrund bildet den Rahmen, innerhalb dessen der Prozess abläuft? Welche Rolle spielen die Akteure, wie interagieren sie, welche Entscheidungsstrukturen sind erkennbar, und wie beeinflusst das Zusammenwirken der verschiedenen Komponenten das Ergebnis, also die Norm? Kann dieses Ergebnis bewertet werden, und wenn ja, nach welchen Kriterien?

In dieser Arbeit wird ein Normungsprozess analysiert, um auf die oben genannten Fragestellungen Antworten zu finden, zumindest aber Ansätze aufzuzeigen, die in weiteren Betrachtungen genauer vertieft werden können. Die Untersuchung, wie der Normungsprozess ablief, wie die Akteure im gegebenen Institutionengefüge interagierten, welche spezifischen Beziehungen zueinander bestanden, wie sich die Präferenzen der Akteure im Laufe des Prozesses veränderten und ob eine Lösung gefunden wurde, die als effizient einzustufen ist, kann einen Beitrag zur Beantwortung bisher noch offener Fragen in Bezug auf Ablauf und Organisation von Normungsprozessen im Kontext der fortschreitenden europäischen Integration leisten.

Die Analyse des Prozesses zur Erarbeitung einer Norm (Normungsprozess) erfolgt an einem Fallbeispiel der technischen Normung des Füllmaterials Daunen

und Federn zur Herstellung von Zudecken und Kissen¹⁵, die als konkreter Untersuchungsgegenstand im engeren Sinne herangezogen wird. Es wird gezeigt, wie eine Norm¹⁶ als Ergebnis eines kollektiven Willensbildungsprozesses der interessierten Kreise, unter Einschluss der Öffentlichkeit, in einem gegebenen Institutionengefüge unter Mitwirkung von komplexen Akteuren erarbeitet wurde. Diese Prozessanalyse wird ergänzt durch ein theoretisches und ein politisches Resümee; dabei dient Letzteres dazu, das Normungsverfahren im Hinblick auf die Kriterien der Effizienz (Markteffizienz), der Legitimation der beteiligten Akteure und der Transparenz zu bewerten. Die Bewertungsmaßstäbe hierzu werden explizit definiert.

Die untersuchte supranationale Erarbeitung der Norm geht auf einen Regulierungswunsch nationaler Akteure zurück; aus dem Kreis der europäischen Mitgliedsstaaten (EU- und EFTA-Staaten) wurde 1989 der Antrag gestellt, unter anderem eine Norm zur „Kennzeichnung der Zusammensetzung von fertig bearbeiteten Federn und Daunen als alleiniges Füllmaterial“¹⁷ (die spätere EN 12934) zu erarbeiten.

Der Prozess zur Erarbeitung einer Norm beruht im Wesentlichen auf Interaktionen von Delegierten der betroffenen Fach- und Verkehrskreise¹⁸ innerhalb eines festen institutionellen Gefüges, das sowohl auf nationaler (deutscher) Ebene als auch auf supranationaler (europäischer) Ebene Gegenstand dieser Analyse ist.

¹⁵ Zu den Begriffen Zudecken und Kissen vgl. Kapitel 2.2.

¹⁶ Eine Norm im Sinne dieser Arbeit ist das Ergebnis einer planmäßigen, durch die interessierten Kreise durchgeführten Vereinheitlichung von materiellen und immateriellen Gegenständen zum Nutzen der Allgemeinheit. Sie darf nicht zu einem Sondervorteil Einzelner führen (*DIN 2001: 85*). ... Normen sind „... eine wichtige Teilmenge der Gesamtheit technischer Regeln. ... Normen zeichnen sich durch institutionelle Aspekte ihrer Erstellung aus. Nach einer Definition, die von der Internationalen Normungsorganisation ISO (International Organization for Standardization) und der UN-Wirtschafts-Kommission für Europa (ECE/UNO) anerkannt wurde, ist eine ... Norm ein ... der Öffentlichkeit zugängliches Dokument, das in Zusammenarbeit mit allen interessierten Kreisen und mit deren Konsens oder allgemeiner Billigung aufgestellt wird, sich auf die vereinten Ergebnisse von Wissenschaft, Technik und Erfahrung stützt, den größten Nutzen der Allgemeinheit zum Ziel hat und von einem qualifizierten Gremium auf nationaler, regionaler [europäischer: Anmerkung d. Verfasserin] oder internationaler Ebene angenommen wurde“ (Voelzkow 1996: 19f. unter Bezugnahme auf Nicolas/Repussard 1988: 11).

¹⁷ Im Folgenden wird diese Norm auch mit den Begriffen „Kennzeichnungsnorm“ oder „EN 12934“ beschrieben.

¹⁸ Die Vertreter der „Verkehrskreise“ werden in der DIN 820-1, 3.4, als ehrenamtliche Fachleute aus den interessierten Kreisen (Anwender, Behörden, Industrie) definiert, die von den entsendenden Stellen autorisiert sein müssen und neben den hauptamtlichen Mitarbeitern des Normungsinstituts mitarbeiten (*DIN 2001: 85*).

Die Verhandlungen und Abstimmungsprozesse finden unter der Federführung einer hierarchischen Autoritätsstruktur der europäischen Normungsorganisation CEN¹⁹ und in Zusammenarbeit mit den nationalen Normungsinstituten²⁰ unter der „Aufsicht“ der Europäischen Kommission statt.

Die Arbeiten zur europäischen Normung waren in einen Auftrag der EU-Kommission eingebettet, ohne dass eine Mandatsnormung²¹ vorlag.²²

Das Verbraucherreferat der EU-Kommission forderte in seinem Schreiben vom 4. Februar 1991 an das Sekretariat des CEN TC 222 unter anderem die Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsnorm, um die zu diesem Zeitpunkt gültigen Regelungen zur Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunnen, in Europa zu vereinheitlichen. Die Kommission begründete ihre Forderung damit, dass sich eine europäische Richtlinie in Vorbereitung befinde, in der auf die neu zu erarbeitende Kennzeichnungsnorm Bezug genommen werde.²³

Die Kommission nahm für sich in Anspruch, das angestoßene Normungsprojekt sowohl inhaltlich als auch institutionell zu steuern.

Mit der Erarbeitung der Europäischen Norm zur Kennzeichnung von Federn und Daunnen zum Verfüllen in Fertigartikel (EN 12934) wurden nationale und europäische Interaktionsprozesse ausgelöst; diese werden mit ihren horizontalen und ver-

¹⁹ Das CEN (Comité Européen de Normalisation) ist das Zentralorgan der europäischen Normung in Brüssel (vgl. Abschnitt 4.1.1.2).

²⁰ Z. B. für Deutschland das DIN.

²¹ Eine Mandatsnormung liegt vor, wenn der Antrag zur Einleitung eines europäischen Normungsverfahrens auf einen Antrag der EU-Kommission zurückgeht (Jörissen 1997: 27).

²² Wenn durch die Europäische Kommission oder durch das EFTA-Sekretariat Vorschläge für europäische Normungsverfahren eingebracht werden, spricht man von „Mandatsentwürfen“. Normen, die aufgrund von Mandaten zustande kommen, nennt man „harmonisierte Normen“ (Jörissen 1997: 27ff.)

²³ Europäische Kommission, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des CEN TC 222 über die Zielsetzung der Normung im TC 222, CEN TC 222 N. 24, Archiv VDFI. Der institutionelle Rahmen der Erarbeitung einer Europäischen Kennzeichnungsnorm wird in Kapitel 4 näher erläutert. Dort wird auch auf die Verflechtung zwischen der Europäischen Kommission und dem CEN eingegangen. Das Ziel von *Richtlinien* (engl. directives) ist die Rechtsangleichung. Als verbindlich wird nur das angestrebte politische Ziel erklärt (Pfetsch 2001: 127). Davon zu unterscheiden sind *Verordnungen*, die vom Rat und dem Europäischen Parlament erlassen wurden. Sie gelten unmittelbar in den Mitgliedsstaaten; eine Transformation durch die nationale Legislative ist nicht notwendig (Durchgriffswirkung). Auch Richtlinien werden vom Rat und dem Europäischen Parlament erlassen. Im Gegensatz zu den Verordnungen haben sie jedoch keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten; sie sind für diese vielmehr nur in ihrer Zielsetzung verbindlich. Die nationalen Regierungen müssen Richtlinien entsprechend umsetzen. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie für die Mitgliedsstaaten wird dort bekannt gegeben (Schweitzer/Hummer 1996: 104-108).

tikalen Verflechtungen – eingebettet in die institutionellen Rahmenbedingungen der europäischen Normungsregeln und die Forderungen der Europäischen Kommission – mit Hilfe des Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus politikwissenschaftlich/soziologisch als spezifisches Interaktionsphänomen im europäischen Mehrebenensystem der Politikgestaltung analysiert. Die EN 12934 war das erklärte Ziel der politischen Interaktionen der supranationalen, europäischen Akteure. Die mit 10 Jahren relativ lange Abstimmungsarbeit ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass grundlegende Teile der Verhandlungsergebnisse durch ein zähes Ringen um einen Konsens²⁴ zustande kamen.

Die internationale, über Europa hinausgehende Ebene wird in die Untersuchung nicht einbezogen,²⁵ da hieraus keine grundsätzlich anderen Einflüsse bzw. Veränderungen für den Interaktionsmodus des hier betrachteten Prozesses ableitbar waren (vgl. 4.1.1).

Innerhalb der Verhandlungsarenen, der Systeme der privatwirtschaftlichen Gesetzgebung, agieren die Akteure in einem Policy-Netz (Windhoff-Héritier 1987: 7) und treffen Entscheidungen, die zwangsläufig durch die institutionellen Bedingungen (formalisierte Entscheidungsregeln in Form von Abstimmungsregeln) beeinflusst werden.

²⁴ Unter Konsens wird eine allgemeine Zustimmung verstanden, die durch das Fehlen aufrechterhaltener Widersprüche gegen wesentliche Inhalte seitens irgendeines wichtigen Anteils der betroffenen Interessen gekennzeichnet ist. In den Normungsverfahren wird versucht, die Gesichtspunkte aller betroffenen Parteien zu berücksichtigen und alle Gegenargumente auszuräumen (Hedderich/Kennigott 2001: 112). Konsens bedeutet nicht notwendigerweise Einstimmigkeit. Eine wesentlich kürzere Definition von Konsens findet sich in einem Bericht der Europäischen Kommission (KOM 1998: 11): „... das Fehlen anhaltender Einwände großer Gruppen“. Die Norm soll jedoch nicht nur als Konsens zwischen den interessierten Kreisen, innerhalb des die Norm erarbeitenden Ausschusses, verstanden werden, sondern auch als Konsens zwischen allen von der Norm betroffenen Bürgern in dem gesamten räumlichen Wirkungskreis dieser Norm. Eine Norm ist zunächst eine freiwillige Empfehlung, die sich nach Akzeptanz durch die Anwender als Stand der Technik am Markt durchzusetzen vermag. Zu diesem Zweck wird jede Norm einem öffentlichen Einspruchsverfahren unterworfen, um festzustellen, ob sie zu Einwänden Anlass gibt oder Ansätze zur Verbesserung bestehen (Zubke-von Thünen 1999: 115).

Die Konsensverhandlungen zwischen den Akteuren mit gleichem Wissensstand und der gleichen Ebene sollten als Idealfall auf der Basis der wechselseitigen Anpassung sowie des wechselseitigen Respekts, nicht aber auf der Basis einer Machtbeziehung erfolgen. Dieses Idealbild wird jedoch immer dann durchbrochen, wenn hierarchische Steuerung oder Machtausübung ins Spiel kommen. Hierzu vgl. Kapitel 5.

²⁵ Zur Erarbeitung von ISO-Normen gilt die Geschäftsordnung der ISO (International Organization for Standardization); sie sind ähnlich aufgebaut wie die CEN-Regeln, vgl. Marburger 1979: 236f. Zu den CEN-Regeln vgl. Abschnitt 4.1.1.2.

Der Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ nach Scharpf liefert konzeptionelle Werkzeuge, um diese politikwissenschaftliche/soziologische Analyse durchzuführen. Er geht, so Scharpf, von der Annahme aus, „... dass soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2000: 17).

Die problemorientierte materielle Policy-Forschung befasst sich mit dem Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Problemen und den verfügbaren Möglichkeiten ihrer politischen Bearbeitung. Es gilt, für Bedingungen, die von den betroffenen Individuen und Gruppen als problematisch angesehen werden (in diesem Fall verschiedene Kennzeichnungssysteme für Federn- und/oder Daunenfüllungen in Europa), gemeinwohlverträgliche Abhilfen zu finden, die mit den verfügbaren Mitteln kollektiven Handelns (hier: der Normung) realisiert werden können (Scharpf 2000: 319). Dabei erscheint die Norm als „... das Resultat eines komplexen sozialen Prozesses, an dem zahlreiche Personen und Gruppen in verschiedenen Organisationen mit jeweils unterschiedlichen sozialen Ausgangslagen und Interessen beteiligt sind“ (Voelzkow 1993: 105).

Der Frage, inwiefern auch eine Norm einen Lösungsbeitrag für bestimmte Probleme des Gemeinwesens leisten kann, soll an einem ausgewählten Fall detailliert nachgegangen werden.

Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse der Entstehung der EN 12934 interessieren hier vor allem die folgenden Fragen:

- 1) Wie ist der Normungsprozess organisiert?
- 2) Wer sind die Akteure?
- 3) Wie verändert sich im Laufe des Prozesses die Akteurkonstellation?
- 4) Wie sind die Akteure legitimiert?
- 5) Was tun und was unterlassen die Akteure?
- 6) Welche Interaktionsmodi werden wann präferiert?
- 7) Welches sind die Gründe und Ursachen für das Handeln der Akteure?

- 8) Welche Folgen hat ihr Tun und Lassen für die Form, den Prozess und den Inhalt der Norm?
- 9) Wie verändern sich die ursprünglich anvisierten Problemlösungsvorschläge im Laufe ihrer Bearbeitung im politischen Prozess?
- 10) Wie ist die Effizienz des Verfahrens zu beurteilen?
- 11) Wie ist das Normungsverfahren im Hinblick auf die Transparenz für die Öffentlichkeit, insbesondere für die Verbraucher, zu beurteilen?

Die Relevanz dieser elf Fragen ergibt sich aus der Kombination des Politikfeldes „Verbraucherschutz“ in Europa auf dem Gebiet der Kennzeichnung von langlebigen Konsumgütern mit der theoretischen Fragestellung nach dem Ablauf eines Politikprozesses in einem Mehrebenenverhandlungssystem (vgl. auch Mohr 1997: 567f.).

Durch diesen Politikprozess erhielten sowohl supranationale als auch nationale Akteure Zugang zu einer Mehrebenenpolitik, die es ermöglichte, unter hierarchischer Steuerung durch die Europäische Kommission eine Verhandlungslösung im Bereich regulativer Politiken zu erarbeiten.

Der Betrachtungszeitraum dieser Untersuchung legt ihren Schwerpunkt auf die Spanne zwischen dem Antrag zu Erarbeitung der Kennzeichnungsnorm 1989 und ihrer Veröffentlichung 1999.

Methodisch umfasst diese Arbeit eine Auswertung der allgemein zugänglichen Literatur über den behandelten Themenbereich (z.B. nationale Kennzeichnungsregelungen, Gesetze, Verordnungen, Pressemitteilungen, Sekundärliteratur). Darüber hinaus wird eine Fülle unveröffentlichter Quellen, wie vor allem fachbezogene Materialien wie Gesprächsvermerke, Sitzungsniederschriften und Rundschreiben aus den beteiligten Fach- und Verkehrskreisen, Protokolle von DIN- und CEN-Sitzungen, herangezogen, die, neben den Gesprächen / Interviews der Autorin mit ausgewählten Akteuren, wesentlich zum empirischen Material beigetragen haben.

Die Interviews mit den Akteuren erfolgten nach eigenen, gering standardisierten Leitfäden, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Mit den befragten 20 Perso-

nen wurden Schlüsselakteure aus an der Normung beteiligten Akteurskreisen ausgewählt und face to face interviewt; sie haben in nationalen oder europäischen Gremien an der Erarbeitung der Norm aktiv mitgewirkt, z.B. als Experten²⁶, Mitglieder in Arbeitsgruppen, Vorstände von betroffenen Verbänden oder als hauptamtliche Mitarbeiter von Normungsinstituten. Die Interviews dauerten zwischen 20 und 40 Minuten, sie wurden in vereinfachter Form transkribiert und sind im Anhang 1 beigelegt.²⁷ Die mit den Kürzeln A, E, S und M anonymisierten Typen sind vorwiegend dem Anbieterbereich zuzuordnen. Diejenigen, die vorwiegend auf der nationalen Ebene agierten, wurden mit A, S oder M gekennzeichnet. Die mit E bezeichneten Interviewpartner waren vorwiegend auf der europäischen Ebene aktiv. Die mit B, C, N oder X erwähnten Typen sind dem Bereich Vertretung von Verbraucherinteressen, Handel, Prüfwesen oder Normungsinstitutionen zuzuordnen.

Der untersuchte, hier als zentraler Untersuchungsgegenstand gewählte Normungsprozess kann als exemplarisch für Normungsprozesse bei langlebigen Konsumgütern im Politikfeld „Verbraucherschutz“ betrachtet werden. Zur Prozessanalyse wird die EN 12934 als eine einzelne, jedoch sehr gewichtige Norm aus einem Gesamtprojekt von 25 auf europäischer Ebene erarbeiteten Normen für das Füllmaterial Federn und Daunen und damit gefüllter Fertigartikel herangezogen. Ein Überblick über wesentliche Ergebnisse der europäischen Normungsarbeit zum Thema Federn und Daunen wurde in dem EDFA-Normungshandbuch²⁸ zusammengestellt, dem allerdings eine anwenderorientierte Aufgabenstellung zugrunde lag; entsprechend praxisbezogen stehen dort technische Gesichtspunkte im Vordergrund. Das Normungshandbuch erläutert die bis zum Erscheinungstermin 2001 erzielten Ergebnisse, um eine Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der veröffentlichten Normen zu bieten.

²⁶ „Experten sind Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, und Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (Gläser/Laudel 2004: 10).

²⁷ Wegen des zum Teil erheblichen Zeitdrucks, unter denen die Interviews geführt wurden, musste von der üblichen Form des Experteninterviews abgewichen werden, so dass manchmal auf die ausführliche Fragestellung verzichtet wurde. Die Interviewerfragen mögen deshalb manchmal etwas kurz erscheinen.

²⁸ Das EDFA-Handbuch wurde 2001 von Gertrud Kenngott und Juliane Hedderich herausgegeben. Die Abkürzung „EDFA“ steht für den Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V., der 1980 in Amsterdam gegründet wurde. Der EDFA wird in Kapitel 5 ausführlich beschrieben.

Im Rahmen dieser Einführung werden außerdem einige Vorbemerkungen zur Spezifik des hier ausgewählten Untersuchungsgegenstandes im Feld der Verbraucherschutzpolitik gegeben, insbesondere zu den Markterfordernissen des hier näher betrachteten Normungsverfahrens für bestimmte langlebige Konsumgüter.

Gemäß der durch die Europäische Kommission (Service Politique des Consommateurs) am 4. Februar 1991²⁹ schriftlich fixierten Vorgabe sollte die neue Kennzeichnungsnorm dem Verbraucher eine einfache und klare Auskunft darüber geben, wie die Füllung zusammengesetzt ist (Prozent-Anteil Daunen³⁰, Prozent-Anteil Federn³¹). Eine korrekte Deklaration der Zusammensetzung des Füllmaterials ist deshalb so wichtig, da der Anteil von Daunen z.B. in einer Zudecke³² eines der wichtigsten Kriterien zur Beurteilung ihres Wertes darstellt.³³ Ist der Daunenanteil hoch, ist die Zudecke in der Regel wertvoller und teurer als bei einem niedrigeren Daunenanteil (und damit einem höheren Federnanteil). Ein Kilo hochwertiger, bearbeiteter³⁴ Daunen kostet im Handel zwischen € 180 und € 3000 (bei den seltenen Eiderdaunen), während der Preis für ein Kilo Federn zwischen € 15 und € 35 beträgt (Angaben gültig für das Jahr 2007). Um sich ein Bild vom Wert einer Zudecke beziehungsweise von der Preiswürdigkeit eines Angebotes zu machen, ist es von größtem Interesse, Informationen über die Zusammensetzung der Füllung zu erhalten.

Die Diskussion um die Ausgestaltung der Norm drehte sich im Wesentlichen um technisch definierbare Kriterien, wie z.B. den Gehalt an Daunen und Federn in einer Füllung, die u.a. maßgebende Bestimmungsfaktoren zur Angabe der Wertig-

²⁹ Diese Vorgabe der Kommission wird im Kapitel 6 ausführlich dargestellt.

³⁰ Definition der Daune: „Gefieder, das die Unterdecke vom Wassergeflügel bildet, bestehend aus Büscheln von leichten, flauschigen Filamenten (z.B. Daunen- und Flaumfederästen ...), die aus einem schwach angedeuteten Daunenkerneln ... wachsen, aber ohne Schaft ... oder Fahne Anmerkung: Normalerweise werden mindestens zwei miteinander in einem Punkt verbundene Äste als Daune betrachtet.“ (DIN EN 1885 [DIN 1998b: 4]).

³¹ Definition der Feder: „Hornige Hülle vom Geflügel. Sie hat eine kürzere und weichere Fahne ... als Langfedern ... und im Gegensatz zu Flaumfedern ... einen gut entwickelten Kiel ...“ (DIN EN 1885 [DIN 1998b] + A1 [DIN 2003c: 3]).

³² Definition Zudecke: „Bettware zum Bedecken des menschlichen Körpers, bestehend aus einer Hülle und der Füllung“ (EN 13186 [DIN 2004a: 4]).

³³ Es wird unterstellt, dass die Zudecke ausschließlich mit Daunen und Federn des Wassergeflügels (Gans und Ente) und nicht mit Federn des Landgefügels gefüllt ist.

³⁴ Eine bearbeitete Daune ist eine Daune, die alle Bearbeitungsprozesse durchlaufen hat, einschließlich Waschen, Trocknen und aller hygienischen Behandlungen (abgeleitet aus EN 1885 [DIN 1998b: 6]).

keit einer Füllung darstellen. Damit die erarbeitete Kennzeichnungsnorm am Markt auch umgesetzt wird, ist es notwendig, in die technisch definierte Kennzeichnung anwenderorientierte und marktrelevante Kriterien einzuarbeiten, die allen Marktpartnern im europäischen Kontext akzeptabel erscheinen. In den Kapiteln 6 und 7 wird dieser Gesichtspunkt näher beleuchtet.

Die Erarbeitung der EN 12934 hat mit ca. 10 Jahren eine relativ lange Zeit in Anspruch genommen. Ob sich der damit verbundene erhebliche Einsatz von Know-how, Zeit und finanziellen Mitteln auch ausgezahlt hat, hängt davon ab, ob die Norm durch den Markt und die dort agierenden Fach- und Verkehrskreise angenommen und umgesetzt wird. Der Begriff der „Markteffizienz“³⁵ soll gerade diesen wichtigen Gesichtspunkt der Akzeptanz durch den Markt erfassen. Das Ergebnis des Normungsprozesses besteht nicht nur aus der veröffentlichten Norm, sondern auch darin, dass sie durch die Marktpartner auch aufgegriffen und angewendet wird. Übertragen auf den untersuchten Fall bedeutete das, dass etwas geschaffen werden musste, das auf allgemeine Zustimmung stößt, sonst wäre die lange Arbeit eine Fehlinvestition gewesen (Interview A1, Zeile 288-293). Normen, die die Bedürfnisse der Marktpartner befriedigen, werden entsprechend bereitwillig übernommen. Verläuft die Übernahme der Norm am Markt zügig, so kann davon ausgegangen werden, dass sie den Markterfordernissen Rechnung trägt. Eine kurze „Umgewöhnungsphase“ ist ein Ausdruck dafür, dass eine vielleicht längst notwendige Anpassung vollzogen wurde, wodurch wirtschaftliche Vorgänge effizienter gestaltet werden können. Die Untersuchung eines Normungsverfahrens zur Erstellung einer Kennzeichnungsnorm erfolgt in einem vorgegebenen institutionellen Kontext. Wenn dieser Kontext ein Verfahren begünstigt, das markteffiziente Lösungen fördert, dann ist der Rückschluss zulässig, dass auch das Verfahren markteffizient ist. Davon ist begrifflich zu unterscheiden die Effizienz, die vor allem in der aktuellen Normungsliteratur an der zur Erarbeitung benötigten Zeit gemessen wird (Zeiteffizienz). Dieser Gesichtspunkt wird im politischen Resümee (Abschnitt 7.2) näher betrachtet.³⁶

³⁵ Der Analysemaßstab der „Markteffizienz“ wird im Rahmen des politischen Resümeees genauer erläutert. Er stellt im Wesentlichen auf die Umsetzung der Norm durch die betroffenen Fach- und Verkehrskreise ab.

³⁶ Die analytische Unterscheidung hinsichtlich der Beurteilung der Effizienz einer Norm erschließt sich primär aus dem Untersuchungszeitraum. Die Zeiteffizienz stellt allein auf die Erarbeitungs-

Im Zuge der Reformbemühungen zur Re-Organisation der Entscheidungsstruktur der europäischen Normung wird der analysierte Normungsprozess im letzten Kapitel neben der Effizienzprüfung auch einer Transparenzprüfung³⁷ unterzogen.

Das theoretische Instrumentarium, das zur Analyse des Normungsprozesses verwendet wird, wurde bereits kurz angesprochen. Bevor diese Ausführungen vertieft und die Verhandlungsarenen sowie die den Prozess bestimmenden institutionellen Strukturen dargestellt werden, erfolgt eine wirtschaftshistorische Darstellung des analysierten Marktes, um die relativen Marktpositionen und Interessenlagen sowie die Präferenzen der hier beteiligten Akteure zu veranschaulichen und dabei zugleich herauszuarbeiten, in welchen Verflechtungsfallen die deutschen und europäischen Akteure gefangen waren und wie die Auflösung dieser Situation mit Hilfe des europäischen Normungsprozesses erreicht werden konnte.

phase bis zur Veröffentlichung ab, die Markteffizienz bezieht sich ausschließlich auf den Zeitraum nach Veröffentlichung der Norm und ihrer Umsetzung am Markt. Die aktuelle Geschäftspolitik der Normungsinstitute zielt nur darauf ab, die Erarbeitungszeit zu verkürzen, ohne Beachtung der Folgen für die Wirtschaft, und muss deshalb als zu einseitig abgelehnt werden (vgl. Änderung der CEN-Geschäftsordnung gültig ab November 2002, wonach die normale Laufzeit eines neuen CEN-Projektes 3 Jahre nicht überschreiten darf). Zur Beschreibung und Beurteilung der Markteffizienz muss auf den eingangs erwähnten Zeitraum zur Erarbeitung der EN 12934 näher eingegangen werden (vgl. Abschnitt 7.2, politisches Resümee).

³⁷ Der Analysemaßstab in Bezug auf die Transparenz wird ebenfalls im politischen Resümee (Abschnitt 7.2) erläutert und bewertet. Der Betrachtungszeitraum bezieht sich ausschließlich auf die Erarbeitungsphase.

2 Problemgenese in wirtschaftshistorischer Perspektive: Zur Entwicklung einer europäischen Kennzeichnungsnorm für Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen

Die Entstehungsgeschichte der hier untersuchten Kennzeichnungsnorm lässt sich adäquat nur vor dem Hintergrund der Verflechtung wirtschaftshistorischer und soziokultureller Faktoren analysieren. Diese Faktoren umfassen sowohl die veränderten internationalen Marktpositionen europäischer, vor allem deutscher Unternehmen der Bettfedernindustrie – insbesondere durch die wachsende Exportstärke ostmitteleuropäischer und fernöstlicher Lieferländer von federn- und daunengefüllten Bettwaren – als auch die veränderten Lebensgewohnheiten und Konsumneigungen der Menschen im Verlauf der letzten Jahrzehnte, worauf durch einen angepassten Strukturwandel des Produktionsprofils der einheimischen Bettfedernindustrie und ebenso durch neuartige Qualitätssicherungsstandards als Wettbewerbsbedingung reagiert werden musste.

2.1 Die Entwicklung des Angebots von Federn und Daunen und damit gefüllter Bettwaren

Daunen und Federn kommen überwiegend vom Wassergeflügel (Gänse und Enten) und sind ein Naturprodukt mit der ganzen Vielfalt der Ausprägungen, die ein gewachsenes Produkt auszeichnet. Gewonnen als Nebenprodukt der Fleischerzeugung, ist das Angebot an Federn und Daunen stark abhängig von der Nachfrage nach Geflügelfleisch. Geflügelaufzucht wird hauptsächlich dort betrieben, wo das Geflügelfleisch eines der Hauptnahrungsmittel der Bevölkerung darstellt, wie z.B. in der VR China und in Taiwan. Dagegen wird die Geflügelzucht in Ungarn und Polen mit dem Hauptziel des Fleischexports betrieben. In Frankreich werden vor allem Enten für den Eigenbedarf gezogen, deren Federn teils für den nationalen Markt, teils für den Export verwendet werden.

Steht Geflügelfleisch stark in der Gunst des Verbrauchers, so wird die Geflügelaufzucht intensiviert, mit der entsprechenden Wirkung auf das Angebot von Federn und Daunen. Durch Naturkatastrophen, Seuchen, politisch begründete Boy-

kottaufrufe etc. kann es trotzdem vereinzelt zu Versorgungsengpässen kommen, so z.B. 2003, als nach Ausbruch der Geflügelpest in Ostasien 6 Millionen Gänse und Enten getötet und sowohl die Tiere als auch das Gefieder vernichtet wurden. Der Preis für Rohware stieg daraufhin um durchschnittlich 30 Prozent zu einer Zeit, als sich die europäischen Absatzmärkte in einer tiefen Krise befanden und an eine Überwälzung der gestiegenen Kosten auf die Preise von Zudecken und Kissen nicht zu denken war. Durch die Vorliebe der Endverbraucher für Geflügelfleisch konnte die Angebotsverknappung jedoch relativ schnell wieder neutralisiert werden.

Aus Furcht vor den in den letzten Jahren vermehrt auftretenden Tierseuchen (z.B. Aviäre Influenza, Vogelgrippe, ausgelöst durch das H5N1-Virus) wurde der Import von Rohfedern und -daunen aus denjenigen Ländern verboten, in denen das Virus aufgetreten ist.³⁸ Die Rohware muss zum Import in die Länder der Europäischen Union „... aus dem Hoheitsgebiet der ... [Drittländer wie z.B. China] ... von einem Handelspapier begleitet ... [sein], aus dem hervorgeht, dass die behandelten Federn oder Federteile [im Ursprungsland] einer Dampfspannung ausgesetzt oder nach einem anderen Verfahren behandelt werden, die eine Abtötung des Krankheitserregers gewährleisten“ (*Amtsblatt 2006*). Diese Maßnahmen stellen sicher, dass das auf Hitze und Trockenheit sehr empfindlich reagierende H5N1-Virus zuverlässig abgetötet wird. Diese Vorbehandlung ersetzt nicht die gründliche Aufbereitung durch Wasserwäsche und eine Trocknung bei über 100 °C.

In Deutschland werden seit über 150 Jahren Federn und Daunen verarbeitet. Eine kontinuierliche Versorgung mit Rohmaterial ist für die Bettfedernindustrie überlebenswichtig. In den 70er-Jahren war Deutschland weltweit das größte Federnverbraucherland, ohne gleichzeitig über ein nennenswertes inländisches Aufkommen an Rohfedern und/oder Rohdaunen zu verfügen (vgl. auch Interview A2, Zeile 274-279). Zu dieser Zeit importierten deutsche Bettfedernfabriken über die Hälfte des Weltaufkommens der Rohware. Inzwischen sind vor allem die USA, aber auch Japan große Abnehmer von Federn und Daunen (roh und bearbeitet) (siehe Tabellen 1 und 2).

³⁸ Entscheidung der Kommission u.a. vom 09.01.2006 mit Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Federn aus bestimmten Drittländern (*Amtsblatt 2006*).

Tabelle 1: Welthandel in Rohfedern und -daunen. Importe Deutschlands, der USA und Japans 1974-1996 (in Tonnen)

Jahr	Importland		
	BR Deutschland	Japan	USA
1974	8.506,6	749,7	3.405,3
1975	8.612,8	967,5	3.599,1
1976	10.033,3	1.687,2	8.350,4
1977	9.164,1	1.410,0	7.688,7
1978	5.556,0	1.655,4	5.258,9
1979	7.273,2	2.685,6	4.524,1
1980	10.056,7	2.367,1	7.478,0
1981	8.035,2	4.404,5	7.604,9
1982	6.727,8	4.070,5	4.889,2
1983	8.520,2	4.158,5	8.293,5
1984	8.033,6	5.629,6	8.762,1
1985	7.830,6	5.922,2	8.245,7
1986	7.555,7	6.340,8	9.290,4
1987	9.610,5	8.681,9	11.571,8
1988	9.736,1	7.927,7	9.606,2
1989	10.636,6	9.708,6	12.977,8
1990	9.917,4	8.810,1	11.218,2
1991	12.145,6	9.205,3	14.487,9
1992	12.502,3	8.105,1	16.833,3
1993	10.915,9	8.042,3	15.358,8
1994	10.473,2	8.210,0	18.629,2
1995	8.611,3	8,105,6	19.771,0
1996	7.991,4	7.713,3	19.259,4

(Quelle: Statistische Berechnungen des VDFI und des IDFB,
das Zahlenmaterial ist nur bis 1996 verfügbar)

Tabelle 2: *Ausfuhr von Rohfedern und -daunen 1974-1996 (in Tonnen)*

Jahr	Lieferland				
	VR China	Taiwan	Ungarn	Polen	Frankreich
1974	6.569,8	2.145,3	2.009,3	1.467,5	2.734,5
1975	6.103,4	2.168,5	2.315,0	1.382,9	2.257,7
1976	11.554,2	3.126,6	2.587,0	1.406,7	3.111,7
1977	7.396,4	2.985,6	2.388,1	1.529,8	3.264,8
1978	4.774,6	2.008,4	1.871,8	1.137,0	2.472,7
1979	4.691,7	1.623,8	2.760,4	1.386,0	2.515,2
1980	11.969,5	2.196,2	2.825,0	1.260,4	3.192,3
1981	9.951,0	3.007,7	2.230,6	1.039,4	3.526,8
1982	5.719,4	2.179,4	2.300,8	837,3	2.603,6
1983	5.838,8	4.198,4	3.444,7	1.096,1	4.073,3
1984	7.785,2	4.970,2	3.090,0	853,6	6.595,5
1985	8.634,9	5.195,6	2.757,9	1.077,9	4.538,3
1986	10.019,3	5.323,7	2.901,5	966,5	3.315,5
1987	22.985,1	7.174,8	4.255,0	1.214,0	3.614,6
1988	12.371,1	8.466,3	4.091,7	967,7	3.617,9
1989	18.071,3	8.356,6	4.059,8	1.144,0	4.687,0
1990	14.160,0	7.714,2	3.810,1	1.241,0	3.798,7
1991	21.879,1	8.366,9	5.275,3	1.797,2	4.126,5
1992	20.377,8	8.279,2	3.533,2	1.738,1	5.141,3
1993	20.082,5	8.674,3	3.842,0	1.436,0	3.447,8
1994	23.645,0	11.033,2	4.629,3	1.404,7	4.249,2
1995	11.089,5	7.654,0	2.943,3	1.143,0	3.874,1
1996	22.452,4	9.027,1	2.993,0	1.090,1	2.724,4

(Quelle: Statistische Berechnungen des IDFB, das Zahlenmaterial ist nur bis 1996 verfügbar)

Nachstehend folgt mit Tabelle 3 eine Übersicht über die Entwicklung der deutschen Ein- und Ausfuhr von Rohfedern und -daunen von 1988 bis 2007, Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der deutschen Ein- und Ausfuhr von bearbeiteten Federn und Daunen 1988 bis 2007. Schließlich dokumentiert Tabelle 5 den Import und Export von fertig gefüllten Bettwaren von 1984 bis 2007.

Tabelle 3: *Deutsche Ein- und Ausfuhr von Rohfedern und -daunen 1988-2007 (in Tonnen)*

Jahr	Import	Export
1988	9.736,1	2.751,1
1989	10.636,6	3.219,4
1990	9.917,4	2.457,5
1991	12.145,6	2.996,2
1992	12.504,3	3.467,8
1993	10.915,9	2.612,7
1994	10.473,2	3.548,6
1995	8.611,3	3.210,4
1996	7.991,4	2.694,4
1997	6.910,0	2.821,7
1998	5.616,9	2.681,9
1999	5.611,9	2.845,7
2000	6.822,6	3.470,4
2001	5.006,5	2.645,5
2002	4.849,0	4.343,0
2003	4.788,2	3.942,5
2004	5.743,1	4.664,0
2005	5.670,9	4.033,1
2006	4.886,6	3.228,3
2007	4.250,7	3.455,0

(Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat. Nr. 0505 1010)

Tabelle 4: *Deutsche Ein- und Ausfuhr von Federn und Daunen andere als roh (z.B. bearbeitet) 1988-2007 (in Tonnen)*

Jahr	Import	Export
1988	1.054,2	874,7
1989	1.172,9	1.103,0
1990	1.216,6	682,1
1991	1.587,9	670,6
1992	1.901,5	630,4
1993	2.252,8	1.123,0
1994	2.479,0	781,0
1995	2.881,1	1.691,2
1996	2.532,1	2.372,9
1997	2.779,3	2.484,6
1998	3.455,9	2.261,7
1999	3.497,2	1.505,1
2000	4.226,6	1.639,1
2001	4.646,4	2.279,3
2002	4.114,0	1.728,1
2003	4.550,1	1.609,0
2004	5.636,5	2.997,6
2005	5.064,3	3.704,0
2006	5.715,5	4.422,3
2007	6.178,5	5.580,5

(Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat Nr. 0505 10 90)

Tabelle 5: Deutsche Ein- und Ausfuhr von Bettausstattungen, gefüllt mit Federn und Daunen, 1984-2007 (in Tonnen)

Jahr	Gesamt-Import	davon aus VR China	Export
1984	445,8	53,4	866,8
1985	436,1	25,3	791,5
1986	630,8	64,0	941,5
1987	839,2	220,5	1.113,1
1988	1.065,5	337,4	1.376,5
1989	1.108,4	260,4	1.507,7
1990	1.316,0	300,5	1.385,3
1991	2.127,1	977,0	1.859,5
1992	1.832,1	651,5	1.987,9
1993	2.343,2	912,7	1.735,0
1994	2.728,4	1.156,5	1.723,0
1995	2.797,3	1.534,0	2.316,6
1996	2.582,4	1.267,4	1.515,7
1997	3.503,0	2.282,6	986,7
1998	6.120,4	3.007,6	1.733,0
1999	4.679,2	3.701,6	1.201,7
2000	4.845,2	3.319,7	1.917,5
2001	4.600,4	2.420,8	1.942,7
2002	6.120,4	3.007,6	1.733,0
2003	8.104,8	5.689,8	2.099,4
2004	7.320,0	5.284,1	2.904,7
2005	7.091,1	5.547,3	3.261,5
2006	5.538,2	4.344,2	2.696,0
2007	5.471,2	4.100,3	3.171,3

(Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat. Nr. 9404 90 10)

Bevor die importierte Rohware (Rohfedern und Rohdaunen) als Füllmaterial in Bettwaren verwendet werden darf, muss sie gereinigt werden. Die Anforderungen an den hygienischen Zustand des Füllmaterials sind in der EN 12935 geregelt. Die Bettfedernindustrie verfügt über die maschinellen Einrichtungen, um das Füllmaterial so zu bearbeiten, dass es den in der Norm formulierten Anforderungen an Hygiene und Sauberkeit entspricht; vgl. auch EG-Verordnung Nr. 1774/2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (*Amtsblatt 2002b*).³⁹

Das Rohmaterial wird zunächst gewaschen, danach sortiert und entsprechend dem Kundenauftrag wieder neu zusammen gestellt.

Das Rohmaterial wird in speziellen Waschmaschinen mit einem Fassungsvermögen von 80 kg bis max. 300 kg in 6-8 Waschgängen 60 Minuten gewaschen und gespült und danach ca. 20 Minuten lang bei über 100 °C getrocknet. Nach der Abkühlung durchlaufen die Daunen und Federn die Sortierung in der Sortiermaschine⁴⁰. Die durch die Sortierung gewonnenen Grundarten werden dann nach Kundenauftrag wieder gemischt. In Mischmaschinen dauert der Mischvorgang ca. 15 Minuten. Danach erfolgt die Verfüllung in das Gewebe, wenn die Bettwaren direkt in der Fabrik hergestellt werden.⁴¹ Alternativ dazu kann die fertige Füllung lose an Unternehmen der Bettwarenindustrie⁴² oder den Handel geliefert werden und wird dort in Hüllen verfüllt (VDFI 1994: 5).

³⁹ Ziel der Verordnung ist die Vermeidung der Ausbreitung von Seuchen u.a. Krankheiten, die durch die Verbreitung von unsachgemäß bearbeitetem Rohmaterial entstehen könnten (*Amtsblatt 2002b*). Die Verordnung enthält Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte. Kontrollen werden durch die zuständigen Behörden (Veterinäre) vorgenommen.

⁴⁰ Die Sortierung von Federn und Daunen erfolgt mit Hilfe eines Lufttrennverfahrens. Man stäubt das gewaschene und getrocknete Füllmaterial in einen Luftstrom ein. Die einzelnen Bestandteile fliegen, bedingt durch die Schwerkraft, unterschiedlich weit; dabei fliegt die leichteste Ware am weitesten und die schwerste am kürzesten. Aus dieser Erkenntnis heraus hat man das Kammer-System entwickelt. Eine Sortiermaschine besteht aus 3-4 Kammern. Das schwerste Material (z.B. die Federn) fällt in die erste Kammer, das leichte Material (kleine Federchen und/oder Daunen) wird umgelenkt und erneut durch den Luftstrom erfasst, so dass es in die hinteren Kammern fliegt (Interview M1, Zeile 58-68).

⁴¹ Die Aufbereitung der Rohware zur Fertigware erfolgt in einer Bettfedernfabrik. Eine vollstufig arbeitende Bettfedernfabrik stellt darüber hinaus noch fertige Bettwaren (Zudecken und Kissen) her.

⁴² Die Unternehmen der Bettwarenindustrie beziehen fertig bearbeitete Federn und Daunen und verfüllen sie in Hüllen, so dass Zudecken und Kissen entstehen; diese Unternehmen füllen nur ab, sie verfügen nicht über Wasch- und Trocknungseinrichtungen für Federn und Daunen. Eine vollstufig arbeitende Bettfedernfabrik dagegen bezieht Rohware, bereitet sie hygienisch einwandfrei auf und verfüllt sie in Hüllen; ebenso kann sie sie „lose“ weiter an den Handel oder an Unternehmen der Bettwarenindustrie verkaufen.

Der Verwendungszweck von bearbeiteten Federn und Daunen des Wassergeflügels (Gänsen und Enten) liegt schwerpunktmäßig in der Verarbeitung zu Kissen und Zudecken. Zunehmend wird das Material aber auch in Bekleidung verfüllt, z.B. für Skijacken, Mäntel, Sportbekleidung und in Schlafsäcken oder vereinzelt auch in Polstermöbeln verarbeitet.

Die Eignung der Federn und Daunen für diese Haupteinsatzbereiche liegt in erster Linie in ihrer Fähigkeit, eine hohe Wärmeisolation bei geringem Gewicht zu bieten. Wie die meisten gewachsenen tierischen Stoffe gehören Federn und Daunen zu den schlechten Wärmeleitern. Das ist eine Vorsorge der Natur, damit die erzeugte Eigenwärme erhalten bleibt. Speziell das Haar- und Federkleid der Tiere gehört zu den schlechten Wärmeleitern. Diese Eigenschaft wird bei der Verwendung von Bettwaren genutzt. Hinzu kommt, dass Luft ebenfalls die Wärme schlecht leitet.⁴³ Federn und Daunen schließen aufgrund ihrer Struktur sehr viel Luft ein.

Die Federn des Wassergeflügels zeichnen sich dadurch aus, dass der Federnkiel elastisch und stark gebogen ist, so dass beim Aufeinanderliegen Hohlräume gebildet werden, die Luft einschließen. Durch das Material und die darin eingeschlossene Luft wird eine gute Wärmeisolationswirkung erzielt. Je gebogener die in einer Füllung verwendeten Federn sind, desto größer ist die durch die Zudecke erzielte Wärmeisolation. Je weniger Füllmaterial zum Erreichen einer bestimmten Wärmeisolation benötigt wird, desto leichter ist die Zudecke und desto höher ist der Schlafkomfort. Die Wassergeflügelfeder kann diese Eigenschaften optimal entfalten, wenn sie neu ist und demzufolge zuvor nicht als Füllmaterial verwendet wurde. Alte bzw. gebrauchte Federn weisen eine geringere Elastizität auf und/oder sind bereits gebrochen, so dass sie nicht mehr so viel Luft einschließen können und die Wärmeisolation entsprechend abnimmt.

Die Isolationswirkung von Wassergeflügelfedern wird durch die der Daune noch übertroffen, denn die Daune bildet zahlreiche Hohlräume mit isolierender Luft zwischen ihren Ästen und ist gleichzeitig leichter als die Feder. Betrachtet man das dreidimensionale Gebilde der Daune unter dem Mikroskop, so erinnert sie an das kristalline Gebilde einer Schneeflocke, das aus einer Vielzahl von mehrfach ver-

⁴³ Dieses physikalische Prinzip wird z.B. auch bei Fensterdoppelverglasung benutzt. Die zwischen den beiden Fensterscheiben eingeschlossene Luft verbessert die Wärmeisolation.

zweigigen Ästen besteht, die aus dem zentralen Daunenkerne herauswachsen. Zwischen den Daunenästen bilden sich Tausende von Luftpolster, die i.d.R. eine wesentlich größere Luftmenge als die Federn einschließen können und das bei erheblich geringerem Gewicht. Das Gewicht einer Daune liegt erfahrungsgemäß in einem Bereich zwischen 0,0025 g (2,5 mg) und 0,0045 g (4,5 mg). Eine Gänsefeder bei einer Länge von 6 cm wiegt 0,0241 g (24 mg) und mit einer Länge von 10 cm 0,0436 g (43 mg). Das Gewicht und die Größe von Federn und Daunen sind abhängig von der Rasse des Geflügels und dem Gewicht der Tiere.

Die Hühnerfeder ist nicht gebogen, weshalb sie keine mit Luft gefüllten Hohlräume bilden kann. Die Isolationswirkung der Hühnerfeder beschränkt sich deshalb auf die des Materials. Als Füllungen für Zudecken sind Hühnerfedern eher ungeeignet, können aber durchaus zu Polsterzwecken sinnvoll verwendet werden (Pracht 1956: 20ff.).

Wie bereits angedeutet, hängt die Beurteilung der Qualität des Füllmaterials entscheidend davon ab, ob es aus neuen Daunen und Federn⁴⁴ oder aus wiederaufbereiteten Daunen und Federn⁴⁵ besteht. Neue Federn verfügen über eine höhere Elastizität als bereits gebrauchte Federn, die neuen Daunen haben ein höheres Füllvolumen⁴⁶ als bereits gebrauchtes Material; neue Füllungen können somit durch eine gute Elastizität der Feder und Füllkraft der Daune ihre thermophysiologicalen Eigenschaften⁴⁷ am besten entfalten.

Neues, ungebrauchtes Füllmaterial hat einen höheren Gebrauchswert als bereits einmal verwendete Ware und ist dementsprechend wertvoller. Als Indikator für das

⁴⁴ Neue Daunen bzw. neue Federn wurden zuvor noch nicht als Füllmaterial verwendet (abgeleitet aus DIN EN 1885 [DIN 1998b: 6]).

⁴⁵ Wiederaufbereitete Daunen bzw. Federn (recycelte Altware) wurden bereits als Füllmaterial verwendet und haben den Bearbeitungsprozess erneut durchlaufen (abgeleitet aus DIN EN 1885 [DIN 1998b: 6]).

⁴⁶ Definition Füllvolumen: „Das von einer Masse Füllmaterial ... eingenommene Volumen, wenn es einem definierten Druck ausgesetzt ist“ (DIN EN 12130 [DIN 1998c: 3]). Das Füllvolumen einer Füllung und ihr Wärmeisoliationsvermögen stehen in einem inneren Zusammenhang. Eine füllkräftige Ware bildet ständig viele Lufträume. Die Luft ist ein schlechter Wärmeleiter, was bewirkt, dass die Isolationswirkung einer Zudecke umso besser ist, je größer die Füllkraft des verfüllten Materials ist (Pracht 1956: 12f.).

⁴⁷ Als thermophysiologicalen Eigenschaften einer Zudecke bezeichnet man die Fähigkeit, eine ausreichende Wärmeisolation und einen guten Abtransport der Körperfeuchtigkeit an die Außenluft zu gewährleisten. Der Schläfer soll sich in einem Zustand „thermischer Behaglichkeit“ befinden und damit das Gefühl haben, dass er mit dem Umgebungsklima (Schlafklima) zufrieden ist (DIN EN ISO 7730 [DIN 1995: Pkt. 6]).

Vorhandensein von Altware in einer Füllung wird der Anteil der „anderen Elemente“⁴⁸ in einer Füllung angesehen. Es gibt noch weitere Kriterien, die zur Beurteilung des Wertes einer Bettware⁴⁹ herangezogen werden können. In dieser Arbeit sind jedoch ausschließlich die nachfolgend dargestellten Hauptkriterien in die Betrachtung einbezogen worden:

- (1) Daunen-/Federnanteil (Prozent-Anteil⁵⁰ von Daunen und/oder Federn in einer Füllung)
- (2) Klassifizierung des Füllmaterials (z.B. als „Klasse I“ und/oder „Neu“).⁵¹

In den 20er- bis in die 50er-Jahre bestand die Aufgabe der Bettfedernindustrie vor allem darin, das Füllmaterial zu beschaffen und zu reinigen. Danach wurde es lose an den Bettenfachhandel geliefert, dessen Angebot sich maßgeblich darauf konzentrierte, prall gefüllte Oberbetten herzustellen. Die Füllung bestand hauptsächlich aus Federn und nur zu einem geringen Maß an Daunen und wog teilweise bis zu 3 kg. Solche Decken zeichneten sich durch eine hohe Wärmeisolation aus, die sich bei unbeheizten Schlafzimmern und schlecht gedämmten Fenstern als zweckmäßig erwies. Die Konstruktion der Decke ist einfach, sie gleicht einem großen Kissen und wird häufig auch als Ballonbett oder Plumeau bezeichnet. Wegen des hohen Füllgewichtes und der einfachen Zudeckenkonstruktion kann das Füllmaterial jedoch leicht verrutschen, was eine ungleichmäßige Gewichtsverteilung des Füllmaterials und eine entsprechend ungleichmäßige Isolationswirkung zur Folge hat. Der Schläfer schwitzt an den Stellen, an denen sich zu viel Füllmaterial ansammelt, und friert dort, wo sich wenig oder gar keine Federn und Daunen mehr befinden. Die Aufgabe der Decke, den Körper während des Schlafes so zu schützen, dass der Schläfer weder friert noch schwitzt, wird nicht in einem zufrieden stellenden Umfang erfüllt. Außerdem wirkt die große Menge an Füllmaterial für den Schläfer vielfach belastend.

Mit den veränderten Schlafräum- und Lebensbedingungen, z.B. den beheizten Schlafzimmern und gut isolierten Fenstern, wandelten sich auch die Ansprüche an

⁴⁸ „Andere Elemente“ setzen sich im Wesentlichen aus gebrochenen und beschädigten Elementen einer Füllung zusammen (DIN EN 12934 [DIN 1999: 3.4]).

⁴⁹ Unter dem Begriff der „Bettware“ werden „alle Arten von Zudecken und Kopfkissen, unabhängig von ihrer Größe, Herstellung und Verwendung“ zusammengefasst (DIN EN 13186 [DIN 2004a: 3.1]).

⁵⁰ Alle Prozentangaben sind Gewichtsangaben.

⁵¹ Vgl. auch Kapitel 6.

die Zudecke. Heutzutage soll sie leicht sein, einen guten Abtransport des Körperschweißes gewährleisten und trotzdem wärmen. Das Angebot hat sich den neuen Anforderungen schnell angepasst. Es wurden neue Produkte hergestellt, wie Alljahresdecken (Füllgewicht bei einer Zudeckengröße von 135 cm x 200 cm zwischen 500 g bis 1 kg) und Sommerdecken (Füllgewicht von 200 g bis 500 g), um eine Isolationswirkung zu erzielen, die die Anforderungen des Schläfers unter Berücksichtigung des individuellen Schlafumfelds (beheizte/unbeheizte Schlafzimmer und/oder Schlafen bei offenem/geschlossenem Fenster) und der Jahreszeiten optimal erfüllten. Die Zudecke darf den Schläfer nicht belasten und muss angemessen auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt sein. Zur Optimierung des Produktes wurden nicht nur die Füllgewichte, sondern auch die Füllqualitäten verändert (höherer Anteil an Daunen und geringerer Anteil an Federn), Standard- und Übergrößen angeboten sowie eine Reihe von Zudeckenkonstruktionen entwickelt, um Anpassungen an verschiedene Schläfertypen und/oder Jahreszeiten vornehmen zu können. Verschiedene Zudeckenkonstruktionen, wie das Karo-Step⁵², die durchgesteppten Dauneneinziehdecken⁵³ und die Daunen-kassettendecken⁵⁴, verdrängten das prall gefüllte Oberbett vom Markt.⁵⁵

Das Gros des klassischen Bettenfachhandels verfügt jedoch nicht über die verschiedenen technischen Möglichkeiten zur Herstellung verschiedener Varianten von Zudecken, so z.B. über Steppanlagen, um durchgesteppte Daunendecken, oder eine Näherei, um Daunen-kassettendecken herzustellen. Die inländische Bettfedernindustrie, die sich in ihren Anfängen im zwanzigsten Jahrhundert darauf konzentrierte, rohe Bettfedern und -daunen zu importieren und zu bearbeiten, stellte sich auf die neuen Markterfordernisse ein und baute Kapazitäten zur Her

⁵² Ein Karo-Step-Bett ist eine Zudecke mit einem System von mindestens 24 Innenstegen, die das Verrutschen der Füllung verhindern. Dadurch, dass die Innenstege keine geschlossenen Kammern bilden, muss nicht jede Kammer einzeln gefüllt werden. Das Füllmaterial wird durch eine Füllöffnung eingeblasen und mit der Hand gleichmäßig verteilt. Solche Zudeckenkonstruktionen lassen sich mit den gleichen Fülleinrichtungen füllen wie Ballonbetten.

⁵³ Dauneneinziehdecken sind Zudecken, bei denen die beiden Gewebelagen ohne Innenstege Stoff auf Stoff gesteppt werden und deren Füllung mindestens zu 60 Prozent aus Daunen besteht.

⁵⁴ Daunen-kassettendecken sind Zudecken, in die durchgehende Stege zwischen den Gewebelagen eingenäht sind. So kann die Decke in z.B. 3 x 4 oder 4 x 6 Kammern unterteilt werden. Jede Kammer wird einzeln gefüllt. Je nach Wärmebedarf können die Stege von 2 cm bis zu 15 cm hoch sein, um die gewünschte Isolationswirkung (gering z.B. für eine Sommerdecke, hoch dagegen für z.B. für eine Winterdecke) zu erzielen. Die Füllung besteht aus mindestens 60% Daunen.

⁵⁵ Die hier beschriebenen Zudeckenkonstruktionen basieren auf der Annahme, dass das Standardmaß der Zudecke 135 cm x 200 cm beträgt.

stellung von fertigen Bettwaren auf. Federbetten⁵⁶ und Daunendecken⁵⁷ mit verschiedenen Größen und Konstruktionen wurden in großen Mengen industriell hergestellt, das Monopol der Bettenfachgeschäfte als Hersteller von Bettwaren fiel. Andere Vertriebsformen wie z.B. Warenhäuser, Möbelmärkte, Fachmärkte, Versandhäuser, Cash-and-carry-Märkte konnten jetzt federn- und daunengefüllte Bettwaren in ihr Sortiment aufnehmen. Der Nachfrageboom nach federn- und daunengefüllten Bettwaren in den fünfziger Jahren wurde durch die aufkommende Konkurrenz der Synthetikprodukte und eine eintretende Marktsättigung im Inland deutlich gebremst. Die Bettfedernindustrie konnte die Auslastung der im Inland aufgebauten Kapazitäten zunächst dadurch sicherstellen, dass Exportmärkte in Europa und Übersee, wie z.B. die USA und Japan, bedient wurden.

Durch die steigende internationale Verflechtung der Güter- und der Finanzmärkte sowie die modernen Transport- und Kommunikationsmittel wurden Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre Arbeit und Produktion in immer stärkerem Maße von den nationalen Standorten gelöst, mit dem Effekt, dass die Rohware bereits an den Produktions- und Lieferstandorten zu günstigeren Konditionen auch fertig oder halbfertig bearbeitet wurde und nicht mehr allein das Rohmaterial, sondern auch das bearbeitete Füllmaterial nach Deutschland importiert wurde. Die deutsche Einfuhr von bearbeiteten Federn und Daunens stieg seit Ende der achtziger Jahre von rund 1.000 Tonnen auf rund 6.000 Tonnen Ende 2007 an (Tabelle 4), während die Einfuhr von rohen Federn und Daunens von rund 10.000 Tonnen 1989 auf rund 4.200 Tonnen 2007 zurückfiel (Tabelle 3).⁵⁸ Die Bearbeitung der Daunens und Federn und damit ein Teil der Wertschöpfung der inländischen Industrie ist in die klassischen Rohwarenlieferländer (z.B. Ostasien und Osteuropa) verlagert worden. Diese Lieferländer haben Kapazitäten zur Bearbeitung der Rohware und zur Herstellung fertig konfektionierter Bettwaren aufgebaut. Die Importprodukte – hergestellt an den günstigen Produktions- und Lieferstandorten –

⁵⁶ Definiert nach EN 13186 (*DIN 2004a: 3.4*): „Federdecke und Federkissen: Zudecke und Kissen, deren Füllung unabhängig von ihrer Ausführung mit Federn und/oder Daunens gefüllt ist.“

⁵⁷ Definiert nach EN 13186 (*DIN 2004a: 3.5*): „Daunendecke und Daunenkissen: Zudecke und Kissen, deren Füllung unabhängig von ihrer Ausführung mindestens 60 Prozent Daunens enthalten muss.“

⁵⁸ Diese Entwicklung ist vor allem vor dem Hintergrund bedeutsam, dass der inländische Markt für federn- und daunengefüllte Bettwaren in den letzten 10 Jahren deutlich zurückgegangen ist (zwischen 2 und 7 Prozent pro Jahr). Dieser Rückgang der inländischen Nachfrage und die steigenden Importe von Fertigware (sowohl fertig bearbeitete Federn und Daunens als auch fertig gefüllte Bettwaren) gingen zu Lasten der inländischen Verarbeitungskapazitäten.

treten gegenüber den auf dem innereuropäischen Markt hergestellten Bettwaren in Preiskonkurrenz.

Die Entwicklung der Einfuhren sowohl von bearbeiteten Federn und Daunens als auch von federn- und daunengefüllten Bettwaren belegt, dass die inländische Industrie einem ständig steigenden Importdruck ausgesetzt ist. Der Anteil der Bettwaren, die fertig konfektioniert aus dem Ausland importiert werden, steigt seit 1984 kontinuierlich an. 1984/85 wurden ca. 400 Tonnen federn- und daunengefüllte Bettwaren eingeführt, 2007 waren es 5.471,2 Tonnen, davon kamen allein rund 4.100 Tonnen aus der VR China.⁵⁹

Der in Deutschland zurückgehende Inlandsmarkt⁶⁰ und die wachsende Konkurrenz aus dem Ausland als Folge der Globalisierung der Weltwirtschaft hinterlassen auch auf dem Markt für Federn und Daunens deutliche Spuren. Nicht nur die deutsche, auch die europäische Industrie ist wachsender Konkurrenz von Fertigprodukten aus den traditionellen Rohfedernlieferländern ausgesetzt. Die Unternehmen der Bettfedernindustrie stehen nicht mehr nur einer nationalen oder europäischen, sondern zusätzlich auch einer globalen Konkurrenz gegenüber. Bedingt durch den technischen Fortschritt erfolgt die Integration der dynamischen Entwicklungsgesellschaften Ostasiens und Osteuropas in den europäischen Markt zu Lasten der heimischen Bettfedernindustrie.

Hierzu kommt, dass sich die Präsentation und das Angebot von Federn und Daunens sowie damit gefüllter Bettwaren von einem Angebot des losen Materials ausschließlich im Bettenfachhandel hin zum Angebot von fertigen Zudecken und Kissen in den verschiedensten Vertriebsformen des Einzelhandels (z.B. Versandhandel, Lebensmitteleinzelhandel, Möbelhandel, Fachmarkt, Textilfachhandel) verändert hat. Der Polystruktur auf der Angebotsseite steht ebenfalls eine Polystruktur auf der Nachfrageseite gegenüber.

Die Kennzeichnungsregeln jedoch, mit denen die Füllungszusammensetzung der fertigen Bettwaren (Zudecken und Kissen) z.B. in Deutschland bis 1989 ver-

⁵⁹ Vgl. Tabelle 5.

⁶⁰ Der Rückgang der inländischen Nachfrage nach federn- und daunengefüllten Bettwaren wird auf eine eingetretene Marktsättigung und die wachsende Konkurrenz von Synthetikprodukten zurückgeführt.

marktet wurde, hatten sich den geänderten Marktbedingungen nicht angepasst. Die Kennzeichnungsvereinbarung RAL 092 A2 von 1932, die 1970 geringfügig überarbeitet wurde, orientierte sich in ihrem Kern unverändert an der offenen Präsentation der Füllung und der Erläuterung von Kennzeichnungen wie z.B. „Halbdaune“ im Einzelgespräch. Verwendet jedoch als Produktbeschreibung in einer anonymen Verpackung an einem fertig gefüllten Produkt, führte sie in 90 Prozent aller Fälle zu Missverständnissen. Dem Verbraucher fiel es schwer zu verstehen, dass in einer „Halbdaunenfüllung“ nur mindestens 15 Prozent Daunen enthalten sein mussten. Kritiker bemängelten, dass der Begriff „Halbdaune“ zu Verwirrungen führe, da er die Assoziation von 50 Gewichtsprozent Daunen hervorrufe. Darüber hinaus war schwer verständlich, dass Füllmaterial, das neu (ungebraucht) ist, nicht als „Neu“ gekennzeichnet, sondern mit dem Begriff „Original“ umschrieben wurde.

In Deutschland hat sich der Markt von federn- und daunengefüllten Bettwaren aus der Tradition des Angebots von loser Ware entwickelt, deshalb konnte man sich von der Kennzeichnung nach RAL nur schwer lösen. Die von 1932 bis 2004 in Deutschland angewandte RAL-Vereinbarung RAL 092 A2 wurde erst zum 31.12.2004 verbindlich zurückgezogen. Im Folgenden wird in einer historischen Genese die Entwicklung des Kennzeichnungssystems für Federn und Daunen in Deutschland von den 60er-Jahren bis 1999 dargestellt.

2.2 Die historische Entwicklung des Kennzeichnungssystems für Federn und Daunen in Deutschland

Mit der 1999 verabschiedeten Europäischen Kennzeichnungsnorm für Federn und Daunen (EN 12934) wurde ein seit den 70er-Jahren zu beobachtender Reformstau aufgelöst, der sich in den EU- und EFTA-Ländern, speziell jedoch in dem traditionell bedeutenden Federnverbraucherland Deutschland, als überfällig erwiesen hatte.⁶¹

Die Absatzwege von Federn und Daunen hatten sich seit Ende der 60er-Jahre radikal verändert.⁶² Federn- und daunengefüllte Bettwaren wurden seit dieser Zeit vermehrt als konfektioniertes Fertigprodukt in Selbstbedienungsabteilungen des Handels angeboten. Der direkte Kontakt des Endverbrauchers mit der Füllung durch Ansehen und Fühlen war nicht mehr gegeben, verglichen mit dem zuvor dominierenden Vertrieb über den selbst füllenden Fachhandel. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten mit Hilfe der offenen Präsentation der Füllung in Schaukästen und des persönlichen Beratungsgesprächs vor Ort die Eigenschaften der verschiedenen Füllungszusammensetzungen (Anteil an Daune und Feder) dem Käufer vor dem Verfüllen in die Hülle ausführlich erläutert werden.

Schätzungen zufolge wurden bis Anfang der 50er-Jahre 90 Prozent der federn- und daunengefüllten Bettwaren durch den selbst füllenden Fachhandel verkauft (Schätzungen des Verbandes der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V.). Der Anteil der selbstgefüllten Ware geht seit den 60er-Jahren kontinuierlich zurück, inzwischen wird er mit rund 15 Prozent angenommen (Schätzungen des Verbandes der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. 2007). Auch der

⁶¹ Diese Arbeit wurde auf Basis des zur Verfügung stehenden Quellenmaterials geschrieben. Der Hauptfokus liegt auf Deutschland, dem einstigen Mutterland des Federbetts bzw. der Daunendecke, das über umfangreiches, über Jahrzehnte hinweg aufgebautes Quellenmaterial (statistische Auswertungen, Publikationen über Federn und Daunen und die Entwicklung des Marktes) verfügt. Leider ist Gleiches oder Ähnliches in keinem anderen Land erhältlich, denn die Marktbedeutung dieses Industriezweiges ist in den anderen Ländern zu gering, um eine solche oder ähnliche statistische Erfassung zu rechtfertigen. Gerade im Hinblick auf die außerordentlich aktive Rolle, die Italien im untersuchten Normungsprozess spielte, wäre eine Analyse ähnlicher oder vergleichbarer statistischer Erhebungen sicherlich von Interesse gewesen. Die nationale italienische Bettfedernindustrie ist mit unter 5 Betrieben jedoch nicht bedeutend genug, damit eine amtliche Datenerfassung vorgenommen wird. Ebenso wenig existiert leider zuverlässiges privat erhobenes Datenmaterial.

⁶² Wenn in dieser Arbeit Federn und Daunen erwähnt werden, so wird damit immer auf das Füllmaterial für Bettwaren (Kissen und Zudecken) und sonstige Fertigartikel (Schlafsäcke, Mäntel etc.) Bezug genommen. Schmuckfedern bleiben außer Betracht.

Fachhandel geht vermehrt dazu über, fertig gefüllte Bettwaren zu beziehen, und verzichtet auf die personalintensive und räumlich aufwendige Herstellung der Bettwaren vor Ort. Die Warenhäuser, Versandhäuser, Textilmärkte, Möbelhäuser, Fachmärkte und andere Unternehmen des Selbstbedienungshandels haben ihr Sortiment kontinuierlich um Bettwaren erweitert und bestimmen die Vermarktungsstruktur dieser Produkte maßgeblich mit. Basierend auf einer Erhebung der GfK Nürnberg im Auftrag der Messe Frankfurt GmbH, lässt sich feststellen, dass bis 2001 ca. 40 Prozent des Umsatzes an Bettwaren (aller Füllmaterialien) durch traditionelle, inhabergeführte Fachgeschäfte erzielt wurden. Nach einer internen Schätzung für das Jahr 2007 liegt der Anteil des Fachhandels am Gesamtmarkt für Bettwaren bei ca. 25 Prozent. Der Marktanteil des klassischen Bettenfachhandels ist zwar nach wie vor überaus bedeutend, jedoch im Zuge der Veränderungen der Nachfragestruktur zurückgegangen – und mit ihm auch die klassische Basis der RAL-Vereinbarung RAL 092 A2⁶³, die zum Verständnis eine offene Präsentation und Erklärung der Füllung vor dem Verfüllen in eine Hülle voraussetzt. Bereits 1989, als der Normungsprozess begann, war offensichtlich, dass dringender Handlungsbedarf bestand, die Kennzeichnungsvorschrift der sich verändernden Struktur der Absatzmärkte anzupassen.

Solche Länder, die ihre Kennzeichnungssysteme an die RAL-Bestimmung angelehnt hatten, lösten sich von ihr und erarbeiteten eigene Kennzeichnungssysteme, u.a. unter Einbeziehung von Konsumentenorganisationen und Partnern des Handels, wodurch automatisch eine Anpassung der Kennzeichnungen an die inzwischen veränderten Marktstrukturen vollzogen wurde. In Europa entwickelten sich demzufolge verschiedene, auf die jeweilige Nation zugeschnittene Kennzeichnungsregeln für das Füllmaterial Federn und Daunen; ihre Vielzahl erschwerte die Vergleichbarkeit der Produkte innerhalb dieses Kontinents, das Angebot wurde intransparent (vgl. Schaubild 2).

Die anfänglich dominierende deutsche Güte- und Bezeichnungsvorschrift für Füllungen RAL 092 A2 verlor zunehmend an Bedeutung. Diese RAL-Vereinbarung wurde in der ersten Fassung als Nr. 092 A im Jahre 1932 herausgegeben durch den Reichsausschuss für Lieferbedingungen; dabei handelte es sich um eine re-

⁶³ Es handelt sich um eine Güte- und Bezeichnungsvorschrift eines privaten Regelsetzers zur Bezeichnung des Füllmaterials Daunen und Federn, dem RAL Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V., Sankt Augustin.

gelsetzende Organisation, die 1925 gegründet wurde und sich damals mit der Vereinheitlichung technischer Lieferbedingungen befasste.⁶⁴

Die Bettfedernindustrie kannte damals nur die Bearbeitungsschritte Waschen – Trocknen – Heraussortieren von Langfedern, alles in Handarbeit. Die gewonnene Ware war definiert als das natürliche Gefälle⁶⁵ von Gänsen und Enten mit vollem Daunengehalt, zur Kennzeichnung dieses Fertigprodukts wurde der Begriff „Halbdaune“ verwendet. Der Daunengehalt lag erfahrungsgemäß zwischen 15 und 20 Prozent⁶⁶, Halbdaunen durften weder Schwanz- noch Flügelfedern enthalten. Dieses natürliche Gefälle konnte – wiederum manuell – getrennt werden in Federn und Daunen. Angebote von Bettfedernfabriken des 19. Jahrhunderts wiesen neben den Federn und Daunen als Angabe zur Füllungszusammensetzung nur noch die Halbdaunen auf; weitere Füllungsbezeichnungen existierten nicht. Der Begriff „Halbdaune“ wurde als Charakterbegriff zur Beschreibung eines Füllmaterials benutzt, das man erhielt, wenn man aus dem natürlichen Gefälle einer Gans oder Ente die Schwanz- und Flügelfedern herausortierte und das Material nicht noch durch einen weiteren Prozess in Federn und Daunen trennte. Der damals übliche Charakterbegriff der Füllung wurde dem Kunden beim Kauf einer Zudecke persönlich erläutert und führte deshalb nicht zu Missverständnissen.

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges hielt man an dieser Kennzeichnung fest, die RAL-Vereinbarung wurde 1950 nochmals unverändert aufgelegt.

1963 wurde diese RAL-Vereinbarung modifiziert; dabei wurden unter anderem die „fedrige Daune“ sowie der „Original“-Begriff⁶⁷ eingeführt.

In den 70er-Jahren nahm der Anteil der industriell gefertigten Bettwaren deutlich zu, die Wasch-, Sortier- und Abfüllvorgänge wurden maschinell organisiert. Die RAL-Vereinbarung wurde geringfügig überarbeitet: Das Ergebnis war die RAL 092

⁶⁴ Der RAL Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. nimmt u.a. Produktkennzeichnungen vor, z.B. durch Gütezeichen und/oder Umweltzeichen (*RAL 2007*).

⁶⁵ Das Gefälle ist definiert als Federn und Daunen vom Wassergeflügel nach dem Rupf, nachdem grobe Schwanz- und Flügelfedern entfernt wurden.

⁶⁶ Alle verwendeten Prozentangaben sind Gewichtsangaben, sie beziehen sich auf die Füllmasse eines Produkts.

⁶⁷ Als „Original“ durften Daunen und Federn, gewonnen vom Wassergeflügel, gekennzeichnet werden, die direkt nach der Gewinnung (Rupf) zur Verarbeitung gelangt waren. Der Begriff diente zur Abgrenzung neuer Federn und Daunen von Gänsen und Enten einerseits zur recycelten Altware und andererseits zu den Landgeflügelfedern.

A2. Man berücksichtigte nunmehr neue Qualitätsabstufungen, die bereits am Markt verwendet wurden: Die Bestimmungen von 1963 wurden ergänzt durch die Füllungsbezeichnungen Dreivierteldaunen (Daunenanteil 30 Prozent) sowie daunenhaltige Federn (Daunenanteil neun Prozent).

Die Prozentangaben zu den Daunengehalten bezogen sich von jeher auf den Gewichtsanteil. Zum anhaltenden Missverständnis der Volumenbetrachtung hat wesentlich die Präambel der RAL 092 A2 von 1970 beigetragen. Dort wird argumentiert, dass der Begriff der Halbdauen aus der Volumenbetrachtung des Füllmaterials abgeleitet werden kann. Wenn man von beiden Komponenten das Volumen messen würde, so würden die 15 Gewichtsprozent Daunen nahezu das gleiche Volumen aufweisen wie die 85 Gewichtsprozent Federn, da Daunen leichter sind als Federn. Dieser Erklärungsansatz wird als Rechtfertigungsversuch bezeichnet, um darzulegen, weshalb Halbdauen nicht 50 Prozent Daunen, sondern nur 15 Prozent Daunen enthalten. Die Volumenargumentation konnte nie bewiesen werden. Würden 15 Prozent Daunen 50 Prozent des Volumens einnehmen, so müssten die Daunen in den Dreivierteldaunen mit einem gewichtsmäßigen Daunenanteil von 30 Prozent bereits 100 Prozent des Volumens ausmachen.

Die Volumenargumentation als Hilfskonstruktion zur Erklärung der Halbdauene hat seit ihrer Veröffentlichung 1970 nur für Verwirrung gesorgt. Vor allem die Verbraucherverbände wandten sich in immer stärkerem Maße gegen diese Art der Kennzeichnung und forderten unter anderem, den Daunengehalt bei der Halbdauenfüllung auf 50 Prozent zu erhöhen. Mitte der 80er-Jahre wurde im Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI)⁶⁸ beschlossen, eine Novellierungsfassung der RAL 092 A2 zu erstellen und die Missverständnisse, die aus der Präambel zur RAL 092 A2 von 1970 entstanden, durch die bindende Nennung der Gewichtsprozente zu korrigieren. Zu der geforderten RAL-Novellierungsfassung ist es jedoch nie gekommen, sie ist nach Beginn der Arbeiten zur europäischen Normung obsolet geworden.

Eine andere Regelung in der RAL 092 A2, die auf erhebliche Widerstände stieß, war die Kennzeichnung von neuen Federn und Daunen mit „Original“.

⁶⁸ Der Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI) ist ein Zusammenschluss deutscher Bettfedernfabriken. Er wurde 1915 gegründet und beschäftigt sich seither mit der Interessenvertretung der deutschen Bettfedernindustrie.

Neue Ware von Wassergeflügel wurde nach der RAL 092 A2 mit dem Begriff ‚Original‘ bezeichnet, wobei erstmals die RAL-Fassung von 1970 zwischen Alt- und Neuware differenzierte. In den 60er-Jahren hatten – ausgehend von der Korea-Krise und der weltweiten Verknappung von Federn und Daunen – zunehmend alte Materialien den Weg in die Bettwarenfüllung gefunden. Dies war für die Branche zunehmend zum Problem geworden, denn die RAL-Fassung von 1932 (1950) kannte nur Neuware. Jetzt musste man dafür sorgen, dass die Couchéefedern (Altfedern) auch entsprechend gekennzeichnet wurden. Deshalb wurden in der RAL 092 A2 (1972) drei Klassen unterschieden: die Originalware, die anderen Federn von Gänsen und Enten (Mischungen aus Alt- und Neuware) sowie die Füllfedern (wiederaufbereitete Federn, Schleiß, Altdaunen, Flug und Bruch). In Material, das lose präsentiert wurde, konnte man die Altware an Farbe und Beschaffenheit der Daunen beziehungsweise der Federn schnell erkennen. Mit der Zunahme der Konfektion war es für den Endverbraucher bei einer bereits fertig gefüllten Zudecke dagegen nicht erkennbar, ob es sich um neue Ware, um eine Mischung von Altware und Originalware oder ausschließlich um Altware handelte. Diejenigen Füllungen, die direkt von der Gans oder der Ente zur Verarbeitung gelangten, wurden mit dem Begriff „Original“ gekennzeichnet. Der „Original“-Begriff war dem Wassergeflügel vorbehalten; für Ware von Landgeflügel war die Kennzeichnung damit nicht erlaubt, denn das Landgeflügel ist als Füllung von Bettwaren, insbesondere von Zudecken, nicht geeignet. Damals widersetzte man sich den Wünschen, für Neuware den Begriff „Neu“ einzuführen, denn dies hätte zu einer Aufwertung der Hühnerfedern geführt, für die ebenfalls der Begriff „Neu“ hätte zugelassen werden müssen (Interview A2, Zeile 169-193).

Die RAL 092 A2 wurde nicht nur wegen ihrer unscharfen Begrifflichkeit von „Halbdaunen“ oder „Original“ kritisiert, sondern auch wegen ihrer undurchsichtigen Kennzeichnung der Altware. Die Stiftung Warentest bemängelte 1981, dass anhand dieser Kennzeichnungsregel keine transparente und verständliche Unterscheidung von Altware und Neuware möglich sei, da Füllungen, die aus mindestens 75 Prozent Originalfedern und nicht mehr als 5 Prozent Bruchfedern, Maschinenschleiß usw. bestünden, auch ohne den Zusatz „Original“ als z.B. „Gänsefedern“ gekennzeichnet werden dürften. Aus einer Füllungsbezeichnung mit „Gänse- und/oder Entenhalbdaunen (ohne den Zusatz ‚Original‘)“ sei nicht erkennbar, dass

bis zu 30 Prozent wiederaufbereitete Altware enthalten sein dürfe (Stiftung Warentest 1981: 785f.; Stiftung Warentest 1997: 52).

Der Kritik der Stiftung Warentest schlossen sich Verbände des Handels an. Es wurde gefordert, die Kennzeichnung „Original“ durch „Neu“ zu ersetzen und Füllungen, die mehr als 5 Prozent gebrauchte Daunen enthalten, deutlich als „alt“ zu kennzeichnen. Außerdem sollte auf dem Etikett, das fest an der Bettware angebracht ist, der Daunengehalt, angegeben in Gewichtsprozent, ersichtlich sein. Mit diesen Forderungen sollte der Kennzeichnung einer Füllung mit „Halbdaunen“, die jedoch nur mindestens 15 Prozent Daunen enthalten muss, ein Ende bereitet werden.⁶⁹

Ende der 80er-Jahre zeichnete sich für den deutschen Markt in einem „worst case scenario“ ein Dilemma ab. Die RAL 092 A2 stand im Kreuzfeuer der Kritik, und die Bemühungen, sie zu novellieren, dauerten bereits mehrere Jahre an, jedoch ohne sichtbaren Fortschritt. Kreise des Handels drohten damit, eigene Kennzeichnungssysteme zu entwickeln, die, mit fatalen Folgen für die Industrie, in Konkurrenz zur RAL 092 A2 getreten wären. Die Novellierungsbemühungen traten auf der Stelle, was als Schwäche der heimischen Industrie angesehen wurde, keine für alle Marktpartner geeignete Kennzeichnungslösung finden zu können. Die Abnehmerkreise drängten, über eine europäische Lösung nachzudenken.

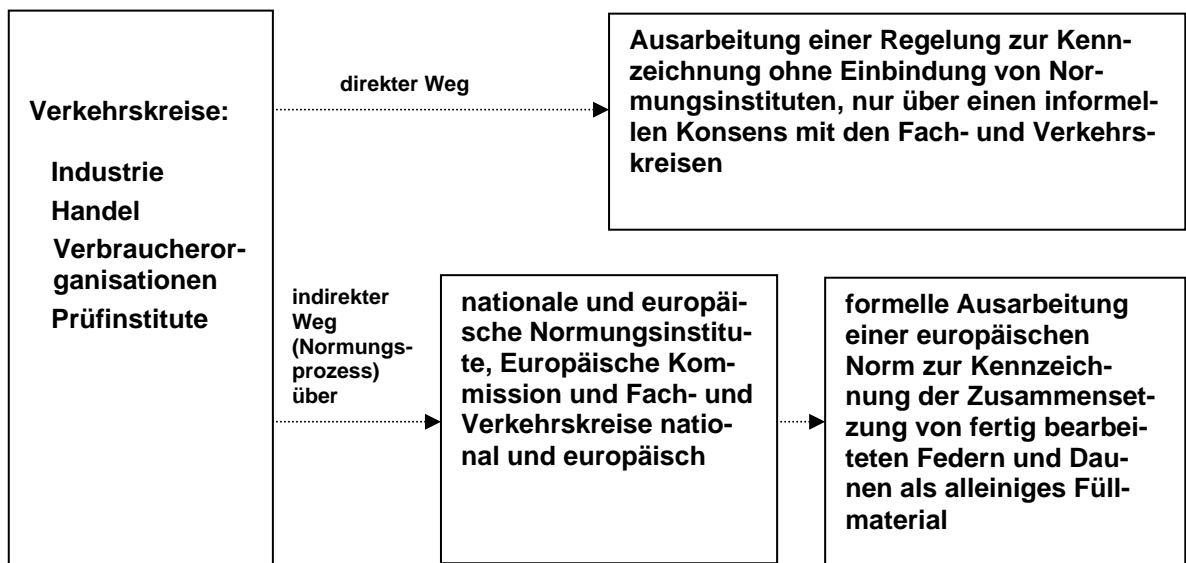
Der VDFI versuchte 1988 den Reformstau aufzulösen, indem er dem Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie (EDFA) vorschlug, eine einheitliche europäische Kennzeichnungsregelung zu erarbeiten.⁷⁰

⁶⁹ Der Begriff der „Halbdaune“ war allerdings sehr werbewirksam im Vergleich zur Regelung nach DIN EN 12934. Diejenigen Produkte, die nach RAL 092 A2 mit z.B. „Original-Gänsehalbdaunen“ bezeichnet werden dürfen, müssen nach EN 12934 z.B. gekennzeichnet werden mit „Neue Gänsefedern und -daunen 85 Prozent Federn, 15 Prozent Daunen“. Auch dieser als „Marketingeffekt der Halbdaune“ dargestellte Tatbestand zeigt, dass es durchaus Argumente gibt, intransparente, veraltete nationale Kennzeichnungsregeln zu benutzen, obwohl bereits europäische aktuelle und verbraucherfreundliche Deklarationen existieren. Gerade in wirtschaftlich schlechten Zeiten, in denen preisaggressiv geworben wird, ist die Versuchung groß, die alte Kennzeichnungsnorm beizubehalten, wenn eine neue europäische Norm veröffentlicht wird und kein rechtlicher Zwang existiert, die alte Regelung zurückzuziehen.

Die RAL 092 A2 und die dazugehörige Prüfvorschrift RAL RG 092 wurden zum 31.12.2004 zurückgezogen (vgl. Kapitel 6).

⁷⁰ Diese Initiative stieß in den verschiedenen nationalen Verbänden nicht auf einmütige Zustimmung. Es gab durchaus Stimmen, die gerne am Pluralismus der nationalen Bezeichnungen festgehalten hätten und der Ansicht waren, mit einer gemeinsamen europäischen Norm würde eine „Autobahn für asiatische Importe gebaut“ (Interview E3, Zeile 120ff.). Andererseits war absehbar,

Schaubild 1: Möglichkeiten zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsvorschrift für Federn und Daunen 1989



(Quelle: Eigene Darstellung)

Die in den Normungsprozess einbezogenen Akteure (Repräsentanten von Industrie, Handel, Prüfinstituten sowie Verbraucherorganisationen) hätten die Kennzeichnungsregelung für das Füllmaterial Federn und Daunen auch ohne die Einbindung eines Normungsinstituts aushandeln können. Als Instrument hätte das in den nationalen und europäischen Verbänden der betroffenen Verkehrskreise (Industrie, Handel, Prüfinstitute, Verbraucherverbände) mit deren vielfältigen bilateralen Beziehungen vorhandene Know-how und die Infrastruktur dieser Organisationen mit ihren Verflechtungen genutzt werden können. Die Fach- und Verkehrskreise verfügten über einen hohen Organisationsgrad, so dass eine Bestimmung, basierend auf einem breiten Konsenskreis, hätte erarbeitet werden können. Aber es fehlte die übergeordnete institutionelle Struktur, die als Ordnungsinstrument hätte eingesetzt werden können. Ein RAL-Verfahren kam nicht infrage, da es sich nur auf die nationale Ebene konzentriert. Über einen informellen Meinungsaustausch kam diese VDFI-Initiative jedoch nicht hinaus; sie wurde schließlich zugunsten eines offiziellen Antragsverfahrens zur europäischen Normung (1989),

dass eine in Kleinstaaterei verharrende europäische Bettfedernindustrie auf Dauer untergehen würde, wenn es ihr nicht gelänge, eine starke europäische Vorschrift zu schaffen und durchzusetzen, um so zwar nicht die Quantitäten der asiatischen Importe, wohl aber die „Einstiegsqualitäten“ bestimmen zu können.

das in einem festen institutionellen Kontext unter der Aufsicht der EU-Kommission stand, eingestellt (Interview A2, Zeile 128-131).⁷¹

1989 beantragte Italien, eine europäische Kennzeichnungsnorm zu erstellen. Diese Initiative wurde durch die Europäische Kommission unterstützt, denn sie verlangte eine Anpassung der Kennzeichnung des Füllmaterials Daunen und Federn an die europäische Textilkennzeichnungsrichtlinie.⁷²

Der inoffizielle und informative Meinungsaustausch wich einem offiziellen Normungsprozess, der unter Antizipation der Ziele der EU-Kommission⁷³ gelenkt wurde und bei dem es darauf ankam, ein bestimmtes, vorgeschriebenes Verfahren zur Erstellung der Norm einzuhalten.

Der durch die Kommission in hohem Maße hierarchisch gesteuerte Normungsprozess begann. Alle anderen Initiativen, sowohl die deutschen Bemühungen zur Überarbeitung der RAL als auch die EDFA-Initiativen wurden eingestellt und die Arbeiten mussten dem neuen Rahmen angepasst werden.⁷⁴

⁷¹ Dem wünschenswerten Einigungsprozess standen, angesichts der Heterogenität der Verhältnisse in den europäischen Staaten, die ökonomischen, sozialen und politischen Adaptionkosten, die mit einer Harmonisierungsmaßnahme anfielen, entgegen. Der „informelle Harmonisierungsprozess“, aufbauend auf einer Initiative der Interessenverbände, hatte weder den Schwung noch die Kraft, diese Hürden zu überwinden, die Bremswirkung der nationalen Egoisten war stärker: Die rein intergouvernementale Kooperation barg für die Beteiligten das Risiko in sich, übervorteilt zu werden. Der Ausweg wurde in einem spezifischen Entscheidungsverfahren unter Beteiligung eines supranationalen Organs – der europäischen Normungsorganisation – gesehen.

⁷² Siehe Kapitel 6 – Statement der Europäischen Kommission während der ersten Sitzung des TC 222 in Mailand und Schreiben der Europäischen Kommission vom 4. Februar 1991 an das Sekretariat des CEN TC 222. – Die Textilkennzeichnungsrichtlinie geht zurück auf die Richtlinie des Rates zur Angleichung für die Bezeichnung von Textilprodukten vom 25.11.1983, Nr. 83/623/EWG (*Amtsblatt 1983b*). § 5 des Textilkennzeichnungsgesetzes sagt aus, wie Faserzusammensetzungen auf dem Etikett an der Ware anzugeben sind: „Die Gewichtsanteile der verwendeten textilen Rohstoffe sind in von Hundertsätzen des Nettogewichts anzugeben und zwar bei Textilerzeugnissen aus mehreren Fasern in absteigender Reihenfolge ihres Gesamtanteils.“ Diese Bestimmung der Faserzusammensetzung sollte sinngemäß auf die Zusammensetzung des Füllmaterials Daunen und Federn übertragen werden, damit auf dem Etikett eine Information über die Zusammensetzung in „x Prozent Daunen, y Prozent Federn“ erfolgt.

⁷³ Europäische Kommission, 1991: Schreiben der EU-Kommission vom 4. Februar 1991 an das Sekretariat des CEN TC 222, CEN TC 222 N 24 und CEN TC 222 N 9: 2, Archiv VDFI.

⁷⁴ Die Versuche, sich auf eine neue RAL-Vereinbarung zu einigen, scheiterten wohl auch daran, dass das Vertrauen in eine Federführung durch den RAL, eine allen Interessen genügende Regel zu erarbeiten, gering war. Der RAL ist keine anerkannte und durch die Regierung beauftragte Normungsorganisation mit einer starken Autorität, wie sie das DIN darstellt. Darüber hinaus sind DIN-Normen bekannter als RAL-Vereinbarungen. In den Kreisen von Industrie und Handel genoss das DIN einen höheren Stellenwert als der RAL. Nicht zuletzt deshalb, da nur das DIN eine europäische Lösung herbeiführen konnte, während RAL-Vereinbarungen nur in und für Deutschland gelten würden, wurden diese angesichts der Globalisierungstendenzen der Weltwirtschaft als Sackgasse angesehen.

Die betroffenen Fach- und Verkehrskreise konzentrierten sich fortan auf dieses europäische Projekt, um einen Ausweg aus dem Kennzeichnungsdilemma zu finden. Dieser „neue Anfang“ wurde mit Erleichterung, aber auch mit Skepsis verfolgt. Erstmals hatte sich eine übergeordnete Behörde für die gesamtwirtschaftlich eher unbedeutende Bettfedernindustrie interessiert, die Europäische Kommission. Sie unterstützte die italienische Normungsinitiative unter anderem mit der Begründung, dass die Erarbeitung einer Richtlinie zur Kennzeichnung der Füllungszusammensetzung in Vorbereitung sei; die zu erarbeitende EN 12934 sollte zur Ausfüllung dieser Richtlinie dienen. Da eine Richtlinie in nationales Recht überführt werden muss, mehrten sich die Befürchtungen einiger deutscher Fach- und Verkehrskreise, dass der traditionell bedeutsame deutsche Markt durch einen Normungsantrag, kombiniert mit einer staatlichen Zwangsandrohung, ohne maßgebliche Einflussmöglichkeit der heimischen Fach- und Verkehrskreise eine Vorschrift diktiert bekäme. Andere Stimmen begrüßten die Veränderung und sahen in dem Normungsantrag und dem Interesse der Kommission eine Chance, eine grundlegende Reform des Kennzeichnungswesens durchzusetzen, die ohne diesen starken Partner im Rücken wahrscheinlich im Sande verlaufen wäre.

Die deutsche Bettfedernindustrie beteiligte sich schließlich intensiv an der Erarbeitung der Norm, um möglichst viel Sachverstand in die Formulierung eines potenziellen Gesetzesvorhabens einzubringen; es galt zu vermeiden, dass es zu einer etatistischen Zwangslösung, geschaffen von einem unkundigen Personenkreis, kommen würde, die den Markterfordernissen nicht Rechnung tragen würde. Gleichwohl wurde aufmerksam registriert, dass die Kommission die Richtlinie terminlich nicht fixierte, sondern lediglich ihre „Überlegungen“ formulierte; ob eine Richtlinie tatsächlich beschlossen würde oder nicht, war damals nicht bekannt. Die deutsche Delegation befand sich in einer ausweglosen Situation und war gezwungen, die Flucht nach vorne anzutreten. Ein Zurück zur RAL 092 A2 konnte es nicht geben, dazu war diese Vereinbarung zu umstritten. Gleichzeitig konnte aus der etwas nebulösen Absichtserklärung der Kommission „... dass sich eine Richtlinie in Vorbereitung“ befände nicht die Sicherheit abgeleitet werden, dass eine neue Kennzeichnungsvorschrift Gesetzeskraft erhalte und deshalb in der Anwendungsphase mit Druck des Gesetzgebers eingeführt werden würde, wodurch die Marktteilnehmer zur Übernahme gezwungen wären. Die Situation war für die deutsche Bettfedernindustrie durchaus heikel; der Ausweg bestand nur darin, etwas zu fin-

den, mit dem sich alle Betroffenen würden identifizieren können. Die neu zu erarbeitende Kennzeichnungsnorm musste deshalb so ausgearbeitet werden, dass sie auch ohne staatliche Zwangsmaßnahme von allen Marktpartnern getragen würde, um ihr Überleben am Markt und damit das Überleben der Branche zu sichern; nur wenn etwas ausgearbeitet würde, was die betroffenen Fach- und Verkehrskreise freiwillig mittragen würden, bestünde eine Chance, die Norm auch ohne staatlichen Zwang durchzusetzen. Im Sinne des „worst case scenario“ für den deutschen Markt wäre möglich gewesen, dass verschiedene Kennzeichnungssysteme nebeneinander angewendet würden, was zu Intransparenz und Verwirrung geführt hätte und schließlich früher oder später auf eine staatliche Zwangslösung ohne Beteiligung der betroffenen Fach- und Verkehrskreise hinausgelaufen wäre. Ähnliche Probleme zeichneten sich auf den übrigen europäischen Märkten ab. Durch die immer mächtiger werdenden globalen Einflüsse hätte die für ganz Europa gefährliche Situation eintreten können, dass von „außen“ eine Kennzeichnungsregel übergestülpt würde, die über kurz oder lang ohne ein entsprechendes nationales oder europäisches Gegengewicht hätte akzeptiert werden müssen. Über die Mitarbeit der nationalen Akteure sollte bewirkt werden, eine für den europäischen Markt akzeptable Kennzeichnungsregel zu erarbeiten. Die europäischen, insbesondere jedoch die deutschen Akteure steckten in einer „Politikverflechtungsfalle“, die sie aus eigener Kraft nicht auflösen konnten.

Scharpf definiert den Begriff „Politikverflechtungsfalle“ wie folgt:

„[Es handelt sich um] eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ... ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf Desintegration“ (Scharpf 1985: 350).

Die Situation in Deutschland war festgefahren. Sie wurde aufgelöst durch den Antrag Italiens, mit einem europäischen Normungsverfahren zu beginnen und im Rahmen dieses Normungsverfahrens eine Norm zur Kennzeichnung der Zusammensetzung des Füllmaterials, bestehend aus Daunen und Federn, zu erarbeiten. Die betroffenen Fach- und Verkehrskreise konstituierten sich neu, ihre Arbeit wurde in eine neue institutionelle Struktur der europäischen Normung überführt, um das Kennzeichnungsproblem auf einer neuen formellen Normungsebene zu lösen. Auch in Italien konnte mit diesem Normungsantrag eine nationale Verflechtungsfalle aufgelöst werden. Hierauf wird im Kapitel 6 näher eingegangen.

2.3 Kennzeichnungssysteme in Europa

Die Kennzeichnungssysteme, die sich in Europa herausgebildet hatten unterschieden sich nicht nur in ihrer sachlichen Aussage, sondern auch in ihrer Form. Es gab Regelungen in Form von Normen (Großbritannien, Österreich, Frankreich) als auch freiwillige private Vereinbarungen (Schweiz, Dänemark, Deutschland) sowie Gesetze (Niederlande) oder Marktusancen, die sich aus der Übernahme von Regelungen herausgebildet hatten, die in anderen Ländern verwendet wurden und für den Heimatmarkt übernommen worden waren (Italien). Der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie hatte eine Dokumentation dieser Kennzeichnungssysteme erstellt mit dem Ergebnis, dass etwa die Kennzeichnung einer Füllung mit „Daune“ (Nominaldefinition⁷⁵, benutzt bei Füllungen von Bettwaren) europaweit sehr unterschiedlich definiert war. Die vielen verschiedenen Kennzeichnungsregeln erschwerten es den kleinen und mittleren Unternehmen der Bettfedernindustrie, den „europäischen Heimatmarkt“ zu erschließen; die Abnehmer von federn- und daunengefüllten Produkten des Handels, wie Warenhäuser, Versandhäuser usw., orientierten sich bei der Nachfrage nach Bettwaren nicht nur auf den nationalen Märkten, sondern bezogen sowohl europäische wie auch weltweite Anbieter in ihren Informations- und Entscheidungsprozess ein. Die jeweils stark voneinander abweichenden Regelungen der verschiedenen Länder erschwerten dabei die Transparenz des Angebots. Es erwies sich als notwendig, in Europa zu einem einheitlichen Regelwerk zu kommen.

Hausgemachte Schwierigkeiten in Form von unterschiedlichen Kennzeichnungssystemen mit unterschiedlicher rechtlicher Bindungswirkung galten in den USA und Japan nicht, denn dort waren die Kennzeichnungsrichtlinien bereits vereinheitlicht worden.⁷⁶

⁷⁵ Zum Unterschied von Nominaldefinition und Realdefinition s. Alemann 1989: 24f.; zur Nominal- und Realdefinition der Daune s. Hedderich/Kenngott 2001: 52.

⁷⁶ EDFA, 1999: Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V., Rundschreiben MF 17/99 vom 10.9.99, Archiv EDFA.

Schaubild 2: Überblick über verschiedene europäische Kennzeichnungsregelungen, gültig für Bettwaren, die ausschließlich mit Daunen und Federn gefüllt sind

D %	D	A	NL	CH	GB	DK	I	F
100%	rD	rD						
95%	D	D		D	D			
90%								
85%			D					D
80%							D	
75%				Df		D		
70%	fD	fD			D+F			
65%								
60%			fD					
55%								
50%				dF				
45%								
40%	3/4 D	3/4 D	3/4 D				3/4 D	D, F, aB
35%								
30%					F+D (=HD)	D/F		
25%	HD	HD/a	HD					
20%				dF				
15%	Fdh	HD					HD	
10%								
5%	F	F	F		F	F	F	
0%				F				

D % = Daunenanteil in Prozent; D, A, NL, CH, GB, DK, I, F: Länderkürzel der erfassten europäischen Staaten;

rD = reine Daune; D = Daune; fD = fedrige Daune; HD = Halddaune;

F = Feder; Fdh = Feder daunenhaltig; Df = Daunen fedrig; D/F = Daunen und Federn;

dF = daunenhaltige Feder; D, F, aB = Daunen und Federn und andere Bestandteile

(Quelle: eigene Erhebung, Dezember 1989)

Das Schaubild vergleicht die in Deutschland, Österreich, den Niederlanden, der Schweiz, in Großbritannien, Dänemark, Italien und Frankreich geltenden Kenn-

zeichnungsregeln für Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, bevor das TC 222 gegründet wurde.

Vergleicht man die Füllungskennzeichnung „Daunen...“ (z.B. als: Daunenfüllung, Daunendecke), so sind gerade hier die eklatantesten Unterschiede in den genannten europäischen Ländern erkennbar.

Ohne auf die Unterschiede im Einzelnen einzugehen, wird nachfolgend der Aufbau der Regelungen zur Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, in den für den Normungsprozess wichtigen Ländern kurz umrissen.

Eine Kennzeichnungsnorm gab es in Italien nicht. Auf dem italienischen Markt griff man sowohl auf Kennzeichnungselemente der RAL 092 A2 (D) zurück als auch auf den damals in den USA gültigen FTC-Standard⁷⁷ oder Mischungen von beiden. Gerade auf diesem Markt bestand großer Handlungsbedarf, der erkannt wurde. Bis 1989 wurden zwar zahlreiche national gültige UNI-(Prüf-)Normen erarbeitet, eine nationale Kennzeichnungsnorm jedoch fehlte.

Unter Rückgriff auf die oben erwähnten Usancen kennzeichnete man in Italien eine Füllung mit „Daune“, wenn der Daunenteil mindestens 55 Prozent betrug. Die Begriffe „Dreivierteldaune“, „Halbdaune“ und „Feder“ wurden ähnlich zu den RAL-Bestimmungen bzw. zu der Norm in Österreich verwendet.

Diese Kennzeichnungsvorschrift war institutionell ungefestigt. Mit zunehmender Globalisierung tauchten auch in Italien in starkem Maße federn- und daunengefüllte Produkte (Bettwaren, Polsterkissen, Bekleidung) aus Importen auf, die – aus dem Tatbestand heraus, dass keine gefestigte Kennzeichnungsregel existierte – mit Phantasiekennzeichnungen angeboten werden konnten. Es gab weder eine Norm noch ein Gesetz, die dazu beigetragen hätten, das Kennzeichnungsverhalten der Marktteilnehmer zu disziplinieren.

Italienische Hersteller von federn- und daunengefüllter Bekleidung, Polstermöbeln und Bettwaren schlossen sich 1981 zu dem nationalen Verband „Assopiuma“ zu-

⁷⁷ Der FTC-Standard wurde 1999 in den USA durch neue Bestimmungen zur Kennzeichnung von daunen- und federngefüllten Artikeln, den ABFLO-Vorschriften, genannt nach den Association of Bedding and Furniture Law officials (ab 2003: IABFLO-Vorschriften International Association of Bedding and Furniture Law officials), abgelöst.

sammen, der die wirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder national und international vertreten sollte. Die 13 Gründungsmitglieder wollten mit Hilfe eines Qualitätszeichens auf die Vorteile von Füllungen mit den Naturmaterialien Federn und Daunen aufmerksam machen, verschiedene Qualitäten transparenter darstellen und Qualitätssicherung betreiben. Im Vordergrund standen dabei Standards zur Festlegung der Anforderungen an den hygienischen Zustand des Materials sowie zur Kennzeichnung seiner Zusammensetzung.

Die 13 Gründungsmitglieder des Verbandes der italienischen Bettwarenindustrie unterhalten zum Teil vollstufige Bettfedernfabriken und/oder betreiben Bettwarenfabriken. Der Schwerpunkt des Vertriebs von Fertigprodukten liegt nicht – wie beispielsweise in den deutschsprachigen Ländern – in der Herstellung von Bettwaren, sondern eher in modischen Produkten wie etwa Bekleidung und Polstermöbel. Auch in diesem Bereich steht dem europäischen Angebot eine massive Importkonkurrenz gegenüber. Allerdings war der Druck auf die italienischen Anbieter noch größer, verglichen mit den übrigen europäischen Nachbarstaaten, da kein Kennzeichnungsregulativ existierte. Um diesen Zustand zu ändern, bot sich der Weg über eine europäische Kennzeichnungsregel an.

Die Initiative der italienischen Bettfedernindustrie zur Beantragung des Normungsverfahrens ergab sich aus folgenden Gründen:

- der durch die Globalisierung vorgezeichnete Weg eines Nebeneinanders verschiedener Kennzeichnungsvorschriften führte zu Intransparenz am Markt, was die Abnehmerkreise verwirrte und verunsicherte;
- alle bisher verwendeten Kennzeichnungsregeln (z.B. RAL 092 A2) waren einseitig auf die Verwendung des Füllmaterials in Bettwaren ausgerichtet, Regeln zur Kennzeichnung etwa von Füllungen für Polsterware oder Bekleidung existierten nicht. Um Wildwuchs zu vermeiden und eine Kennzeichnungsregel zu schaffen, die auch diese Verwendungsbereiche abdeckt, bestand Handlungsbedarf.⁷⁸

Auch die italienische Bettfedernindustrie steckte in einer Verflechtungsfalle, ähnlich der in Abschnitt 2.2 geschilderten Situation der deutschen Bettfedernindustrie.

⁷⁸ Der italienische Gesetzgeber hatte bereits erste Vorbereitungen getroffen, ein Gesetz zur Kennzeichnung von Füllungen zu erlassen, die aus Federn und Daunen bestehen. Diese Initiative wurde zugunsten des europäischen Normungsverfahrens aufgegeben (vgl. hierzu auch Kapitel 6).

In Dänemark durfte der Begriff „Daune“ zur Kennzeichnung einer Füllung, bestehend aus Daunen und Federn, verwendet werden, wenn diese mehr als 50 Prozent Daunen enthielt. In Deutschland konnte eine solche Füllung als „Dreiviertel-daune“ gekennzeichnet werden. Nach dem niederländischen Gesetz musste die Ware mindestens 65 Prozent Daunen enthalten, um sie als „Daune“ kennzeichnen zu dürfen, so wie auch in Frankreich basierend auf der AFNOR NFD 90201. In Großbritannien waren 85 Prozent Daunen für die Kennzeichnung einer „Daunen-decke“ nötig. Die Schweizer Bestimmungen schrieben einen Mindestgehalt von 90 Prozent Daunen vor, wenn die Füllung als „Daunenfüllung“ gekennzeichnet wurde.

Hersteller in Dänemark, die ihre Produkte gemäß den nationalen VAREFAKTA-Bestimmungen⁷⁹ kennzeichneten, konnten hierfür die Erlaubnis bei der Geschäftsstelle des Vereins beantragen. Danach wurde der Antragsteller aufgefordert, seine Produkte durch ein neutrales Labor daraufhin prüfen zu lassen, ob sie den Anforderungen, die VAREFAKTA an sie stellte, genügten. Sofern dies der Fall war, wurde der Antragsteller als Zeichennutzer zugelassen und war zur Zahlung von Zeichennutzungsgebühren verpflichtet. Die VAREFAKTA als privates Kennzeichnungssystem wurde nach Erarbeitung der europäischen Kennzeichnungsnorm nicht zurückgezogen, sondern entsprechend der EN 12934 angepasst (Interview E2, Zeile 121-125).

In Großbritannien war die Kennzeichnung der Zusammensetzung des Füllmaterials Daunen und Federn zusammen mit den entsprechenden Definitionen und einem System zur Bestimmung der Wärmeisolation von Zudecken in zwei nationalen Normen geregelt. Die BSI-Norm PD⁸⁰ 6522: 1988 “Terms relevant for the feather industry for fillings for bedding, upholstery and other domestic articles” regelte die Begriffe (BSI PD 6522: 1988), mit denen z.B. eine Daune definiert wurde als:

“down cluster = undercoating of water-fowl characterized by a plurality of filaments emanating from either a

⁷⁹ „VAREFAKTA“ (die dänische Organisation für informative Etikettierung) ist ein privater Regelsetzer in Dänemark, der Kennzeichnungsregeln mit den Fach- und Verkehrskreisen erarbeitet und es den Herstellern – nach einer erfolgreich absolvierten Konformitätsprüfung – erlaubt, diese Kennzeichnung im Markt zu verwenden. Die DVN 2050: 2 hat den Titel: Sengetøg med fyld of dun og fjer (Bedding filled with down and feathers).

⁸⁰ BSI, 2003: “PD = Published document: These are documents which are written by a certain committee but are not standards. They are normally published quicker than a standard. These documents are normally considered as guidelines.” E-Mail BSI Business Information vom 28. Juli 03, Archiv EDFA.

- a) nucleus point or
- b) one end of a soft stem which generally is shorter than the filaments”.

Sie wurde später durch die EN 1885 „Begriffe für Federn und Daunen“ abgelöst. Zudem regelte sie die Kennzeichnung der Füllungszusammensetzung, deren europäisches Äquivalent die EN 12934 darstellt. Mit der Erarbeitung der beiden Europäischen Normen EN 1885 und EN 12934 wurde die BSI PD 6522: 1988 ersetzt.

In der Schweiz wurden in Zusammenarbeit zwischen dem Verband der schweizerischen Bettfedernfabriken und der Konsumentenvereinigung die so genannten Schweizer Feder- und Daunennormen erarbeitet, die die Basis zur Kennzeichnung von federn- und daunengefüllten Artikeln darstellten. Diese Bestimmungen wurden nicht in Zusammenarbeit mit einem Normeninstitut erstellt, sondern basierten auf einem Konsens zwischen Industrie und Konsumentenvereinigung. Die Koordination erfolgte durch den Verband der schweizerischen Bettfedernfabriken.

Nach der Verabschiedung der EN 12934 und der Übernahme in das Schweizer Normenwerk musste die nationale Regelung nicht zurückgezogen werden. Den Marktpartnern steht es frei, neben der privat erarbeiteten Schweizer Kennzeichnungsregel auch die Kennzeichnungsregeln der EN 12934 anzuwenden. Nach Auskunft Schweizer Fach- und Verkehrskreise war vorgesehen, die bisher praktizierten Schweizer Bestimmungen zu überarbeiten, um sie den europäischen anzupassen (Interview E6, Zeile 9). Diese Überarbeitung hat inzwischen stattgefunden, wobei sich die Mitglieder des Verbandes der Schweizer Bettfedernfabriken dazu verpflichtet haben, die in der EN 12934 verankerten Anforderungen an das Füllmaterial der Klasse I noch zu übertreffen.

Deutschland besaß mit der RAL 092 A2 die älteste Kennzeichnungsregel in Europa; durch die tief verwurzelte Tradition fiel es wahrscheinlich dort auch am schwersten, etwas Neues zu entwickeln. Auch heute liegt noch immer der Schwerpunkt der europäischen Bettfedernindustrie in Deutschland, was sich unter anderem in Größe und Strukturen der Interessenvertretungen widerspiegelt.

In Deutschland werden die nationalen Interessen der Hersteller von federn- und daunengefüllten Bettwaren durch den Verband der Deutschen Daunen- und Federindustrie e. V. (VDFI, 29 Mitgliedsfirmen, Stand: 2008) vertreten, die europäischen durch den Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e.

V. (EDFA, 74 Mitglieder, Stand: 2008). Neben diesen beiden Verbänden, die sich mit der deutschen bzw. europäischen Interessenvertretung beschäftigen, konzentriert sich die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel auf die Qualitätssicherung von Bettwaren, worauf im 5. Kapitel noch näher eingegangen wird.

Traditionell verwenden die Bewohner in den deutschsprachigen Gebieten Europas (Deutschland, Schweiz und Österreich) zu einem größeren Anteil federn- und daunengefüllte Bettwaren, in anderen europäischen Ländern wie Dänemark, Frankreich, Italien, Spanien usw. benutzt man überwiegend fasergefüllte, synthetische Bettwaren.

Auf dem Schweizer Markt werden zu einem weit überwiegenderen Teil federn- und daunengefüllte Produkte verkauft (ca. 70 Prozent des Absatzes von Zudecken und Kissen), der Anteil an fasergefüllten, synthetischen Produkten ist deutlich geringer. Die Schweizer Bettfedernindustrie umfasst sechs Bettfedernfabriken, die vollstufig arbeiten, fertige Bettwaren produzieren und in einem Verband der Bettfedernindustrie organisiert sind. Der Verkauf loser Ware erfolgt nur zu einem geringen Teil. Der Struktur des Marktes folgend, werden in der Schweiz nur die Interessen der Bettfedernindustrie verbandlich vertreten.

In Frankreich, Italien und den Niederlanden sind die Hersteller von Bettwaren, unabhängig davon, ob diese mit Federn und Daunen oder anderen Materialien gefüllt sind, aus wirtschaftlichen Gründen zusammen in einem Verband organisiert. In anderen europäischen Ländern (z.B. Dänemark, Spanien, Portugal, Finnland, Norwegen) gibt es keine nationalen Interessenverbände, die die Belange der Bettwarenindustrie vertreten; dort werden spontan informelle Treffen von Anbietern mit dem Ziel organisiert, sich über die augenblickliche Marktsituation auszutauschen. Die Zahl der Industriefirmen in diesen Ländern ist zu gering, um einen Geschäftsbetrieb eines nationalen Verbandes wirtschaftlich vertretbar aufrechtzuerhalten. An die Stelle der nationalen Verbände tritt der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. (EDFA), der in Bürogemeinschaft mit der deutschen Interessenvertretung der Bettfedernindustrie, dem Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI) und der Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V., ebenfalls die Interessen europäischer Firmen vertritt.

In den übrigen EU- und EFTA-Staaten (Griechenland, Portugal, Norwegen, Finnland) sind weitere vollstufige Bettfedernfabriken und Unternehmen der Bettwarenindustrie angesiedelt, wobei es sich mit zwei bis vier Betrieben pro Land um eine deutlich geringere Anzahl von Produzenten als in Deutschland handelt.

2.4 Der Reformstau in der Kennzeichnungsnormung als Politikverflechtungsfalle nationaler Akteure und der Beginn der Suche nach einer europäischen Lösung

Über das nationale italienische Normungsinstitut UNI wurde 1989 beim CEN in Brüssel beantragt, Normen für das Füllmaterial Federn und Daunen zur Verwendung in allen Artikeln zu erarbeiten. Das vorgeschlagene Aufgabengebiet umfasste insbesondere die Erarbeitung einer Norm, mit der die Kennzeichnung des Füllmaterials europaweit einheitlich geregelt werden sollte; der bis zu diesem Zeitpunkt üblichen Praxis, dass (fast) jedes europäische Land die Zusammensetzung des Füllmaterials in einer anderen Weise kennzeichnete, sollte ein Ende bereitet werden.

Die Erarbeitung und Festlegung einer neuen, für alle EU- und EFTA-Länder gültigen Norm zur Kennzeichnung von Füllungen, die aus Federn und/oder Daunen bestehen, wird in dieser Arbeit als eine Maßnahme der positiven Integration (Scharpf 1996) angesehen, wobei es zur Verabschiedung einer europäischen Norm nicht einer Zustimmung des Ministerrates bedarf,⁸¹ sondern lediglich einer gewichteten Abstimmung entsprechend der CEN-Geschäftsordnung.⁸²

Eine wesentliche Anforderung an die Ausgestaltung der zukünftigen Kennzeichnungsnorm EN 12934 wurde durch das Verbraucherreferat der Europäischen Kommission in dem erwähnten Schreiben an das TC 222⁸³ vom Februar 1991⁸⁴ formuliert; danach sollte sich „die Etikettierung der Zusammensetzung der Produkte im allgemeinen auf die Prinzipien der Wahrhaftigkeit (tatsächliche Zusammensetzung in Anbetracht der Toleranzen und notwendigen Anpassungen), der Klarheit und des leichten Verständnisses des Verbrauchers stützen, was ebenfalls aus der EU-Bestimmung auf dem Gebiet der Textilprodukte hervorgeht (insbesondere

⁸¹ Diesem Zustimmungsverfahren unterläge eine Richtlinie. Die diese Richtlinie ausfüllende Norm dagegen muss lediglich das vorgeschriebene Procedere durchlaufen, das durch die Europäische Kommission überwacht wird.

⁸² Zur Übersicht über die Stimmgewichtung der Länder siehe Kapitel 4.

⁸³ TC 222 = Technisches Komitee Nr. 222 „Federn und Daunen“. Technische Komitees werden vom Büro des CEN eingesetzt, um europäische Normen zu erarbeiten. Zur Organisation der europäischen Normung und zum Aufbau des TC siehe die Abschnitte 4.1, 4.2 und 4.3.

⁸⁴ Wie in Kapitel 6 noch gezeigt wird, wurde durch diese Vorgabe der Kommission die Policy hierarchisch gesteuert, wobei es mit Hilfe des Wechsels von der formellen Normungsebene in die Ebene eines Wirtschaftsverbandes (EDFA) in vielen Fällen gelang, Verflechtungsfälle zu überwinden und Wege aus Verhandlungssackgassen zu finden.

der Textilkennzeichnungsrichtlinie 71/307/CEE und nachfolgender Abänderungen), die im übrigen direkt auf die textilen Umhüllungen der Bettwaren angewendet wird“ (deutsche Übersetzung eines Abschnitts des genannten Schreibens). Die Kommission gab den Anstoß, dass die Kennzeichnung der Zusammensetzung des Füllmaterials in Prozent Daunen und Prozent Federn nach den gleichen Prinzipien erarbeitet wurde, wie sie den Textilkennzeichnungsrichtlinien zugrunde liegen. Die Zusammensetzung der Gewebe, mit denen die federn- und daunengefüllten Bettwaren umhüllt sind, wird bereits entsprechend dieser Richtlinie angegeben. Auf das federn- und daunengefüllte Produkt ist die Textilkennzeichnungsrichtlinie dagegen nicht anwendbar, da das Textilkennzeichnungsgesetz vom 14. August 1986 (BGBl. I: 1285), das aus der oben genannten Textilkennzeichnungsrichtlinie abgeleitet wurde, nur für Textilerzeugnisse gilt. Textilerzeugnisse jedoch müssen gemäß § 2 (1) zu mindestens achtzig vom Hundert ihres Gewichts aus textilen Rohstoffen hergestellt sein. Dies trifft bei handelsüblichen federn- und daunengefüllten Bettwaren nicht zu. Federn- und daunengefüllten Produkte waren durch das Textilkennzeichnungsgesetz nicht erfasst, deshalb musste eine gesonderte Regelung gefunden werden. Die Aufgabe, diese Regelungslücke zu schließen, wurde von der Kommission an das CEN delegiert.

2.5 Kurzüberblick zur historischen Genese des Normungsprozesses von 1989 bis 1999

Im Folgenden wird die historische Genese des analysierten Normungsprozesses dargelegt, die einen ersten Eindruck über den Verlauf der Konsensverhandlungen in den vertikalen und horizontalen Strukturen und auf den verschiedenen Ebenen vermittelt. Auf diese Darstellung der historischen Genese wird nach Erläuterung der theoretischen Analyseinstrumente und des institutionellen Rahmens in der Analyse der Kapitel 3 sowie in den Kapiteln 5 und 6 zurückgegriffen, denn sie bildet den Leitfaden für die folgende Analyse. In dieser kurzen historischen Beschreibung werden bereits die erst später, im Abschnitt 4.1.1.5, dargestellten Phasen der Normungsarbeit einbezogen, die gut in die Systematik der Phasen des Policy-Zyklus von Windhoff-Héritier (1987) eingeordnet werden können. Eine ausführliche Darstellung des Prozessverlaufs erfolgt in Kapitel 6.

Nachdem das Policy-Problem erkannt wurde, ist die Phase der Problemdefinition abgeschlossen. Die nächste Phase befasst sich mit der Agenda-Gestaltung, hier die Antragsphase; das politische Problem kommt jetzt auf die Tagesordnung und wird behandelt (Politikimplementation). Die Politikimplementation erfolgt in den Normungsphasen der Sekretariatsgründung und der Facharbeit. Mit der Veröffentlichung der Norm ist die Implementationsphase beendet.

In dieser Arbeit steht die Analyse der Politikimplementation im Vordergrund, die sich aus den Normungsphasen der Sekretariatsgründung und der Facharbeit zusammensetzt.

Die praktische Normungsarbeit begann Anfang 1989, als das italienische Normungsinstitut (UNI) auf Veranlassung des Assopiuma am 21.4.1989 beim Zentralsekretariat des CEN in Brüssel die Normung des Füllmaterials Federn und Dauern zur Verwendung in allen Artikeln⁸⁵ beantragte; darüber hinaus reichte die UNI ein Gesuch ein, mit der Leitung des Projekts beauftragt zu werden. Sie bewarb sich um die Übernahme des Sekretariats. Mit der Bereitschaft, ein Sekretariat zu führen, werden eine Reihe von formellen, sachlichen und finanziellen Verpflich-

⁸⁵ CEN, 1989: CEN Form A - Proposal for a new project N 756, Archiv VDFI.

tungen⁸⁶ übernommen, um die Arbeit entsprechend den institutionellen Vorgaben zu erledigen. Allerdings erwächst der sekretariatsführenden Nation auch ein strategischer Vorteil, da das Verfahren entsprechend den Präferenzen der Hauptakteure gelenkt werden kann, z.B. über eine zeitlich geschickte Platzierung von Eingaben, die personelle Besetzung von Schlüsselpositionen etc. Auf den aus der Sekretariatsführung heraus entstehenden Zuwachs an institutioneller Macht wird an anderer Stelle (Kapitel 5) noch eingegangen.

Die Verteilung der Sekretariate an die Normungsinstitute der EU- und EFTA-Länder wird durch das CEN BT in Brüssel vorgenommen. Sie erfolgt nach dem politischen Kriterium, wie stark der Antragsteller bereits in die Betreuung anderer europäischer Normungsprojekte eingebunden ist. Zum Zeitpunkt der Antragstellung 1989 betreute Italien relativ wenige CEN-Projekte und hatte deshalb die besten Chancen, den Zuschlag für das TC „Federn und Daunen“ zu erhalten. Obwohl die Beauftragung Italiens aus diesen politischen Gründen nachvollziehbar und absehbar war, löste sie in Fachkreisen Irritationen aus, vor allem in Deutschland. Das einstige „Mutterland der Feder“, das im europäischen Kontext noch immer über den größten Markt und über einen starken Fachverband mit den meisten Mitgliedern der Bettfedernindustrie verfügte, sah sich benachteiligt.⁸⁷ Diese Ausgangsposition schlug sich in der Art und Weise der Interaktionen nieder, die zu Konflikten während der ersten drei Jahre führten. Darüber hinaus entstanden weitere Konflikte aus mangelnder Wahrnehmung und Berücksichtigung von Interessen der Akteure und durch inneritalienische Dissonanzen sowie – gegen Ende des Entscheidungsprozesses – wegen fachlicher Differenzen. Wie diese Faktoren die Arbeit des TCs beeinflussten, wird in den Kapiteln 5 und 6 dargestellt.

⁸⁶ Laut Aussage der Sprecherin der italienischen Delegation waren mit der Sekretariatsführung jährliche Kosten von ca. 20.000 € verbunden. Diese Aufwendungen mussten von der italienischen Bettfedernindustrie an die italienische Normungsorganisation UNI erstattet werden. Die Vorteile, die in der Übernahme eines Sekretariats gesehen wurden, wurden in diesem Projekt überbewertet und sehr teuer bezahlt; schon die über 10-jährige Projektdauer und die z. T. kleinkarierten Diskussionen und formell überfrachteten Sitzungen sind wichtige Indizien dafür. Mehr Offenheit verbunden mit der Bereitschaft, sich intensivst über die verhandlungstechnischen Besonderheiten der europäischen Normungsarbeit zu informieren, hätten Konsensfähigkeit und Konsensbereitschaft innerhalb der Akteure wesentlich erhöht.

⁸⁷ Die Zahl der in Italien ansässigen Bettfedernfabriken (5) war im Vergleich zu der Anzahl der deutschen Betriebe (30) gering. Die Marktmacht der deutschen Industrie war wesentlich höher. Durch die Beantragung der europäischen Normung erwuchs Italien zwar kein Zuwachs an wirtschaftlicher, wohl aber an institutioneller Macht, was sich aus den Gestaltungsmöglichkeiten des Normungsverfahrens heraus ergab.

Auch Deutschland hatte geplant, das Sekretariat des TC 222 zu führen. Da es sich abzeichnete, dass diese Bewerbung angesichts der bereits dargestellten politischen Entscheidungskriterien „bisherige Einbindung in andere CEN-Sekretariate“ chancenlos bleiben würde, nahm die deutsche Delegation Abstand von ihrem Vorhaben und entschied sich, zur Führung des TC-Sekretariats Italien vorzuschlagen und den italienischen Normungsantrag um ein weiteres Normungsprojekt, die Normung von federn- und daunengefüllten Bettwaren, zu ergänzen. In enger Abstimmung mit dem Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie (VDFI) beantragte das DIN, die „Normung von federn- und daunengefüllten Bettwaren“ europäisch in Angriff zu nehmen; dem Normungsantrag war die Bewerbung des DIN beigefügt, das Sekretariat zur Leitung des zweiten Projekts zu übernehmen. Die Begründung des Projekts “Beddings filled with feather and down as a bedding system” lautete:

“Standardization in this range is necessary since neither on the international nor on European level uniform standards for the processing, definition and testing for beddings filled with feather and down exists.”⁸⁸

Das CEN-Zentralsekretariat versah die beiden, 1989 eingereichten Normungsanträge mit Projektnummern. Es vergab die Projekt-Nr. CEN N 756 für den Antrag der UNI und CEN N 784 für den Antrag des DIN und ließ im Herbst 1989 die CEN-Mitglieder (EU- und EFTA-Mitglieder) im schriftlichen Verfahren darüber abstimmen, ob eine Bearbeitung befürwortet wurde.

Zum durch die UNI eingereichten Projekt CEN N 756 “Feather material for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting“ bekundeten Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Island, Italien, Norwegen, Schweden, Schweiz und UK ihre Zustimmung, die ebenfalls an einer aktiven Mitarbeit interessiert waren. Zur Sekretariatsübernahme wurde mehrheitlich die UNI vorgeschlagen.

⁸⁸ DIN 1989: Proposal for a new project Antrag N 784, Form A, 26.7.1989, Archiv VDFI.

Tabelle 6: *Voting result on CEN N 756 Circulated 1989-07-26 (schriftliche Umfrage des CEN BT), Title: Feather materials for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting*

CEN Member Countries	We agree with the study	
	Y	N
Austria		X
Belgium	X	
Denmark	X	
Finland	X	
France	X	
Germany	X	
Greece	X	
Iceland	X	
Ireland	X	
Italy	X	
Luxembourg	-	
Netherlands	-	
Norway	X	
Portugal	-	
Spain	-	
Sweden	X	
Switzerland	X	
United Kingdom	X	
Total	13 / (18)	

(Quelle: Resolution BT 294 / 1989)⁸⁹

⁸⁹ CEN, 1989: BT resolution 294/1989 covering the setting up of CEN TC 222 „Feather and related materials“ vom 28.11.1989, Anlage eines Schreibens des DIN an den EDFA, Archiv VDFI.

Die Länder Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien beteiligten sich nicht an der Abstimmung (Anlage zur Resolution BT 294 / 1989).

Aufgrund des Interesses der CEN-Mitglieder, abgeleitet aus dem Mehrheitsvotum (13 Nationen der befragten 18 stimmten dem Projekt zu), entschied das CEN BT, die Anträge weiterzuverfolgen und ein Sekretariat zu gründen.

Aus dem Kreis der Länder, die sich an der Abstimmung zu CEN N 756 beteiligten, lehnte nur Österreich das Normungsprojekt ab, arbeitete jedoch später aktiv mit. Norwegen stimmte dem Projekt zwar zu, beteiligte sich jedoch nicht aktiv an der Ausschussarbeit. Die Niederlande nahmen eine Sonderstellung ein. Sie äußerten sich zwar nicht in dieser CEN-Umfrage, arbeiteten später jedoch im TC zeitweise direkt (als Ländervertreter), zeitweise nur indirekt (über eine Mitgliedschaft in EDFA) mit. Portugal, Spanien und Luxemburg haben sich im Berichtszeitraum nicht an der Normungsarbeit im TC 222 beteiligt, die Ergebnisse werden in diesen Ländern jedoch umgesetzt.

Die Abstimmungsergebnisse zum durch das DIN eingereichten Projekt CEN N 784 "Standardization of all kinds of bedding, filled with feathers and down, e.g. quilts, pillows, concerning their definition, processing and testing" ergaben folgendes Bild:

Die Länder Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, UK stimmten dem Projekt zu (13 Ja-Stimmen), nur Italien lehnte das Normungsprojekt ab. Ihre aktive Mitarbeit im TC boten Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Schweden, Schweiz und UK an. Italien lehnte das Projekt zwar ab, bot aber für den Fall, dass sich eine Mehrheit zugunsten des Projektes aussprechen würde, an, sich ebenfalls zu beteiligen.

Nach Auswertung der Umfrage zu den beiden beantragten Normungsprojekten wurde durch das CEN BT mit der Resolution BT 294 / 1989 beschlossen, die Normungsanträge N 756 und N 784 in einem neu zu gründenden TC 222 zusammenzufassen.⁹⁰ Die Umfrage war abgeschlossen, das Sekretariat des TC 222 wurde gegründet und die UNI wurde mit der Sekretariatsführung beauftragt. Jetzt musste

⁹⁰ CEN, 1989: BT resolution 294/1989 covering the setting up of CEN TC 222 „Feather and related materials“ vom 28.11.1989, Anlage eines Schreibens des DIN an den EDFA, Archiv VDFI.

die UNI die Normungsinstitute der EU- und EFTA-Staaten auffordern, Delegierte zu benennen, die zu einer Gründungssitzung des TC zusammenkommen sollten.

Alle CEN-Mitglieder können in einem TC mitarbeiten. Mitglieder (Normungsinstitute), die interessiert sind, in einem TC mitzuarbeiten, sollten ihre Delegierten entsenden, die sich möglichst von Anfang bis zum Ende an der Arbeit beteiligen. Neben den CEN-Mitgliedern können auch Organisationen, zu denen Verbindungen auf der Fachebene bestehen, als Beobachter in die Arbeit des TC eingebunden werden (Liaison member). Von dieser Möglichkeit machten die Kommission der Europäischen Gemeinschaft und der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. (EDFA) Gebrauch.⁹¹

Die eigentliche Facharbeit begann im Januar 1990 mit der Einladung zur ersten Sitzung des TC 222 und endete 1999 mit der formellen Abstimmung und der Veröffentlichung der EN 12934 durch die nationalen Normungsinstitute.⁹²

Die erste Sitzung des TC 222 fand am 26. und 27. April 1990 in Mailand statt. Die Teilnahme an dieser Sitzung hatte allen CEN-Mitgliedern offen gestanden; anwesend waren ehrenamtliche nationale Delegierte der Normungsinstitute aus Österreich, Finnland, Italien, Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden, Dänemark, der Schweiz, Frankreich sowie hauptamtliche Repräsentanten der UNI, des EDFA, der Kommission und ein Repräsentant des CEN. Mit der Teilnahme an der Gründungssitzung bekundeten diese korporativen und kollektiven Akteure ihr Interesse daran, ihre Ziele und Vorstellungen so zu verknüpfen, dass sie gemeinsam die Normungsprojekte durchführen konnten.

Das Akteursnetzwerk konstituierte sich. Jedoch bauten sich bereits vor der ersten Sitzung Konflikte auf, die sich im Laufe der Sitzung entluden. Die Dissonanzen zwischen den Sitzungsteilnehmern gingen nicht nur auf die Tatsache zurück, dass

⁹¹ „Vertreter von Gremien wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, das EFTA-Sekretariat und andere internationale oder europäische Organisationen mit besonderem Interesse an der Arbeit dürfen ... an Sitzungen des Technischen Komitees als Beobachter und ohne Stimmrecht teilnehmen“ (CEN-Geschäftsordnung [Juni 1990], 2.3.5, in: *DIN 2001: 405*).

⁹² Die spätere EN 12934 wurde in den europäischen Normungsgremien des TC 222, der WG (Working Group/Arbeitsgruppe) 1 und den Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 formuliert und diskutiert; die Vorbereitung dieser Sitzungen erfolgte in den nationalen Spiegelausschüssen und den Verbänden der betroffenen Fach- und Verkehrskreise. Diese Akteure werden im Laufe dieser Arbeit noch vorgestellt.

Italien (und nicht Deutschland, das sich innerhalb Europas in der Führungsrolle sah) die Initiative zur europäischen Normung ergriff, sondern wurden zusätzlich durch die disharmonische Stimmung aufgrund der inneritalienischen Konkurrenzsituation und einer zu einseitigen Verbandspolitik des EDFA verstärkt. Die Politik des EDFA war zu Beginn des Normungsverfahrens durch eine einseitige, mangelhafte Wahrnehmung der Interessen beider italienischer Lager geprägt, denn im EDFA arbeitete 1989 nur eins der beiden italienischen Lager mit. Der EDFA hat sich erst im Laufe des Normungsprozesses aus seiner anfangs einseitigen Haltung zu einem Vermittler auf übergeordneter Ebene entwickelt und erst später beide Sichtweisen in seine Arbeit einbezogen.⁹³ Die schlechte Stimmung wurde darüber hinaus durch eine kurzfristige Terminverschiebung verstärkt, in der manche Teilnehmer einen taktischen Versuch des italienischen Sekretariats hineininterpretierten, den Teilnehmerkreis der Gründungssitzung des TC stark zu begrenzen, um die Entscheidungsfindung im Interesse des Antragstellers zu vereinfachen.⁹⁴ Nach Umplanungen konnte schlussendlich dennoch eine große Zahl von Delegierten der nationalen Normungsinstitute an der Gründungssitzung des TC 222 teilnehmen.⁹⁵

Aufgabe der Gründungssitzung war es, den Titel und das Aufgabengebiet des TCs zu definieren, den Vorsitzenden zu wählen und die Arbeit zu strukturieren. Durch die Teilnahme eines Vertreters des CEN BT und der Europäischen Kommission wurde den nationalen Delegierten das Interesse der Europäischen Kommission an der Arbeit des TC, allem voran an der Erarbeitung einer Norm zur Kennzeichnung des Füllmaterials, demonstriert.

⁹³ Die Interessen der italienischen Bettfedernindustrie waren zum damaligen Zeitpunkt gespalten. Eine maßgebliche italienische Bettfedernfabrik engagierte sich stark im EDFA, jedoch nicht in dem 1981 gegründeten italienischen Verband. Sie nahm eine Sonderstellung im Vergleich der übrigen Bettfedern- und Bettwarenfabriken ein, die nicht im EDFA, sondern im nationalen italienischen Verband Assopiuma organisiert waren. Diese internen nationalen Konflikte überschatteten in der Anfangszeit die Arbeit des TC 222.

⁹⁴ Der Termin zur ersten Sitzung wurde bekannt gegeben und danach – ohne die Angabe von Gründen – kurzfristig geändert. Der neue Termin überschneidet sich mit dem – langfristig vorausgeplanten – Datum von Jahreshauptversammlungen von VDFI und EDFA. Damit wäre eine Teilnahme der VDFI- und EDFA-Delegierten an der TC-Sitzung nicht möglich gewesen. Deshalb mussten die VDFI- und EDFA-Sitzungen ebenfalls verschoben werden, um allen Delegierten die Teilnahme an der Gründungssitzung des TC 222 zu ermöglichen.

⁹⁵ Eine eingehende Schilderung des Verlaufs der Normungsarbeit erfolgt in Kapitel 6.

Erwartungsgemäß verlief die Gründungssitzung sehr konfliktreich. Aus dem Ergebnisvermerk der Sitzung ist ersichtlich, dass sich im Sitzungsverlauf die zum Teil erheblichen Meinungsverschiedenheiten entluden:

“The German delegation asked to extend the title proposed by the secretariat in order to include bedding items, as it was indicated in Form A CEN. N. 784 drafted by DIN. The German delegation was against the Italian request to extend the field of activity to clothing and furniture (upholstered furniture) too by stating that the German consumer, as well as the ones from the other Northern European countries, could identify feather and down as filling material for bedding items. They were even surprised that Italy (UNI) had requested the Secretariat to CEN. ..., the Head of the Italian delegation, pointed out that there was nothing to be surprised at, because Italy has produced several standards covering feather and down and so it was the right position to request the Secretariat of this Technical Committee.”⁹⁶

Die Betreuung eines europäischen Normungsprojekts für Federn und Daunens durch Italien erregte in Nord- und Westeuropa großes Aufsehen. Mangelnde Kommunikation und die daraus resultierende Intransparenz über die Motivation Italiens, ein solches Projekt betreuen zu wollen, veranlasste manchen Delegierten zu der Annahme, dass Assopiuma daran gelegen sei, Regeln für den Markt von federn- und daunengefüllten Bettwaren zu erarbeiten, die den in Italien üblichen Marktansätzen entsprechen. Tatsächlich aber kam es dem italienischen Verband Assopiuma gerade nicht darauf an, Regeln für den Bettwarenssektor zu erarbeiten, denn er interessierte sich primär für Regeln zur Kennzeichnung von Federn und Daunens unabhängig davon, in welche Artikel diese später verfüllt werden.⁹⁷

Während der ersten TC-Sitzung konnte keine Einigung über den Titel des TC 222 und dessen Aufgabenbereich erzielt werden. Das konfliktgeladene Verhandlungsklima wurde im Ergebnisvermerk wiedergegeben:

“The Swiss delegate remarked that it was not possible to proceed with defining the scope, if the title had not been unanimously agreed and therefore he proposed to adjourn the meeting and to postpone the discussion to the next one. Mr ... invited the Swiss delegate to be more willing to solve the problems in a cooperation spirit that is the characterizing CEN activity.”⁹⁸

Die erste, formell organisierte Sitzung des TC 222 auf europäischer Ebene kam zu keinem Ergebnis. Die Akteure befanden sich erneut in einer Verflechtungsfalle, die

⁹⁶ CEN, 1990: First Meeting of CEN TC 222 on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN TC 222 N. 9: 2, Draft Report, Archiv VDFI.

⁹⁷ Die nord- und westeuropäischen Länder hatten großes Interesse an der Normung des Füllmaterials und der Bettwaren, weniger an Schlafsäcken und Bekleidung (Interview A2, Zeile 346-349).

⁹⁸ CEN, 1990: First Meeting of CEN TC 222 on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN/TC 222 N. 9: 6, Draft Report, Archiv VDFI.

erst durch einen Wechsel der Verhandlungsebene von der europäischen Ebene des TC 222 zur europäischen Ebene des EDFA aufgelöst werden konnte.

Die auf beiden Seiten zu beobachtende Ignoranz in Form der mangelnden Wahrnehmung der Interessen der anderen konnte später, im Laufe des Entscheidungsprozesses, nach intensiver Zusammenarbeit in verschiedenen Gremien abgebaut werden.

Das grundlegende Missverständnis zwischen der italienischen Delegation und denen der nord- und westeuropäischen Länder bestand darin, dass zu Beginn des Normungsprozesses nicht transparent kommuniziert wurde, dass es der italienischen Delegation nicht darauf ankam, einseitig das Thema „Bettwaren“ im Normungsprozess voranzutreiben – ihr Hauptinteresse bestand darin eine europäischen Regelung zur Kennzeichnung von Federn und Daunern zu schaffen, die für alle Verwendungsbereiche Gültigkeit besitzt.⁹⁹ Auch der EDFA hatte diesen Tatbestand zunächst nicht erkannt. Da nur eine italienische Firma im EDFA mitarbeitete, die nicht im nationalen Verband Assopiuma organisiert war, und innerhalb des EDFA die territorialen Interessen dieses italienischen Mitglieds stark gewichtet wurden, erfolgte keine adäquate Wahrnehmung beider italienischer Interessenslagen (Interview A5, Zeile 52-59). Dies konnte jedoch recht bald korrigiert werden, was auch eine Änderung der Verbandspolitik des EDFA nach sich zog. Er korrigierte seine einseitige Positionierung zu den inneritalienischen Divergenzen und begann eine Gesprächsplattform aufzubauen, um eine offene, explizite Formulierung der verschiedenen Interessenslagen zu fördern. Angesichts seiner Mitgliederstruktur und der großen Bedeutung des Normungsthemas für die dort organisierten Mitglieder stellte der EDFA seine Verbandsressourcen für das bevorstehende Normungsprojekt vollständig zur Verfügung.¹⁰⁰ Die Grundidee, eine gemeinsame Kennzeichnungsvorschrift für Europa auszuarbeiten, war nicht neu. Neu war nur, dass eine solche Vorschrift unter Einbindung der Europäischen Kommission und des CEN erfolgen sollte. Damit betraten alle Akteure, auch der EDFA, Neuland; daraus erwuchs für die einbezogenen Akteure jedoch auch eine

⁹⁹ Ein weiterer Interessenschwerpunkt des italienischen Verbandes Assopiuma, der das Normungsverfahren über die nationale italienische Normungsorganisation UNI beantragte, lag in der Verankerung von Anforderungen an die Hygiene und Sauberkeit von fertig bearbeitetem Füllmaterial, der späteren EN 12935. Der Prozess zur Bearbeitung dieser Norm wird hier nicht berücksichtigt.

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 6.1.

Chance der Profilierung, wozu auch der EDFA beitragen sollte. Die Delegierten wollten sich einen Ausweg offenhalten, um sich – zumindest teilweise – der als unangenehm empfundenen hierarchischen Autoritätsstruktur der Kommission und des CEN zu entledigen und die Gelegenheit zu erhalten, sich auf europäischer Verbandsebene in einer vertrauten Atmosphäre offen über nationale Präferenzen und Interessenslagen auszutauschen und in diesem Rahmen nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Von den Möglichkeiten, zwischen den europäischen Diskussionsebenen des EDFA und den Ebenen des TC 222, der WG 1 oder der beiden Ad-hoc-Gruppen zu wechseln, wurde mehrmals Gebrauch gemacht, erstmals bereits nach der ergebnislosen Gründungssitzung des TC 222. Als absehbar war, dass kein Konsens über den Titel und den Aufgabenbereich des TC 222 erzielt werden konnte, wurde beschlossen, die Beratungen ohne die Vertreter des CEN und der Europäischen Kommission auf der Ebene des EDFA fortzusetzen.¹⁰¹ Während dieser informellen Besprechung kam es zu einer Konsenslösung über die Formulierung des Titels und des Aufgabenbereichs des TC 222. Der Titel lautete:

„Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel, sowie Fertigartikel gefüllt mit Federn und Daunen“¹⁰²

Der gefundene, informelle Konsens musste noch auf die formelle Normungsebene¹⁰³ überführt und bestätigt werden. Die Ergebnisse der informellen Besprechung wurden der UNI übermittelt und durch das italienische Sekretariat des TC 222 als Vorbereitung zur zweiten Sitzung des CEN TC 222 am 17. und 18. September 1990 verteilt,¹⁰⁴ um die Teilnehmer über die Lösungsvorschläge zu informieren, die auf der informellen EDFA-Sitzung ausgearbeitet wurden. Der vorge-

¹⁰¹ Die Stimmung während der Gründungssitzung des TC 222 war gereizt, die Delegierten waren unsicher, was auf sie zukommen würde. Die ausführlichen, oft als langweilig empfundenen Monologe der Vertreter des CEN und der UNI belasteten das Sitzungsklima zusätzlich. Die Delegierten empfanden dieses „Hineinpressen in eine institutionelle Struktur und die hierarchische Steuerung des Verfahrens durch die Kommission und das CEN“ als zwanghaft. Der ausgeübte Druck der „hierarchischen Führung“ wurde mit „äußerst unangenehm“ kommentiert. Selbst beim Initiator des Normungsverfahren, der italienischen Delegation, verursachte das dirigistische Vorgehen des Vertreters der Europäischen Kommission, der das italienische Vorgehen positiv kommentierte und seitens der EU befürwortete, einen negativen Beigeschmack, so dass sich auch Italien für einen freien Meinungsaustausch „ohne die Offiziellen aus Brüssel“ aussprach (u.a. Interview E2: 100-106, A2: 283-295).

¹⁰² UNI, 1990: Mitteilung 2-8690120 vom 28.5.1990, Ergebnisbericht des „Informal Meeting“ held on May, 16, 1990 in Wiesbaden, Telefax, Archiv VDFI.

¹⁰³ In das europäische Netzwerk des TC 222 und die nationalen Netzwerke, z.B. den Spiegelausschuss.

¹⁰⁴ UNI, 1990: Mitteilung 2-8690120 vom 28.5.1990, Ergebnisbericht des „Informal Meeting“ held on May, 16, 1990 in Wiesbaden, Telefax, Archiv VDFI.

legte Lösungsvorschlag wurde während der 2. Sitzung des TC 222 vorgestellt und verabschiedet. Darüber hinaus einigte man sich auf die Aufteilung der Arbeit des CEN TC 222 in drei Arbeitsgruppen (WG 1, WG 2 und WG 3).¹⁰⁵

Die WG 1 beschäftigte sich mit der Erarbeitung von Normen (Prüf- und Anforderungsnormen), das Füllmaterial an sich betreffend. Die WG 2 beschränkte ihre Normungsarbeit auf Bettwaren und die WG 3 die ihrige auf sonstige Fertigartikel, z.B. Bekleidung, Schlafsäcke.

Der EDFA wurde formell als Liaison member in die Arbeit des TC 222 integriert und hatte somit direkten Zugang zu allen Dokumenten des TC; er konnte an den Sitzungen teilnehmen und mitarbeiten, war allerdings nicht stimmberechtigt. Über den EDFA konnten weite Kreise der europäischen Bettfedernindustrie in den Verlauf des Normungsverfahrens einbezogen werden, auch wenn sich diese nicht direkt durch ihre Delegierten an der Arbeit des TC 222 beteiligten. Die Verbände waren als kollektive Akteure von Anfang an entweder über ihre Repräsentanten, die als Delegierte des TCs, der WGs oder der Ad-hoc-Gruppen mitarbeiteten, in den Normungsprozess eingebunden oder durch Beratungen über Normungsthemen auf Verbandsebene stark an den konsensualen Entscheidungen der europäischen Normungsgremien beteiligt.

Ihren Führungsanspruch in der Arbeit des TC 222 unterstrich die Kommission im Februar 1991 durch ein an das TC 222 gerichtetes Schreiben, mit dem sowohl ihre Vorstellungen über die Ziele der Arbeit des TC 222 genau dargelegt wurden als auch angekündigt wurde, dass sich zur Regelung des Kennzeichnungswesens zurzeit gerade eine Richtlinie in Vorbereitung befinde.¹⁰⁶ Den Präferenzen der Europäischen Kommission musste das TC 222 oberste Priorität einräumen; die Arbeitsgruppe 1 (WG 1) musste diese Zielsetzungen in ihrem Arbeitsprogramm entsprechend berücksichtigen.

Die WG 1 tagte zum ersten Mal am 3. und 4. April 1991 unter der Führung Italiens; die Delegationen aus Italien, der Schweiz, Österreich, Frankreich, Großbritannien,

¹⁰⁵ CEN, 1990: CEN TC 222 second meeting held on September 17 and 18, 1990 in Bruxelles, CEN/TC 222 N.21: 2f, Draft Report, Archiv VDFI.

¹⁰⁶ Europäische Kommission, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des CEN TC 222 (CEN TC 222 N 24) über die Zielsetzung der Normung im TC 222, Brief vom 4. Februar 1991, Archiv VDFI.

Schweden, den Niederlanden, Deutschland, darüber hinaus ein Repräsentant der Kommission und EDFA als Liaison-Mitglied waren anwesend. Der Ausschuss konstituierte sich und beschloss ein Arbeitsprogramm, bestehend aus 17 Punkten, das die Erarbeitung einer Terminologie-Norm, verschiedener Prüfnormen sowie der Kennzeichnungsnorm von Daunen und Federn, der späteren EN 12934, umfasste.¹⁰⁷

Um das umfangreiche Arbeitsprogramm zu bewältigen, einigte man sich nach langen und schwierigen Diskussionen darauf, vier Ad-hoc-Gruppen einzurichten. Die Themen Kennzeichnung von Federn und Daunen sowie Zusammensetzung des Füllmaterials wurden durch die Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 betreut.

Bedingt durch Überlappungen im Aufgabenbereich der Gruppe 1 und Gruppe 4 und daraus folgende Missverständnisse in der Aufgabenverteilung entstanden weitere Dissonanzen zwischen den Akteuren. Zu einem offenen Konflikt zwischen den beiden Gruppen 1 und 4 kam es, als die Ad-hoc-Gruppe 4 einen Entwurf zur Kennzeichnungsnorm erstellte, der durch das italienische Sekretariat der WG 1 nicht auf die Agenda der nächsten Beratungen der WG 1 gesetzt wurde, da er nicht den durch die hierarchische Steuerung formulierten Ziele entspräche. Da die „Schlüsselsekretariate“ zur Erstellung der EN 12934, das Sekretariat des TC 222, der WG 1 und der Ad-hoc-Gruppe 1, durch Italien betreut wurden, konnte über diesen institutionellen Hebel vermieden werden, dass den Delegierten der WG 1 eine Vorlage übermittelt wurde, die nicht zuvor durch das italienische Sekretariat gesichtet und für zustimmenswert befunden wurde. Das Festhalten des Dokuments unter Rückgriff auf die institutionellen Regeln und unter Berufung auf die durch die hierarchische Steuerung übertragenen Vollmachten endete erneut in einer Verflechtungsfalle; die Kennzeichnungsnorm wurde in die Tagesordnung der 4. Sitzung der WG 1 im September nicht aufgenommen; zuerst musste auf der Ebene der Ad-hoc-Gruppen eine diskussionsfähige Vorlage erstellt worden sein.

Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 wurden während eines Treffens am 3. November 1992 in Zürich, erneut organisiert durch den EDFA, beigelegt; die auf der EDFA-Ebene gefundene Kompromisslösung über die

¹⁰⁷ CEN, 1991: CEN TC 222/WG 1 N. 10 vom 23.4.1991: Draft Resolution staken at CEN TC 222/WG 1 first meeting held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan, Archiv VDFI.

Arbeit dieser beiden Ad-hoc-Gruppen wurde mit den Experten der WG 1 beraten und einstimmig genehmigt.¹⁰⁸

Auch diese Verflechtungsfälle auf europäischer Ebene wurde durch die Einbeziehung von EDFA gelöst. Die am 3. November 1992 gefundene Konsenslösung bildete die Basis der Arbeit für das der Ad-hoc-Gruppe übergeordnete Gremium, die WG 1. Der Grundkonsens war gefunden, das Sekretariat der WG 1 übernahm die Koordination der weiteren Sacharbeit.

Über den folgenden Titel und Anwendungsbereich konnte ein einstimmiger Konsens erzielt werden. Der Titel der Kennzeichnungsnorm wurde beschlossen als:

“Composition Labelling of processed feathers and down for use as filling material in all articles.”¹⁰⁹

Für den Anwendungsbereich einigte man sich auf:

“This document stipulates the provisions governing the labelling of feathers and down and all articles, filled with feathers and down.”¹¹⁰

Die Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm wurde bis Ende 1992 nur auf den Ebenen der WG und der Ad-hoc-Gruppen besprochen. Anfang 1993 löste das Sekretariat der WG 1 die Ad-hoc-Gruppen auf, die Diskussion über die EN 12934 wurde – bis zur Verabschiedung eines Normentwurfs – auf der Ebene der WG geführt. Die WG 1 arbeitete 1993 und 1994 an einem Entwurf zur EN 12934. Diese Verhandlungen kamen nur sehr zäh voran. Diese Schwierigkeiten waren nicht durch die mehrdimensionalen Verhandlungen im institutionellen Kontext bedingt, sondern beruhten z.B. auf mangelnder Konsensbereitschaft der beteiligten Akteure, bedingt durch Konkurrenzsituationen, taktische Überlegungen oder sachliche Differenzen; die Akteure manövrierten sich zum Teil in Verhandlungssackgassen, aus denen sie sich schlussendlich wieder befreien konnten. Die Experten der WG 1 tagten während dieser Zeit auf WG-Ebene siebenmal, im deutschen Spiegelausschuss zweimal; die nationalen und internationalen Fachgremien der betroffenen Fach- und Verkehrskreise – allem voran der Industrie – waren während dieser Zeit fast ununterbrochen mit der Kennzeichnungsnorm befasst. Die Eckpunkte der

¹⁰⁸ CEN, 1992: CEN TC 222/WG1 N.48 vom 30.9.1992, CEN TC 222/WG 1 Fourth Meeting held on September 16th and 17th, 1992, in Paris, Draft Report, Archiv VDFI.

¹⁰⁹ CEN, 1992: CEN TC 222/WG1 N 50, Sitzung der Ad-hoc-Gruppe 1 am 3.11.1992 in Dietikon bei Zürich, Ergebnisvermerk: 2, Archiv VDFI.

¹¹⁰ Ebenda.

Norm wurden mit Verbandsmitgliedern (horizontal) sowie den Repräsentanten der Verbraucherverbände und des Handels (vertikal) beraten und abgestimmt, um die Auswirkungen der europäischen Vorschläge auf den nationalen Markt zu prüfen. Das nationale Feedback wurde in die Sitzungen der nationalen und der europäischen Arbeitsgruppen eingebracht. In dieser Phase der intensiven Facharbeit von 1993 bis 1994 wurden ausschließlich Experten und die von ihnen vertretenen Organisationen in die Diskussion einbezogen. Die hierarchische Steuerung durch die Kommission trat, nachdem das Agenda-Setting abgeschlossen war und die Arbeit an den hierarchischen Vorgaben der Kommission ausgerichtet war, in den Hintergrund.

Im November 1994 wurde ein durch die WG 1 verfasster Entwurf der Kennzeichnungsnorm mehrheitlich verabschiedet und gegen das Votum Italiens, das sachliche Gründe für die Ablehnung dieses Vorschlags vortrug, zur Beratung und Beschlussfassung an das TC 222 weitergeleitet. Dieser Entwurf wurde nach einer Mehrheitsabstimmung, der heftige Sachdebatten vorausgingen, an die nächste Ebene des TC weitergegeben, obwohl fundierte sachliche Argumente dagegen sprachen. Das TC musste aus formellen (institutionellen) Gründen das Dokument zur Beratung in die Agenda aufnehmen, verwies es allerdings wegen grundlegender Mängel wieder zurück an die WG 1, die es überarbeiten sollte. Die Verhandlungen zur EN 12934 befanden sich in einer Sackgasse, die durch sachliche Differenzen zwischen den Akteuren begründet war; unter erneuter Einbeziehung des EDFA wurde das Dokument in der Zeit zwischen November 1994 und April 1996 mehrmals überarbeitet. Die WG 1 präsentierte im ersten Halbjahr 1996 einen überarbeiteten Entwurf der Kennzeichnungsnorm, der in der Konsensbildungsphase¹¹¹ über die Ausgestaltung der Norm sowohl bei den nationalen wie auch den europäischen Fach- und Verkehrskreisen bis tief in die politische Arena hinein diskutiert wurde. Durch die Feedback-Effekte, die sowohl von nationalen wie auch von europäischen Akteuren dem EDFA und dem Sekretariat der WG 1 übermittelt wurden, konnte der Normentwurf ständig überarbeitet und angepasst werden. Es wurde ein Konsenspapier vorbereitet, das, ohne die Vorgaben der EU aus den Augen zu verlieren, als allgemein anerkannt und als zustimmungswürdig eingeschätzt wurde. Das Ziel dieser langwierigen Abstimmungsarbeit war es, die Akzeptanz der Norm durch die später Betroffenen zu erhöhen und damit die Umset-

¹¹¹ Auf die Phasen des Normungsprozesses wird in Punkt 4.1.1.5 eingegangen.

zung der Norm am Markt gründlich vorzubereiten. Die Verbände der Bettfedernindustrie waren in dieser Phase der Normungsarbeit intensiv mit der Informations- und Abstimmungsarbeit auf der nationalen und der europäischen Ebene beschäftigt. Sie verhandelten und pflegten mit den später durch die Norm Betroffenen einen regen Informations- und Meinungsaustausch (so z.B. mit Zertifizierungsorganisationen, Verbraucherberatungsstellen und Schulungszentren). Die intensive und regelmäßige Informationspolitik beinhaltete Rundschreiben über den aktuellen Stand der Arbeiten, Erläuterungen, Beantwortung von Rückfragen sowie die Durchführung von Ringversuchen, um z.B. die Praxistauglichkeit von Vorschlägen zu prüfen. Ferner wurden branchenübergreifende Diskussionsforen organisiert und Schulungen vorgenommen.

Im Juni 1996 wurde die EN 12934 im TC abschließend beraten und nochmals abgeändert; im November 1996 wurde sie zur Durchsicht an die TC-Mitglieder verschickt. Nach Berücksichtigung noch einiger redaktioneller Änderungen wurde die EN 12934 im Juli 1999 nochmals durch die WG 1 beraten und endgültig verabschiedet. Danach folgte das Verfahren des „Formal Vote“, das durch das CEN in Brüssel eingeleitet wurde. Österreich, Belgien, Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Schweden und die Schweiz stimmten mit Ja, lediglich Großbritannien sprach sich gegen die Norm aus. Das Formal Vote war abgeschlossen, die Norm gültig. Das DIN veröffentlichte die deutsche Fassung der EN 12934 im Dezember 1999.

Die europäische Kennzeichnungsnorm für Federn und Daunen (EN 12934) wurde durch die supranationale Abstimmung zwischen den interessierten Nationen, unter Einbeziehung der Ziele, formuliert durch die Europäische Kommission, erarbeitet.

Eine weltweite Kennzeichnungsnorm ist nicht in Sicht. Parallel zur Arbeit an der europäischen Norm wurden die nationalen Kennzeichnungsregeln in den USA und Japan überarbeitet, deren Aufbau und Aussage der europäischen Regelung ähneln. Unterschiede existieren im Hinblick auf die Kennzeichnung der Zusammensetzung der Komponenten, die tolerierten Anteile an sonstigen Bestandteilen in

einer Füllung sowie die Bestimmungen zur Angabe der Geflügelart (z.B. Gans, Ente, Huhn usw.).¹¹²

Die europäische Bettfedernindustrie hatte mit der Arbeit des TC 222 begonnen, ihre Kräfte zu bündeln, um die Bestimmungen für ihren „großen Heimatmarkt Europa“ zu modernisieren und zu vereinheitlichen. Nur so konnte sie die Wettbewerbsnachteile der heimischen Industrie abbauen und geschlossen auf dem Weltmarkt auftreten.

Bevor der Prozess und seine Akteure näher beschrieben und analysiert werden,¹¹³ erfolgt eine Vorstellung der theoretischen Analyseinstrumente.

¹¹² EDFA, 1999: Vgl. Rundschreiben des Verbandes der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. vom 10.09.1999, MF17/99, Archiv EDFA, das die drei wichtigsten Kennzeichnungsregeln der Welt, die USA-Standards (April 99), Japan-Standards (JIS, September 99) und die Europäische Kennzeichnungsnorm EN 12934 (Dezember 1999) gegenüberstellt.

¹¹³ Vgl. dazu die Kapitel 4, 5 und 6.

3 Theoretische Analyseinstrumente: Policy-Analyse und akteurzentrierter Institutionalismus

3.1 Policy-Analyse

In dieser Arbeit wird mit Hilfe der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten Analysemethode des akteurzentrierten Institutionalismus eine politikwissenschaftliche/soziologische Analyse des Entstehens einer Norm vorgenommen. Der Ansatz geht von der Annahme aus, dass „... soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (Scharpf 2000: 17).

Mit Hilfe der Policy-Forschung wird der politische Prozess als Prozess zur Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems verstanden (Naßmacher 2004: 126). Die problemorientierte materielle Policy-Forschung befasst sich mit dem Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Problemen und den verfügbaren Möglichkeiten ihrer politischen Bearbeitung; es geht darum, für Bedingungen, die von den betroffenen Individuen und Gruppen als problematisch angesehen werden (hier: verschiedene Kennzeichnungssysteme für Federn- und/oder Daunenfüllungen in Europa), gemeinwohlverträgliche Abhilfen zu identifizieren, die mit den verfügbaren Mitteln kollektiven Handelns (hier: Normung) realisiert werden können (Scharpf 2000: 319). Es ist das Ziel der Policy-Analyse, die inhaltliche Komponente des Handelns und der Interaktion politischer Entscheidungsträger zu erfassen (Lerner/Lasswell 1951).

Mit dem Antrag des italienischen Normungsinstituts beim CEN, unter anderem eine Norm zur Kennzeichnung des Füllmaterials Daunen und Federn auf den Weg zu bringen, wurde das politische Problem im Sinne der problemorientierten materiellen Policy-Forschung (Scharpf 2000: 33) erkannt, und mit der EN 12934 wurde auch eine politische Lösung erarbeitet.

Die drei zentralen Begriffe der Policy-Analyse sind „polity“, „politics“ und „policy“, sie umschreiben die drei Dimensionen des Politik-Begriffs (Schmidt 1988: 1). „Polity“ umfasst den institutionellen und normativen Rahmen der politischen Ordnung, die sich eine Gesellschaft gegeben hat. „Politics“ stehen für die Konsensbildungs- und Konfliktprozesse, die prozessuale Dimension, und „policy“ verweist auf die Inhalte von z.B. bereichsspezifischen Entscheidungen (ebenda: 86).

Die Policy-Forschung untersucht die Zusammenhänge zwischen den (Politik-)Strukturen (Institutionen), den (Politik-)Prozessen und den Inhalten der Politik (Schumann 1992: 6, Windhoff-Héritier 1987: 7).¹¹⁴ Die Policy-Analyse integriert in die Analyse der Politik sowohl die politischen Konflikt- und Konsensbildungsprozesse als auch die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, in denen die Prozesse ablaufen und in denen Politik entsteht.¹¹⁵ Politikergebnisse werden als abhängig gesehen von der spezifischen Ausgestaltung der Strukturen und der politischen Handlungen (Naßmacher 2004: 130).

Laut Scharpf wird der Inhalt politischer Entscheidungen, insbesondere die Art und Weise politischer Aktivitäten, durch die „polity“ (Form, d. h. die für die Politik maßgebenden Normen, Institutionen, Spielregeln, die sich eine Gesellschaft gegeben hat) und den Prozess, insbesondere den Konflikt- und Konsensbildungsprozess (politics), bestimmt.

In Abgrenzung zur prozessualen und institutionellen Dimension von Politik bezieht sich der Policy-Begriff auf die inhaltliche Bedeutung von Politik („Politikinhalt“, konkrete Politik) (Schmidt 1988: 1). Nach Hugh Heclo ist es typisch für den Policy-Begriff, dass

- er zur Umschreibung von Phänomenen mittlerer Reichweite verwendet wird,
- durch ihn zweck- und zielgerichtete Aktivitäten charakterisiert werden,

¹¹⁴ Die Grundlagen der Policy-Analyse werden unter Bezugnahme auf die Veröffentlichung von A. Windhoff-Héritier (1987) dargestellt, die zwar etwas älter ist, mir jedoch zur systematischen Darstellung des Sachverhaltes geeignet erscheint.

¹¹⁵ Schmidt grenzt diesen Forschungszweig der Policy-Analyse ab von der anglo-amerikanischen Variante der Policy-Forschung (Schmidt 1988: 1).

- er sowohl durch die artikulierten und implizierten Zielsetzungen als auch durch die Handlungen, um Ziele zu erreichen, definiert wird (Hecló 1972, zitiert nach Farda 2000: 13 und 14).

Die Policies (Politikinhalt) lassen sich nach Windhoff-Héritier (1987, S. 21f.) klassifizieren nach den Aspekten Wirkungen, Steuerungsprinzipien, Beschaffenheit und Nominalkategorie.

Wirkungsanalyse einer Policy

Die Wirkung einer Policy hängt von den Strukturen der politischen Arena ab, wobei man zwischen distributiven, redistributiven und regulativen Policies unterscheidet. Distributive Policies betreffen z.B. teilbare Ressourcen, wobei jeder das erhält, was er für angemessen betrachtet, ohne dem anderen etwas zu entziehen. Redistributive Policies hingegen schichten um; ein Nutzer oder eine Gruppe von Nutzern erhält das, was dem (den) anderen entzogen wurde (ebenda: 23f.). Die regulative Policy (regulative Politik) wird in Abschnitt 3.1.3 eingehend erläutert.

Steuerungsprinzipien einer Policy

Die Beschreibung einer Policy im Hinblick auf ihre Steuerungsprinzipien erfolgt durch Klärung der Frage, mit Hilfe welcher Instrumente die angestrebte Wirkung der Policy erzielt werden soll, z.B. durch Gebot/Verbot,¹¹⁶ Anreiz, Angebot, Überzeugung, Aufklärung und Vorbild (ebenda: 27).

Beschaffenheit einer Policy

Mit der Analyse der Beschaffenheit einer Policy wird beschrieben, woraus die eigentliche Policy (das Programm) besteht. Dabei wird geklärt, ob es sich um materielle (z.B. Geld) oder immaterielle Leistungen (Dienstleistungen) oder aber um verhaltensnormierende Programme ohne Leistungscharakter (verbale Regulierung menschlicher Interaktion) handelt (ebenda: 35f.).

¹¹⁶ Für diese Analyse ist vor allem das Steuerungsprinzip des Gebots/Verbots (in der Arena der regulativen Politik) interessant, da sich solche Steuerungsprinzipien an einen zweigestuften Adressatenkreis wenden. Mit der EN 12934 werden im Interesse des Verbrauchers Kennzeichnungsbestimmungen erarbeitet für Produkte, die mit Federn und Daunen gefüllt sind. Das Verbraucherverhalten wird jedoch nur indirekt geregelt, denn genormt wird in erster Linie das Verhalten der Anbieter (Industrie); s. Mayntz (1983: 53).

Nominalkategorie

Eine Klassifizierung von Policies nach Nominalkategorien bezeichnet einzelne Politikfelder, „deren Grenzen durch bestimmte institutionelle Zuständigkeiten und eine sachliche Zugehörigkeit gezogen werden“ (Windhoff-Héritier 1987: 21f.).

Nominell bezeichnete Policies bilden den Ausgangspunkt für die Analyse institutioneller Zusammenhänge (Zuständigkeiten und Handlungsgeflechte) (ebenda: 22). Sie werden herangezogen, um mit der Analyse zu beginnen und die Zuständigkeiten von bestimmten Institutionen auf dem Untersuchungsgebiet festzustellen.

Durch diese vier Klassifizierungsprinzipien lässt sich eine Policy unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchten.

Die Schaffung einer Norm stellt im Hinblick auf die Klassifikation nach Steuerungsprinzipien keine materielle Leistung dar, sondern versucht mit Verhaltenssteuerung menschliches Verhalten zu regulieren (ebenda: 39). Solche Normungen zwischenmenschlichen Verhaltens werden als „sozialregulative Policy“ eingeordnet (Smith 1975: 90, zitiert nach Windhoff-Héritier 1987: 39).

Die Erarbeitung der EN 12934 ist dem großen Bereich der regulativen Sozialpolitik zuzuordnen, da mit der Erstellung der Bezeichnungsnorm für Federn- und Dauenfüllungen den unterschiedlichen nationalen Regelungen ein Ende bereitet werden sollte und es das Ziel war, die Interaktionen der Wirtschaftssubjekte auf diesem Gebiet zu vereinheitlichen. Der Rahmen, innerhalb dessen die Interaktionen zur Erarbeitung der Norm erfolgten, war statisch, die Politikinhalte jedoch, die innerhalb dieses Rahmens erarbeitet wurden, entwickelten sich kontinuierlich weiter.

Die Policy-Analyse, die zur Analyse eines Falls angewendet wird, ist ebenfalls nicht statisch, „... sie richtet ihre Aufmerksamkeit auf die Veränderung von Politikinhalten, indem sie eine dynamische, prozessorientierte Sicht von Policies einnimmt und nach der Entstehung, Durchführung und eventuellen Neuformulierung oder Beendigung einer Policy fragt“ (Windhoff-Héritier 1987: 64). Die Policy ist ein

fließendes, ungefestigtes Phänomen, das sich im Laufe der Zeit wandelt (ebenda: 58).

Diese Dynamik der Entwicklung der Politikinhalte ist im vorliegenden Fall deshalb besonders gut erfassbar, da sie in eine stabile Rahmenstruktur eingebettet ist. Im untersuchten Fall der Erarbeitung der Kennzeichnungsnorm EN 12934 liegt ein durch die institutionelle Struktur zur Erarbeitung und Verabschiedung von Normen fest vorgegebenes zeitliches und administratives Korsett zugrunde; ausgerichtet an den institutionellen Vorgaben, durchläuft eine Norm den Politikzyklus, der durch die CEN-Geschäftsordnung fest institutionalisiert ist.

Das Problem der unterschiedlichen nationalen Kennzeichnungssysteme in Europa war bekannt und wurde durch den Antrag des italienischen Normungsinstituts und durch die Initiative der Kommission, aus den vielen nationalen Kennzeichnungssystemen „eine Norm“ zu machen, als handlungsrelevantes Problem definiert und auf die politische Entscheidungsagenda gesetzt.

Begleitet von Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren, wird „das Problem“ in die Form einer politisch-administrativen verbindlichen Entscheidung gebracht, die dann im Durchführungsprozess (während der Erarbeitung der Norm) durch nachgeordnete politische und administrative Akteure (z.B. kollektive Akteure im TC 222) ihre konkrete Ausgestaltung erfährt. Die Rekonstruktion dieses Aushandlungsprozesses ist Gegenstand der Analyse.

3.1.1 Policy-Zyklus

Die Policy-Analyse unterscheidet die Phasen der

- Problemdefinition
- Agenda-Gestaltung
- Politikformulierung
- Politikimplementierung
- Termination/Neuformulierung (Windhoff-Héritier 1987: 64ff.)

Die Phasen laufen nicht streng hintereinander ab, sondern laufen zum Teil parallel beziehungsweise überschneiden sich.

3.1.1.1 Problemdefinition

Die Phase der Problemdefinition bildet den Anfang des Policy-Zyklus. Dort wird festgelegt, welches Problem einer politischen Lösung zugeführt werden soll.

Gesellschaftliche Gruppen oder Individuen, die der Überzeugung sind, dass eine bestehende Situation (hier: die divergierenden nationalen Bezeichnungssysteme für das Füllmaterial Federn und Daunen) geändert werden sollte, können sich an der Problemdefinition beteiligen. Um ein Policy-Problem handelt es sich dann, wenn seine Lösung politisch-administrativ zu bewältigen ist. „Ein Policy-Problem bezeichnet also einen gesellschaftlichen Zustand, aus dem Teilaspekte hervorgehoben und als politisch lösbar und lösungsnotwendig erachtet werden“ (ebenda: 68).

3.1.1.2 Agenda-Gestaltung

Sobald ein Problem als Policy-Problem verstanden wurde, ist das gleichbedeutend mit der Aufforderung, politisch und administrativ zu handeln und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Auch wenn es noch nicht auf der politischen Tagesordnung steht, so rückt es doch in die Nähe des politischen Entscheidungsprozesses. „Im Politikzyklus bildet die Agenda-Gestaltung die Brücke zwischen der Problemdefinition und der Politikformulierung, der formal verbindlichen Entscheidungsfindung“ (ebenda: 69).

Das Policy-Problem ist in den engeren Kreis derjenigen Probleme vorgedrungen, die zum Gegenstand offizieller politischer Entscheidungen werden: „Politische Agenden reflektieren gesellschaftliche und institutionelle Präferenzen, doch nicht in einem einfachen Abbildungsvorgang. Um einem Policy-Anliegen zum Status einer formalen Entscheidungsfrage zu verhelfen, müssen politische Ressourcen verfügbar sein, mittels derer einige Schlüsselakteure im Entscheidungsprozess

gewonnen werden können. Diese ‚Handwerker der Macht‘ verhandeln mit anderen ... über den Inhalt der Agenda“ (Windhoff-Héritier 1987: 70).

Darüber hinaus sind auch Policy-Anstrengungen von politischen Organen und/oder Behörden feststellbar. So kann es vorkommen, dass von der Wirtschaft ausgehende Policy-Anstrengungen von Behörden aufgegriffen werden, um neue Policy-Fragen auf die Entscheidungs-Agenda zu bringen.

Im Fall der Normung der Kennzeichnung des Füllmaterials wurde das Projekt, eine verbraucherfreundliche Kennzeichnungsvorschrift zu erarbeiten, durch die Kommission auf die Normagenda gesetzt und in Kooperation mit dem Sekretariat des TC 222 auch entsprechend ihren Vorstellungen umgesetzt.

3.1.1.3 Politikformulierung

In der Phase der Politikformulierung werden alle vorhandenen Daten und Fakten aufbereitet, und die Policy wird beschlossen. „Informationen werden gesammelt, verarbeitet und zu Programmvorschlägen verdichtet, die sodann einem politischen Organ zur Entscheidung vorgelegt werden. Aus Konflikt- und Einigungsprozessen geht schließlich eine Mehrheitsentscheidung hervor, die dem Programm einen rechtlich-verbindlichen Charakter und Legitimität verleiht“ (ebenda: 74).

In der Phase der Politikformulierung interessiert die Frage, welche politischen Strukturen typischerweise welche Policies hervorbringen; außerdem wird gefragt, welchen Einfluss Politics (Politikprozesse, ebenda: 81) haben.

„In der Politikformulierung wird ein ‚Handlungsauftrag‘ für die Akteure der folgenden Phase, der Implementation, erteilt“ (ebenda: 83).

Im vorliegenden Fall erfolgte eine Politikformulierung durch Zielvorgaben der Europäischen Kommission, wonach die noch zu erarbeitende Norm zur Kennzeichnung von Federn und Daunen zur Verwendung als Füllmaterial in allen Artikeln – unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes – einfach und klar die zentralen As-

pekte der Zusammensetzung der Komponenten (Federn, Daunen, sonstige Bestandteile) enthalten sollte. Darüber hinaus war es das Bestreben der beteiligten Fach- und Verkehrskreise, dass eine Kennzeichnung von Alt- oder Neuware und eine Regelung zur Angabe der Geflügelart (Land- oder Wassergeflügel) erarbeitet wurden.

Das Sekretariat des TC 222 fasste diese Forderungen zusammen in einer Projektliste, ergänzte diese Liste durch weitere Projekte (z.B. für federn- und daunengefüllte Bettwaren und Schlafsäcke) und erteilte den drei Arbeitsgruppen entsprechend ihrem Sachgebiet den Auftrag, Normvorlagen zu erarbeiten.

Die Legitimation der Akteure zur Mitarbeit erfolgte über die institutionellen Vorgaben der europäischen Normung. Sie bildeten das Netz von politisch und administrativ zuständigen Akteuren, auf die zur Programmkonzipierung und -ausformulierung zurückgegriffen wurde.

3.1.1.4 Politikimplementation

„Als Implementation ... wird in der Politikwissenschaft die Durchführung von rechtsverbindlichen Entscheidungen bezeichnet, die durch politische und administrative Organe beschlossen wurden, seien es Gesetze, Verordnungen, Erlasse u.a.m. Die Entscheidungen ... werden unter Beteiligung verschiedener öffentlicher und privater Organisationen, von Gruppen und Einzelpersonen mit durchaus divergierenden Zielen konflikthaft oder konsensual, schematisch oder frei gestaltend in die Praxis umgesetzt“ (Windhoff-Héritier 1987: 86).

In der Praxis ist der Übergang von der Phase der Politikformulierung zur -implementation fließend, denn einerseits versuchen Akteure des Implementationsprozesses die Politikformulierung zu beeinflussen, auf der anderen Seite kommen in der Phase der Implementation Konflikte wieder zum Vorschein, die in der Phase der Politikformulierung nicht ausgetragen wurden (ebenda: 86ff.).

Zur Analyse der Phase der Implementation unterscheidet man zwischen dem struktur- und akteurorientierten und dem programmorientierten Ansatz (ebenda: 87). Die Implementationsphase des Projektes zur Normung des Füllmaterials Federn und Daunen wird in dieser Arbeit ausführlich analysiert, unter besonderer Berücksichtigung der einbezogenen Akteure.

3.1.1.5 Termination bzw. Neuformulierung

Die Termination (Windhoff-Héritier 1987: 105f.) schließt sich logisch an die Implementation an; jedoch können sich Implementation und Termination/Veränderung des Programms auch gleichzeitig vollziehen. Die Termination „... umfasst das vollständige Einstellen des Programms ebenso wie die Veränderung von Programmteilen und deren Neugestaltung. Die partielle Veränderung bildet somit einen fließenden Übergang zur Politikformulierung. Nur wenn das Programm als Ganzes stirbt, endet der Policy-Zyklus mit ihm“ (ebenda: 106). Oft löst eine Maßnahme die andere ab.

Obwohl es in der politikwissenschaftlichen Literatur als die Ausnahme angesehen wird, dass Maßnahmen auslaufen, weil das Problem gelöst wurde, trifft es im analysierten Fall zu, wenn man als „Problem“ die Erfüllung des Auftrages zur Normung im engeren Sinne erachtet. Mit der Veröffentlichung der EN 12934 in den drei CEN-Sprachen Deutsch, Englisch und Französisch und einer Ergänzung dieser Norm durch die PAS 1006, Titel: „Federn und Daunen – Ergänzung zu DIN EN 12934: 1999 Kennzeichnung der Zusammensetzung von fertig behandelten Federn und Daunen“, wurde das Projekt beendet. Entsprechend den Regeln zur Normungsarbeit wird nach Verabschiedung einer Norm das Arbeitsgremium aufgelöst.¹¹⁷ Die anschließend durch das TC und das CEN-Zentralsekretariat mit der gewichteten Schlussabstimmung verabschiedeten europäischen Normen haben eine Geltungsdauer von 5 Jahren. Nach dieser Frist können sie überarbeitet werden oder erneut – unverändert – für weitere 5 Jahre in Kraft gesetzt werden.

¹¹⁷ CEN TC 222, 2002: E-Mail des Sekretariats des CEN TC 222 vom 5. September 2002 an die Autorin, E-Mail, Archiv VDFI.

3.1.2 Policy-Netz und Politikarena

In der interaktionsorientierten Policy-Forschung wird das Zustandekommen der inhaltlichen Dimension der Politik (policy) unter Berücksichtigung der Interaktionen zwischen den hoch aggregierten Akteuren in dem gegebenen institutionellen Kontext untersucht. Der Analyse des „Akteursnetzwerks“ kommt eine herausragende Bedeutung zu, denn sie trägt der empirisch beobachteten Entwicklung Rechnung, dass die Politikgestaltung vor allem in den Arenen der regulativen Politik vermehrt durch Netzwerke aus politisch handelnden Akteuren erfolgt und sich immer weniger auf den Rahmen verfassungsmäßig vorgegebener Strukturen beschränkt. Ziel der Betrachtung der „Akteursnetzwerke“ ist es, das Ganze, das Netzwerk, zu untersuchen, um das Verhalten der Teile (der Akteure) verstehen und erklären zu können (Jansen 2003: 13).

3.1.2.1 Das Policy-Netzwerk

„Die Netzwerkanalyse¹¹⁸ ist sehr gut dazu geeignet, die schematische Sicht der Politikgestaltung zu relativieren, indem sie sich auf das Zusammenwirken von privaten und staatlichen (organisatorischen) Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern konzentriert“ (Héritier 1993a: 16).¹¹⁹ Zur Analyse der Normungstätigkeit des TC 222 wird diesem Ansatz gemäß das Zusammenwirken der Akteure unter den gegebenen institutionellen Bedingungen im Policy-Netzwerk (Policy Network) (Héritier 1993b: 432ff.) untersucht. Das Policy-Netzwerk ist definiert als „... Zusammenwirken unterschiedlicher Institutionen der Exekutive, der Legislative und der Gesellschaft bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy. In der Vertikalen sind

¹¹⁸ Die Policy-Netzwerkanalyse ist eine Erweiterung des bisher vorgestellten Konzeptes der Policy-Analyse. Sie baut auf der Kritik auf, dass die Policy-Analyse sich an einem „mechanischen System der Politikentstehung und -durchführung“ orientiere, „das der Unordentlichkeit des politischen und gesellschaftlichen Prozesses nicht gerecht wird ...“ (Héritier 1993a: 15). Die Netzwerkanalyse wird in Anlehnung an Mayntz (1993), Scharpf (1993) und Pappi (1993) als sehr viel komplexerer Prozess betrachtet, als dies ursprünglich beim ‚Fließbandmodell‘ der Fall war (Héritier 1993a: 19). Das Verhalten der Akteure wird unter der Berücksichtigung des Verhandlungsziels, der Ideen, Argumente und der Ausrichtung an den institutionellen Gepflogenheiten analysiert (ebenda).

¹¹⁹ Der Netzwerkbegriff wird in dieser Arbeit als „... spezifisches Phänomen der politischen Steuerung unter den Bedingungen der relativen Autonomie der Akteure“ (Héritier 1993a: 24) verstanden, in Anlehnung an Mayntz und Scharpf und in Abgrenzung zum formalen Netzwerkbegriff „... als formale Beschreibung der Beziehung zwischen Akteuren“ (ebenda). Zur Differenzierung dieser beiden Ansätze siehe Pappi (1993).

die Policy-Netzwerke über verschiedene Ebenen des politisch administrativen Systems gespannt; in der Horizontalen reichen sie von legislativen und exekutiven Institutionen über Interessenverbände weit in die Gesellschaft hinein“ (Windhoff-Héritier 1987: 45). Die institutionalistische Variante der Policy-Forschung hebt die institutionellen Bedingungen, das Regelwerk und die politischen Entscheidungsprozesse hervor, die die Entstehung von Politik maßgeblich beeinflussen (Mohr 1997: 583).

Über die Frage nach der Abgrenzung des Policy-Netzes gibt es in der Literatur unterschiedliche Auffassungen. Policy-Netzwerke können dadurch entstehen, dass „... gesellschaftliche Akteure auf Dauer am politischen Prozess teilnehmen wollen“ (Farda 2000: 18), sie zielen also auf die „institutionalisierten Beziehungen zwischen Akteuren in den einzelnen Politikfeldern ab“ (Schumann 1992: 10).

Policy-Netzwerke umfassen die Interaktion zwischen Akteuren, die mit unterschiedlichen, jedoch voneinander abhängigen Interessen ein gemeinsames Handlungsproblem auf einer dezentralen, nicht hierarchischen Ebene bearbeiten (Farda 2000: 19, Héritier 1993b: 432f.).

Die Akteure sind in ihren Interaktionen an einem gemeinsamen kollektiven Output orientiert und verhandeln miteinander auf der Basis relativer Autonomie.

Da Netzwerke durch bestimmte Akteure und deren Beziehungen zueinander strukturiert sind, muss die Netzwerkanalyse die Beziehungen zwischen den Akteuren untersuchen (Pappi 1993: 85f.); diese Beziehungen sind geprägt durch Verhandlungs- und Tauschprozesse für die entsprechende Policy, können aber auch darüber hinausgehen (Farda 2000: 20).

Wie eng beziehungsweise geschlossen das Policy-Netz ist, hängt davon ab, wie groß die Zahl der Beteiligten ist, die einen „funktionalen Beitrag zur Entstehung und Durchführung einer Policy ...“ leisten (Windhoff-Héritier 1987: 45), und davon, welche Zugangsbedingungen für diesen Kreis gelten. Ebenso ist von Bedeutung, ob die Beziehungen zwischen den Beteiligten intensiv, eingeschliffen und institutionalisiert sind (ebenda: 45). Netzwerke können sich auf ein einzelnes politisches

Problem oder auf ein ganzes Politikfeld beziehen. Ihre Dauerhaftigkeit ist nicht konkret terminierbar. Entsprechend dem handlungstheoretischen Ansatz der Politikfeldanalyse stehen nicht nur strukturelevante Merkmale eines Netzes im Vordergrund, sondern die „Integration von Strukturen und Handeln“ (Jansen 2003: 17). Zur Analyse der Akteure eines Netzwerks interessiert nicht das Individuum als solches, sondern seine Beziehungen zu den anderen und seine Einbettung in die Struktur (ebenda: 18).

Während der Erarbeitung der Kennzeichnungsnorm EN 12934 beteiligte sich eine geringe Anzahl von korporativen und kollektiven Akteuren an diesem Prozess, wobei sich während des 10-jährigen Prozesses durchaus Fluktuationen innerhalb des institutionellen Rahmens ergaben. Die Beweggründe waren, worauf noch eingegangen wird, unterschiedlicher Natur. Diejenigen Akteure, die sich am Normungsprozess beteiligten, waren als Funktionsträger verschiedener Organisationen zur Mitarbeit legitimiert.

Policy-Netzwerke sind nicht statisch, sie verändern sich während des dynamischen Prozesses der Entwicklungsphasen der Policy (Windhoff-Héritier 1987: 58-61). Manche Akteure, die in der Phase der Politikformulierung im Vordergrund standen, treten während der Implementationsphase in den Hintergrund (ebenda). Im Prozess der Erarbeitung der EN 12934 kam der Initialvorschlag durch das italienische Normungsinstitut, der später durch die Kommission bestätigt wurde (Phase der Politikformulierung). Als es darum ging, die konkrete Ausgestaltung der Norm vorzunehmen (Phase der Implementation), wandelte sich die Rolle des Akteurs „Kommission“ vom Agenda-Setter zum Beobachter. Nicht mehr die Kommission als zentrale Autorität erzeugte die Policy; diese entstand vielmehr in einem komplexen Prozess, an dem verschiedene öffentliche und private Akteure beteiligt waren. Während der Erarbeitung äußerte sich die dem Netzwerk innewohnende Dynamik in zweierlei Hinsicht: Zum einen veränderte sich die Zusammensetzung des Netzwerks und zum anderen änderte sich die relative Position der Akteure im Netz (Macht, Gewichtung).

Zur Beschreibung von Policy-Netzwerken nennt Franz von Waarden sieben Dimensionen:

Akteure, Funktionen, Strukturen, Institutionalisierung, Verhaltensregeln, Machtbeziehungen und Akteursstrategien (Waarden 1992: 33-36, zitiert nach Farda 2000: 21ff.)

Die Anzahl und die Typen der *Akteure* sind entscheidend für die Größe des Netzwerkes.

Die Netzwerke können für die Akteure verschiedene *Funktionen* haben, wie z.B. Informationsquelle, -austausch, Verhandlung und Koordination.

Ausschlaggebend für die *Struktur* von Policy-Netzwerken sind die Beziehungsmuster zwischen den Akteuren, die Grenzen des Netzwerkes (offen oder geschlossen), die Organisation und Dauer der Interaktion sowie die Natur der Interaktion (z.B. Konflikt, Wettbewerb).

Haben die Akteure in einem Netzwerk regelmäßig Kontakt und wenden sie immer ähnliche Interaktionsregeln an, dann wird das Policy-Netz als stabil bezeichnet, was ein Indikator für den Grad der *Institutionalisierung* des Netzwerkes ist. Ist ein Netzwerk geschlossen, ist der Institutionalisierungsgrad hoch.

Der Informationsaustausch innerhalb des Policy-Netzwerkes wird durch die *Verhaltensregeln* bestimmt. Hiermit können sich vor allem in geschlossenen Netzwerken spezielle Konventionen entwickeln.

Ein Indikator für die *Macht* eines Akteurs im Policy-Netzwerk ist die Ressourcenverteilung. Die Akteure verhandeln auf der Basis einer relativen Autonomie miteinander, wobei – je nach Ressourcenverteilung – deutliche Machtunterschiede zwischen ihnen bestehen können.

Die Akteure eines Netzwerkes verfolgen *Strategien* im Netzwerk und gegenüber dem Netzwerk gemäß ihren Interessen, ihren Zielen und ihren Bedürfnissen.

Im Policy-Netzwerk geht die Entstehung von Politik vermehrt auf einen Prozess zurück, der sowohl die öffentlichen als auch die privaten Organisationen (Akteure) umfasst (Mayntz 1993: 40). „Policy-Netzwerke sind Koalitionen von Akteuren mit charakteristischen Binnenmerkmalen und Abschottung nach außen“ (Schmidt 1997: 574). Sie zeichnen sich aus durch überwiegend informelle (aber auch for-

melle) Interaktionen zwischen Akteuren, meist Organisationen oder Einzelpersonen (als Mitglieder von Organisationen), mit unterschiedlichen, aber wechselseitig abhängigen Interessen, die ein gemeinsames Handlungsproblem auf einer dezentralen, nicht hierarchischen Ebene bearbeiten (ebenda). Die Abgrenzungen zwischen den beteiligten, quasi staatlichen Bürokratien und den Interessengruppen werden bei der Politikgestaltung nahezu aufgelöst, die Mitglieder arbeiten als Experten in einem Gremium zusammen. „Das Konzept der Policy-Netzwerke signalisiert ... eine ... Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei es die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist“ (Mayntz 1993: 40).

Entsprechend den Regeln zur Normungsarbeit wird nach Verabschiedung einer Norm das Arbeitsgremium aufgelöst.

3.1.2.2 Die Politikarena

Mit dem Begriff der Politikarena (Windhoff-Héritier 1987: 47ff.) werden nicht nur die Beziehungen zwischen Akteuren abgebildet wie im Policy-Netz, sondern man bezieht darüber hinaus noch die Konflikt- und Konsensusprozesse innerhalb eines Policy-Bereichs mit ein. Als zentrale Bestimmungsfaktoren einer Politikarena gelten die durch die Betroffenen erwarteten Kosten und Nutzen sowie die Steuerungsstrategie, mittels derer Kosten und Nutzen vermittelt werden.

Für Theodore Lowi bestimmt der Politikinhalt den Politikprozess: „Policies determine politics“ (Lowi 1972: 299). Daneben beeinflussen ebenso die antizipierten Wirkungen einer Policy (Erwartungen und Reaktionen der Betroffenen) die Art des politischen Prozesses und damit die Policy. So entsteht eine Differenzierung in die Grundtypen der Policies, in die bereits erwähnte distributive, redistributive und regulative Policy¹²⁰ (Naßmacher 2004: 131). Die *distributive* Policy vermittelt Leis-

¹²⁰ Zusätzlich zu diesen Policy-Kategorien kamen später noch die konstitutive und in der Weiterentwicklung des lowischen Systems auch die selbst-regulative Policy hinzu (Schubert 1991: 60ff.). Lowis These, dass von bestimmten Politiktypen „eine strukturierende Wirkung auf den damit ver-

tungen, „... um bestimmte (private) Aktivitäten zu steigern, und [arbeitet] häufig mittels Anreizen und Angeboten“ (Windhoff-Héritier 1987: 48). Sie impliziert ein nur geringes Maß an Zwang und wird in der Öffentlichkeit als Bündel von Maßnahmen angesehen, das Nutzen verteilt, ohne Kosten zu verursachen (ebenda).

Die *redistributive* Policy hingegen zielt auf die bewusste Umlenkung und Verlagerung von z.B. finanziellen Mitteln oder Rechten ab, wodurch sich Gruppen von „Gewinnern“ und „Verlierern“ bilden. Der politische Prozess des Umverteilungsspiels läuft nicht harmonisch ab.

Die *regulative* Policy arbeitet mit Ge- und Verboten, um ein bestimmtes Verhalten sicherzustellen, und stellt damit auf Steuerungsprinzipien ab (Naßmacher 2004: 131); hierdurch kommt es nur indirekt zu Vor- und Nachteilen für die jeweiligen Adressaten. Für die Regulierenden (hier: die Kommission) entstehen keine Kosten, denn die Wirtschaft muss dafür aufkommen.

Die antizipierten unterschiedlichen Wirkungen von Politiken lösen bei den Betroffenen Erwartungen und Reaktionen aus, die den politischen Entscheidungsprozess und den Durchführungsprozess prägen; auf diese Weise bilden sich unterschiedliche, vom Policy-Typ abhängige Politikarenen heraus, mit jeweils eigenständlichen Konflikt- und Konsensbildungsprozessen, bei denen die erwarteten Kosten und Nutzen zentrale Bestimmungsfaktoren darstellen (Heinelt 2003: 240).

In der im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit wichtigen Politikarena der regulativen Politik spielen sich konsenshafte, jedoch nicht immer konfliktfreie Politikprozesse ab, da verhaltensnormierende und allgemeingültige Regeln ohne unmittelbaren Leistungscharakter erarbeitet werden. „Diese [Regelungen] mögen zwar Kosten- und Nutzenwirkungen haben, sie sind indes nur schwer zu kalkulieren oder vorherzusagen“ (ebenda).

bundenen politischen Prozess und die Politikarena ausgeht, wurde ... kritisiert, weil Politikinhalt nicht analytisch trennscharf klassifiziert werden können und eine kühne Umlenkung der Kausalzusammenhänge vorgenommen wird“ (Héritier 1993a: 19).

3.1.3 Regulative Politik

Héritier beschreibt als Zielsetzung regulativer Politik, dass sie sich „zum einen auf die Eindämmung negativer Folgen“ erstreckt, die „aufgrund wirtschaftlicher und privater Tätigkeiten für Dritte erzeugt werden“; zum anderen befasst sie sich „mit der Regelung von Marktzugangschancen und Marktverhalten“ (Héritier 1993b: 435 [Fußnote]).

Im Unterschied zum ökonomischen Begriff der regulativen Politik, im Sinne der Öffnung von Marktzugangschancen und dem Beschluss von Marktregeln, wird hier der Begriff der regulativen Politik weiter spezifiziert und im Sinne der sozialregulativen Politik zum Schutz des Konsumenten verwendet. Sie befasst sich u.a. mit der Korrektur von negativen externen Effekten von Marktprozessen mit dem Ziel, eine effiziente, pareto-optimale Lösung zu finden (Majone 1993: 102ff.).

Die Netzwerke der europäischen (sozial) regulativen Politik (wie in unserem Beispiel der europäischen Normung im TC 222) verfolgen diese Zielsetzung, geht es doch darum, in einem kontinuierlichen Prozess der Debatte und wechselseitiger Überzeugung zu einer Lösung zu kommen, die zu einer Steigerung der Gesamtwohlfahrt führt. Das Netzwerk, dem diese Aufgabe zukommt, besteht aus Akteuren, die nur für eine begrenzte Zeit zusammenarbeiten. In dieser Zeitspanne obliegt es den Akteuren, in einem iterativen Prozess der Diskussion, des Kompromisses zusammenzuarbeiten, bis die Norm die Form erlangt hat, die allen nützt. Die Akteure müssen hierzu kooperative Beziehungen zueinander aufbauen und aufrechterhalten. Darüber hinaus werden die Verhandlungsprozesse stark von deren Einbettung in die spezifischen Verfahrensregeln bestimmt (Héritier 1993b: 443).

Durch die antizipierende Arenadefinition Lowis wird gezeigt, dass Politikprobleme nicht bezugslos in die politische Auseinandersetzung geraten; es erfolgt eine Verknüpfung der strukturellen mit der prozessualen Dimension, um die Entstehung von Politik zu erklären.

Der Auftrag, formuliert durch die Europäische Kommission, sowie die Art und Weise, wie er ausgeführt werden sollte, bestimmten die politische Arena und den institutionellen Rahmen, die für die Entstehung der Policy maßgebend waren.

Als Instrument der regulativen Politik wird über das Normungsverfahren eine politische Techniksteuerung durch die Europäische Union vorgenommen. Die EU steuert den Prozess zur Schaffung der EN 12934 indirekt, indem sie die Ziele offen formuliert. Die Realisierung wird dem Subsystem europäische Normung übertragen, das in der Lage ist, die gestellte Aufgabe routinemäßig und pragmatisch zu erfüllen. Dieses politische Subsystem ist mit seinen vielfältigen Beziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren (kollektiv und korporativ) verzahnt und in der Lage, innerhalb der institutionellen Vorgaben die gestellten Aufgaben entsprechend umzusetzen und mit der Schaffung einer regulativen Policy die von der Europäischen Union gewünschte Steuerungsleistung des Verhaltens der Marktteilnehmer (hier: die EN 12934) zu erbringen.

Die Ausgestaltung der Policy erfolgt während des Prozesses der inkrementellen Ausführung, wobei die gesellschaftlichen Akteure ein lebhaftes Interesse daran haben, antizipatorisch vorzugehen, indem die absehbaren, globalen Anforderungen des Marktes berücksichtigt werden. Die Erarbeitung der Norm wird vornehmlich auf der supranationalen Ebene¹²¹ vorgenommen. Da starke nationale Interessensunterschiede existieren, kann versucht werden, den nach der Veröffentlichung der Norm folgenden nationalen Anpassungsprozess abzufedern, indem die eigenen technischen Lösungen (z.B. nationale Normen) auf die suprastaatliche Ebene übertragen werden. Demnach wäre es möglich, dass die Entstehung regulativer Politik auf der europäischen Ebene auf einen einzigen Mitgliedsstaat zurückzuführen ist; vor allem solche Mitgliedsstaaten neigen zu diesem Vorgehen, die über eine solide regulative Ausgangsbasis z.B. in Form von nationalen Normen verfügen und ein wirtschaftliches Interesse daran haben, ihre existierenden Präferenzen und Regulierungsvorschriften auf die europäische Ebene zu heben (Héritier 1996: 151).

¹²¹ Die Steuerung der Normungsarbeit wird nicht durch den Zentralstaat vorgenommen, sondern z.B. an die Europäische Union und nicht-staatliche Institutionen wie etwa Normungsorganisationen abgegeben. Im Bereich Normung werden die regulativen Policies in Verhandlung unter regulativen Auflagen erstellt (Kubicek/Seeger 1993: 11).

Durch diese Maßnahmen können:

- Kosten der Implementation gespart werden,
- die Wettbewerbsbedingungen der eigenen Industrie verbessert werden,
- die Machtpositionen der nationalen Interessensgruppen ausgeweitet werden.

Im untersuchten Fall zeigte sich die Branche davon überrascht, dass die italienische Bettfedernindustrie den Vorstoß zur Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsnorm für Federn und Daunen unternahm, galt doch Deutschland als eines der wichtigsten Federnverbraucherländer der Welt.¹²²

Die italienische Bettfedernindustrie hatte es durch ihre sorgsam vorbereitete Normungsinitiative geschafft, sich unter anderem durch die Beantragung der strategisch wichtigen Schlüsselsekretariate eine Machtposition als Schlüsselakteur des europäischen Policy-Netzes aufzubauen. Zu Beginn des europäischen Normungsprozesses wurden 15 bereits veröffentlichte italienische Normen (UNI-Normen) zum Thema Federn und Daunen vorgelegt¹²³, wodurch Italien, verglichen mit den anderen europäischen Ländern, die sich am Normungsprozess beteiligten, die höchste Normungsdichte an nationalen Normen für Federn und Daunen auswies. Die Regulierungsdichte in den anderen europäischen Ländern war deutlich geringer (siehe Kapitel 2.3). Aus dem Vorgehen Italiens wurde die Absicht abgeleitet, die national gültigen italienischen Normen oder Teile hiervon auf die europäische Ebene zu übertragen.¹²⁴

3.2 Der akteurzentrierte Institutionalismus in der Politikforschung

Um den Normungsprozess, verstanden als Möglichkeit der positiven Integration im Bereich regulativer Politiken, zu rekonstruieren, wird die schon dargestellte Politikfeldanalyse durch den von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus erweitert. Im Folgenden wird der An-

¹²² Siehe Abschnitt 5.4, Macht und Einfluss im Netzwerk.

¹²³ CEN, 1991: DOC CEN TC 222/WG 1 Nr. 5 rev. vom Januar 1991, Law draft proposal, Archiv VDFI.

¹²⁴ Hierbei handelte es sich – wie bereits erwähnt – um Befürchtungen von nationalen Delegierten anderer Länder, dass italienische Normen auf die europäische Ebene gehoben würden.

satz in seinen Grundzügen beschrieben, ergänzt durch eine kurze Vorstellung derjenigen seiner Elemente, die zur Analyse des Normungsprozesses benutzt werden.

„Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zeichnet sich dadurch aus, dass er den strategischen Handlungen und Interaktionen zweckgerichteter und intelligenter individueller und korporativer Akteure dieselbe Bedeutung zumisst wie den ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekten gegebener (aber veränderbarer) institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen“ (Scharpf 2000: 72).

Es werden handlungstheoretische, institutionalistische oder strukturalistische Paradigmen zusammengeführt (ebenda: 73). Politische Interaktionen sind von den Strategien zweckgerichteter Akteure bestimmt, die in institutionellen Kontexten handeln, die wiederum diese Strategien zugleich ermöglichen und beschränken.

Der Institutionenbegriff

Der Institutionenbegriff ist in der soziologischen und politikwissenschaftlichen Literatur nicht eindeutig definiert. Nach Douglas North sind Institutionen Gedankengebilde des Menschen, die von Akteuren „als Folge der Kostspieligkeit von Transaktionen“ geschaffen werden (North 1998: 128). North und andere Vertreter der Rational-Choice-Richtung neigen, so Scharpf, „... dazu, den Begriff ausschließlich auf sanktionierte Regeln zu beschränken, welche die Kosten und den Nutzen, die ein Akteur zu erwarten hat, wenn er eine bestimmte Handlungsweise verfolgt, effektiv verändern“ (Scharpf 2000: 76). Meines Erachtens hebt Scharpf durch seine Auslegung des Institutionenbegriffs nach Douglas North hier zu einseitig den engen Fokus der erwarteten Veränderung der Kosten/Nutzen-Relation heraus. Abweichend von dieser recht engen Auslegung baut diese Arbeit auf dem Begriff der „Institutionen“ als „Spielregeln“ und der „Organisationen“ als „Spieler“ auf. Eine Fokussierung auf die erwarteten Kosten bzw. Nutzen erscheint in dieser Arbeit nicht sinnvoll, denn es ist nicht möglich, sich im analysierten Normungsprozess darauf zu berufen, dass die Akteure bei ihren Entscheidungen die Wahl der Entscheidungsalternativen nach der systematischen Abwägung ihrer Kosten – bezie-

ungsweise des Nutzens – verschiedener Entscheidungsmöglichkeiten vorgenommen haben, waren doch die Kosten/Nutzen der verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten nicht genau evaluierbar. Außerdem wurde das Eigennutzstreben der Akteure durch die Vorgaben der Europäischen Kommission eng begrenzt.

Abweichend von dem Institutionenbegriff der Rational-Choice-Richtung, werden in dieser Arbeit unter Institutionen im Sinne des eingangs erwähnten Begriffs der „polity“ alle Regeln (Spielregeln) verstanden, „... nach denen der Entscheidungsprozess stattfindet: Regeln, die für die ‚Funktionäre‘, die an den verschiedenen Stufen der Entscheidungsfindung beteiligt sind, Rechte und Pflichten, Möglichkeiten und Grenzen, Zugangsbestimmungen, Kompetenzen, Befugnisse und Verfügungsrechte über Ressourcen festlegen“ (Waarden 2003: 258). Waarden bezeichnet Institutionen darüber hinaus als Ansammlung von mehr oder weniger dauerhaften sozialen gegenseitigen Erwartungen, aus denen sich Regelsysteme¹²⁵ herauskristallisiert haben, welche die soziale Interaktion steuern“ (ebenda: 259).

In Anlehnung an Scharpf wird „... das Konzept der Institution auf Regelsysteme“ beschränkt, „die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2000: 77). Es umfasst neben formellen Regeln auch die sozialen Rollenerwartungen an die Akteure, die in verschiedenen Situationen unterschiedlich handeln können.

Die Typen, die als kollektive beziehungsweise korporative Akteure in die Analyse des Normungsprozesses einbezogen werden, sind aufgrund bestehender und funktionierender Regeln z.B. über Delegation und durch Verbände (Organisationen¹²⁶) zur Arbeit im nationalen und gegebenenfalls auch im europäischen Normungsprozess legitimiert. Sie müssen ihre Interessen sowohl auf nationaler als

¹²⁵ Regelsysteme „... beinhalten nicht nur formale, sondern auch informelle Regeln und gegenseitige Erwartungen und Verhaltensinterpretationen der sozialen Akteure“ (Waarden 2003: 259).

¹²⁶ Als Organisationen (siehe auch 4.2) werden soziale Entitäten verstanden, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen. March/Olsen (1989, 1998) fassen soziale Normen, kulturell verfestigte Bedeutungssysteme und soziale Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen, unter dem Begriff der Institutionen zusammen. Diesem Beispiel wird hier nicht gefolgt. In Anlehnung an Scharpf (2000: 76f.) werden die sozialen Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen, separiert und unter dem Begriff „Organisation“ oder „korporativer Akteur“ zusammengefasst.

auch auf europäischer Ebene in einem durch institutionelle Regeln konstituierten Bezugsrahmen koordinieren und die ihnen zugedachten „Rollenerwartungen“ erfüllen.

„Im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus konzentriert sich die interaktionsorientierte Policy-Forschung auf die Erklärung vergangener politischer Entscheidungen, um so systematisches Wissen zu gewinnen, das in der Praxis helfen könnte, realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die im allgemeinen die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen“ (ebenda 85). Es geht nicht darum, politische Resultate vorhersagen zu können, sondern darum, Voraussetzungen zu beschreiben, unter welchen Bedingungen eine gemeinwohlorientierte Politik gefördert werden kann. In diesem Sinne wird der Prozess der Erarbeitung einer Norm analysiert, und es wird geprüft, *ob* und gegebenenfalls *wie* die zu Beginn des Prozesses erheblich divergierenden Interessen der Akteure mit Hilfe angewandeter Institutionen zu einer gemeinwohlorientierten Lösung kommen.

Die institutionellen Grundlagen der Normungsarbeit werden in Kapitel 4 ausführlich dargestellt. Die institutionellen Regeln („Institutionen“) dienen zur Beschreibung und Erklärung „... der wichtigsten Einflüsse auf jene Faktoren, die unsere Erklärungen [des Verlaufs des Entscheidungsprozesses] eigentlich bestimmen – nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen“ (ebenda: 78). Die in den analysierten Normungsprozess involvierten komplexen Akteure, die als Experten oder Delegierte in einem Normungsgremium auf nationaler oder europäischer Ebene mitarbeiteten, waren institutionell konstituiert, denn sie wurden durch existierende Regeln (z.B. funktionale oder territoriale Delegationsprinzipien) zu einer Mitarbeit in einem Normungsgremium delegiert.

Damit unterliegen sie dem Zwang, ihre Handlungen und Entscheidungen in einem institutionellen Rahmen zu koordinieren. „Institutionen erleichtern oder beschränken daher nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie legen auch weitgehend fest, wie die Ergebnisse, die durch solche Entscheidungen erreicht werden, von den Akteuren bewertet werden – und sie bestimmen daher

die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“; darüber hinaus, so Scharpf weiter, beeinflussen institutionalisierte Verpflichtungen auch die „selektiven Wahrnehmungen“ (ebenda: 79).

Der Begriff des Akteurs

Ausgehend von der Menge der Interaktionen¹²⁷, die zur Erarbeitung der Norm geführt haben, werden als Akteure diejenigen identifiziert, die „an dem politischen Prozess beteiligt sind und deren Entscheidungen schließlich das Ergebnis bestimmen“ (Scharpf 2000: 86). Die Akteure unterscheiden sich durch „bestimmte Fähigkeiten, bestimmte Wahrnehmungen und bestimmte Präferenzen“ (ebenda: 86).

Die Fähigkeiten werden mit Bezug auf bestimmte Anforderungen definiert. Es sind Handlungsressourcen gemeint, die es dem Akteur ermöglichen, Einfluss auf das Ergebnis zu nehmen, wie z.B.:

- persönliche Merkmale (Intelligenz, psychische Stärke)
- materielle Ressourcen (Geld)
- technologische Ressourcen
- privilegierter Informationszugang (z.B. über die Mitgliedschaft in einem Verband)
- institutionelle Regeln (Kompetenzzuweisungen, Partizipationsrechte, Vetorechte, Rechte zur autonomen Entscheidung),

wobei die institutionellen Regeln von Scharpf als die wichtigsten Handlungsressourcen im Kontext der Policy-Forschung angesehen werden (ebenda: 86).

Die Handlungsorientierungen der Akteure ergeben sich aus den Wahrnehmungen und den Präferenzen der Akteure, die relativ stabil sein können, aber auch durch Lernen veränderbar sind. Außerdem beeinflusst der institutionelle Kontext (hier die Regeln zur Erarbeitung einer Norm) die Handlungsorientierung der Akteure. – Wenn während der folgenden Analyse von „Akteuren“ gesprochen wird, so steht dieser Begriff als Synonym für Akteurstypen, die in Punkt 5.2 typologisch be-

¹²⁷ Bezüglich der Menge der Interaktionen wird unterschieden zwischen Interaktionen in nationalen Normungsgremien (Spiegelausschuss), in den nationalen und europäischen Verbänden (Handel, Industrie) und in den europäischen Normungsgremien (TC, WG, Ad-hoc-Gruppen).

schrieben werden. Die Akteure, die die EN 12934 erarbeitet haben, sind somit keine isoliert dargestellten Individuen (obwohl eigentlich nur Individuen im engeren Sinne handeln können), sie sind in kleinen Gruppen zusammengefasste Typen, deren Verhalten durch einen institutionellen Kontext, der je nach Ebene/Aufgabenstellung unterschiedlich sein konnte, beeinflusst wurde. Es war von der Geschicklichkeit des Einsatzes der oben genannten Fähigkeiten der Akteure abhängig, ob innerhalb des gegebenen institutionellen Kontextes eine konsensuale und überzeugende Verhandlungslösung zustande kam.¹²⁸

Akteurkonstellation

Da politische Entscheidungen nicht ausschließlich nach den Wahrnehmungen, Präferenzen und unter Zuhilfenahme der Handlungsressourcen eines Akteurs zustande kommen, ist die *Konstellation* der verschiedenen Akteure, die an der politischen Interaktion beteiligt sind, entscheidend.

„Die Konstellation beschreibt die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf die Ergebnisse“ (Scharpf 2000: 87).

Das tatsächliche politische Ergebnis wird sowohl durch die Konstellation als auch durch die Interaktionsformen beeinflusst. Eine analytische Trennung wird vorgenommen, um die Faktoren und deren Wirkung zu identifizieren, die das Ergebnis mitgestalten.

Politische Interaktionen finden statt zwischen spezialisierten politischen Akteuren, wie im analysierten Fall zwischen den korporativen Akteuren (Typen), die bei der Erarbeitung der EN 12934 mitwirkten. Die Akteure, die sich beteiligten, waren von dem Ergebnis der politischen Interaktion betroffen und hatten ein hohes Interesse daran, dass eine geeignete Kennzeichnungsnorm ausgearbeitet wurde. Durch das „kooperative Spiel“ zwischen den Akteuren im Interaktionsmodus der Verhandlung wurde die Kennzeichnungsnorm erstellt, wobei im vorliegenden Fall die politische

¹²⁸ Die Aufgabe des Akteurs besteht darin, zunächst die soziale Lage zu definieren, innerhalb derer er agiert, um z.B. abschätzen zu können, wie er wem in welcher Rolle begegnet und welche Regeln für seine Situation gelten.

Interaktion zwischen spezialisierten politischen Akteuren stattfand; die letztendlich von der Norm Betroffenen wurden in ihre Erarbeitung maßgeblich einbezogen.

Interaktionsformen

Würden politische Ergebnisse nur durch die Akteurkonstellationen beschrieben, ergäbe sich ein statisches Bild. Wichtig sind darüber hinaus die eigentlichen Interaktionen, aus denen politische Entscheidungen hervorgehen. Unterschiedliche Interaktionsformen sind z.B. Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung.

Institutionelle Vorgaben können auch über die Interaktionsform bestimmen, indem den Akteuren nur bestimmte institutionell definierte Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (ebenda: 90).

Scharpf (2000) führt verschiedene Beispiele für institutionelle Arrangements an, innerhalb deren verschiedene Interaktionsformen vorkommen. Für diese Analyse wird der institutionelle Kontext „Netzwerk“ herausgegriffen, in dem die in 4.2.2.2 näher dargestellten Interaktionsmodi (hierarchische Steuerung, Verhandlung, u.a. Konsensverhandlung, Mehrheitsentscheidung und gewichtete Schlussabstimmung) angewendet werden. Die überwiegende Zeit fanden Konsensverhandlungen, eingebettet in eine hierarchische Steuerung durch die Kommission, statt; die institutionellen Regeln sind in Geschäftsordnungen und Satzungen festgelegt.

Die Kombination von Akteurkonstellation und Interaktionsform

Um den Normungsprozess rekonstruieren zu können, müssen die verschiedenen für den Prozess typischen Kombinationen von Akteurkonstellation und Interaktionsform aufgezeigt und analysiert werden.

Die Interaktionen der Akteure spielten sich im institutionellen Kontext eines Netzwerks ab, welches das Ziel verfolgte, eine Norm auf dem Verhandlungswege zu erarbeiten. Für das Verhandlungsergebnis waren neben den geltenden Institutionen die Akteurkonstellationen sowie die Fähigkeiten und die Handlungsressourcen der Akteure von entscheidender Bedeutung; so verdeutlicht z.B. die Konstellation, wer sich wann und mit welchen Präferenzen sowie Handlungsressourcen betei-

ligte und das Ergebnis beeinflusste. Zur Analyse des Prozesses wird eine Kombination von Akteurkonstellation und Interaktionsform vorgenommen (Kapitel 6). Zunächst jedoch werden die benutzten Elemente des Scharpf'schen Ansatzes, die Akteure, die Akteurkonstellation und die Interaktionsform, genauer dargestellt.

3.2.1 Akteure

„Im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus werden Akteure durch ihre Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen und Präferenzen) und ihre Fähigkeiten charakterisiert“ (Scharpf 2000: 95).

Die Handlungsorientierungen der Akteure zu erfassen stellt eine der Hauptschwierigkeiten bei akteurzentrierten Ansätzen dar. Die Handlungen beziehungsweise Handlungsorientierungen der Akteure basieren auf ihren subjektiven Präferenzen (ebenda: 110). Zur Beschreibung der Handlungsorientierung der Akteure wird in dieser Arbeit auf definierte Interessenslagen, Interviewergebnisse und Gesprächsvermerke, subjektive Schilderungen, Ergebnisvermerke von Sitzungen sowie auf Erkenntnisse der teilnehmenden Beobachtung zurückgegriffen.

Fähigkeiten sind für jede Erklärung politischer Ergebnisse wichtig, „da ohne Handlungsressourcen selbst die besten Wahrnehmungen und Präferenzen keine praktischen Auswirkungen haben können“ (ebenda: 95). Diese Fähigkeiten sind individuell verschieden, und ihre Auswirkungen hängen in hohem Maße von der Besonderheit des Falls ab, wobei sie durch vopolitische Ressourcen, mit denen die Akteure ausgestattet werden können (z.B. institutionelle Kompetenzen, Veto-rechte), neutralisiert beziehungsweise überlagert werden können (ebenda: 95f.).

Zur Analyse werden im Folgenden zunächst die Bedingungen geklärt, unter denen akteurzentrierte Konzepte auf Einheiten angewendet werden können, die mehrere Menschen umfassen (es ist eine Zusammenfassung von Akteuren notwendig). Erst danach werden die Kategorien erklärt, die zur Beschreibung von individuellen oder komplexen Akteuren anzuwenden sind.

Komplexe Akteure

Zwar können nur Individuen handeln, aber diese tun es in der Praxis häufig im Namen, Interesse oder Auftrag anderer Personen, einer Gruppe von Personen oder einer Organisation. Diese „Ansammlungen von Individuen“ werden als „komplexe Akteure“ (Scharpf 2000: 96f.) behandelt, da es größere Einheiten von Akteuren gibt, „deren Entscheidungen unter Hinweis auf Faktoren erklärt werden können, die auf der Ebene der größeren Einheit definiert werden“ (ebenda: 97). Bei komplexen Akteuren (ebenda: 96ff.) muss die Fähigkeit zum intentionalen Handeln oberhalb der Individualebene vorhanden sein. Da jedoch wiederum nur Individuen über Intentionen verfügen, „... muss die Fähigkeit zum Handeln auf der höheren Ebene bzw. den höheren Ebenen durch interne Interaktionen erzeugt werden“ (ebenda: 97). Zur weiteren Analyse empfiehlt sich eine Differenzierung in kollektive und korporative Akteure, insbesondere deshalb, um die jeweils unterschiedlichen Freiheitsgrade oder Bedingungskonstellationen für Entscheidungsfindungen aufzeigen zu können.

Kollektive und korporative Akteure

Beim Begriff des komplexen Akteurs wird vorausgesetzt, dass „die beteiligten Individuen die Absicht haben, ein gemeinsames Produkt zu schaffen oder ein gemeinsames Ziel zu erreichen“ (Scharpf 2000: 101). Im analysierten Fall haben Individuen, die zu einem komplexen Akteur zusammengefasst sind, das Ziel, die Kennzeichnungsnorm für Federn und Daunen, die EN 12934, zu entwickeln. Um die innere Analyse des Netzwerks zu systematisieren, werden die dort tätigen Akteure, die alle oberhalb der Individualebene handelten, gemäß Scharpf in korporative und kollektive Akteure unterschieden.

Der Begriff der korporativen Akteure umfasst diejenigen Akteure, „... die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmern ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden“ (ebenda: 101).

Als korporative Akteure werden verstanden – in Anlehnung an die oben genannte Definition – Vertreter von Behörden und/oder Organisationen wie z.B. die Ver-

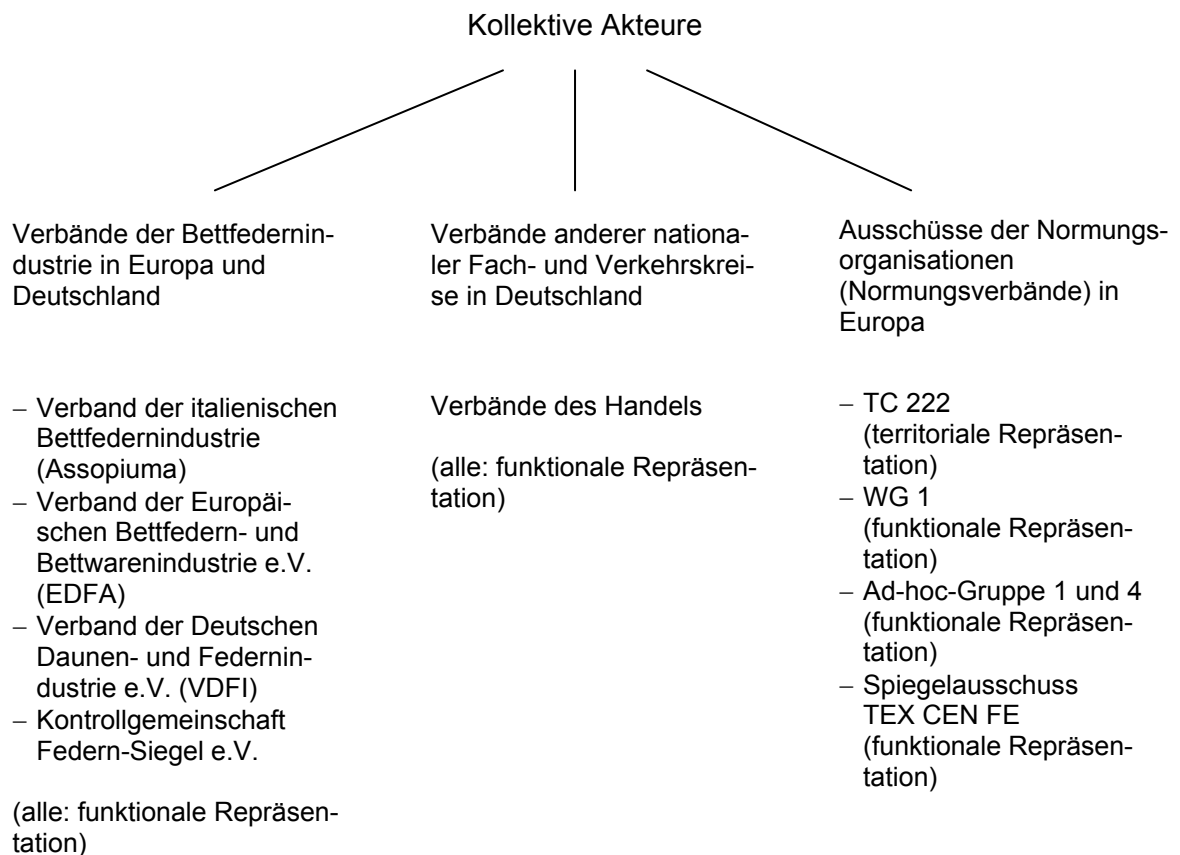
brauchervertretung im DIN (Verbraucherrat), vertreten durch die Stiftung Waren-test, oder das Verbraucherreferat der Europäischen Kommission.

Unter dem Begriff der kollektiven Akteure werden diejenigen zusammengefasst, die „von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind und von diesen kontrolliert werden“ (ebenda). Kollektive Akteure sind alle Vertreter von Verbänden und Ausschüsse sonstiger Organisationen, die von den Werten und Zielen ihrer Mitglieder abhängig sind, die die Arbeitsergebnisse, welche durch die kollektiven Akteure erzielt werden, später auf ihren Zielerreichungsgrad hin kontrollieren.

Kollektive Akteure

Die folgende Kurzübersicht listet die kollektiven (Haupt-)Akteure im Normungsprozess auf; die in Kapitel 5 vorgenommene typologische Beschreibung konzentriert sich auf die kollektiven Akteure „Verbände der Bettfedernindustrie“ und „Normenausschüsse“ (z.B. WG 1, TEX CEN FE), da diese beiden Gruppen die Schlüsselakteure des Prozesses darstellten. Die Interessen der Verbände des Handels und der Bettwarenindustrie gingen in die Arbeit des Spiegelausschusses TEX CEN FE ein sowohl als nationale Vorschläge und/oder Anregungen für die europäischen Gremien als auch als Feedback-Effekt (Reaktion) auf Vorschläge, die von der europäischen Ebene kamen.

Schaubild 3: Übersicht über die ausgewählten, für die Entscheidungsfindung maßgeblichen kollektiven Akteure zur Erarbeitung der EN 12934



(Quelle: eigene Darstellung)

Die Handlungsressourcen der kollektiven Akteure sind weitgehend kollektiviert, und die Akteure können nicht autonom über ihre handlungsleitenden Präferenzen entscheiden (ebenda).

Im Normungsprozess traten die Verbände aus Industrie und Handel als kollektive Akteure auf. Den durch die Verbände delegierten Vertretern war der Handlungsrahmen durch die Mitglieder definiert. „Die entscheidenden Handlungsressourcen befinden sich unter kollektiver Kontrolle und die Entscheidungen werden auf der Grundlage von Präferenzen bewertet, die auf der Ebene des kollektiven Akteurs definiert werden“ (Scharpf 2000: 104). Die Präferenzen können sich im Laufe des Prozesses ändern; sie werden ständig überprüft und gegebenenfalls neu definiert.

Die Verbandsvertreter sind von den Meinungen ihrer Mitglieder abhängig und handeln als Beauftragte; die Präferenzen der Mitglieder haben Vorrang vor denen der Verbandsvertreter. Der Verband kontrolliert seine Repräsentanten durch seine Führung, in der Regel der Vorstand.

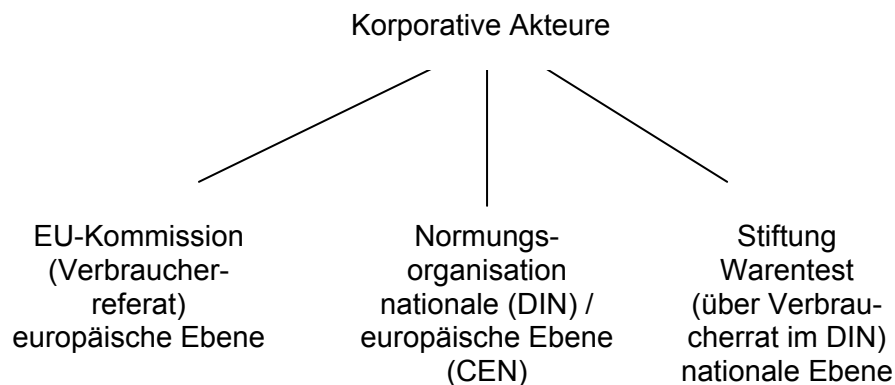
Korporative Akteure

Die korporativen Akteure dagegen werden von einer hierarchischen Führung kontrolliert (Top-down-Organisation); selbst wenn sie „Mitglieder“ im formalen Sinne haben sollten, wirken diese nicht aktiv an der Festlegung der Handlungsoptionen des korporativen Akteurs mit. Von den Vertretern der korporativen Akteure wird erwartet, dass die festgelegten Regeln befolgt werden, die durch die zentralen Entscheidungsprozesse und die hierarchischen Anordnungen der Führung festgelegt werden. Sonderinteressen werden durch das Beschäftigungsverhältnis neutralisiert (ebenda: 105).

Typisch für diese Akteursgruppen ist die hierarchische Autoritätsstruktur. Die zu verfolgenden Ziele werden auf einer hohen Autoritätsebene formuliert, und die Akteure sind für die Umsetzung verantwortlich; Verhandlungsspielräume sind kaum vorhanden. Den in dieser Arbeit analysierten Vertretern der korporativen Akteure, der Normungsorganisationen, EU-Kommission und der Stiftung Warentest, wurden die Ziele vordefiniert, die im Ausschuss vertreten werden sollten.

Als Vertreter von korporativen Akteuren wirkten im untersuchten Normungsprozess auf nationaler Ebene die Vertreter der Stiftung Warentest und das DIN mit; sie beteiligten sich auf europäischer Ebene nur mittelbar an der Erarbeitung der Norm. Auf der europäischen Ebene waren die Kommission und das CEN als korporative Akteure präsent.

Schaubild 4: Übersicht über die ausgewählten, für die Entscheidungsfindung relevanten korporativen Akteure



(Quelle: eigene Darstellung)

Die Normungsinstitute, ob national oder europäisch, gelten nicht als unmittelbar tätige Akteure, da sie lediglich die institutionellen Bedingungen vorgeben und deren Einhaltung überwachen. Der Normungsprozess selbst läuft innerhalb eines institutionellen Rahmens ab, dessen Einhaltung durch die Normungsinstitute überwacht wird.

Diese Grobeinteilung der kollektiven und korporativen Akteure wurde eingeführt, um die Unterschiede im Abstraktionsgrad zur Behandlung des Themas zu veranschaulichen. Die empirischen Grenzen können in der Realität nicht immer so eindeutig gezogen werden; trotz einer theoretisch klaren Unterscheidung dieser Akteursgruppen muss während der Analyse des Prozesses zur Erarbeitung der Norm (Kapitel 6) genauer untersucht werden, inwiefern diese theoretische Dichotomie mit dem praktischen Verhaltensmodus der Akteure übereinstimmt.

Die Ergebnisse und die Art und Weise des Aushandlungsprozesses werden durch die strategische Handlungsfähigkeit komplexer Akteure bestimmt, die ihrerseits von den institutionellen Bedingungen abhängen, die eine interne Konfliktlösung erleichtern oder erschweren (Scharpf 2000: 108).

In der Normung steht der allgemeine Konsens im Vordergrund, so dass man zur Beilegung interner Konflikte auf Verhandlungen angewiesen ist.¹²⁹ Fortdauernde interne Uneinigkeit lähmt den Normungsprozess. Die Akteure sind normativ den Interessen des von ihnen vertretenen Kollektivs verpflichtet und – da auch sie am Resultat des Normungsprozesses gemessen werden – gleichzeitig an der Zielerreichung der anderen Seite orientiert, da sonst keine Lösung zustande kommt, die durch den Markt akzeptiert wird. Die kollektiven und korporativen Akteure im Netzwerk sind somit aufeinander angewiesen. So sind beispielsweise Normungsinstitute, die institutionelle Regeln vorgeben und überwachen, auf die mitarbeitenden Experten aus der Wirtschaft angewiesen, da sie über keine fest angestellten Fachleute mit Fachkenntnissen verfügen und die Normungsarbeit nicht allein aus eigenen Kräften finanzieren können.¹³⁰

Die Analyse des Normungsprozesses zeigt auf, wie eine feste institutionelle Struktur dazu beiträgt, dass auch in Fällen, in denen die Akteure sehr unterschiedliche Vorstellungen von einer Norm haben, die Interessengegensätze in Konsens gebracht werden können und eine (markt-)effiziente Lösung zustande kommt. Ein Ausbleiben einer Lösung (einer Norm) hätte zu unkalkulierbaren Risiken am Markt geführt.

Handlungsorientierungen

Die effektiven Handlungsorientierungen der Akteure, die im Policy-Netzwerk der EN 12934 mitarbeiteten, können mit Hilfe von Protokollen von Verbandssitzungen, Interviews mit den Beteiligten, vorliegenden CEN-Dokumenten und durch Beobachtungen und Gespräche nachvollzogen werden, die durch die Autorin geführt und/oder ausgewertet wurden.

Aus der konzeptionellen Vorlage von Scharpf werden in dieser Arbeit zur Beschreibung der Handlungsorientierungen der Akteure die Indikatoren „Bezugseinheiten“ (Scharpf 2000: 111) und „Präferenzen“ (ebenda: 116f.) herausgegriffen.

¹²⁹ „Ein Konsens musste her, auch wenn manche dabei mit den Zähnen knirschen“ (Interview A2, Zeile 361).

¹³⁰ Obwohl Normungsinstitute als korporative Akteure eingeordnet werden, lässt sich durch ihre sachliche und finanzielle Abhängigkeit von kollektiven Akteuren vermuten, dass ihr Beitrag zu den Entscheidungsprozessen kollektive Züge trägt (vgl. Kapitel 6).

Bezugseinheiten

Individuelles Verhalten der Akteure wird auf die entsprechende soziale Einheit bezogen, „... in deren Namen gehandelt wird und aus deren Perspektive intentionale Entscheidungen erklärt werden können“ (Scharpf 2000: 112).

Im vorliegenden Fall lassen sich die Bezugseinheiten direkt aus der sozialen Rolle (z.B. Vertreter eines Verbandes, eines Normungsausschusses) ableiten, die der jeweilige Akteur ausfüllt. Diese Bezugseinheiten sind auch ein wichtiges Kriterium für die typologische Darstellung der Akteure.

Präferenzen

Nach welchen Präferenzen handelten die Akteure, die an der Entstehung der EN 12934 mitarbeiteten? Die Akteurspräferenzen werden für die Analyse in die folgenden Komponenten aufgegliedert:

- Interessen (Eigeninteressen)
- Normen (normative Rollenerwartungen)
- Interaktionsorientierungen

Diese Module zur Beschreibung der Präferenzen der Akteure kommen auch bei der vorliegenden Analyse zur Anwendung. Das Eigeninteresse des individuellen Akteurs ist „... die grundlegende Präferenz ... für Selbsterhaltung, Autonomie und Wachstum ...“ (ebenda: 117). „In ähnlicher Weise besteht das Eigeninteresse für korporative Akteure in der Sicherung des Fortbestands, der Autonomie und des Wachstums der Organisation – was wiederum abhängig ist von der institutionellen Umgebung, in der die Organisation agiert“ (ebenda: 117).

Aufgrund der vorliegenden Aufzeichnungen von Sitzungen der Normungsgremien, von Verbandssitzungen und der Interviews ist es möglich, das Eigeninteresse der kollektiven und der korporativen Akteure abzuleiten.

Bei der zweiten Komponente, den Normen, bezieht man sich auf „... normative Erwartungen, die an Inhaber bestimmter Positionen gerichtet sind“ (ebenda: 118). Diese Erwartungen können die formale Qualität rechtlicher Regeln haben, es

könnte aber auch eine (erwartete) soziale Missbilligung (z.B. aus dem Kreis der Abnehmer der Produkte) sein.

Auch die Erwartungen, die an die korporativen und kollektiven Akteure, die sich am Normungsprozess beteiligten, gestellt wurden, kamen im Laufe der Sitzungen und Diskussionsrunden zum Vorschein, deshalb ist es möglich, sie zur Durchführung der Analyse auszuwerten. Während des Normungsprozesses konnten mit Hilfe dieser transparent gemachten Erwartungen Lösungen ausgearbeitet werden, in denen die Ziele beziehungsweise Erwartungen der Akteure bereits berücksichtigt waren (Antizipation).

Wenn weder das Eigeninteresse noch die normative Rollenerwartung klare Handlungsleitlinien bietet, ist es durchaus wahrscheinlich, dass der Akteur in bestimmten Situationen in einen Zielkonflikt kommt zwischen „Handlungsoptionen, die das Eigeninteresse nahelegt, und solchen, die auf der Grundlage normativer Verpflichtungen angemessen erscheinen“ (ebenda: 119). Der Akteur muss sich entscheiden. „Individuelle und korporative Akteure können eigene Interessen und Normen definieren, und – was noch wichtiger ist – sie können spezifische Aspekte des Eigeninteresses selektiv hervorheben sowie spezifische Regeln und normative Ziele unter denen, die generell für Individuen oder Organisationen ihres Typs gelten, besonders betonen“ (ebenda: 119). Akteure haben somit, so Scharpf, „... die Fähigkeit, eine eigene Identität herauszubilden“ (ebenda). Die Identität bedeutet Stabilität, birgt jedoch auch die Gefahr, dass sich der Akteur – durch eine starre Haltung und das Unvermögen der Anpassung an dynamische Veränderungen – stark isoliert und der Konsens zu scheitern droht.

Die dritte Komponente der Akteurspräferenzen, die Interaktionsorientierungen, wird von Scharpf (2000) erst nach einer Darstellung der Akteurkonstellationen dargestellt. Diesem Beispiel wird gefolgt.

3.2.2 Akteurkonstellation

Um die Darstellung des mehrdimensionalen Konzepts der Interaktionen zu vereinfachen, wird eine systematische Unterscheidung in Akteurkonstellation und Interaktionsform vorgenommen. Die Grundidee des Konzepts der „Akteurkonstellation“ ist, „... dass die (von der materiellen Policy-Analyse identifizierten) Lösungen für ein bestimmtes politisches Problem durch die interdependenten Entscheidungen einer Mehrzahl politischer Akteure mit bestimmten Fähigkeiten sowie bestimmten Wahrnehmungen und Präferenzen in Bezug auf die möglichen Ergebnisse erzeugt werden müssen“ (Scharpf 2000: 123). Typisch für den Normungsprozess ist, dass „... die Entscheidungen interdependent sind, [es ist] unwahrscheinlich, dass ein einzelner Akteur das Ergebnis einseitig bestimmen kann; entscheidend ist die Akteurkonstellation“ (ebenda: 123).

Die Normung im TC 222 hatte die Aufgabe, einen Standard zu erarbeiten, der europaweit die Kennzeichnung von Produkten regelt, die mit Federn und Daunen gefüllt sind. Bevor die EN 12934 erarbeitet wurde, versuchten Verbände der Industrie zusammen mit betroffenen Fach- und Verkehrskreisen, die nationalen Bezeichnungsregeln in Deutschland (RAL) so zu überarbeiten, dass die an der RAL geäußerte Kritik ausgeräumt wurde. Diese Arbeiten gestalteten sich deshalb äußerst schwierig, weil eine Reihe von Koordinationsproblemen auftraten. Man traute der Industrie, die diese Maßnahme federführend betreute, nicht zu, dass sie in der Lage war, ein Projekt durchzuführen, dessen Ziel der Verbraucherschutz war. Diese „Koordinationsprobleme“ konnten mit der europäischen Normung im TC 222 gelöst werden. Ein wichtiger Schritt, um das Vertrauen aller Fach- und Verkehrskreise für das Normungsverfahren zu gewinnen, war, dass eine europäische Organisation (ein Normungsinstitut) mit der Federführung des Projektes beauftragt wurde.

Über die Auflösung der Politikverflechtungsfalle durch die Verlagerung der Federführung des Normungsprojekts auf eine höhere Ebene wurden Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der gemeinsamen Lösung erhöht.

Wie stellte sich die Akteurkonstellation während des Normungsprozesses dar?

Die Akteurkonstellation soll „... das repräsentieren, was wir über die an bestimmten politischen Interaktionen beteiligten Akteure wissen – ihre Fähigkeiten (übersetzt in mögliche ‚Strategien‘), ihre Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse ... Die Akteurkonstellation beschreibt also das Konfliktniveau, aber sie enthält noch keine Informationen über den Interaktionsmodus, durch den diese Konflikte verarbeitet werden sollen - durch einseitiges Handeln, Verhandlung, Abstimmung oder hierarchische Steuerung“ (ebenda: 128f.).

Bevor jedoch auf den Interaktionsmodus eingegangen wird, sollen einige kurze Erläuterungen zu den *Interaktionsorientierungen*, als dritte Komponente der Akteurspräferenzen, vorangestellt werden.

Die Akteure verhalten sich nicht immer rational; empirisch sind oftmals relational definierte Präferenzen beobachtbar. Mit Hilfe des von Scharpf definierten Begriffs der „Interaktionsorientierungen“ (siehe Punkt 3 der Aufgliederung der Akteurspräferenzen) können diese erfasst werden. Das Konzept kann angewendet werden zur subjektiven Redefinition der objektiven Interessenskonstellationen, die zu Unterschieden in der Reaktion auf unterschiedliche Partner führen können, selbst wenn die faktischen Konsequenzen und die zur Anwendung kommenden Normen identisch sind; Sympathie, Antipathie, Neid, Behauptung von Machtpositionen oder auch Sprachschwierigkeiten sind oft die subjektiven Hintergründe für Ergebnisse, die aufgrund ihrer objektiven Konstellation auch anders hätten ausfallen können. „In diesem Sinne dient das Konzept [der Interaktionsorientierungen] demselben individualisierenden Zweck auf der relationalen Ebene, den das Konzept der ‚Identität‘ bei der Definition individueller Präferenzen erfüllt“ (ebenda: 150). Auch solche Situationen hat es im Laufe der Ausarbeitung der Norm gegeben, sie werden während der Analyse entsprechend aufgezeigt.

3.2.3 Interaktionsformen

Institutionen können die Problemlösungen durch ihre Regeln beeinflussen, welche die Konstitution der Akteure und deren institutionell definierte Handlungsmöglichkeiten bestimmen (Scharpf 2000: 90). Um dieses statische Bild durch die Interaktionen zu ergänzen, aus denen die politischen Entscheidungen hervorgehen, müssen die Interaktionsformen einbezogen werden.

Der Einsatz der Interaktionsformen wird durch die institutionellen Regeln gesteuert. Sie werden darüber hinaus von dem weiteren institutionellen Kontext beeinflusst, in dem die Interaktion stattfindet; der für die Norm maßgebende institutionelle Kontext ist das Netzwerk der Akteure und der im Netzwerk praktizierte Interaktionsmodus wiederum ist die Verhandlung. Aufgrund institutionell festgelegter Beziehungen zwischen den Akteuren des Netzwerks konnten bei den Verhandlungen bereits bekannte Standpunkte und Meinungen antizipiert werden.¹³¹ Durch Netzwerke, die sich innerhalb der Arenen bildeten, wurde der Prozess der Konsensfindung in Bezug auf die spätere Implementation der Norm optimiert. Dies gilt nicht für den Entscheidungsprozess an sich, der sich durch die Antizipation der Arenen verkomplizieren kann. „Obwohl die Implementationsphase erst eintritt, nachdem eine Vereinbarung getroffen wurde, trägt die Antizipation von Implementationsproblemen erheblich zu den Schwierigkeiten bei, eine Vereinbarung überhaupt zu erreichen“ (ebenda: 199).¹³²

In dieser Arbeit wird mit Hilfe der Untersuchung der Kombination von „Akteurkonstellation“ und der Interaktionsformen hierarchische Steuerung, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, gewichtete Abstimmung gezeigt, dass die institutionelle Struktur der Erarbeitung einer Norm in der Lage ist, markteffiziente Lösungen von Problemen zu erzielen. Eine Erläuterung der dieser oben erwähnten Interaktionsmodi wird in Punkt 4.2 vorgenommen.

¹³¹ Ein wichtiger Faktor zur Antizipation der Anforderungen/Wünsche anderer Delegierter im Normungsverfahren war das Informationssystem, das durch den EDFA aufgebaut wurde. Durch die vorbereitenden Verbandssitzungen erfolgte ein Austausch über die Wünsche bzw. Forderungen, die durch die Delegierten der verschiedenen Länder an die neu zu erarbeitende Kennzeichnungsnorm gestellt wurden.

¹³² Im Kapitel 6.2 wird gezeigt, dass auch der gegenteilige Effekt eintreten kann. Als sich die Beratungen kurz vor Beendigung des Entscheidungsprozesses erneut in einer Verflechtungsfalle befanden, konnte durch die Erweiterung des Akteursnetzes bis in die Arena hinein und unter Antizipation von Implementationsproblemen (Berechnung von Toleranzen) eine der letzten Verflechtungsfälle überwunden werden.

4 Die Analyse des Normungsprozesses als Interaktionsphänomen in spezifischen (nationalen und europäischen) institutionellen Rahmen

4.1 Darstellung der Verhandlungsarenen

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird unterschieden zwischen dem Policy-Netz als Beziehungsgeflecht zwischen den Akteuren und der Arena, die über das Netz hinausgeht und die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse innerhalb des Policy-Bereichs einbezieht.

Normung ist ein Instrument regulativer Politiken. In der hier analysierten Arena der regulativen Politik legt die Europäische Kommission die politischen Ziele fest. Die Normungsinstitute nehmen eine Mittlerposition zwischen den beteiligten Interessengruppen ein, die die Umsetzung der politischen Ziele überwachen.

Die Kommission bedient sich des Instruments der Normung, um das Verhalten sozioökonomischer Gruppen zu beeinflussen. Über die Regeln (Geschäftsordnungen) zur Erstellung von Normen sowie das Recht, Normungsprojekte in Auftrag zu geben, während des Prozesses teilzunehmen und das Ergebnis über die Formulierung von Vorgaben maßgeblich zu beeinflussen, wird die Europäische Kommission zu einem der wichtigsten Akteure bei der Steuerung des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte, ohne dass der Kommission Kosten entstehen. Die Kosten fallen bei denjenigen an, die die Norm erarbeiten und später von ihr in die Pflicht genommen werden. Regulative Politik ist eine der wichtigsten Arenen im modernen Wohlfahrtsstaat (Schubert 1991: 62).

Innerhalb der Arena der regulativen Politik bilden sich Akteursnetze, die sich im analysierten Fall mit der Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm, der EN 12934, beschäftigten. Zur Rekonstruktion des Prozesses der Erarbeitung dieser Norm wird die Netzwerkanalyse herangezogen, mit dem Ziel, das individuelle Verhalten der Akteure im institutionellen Kontext zu erklären; das Netzwerk als Ganzes wird

untersucht, um das Verhalten der (Einzel-)Akteure verstehen und erklären zu können (Jansen 2003: 13).

Der Netzwerkansatz ist für diese Untersuchung außerordentlich geeignet, da die Akteursnetze zur Erarbeitung von Normen durch „... eine relative Gleichrangigkeit und Autonomie der Akteure, eher horizontale als vertikale Beziehungen und die vertrauensvolle Kooperation¹³³ der Akteure“ gekennzeichnet sind (ebenda: 12).

Die Beziehungen zwischen den Akteuren werden durch die Kontexte bestimmt, innerhalb deren sie interagieren; Akteure sind in Strukturen eingebettet, die ihr Handeln und die Ergebnisse des Handelns, die Policy, maßgeblich beeinflussen. Um das Handeln der Akteure zu erklären und zu rekonstruieren, ist es notwendig, die institutionellen Strukturen darzustellen und zu beschreiben; danach erfolgt die Typisierung der Akteure und die Rekonstruktion beziehungsweise Erklärung des Verlaufs des Normungsprozesses unter Berücksichtigung der strukturellen Einbettung der Akteure in die Akteursnetze. Es waren sowohl nationale als auch europäische Akteure involviert, wobei beobachtet werden konnte, wie sich im Laufe der Implementationsphase die Schwerpunkte vom supranationalen Netz (Ausgangspunkt) hin zum nationalen Netz und wieder zurück verlagerten.

Die Zusammensetzung des Netzwerkes zur Erarbeitung der EN 12934 hat sich sowohl im supranationalen Kontext wie auch im nationalen im Laufe der Zeit verändert. Akteure, die zu Beginn stark einbezogen waren, traten im Verlauf des Prozesses in den Hintergrund. Zum Teil waren diese Veränderungen bedingt durch die Verlagerung der Arbeitsschwerpunkte, traten als Folgeerscheinungen finanzieller Entscheidungen auf oder hatten ihren Grund in geschäftlicher oder natürlicher Fluktuation. Das Policy-Netz, innerhalb dessen die Problembearbeitung erfolgt, verfügt in der Regel über eine komplexe Binnenstruktur. Sie wird durch die institutionellen Rahmenbedingungen strukturiert, neben Mitwirkungsregeln tragen auch eingeschliffene Verhaltensregeln zusätzlich zur Stabilität bei (Naßmacher 2004: 132).

¹³³ Nach den in der historischen Genese beschriebenen Anfangsschwierigkeiten, die durch Änderungen des Formalisierungsgrades überwunden werden konnten, wurde die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren von Sitzung zu Sitzung vertrauter und konstruktiver (Abschnitt 6.3).

Um die Analyse zu strukturieren, wird hier zwischen supranationalen (europäischen) und nationalen Netzen unterschieden:

- das Policy-Netz auf europäischer Ebene mit den verschiedenen Akteuren Europäische Kommission, TC 222, Delegation des italienischen Spiegelausschusses, Delegation des deutschen Spiegelausschusses, WG 1, Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 und EDFA.
- das Policy-Netz auf deutscher Ebene mit dem nationalen Spiegelausschuss TEX CEN FE, die nationalen Verbände der Industrie (VDFI und EDFA) und des Verbraucherrats im DIN (vertreten durch die Stiftung Warentest).

Die institutionellen Rahmenbedingungen des Verfahrens zur Erarbeitung der DIN EN 12934 werden auf europäischer Ebene durch die Geschäftsordnung des CEN und auf nationaler Ebene durch die Geschäftsordnung des nationalen Normungsinstituts, hier des DIN, gesetzt. Zusätzlich wird der analysierte Prozess durch die Einbettung in die hierarchische Steuerung der Europäischen Kommission bestimmt (hier: Schreiben der Europäischen Kommission vom 4.2.1991).

Bevor die in den Policy-Netzen beteiligten Akteure (Kapitel 5) beschrieben werden, erfolgt zunächst eine Darstellung des institutionellen Rahmens nationaler und europäischer Normungsorganisationen.

4.1.1 Das privatwirtschaftliche System der Normung und dessen organisatorische Vernetzung

Ergebnisse verbandlicher Regelsetzung von privatrechtlichen Organisationen, wie z.B. des DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (kurz DIN genannt) oder des CEN (Comité Européen de Normalisation), nennt man deutsche bzw. europäische Normen. Sie stellen ein Segment regulativer Politik dar, indem bindende Vorgaben für das Handeln von Marktpartnern von privaten, „semistaatlichen Institutionen“ (Kypke 1982: 6) erarbeitet werden und das Marktgeschehen maßgeblich beeinflussen. Die Normen werden „lautlos“ erstellt und bestimmen trotzdem wesentliche Dinge unseres Alltags; fast alles, was man im Alltag an technischen Produkten

oder Verfahren vorfindet, wurde in diese Regulierung einbezogen.¹³⁴ Sie stellt „eine Grundlage der Verständigung zwischen den beteiligten Wirtschaftssubjekten dar und [gewährleistet] die Kompatibilität und Austauschbarkeit von Waren und Dienstleistungen“ (Jörissen 1997: 1). Mit der Akzeptanz von solchen Normen wird ein Stück individueller Gestaltungsfreiheit aufgegeben und die Gestaltungshoheit einem Konsensverfahren der übergeordneten Ebene übertragen.

Europäische Normen sind Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses und werden unter aktiver Beteiligung von Delegierten in Arbeitsgremien erstellt.

Die Erstellung von Normen für Europa unterliegt einheitlichen Regeln, die in der Geschäftsordnung des CEN (Comité Européen de Normalisation) festgeschrieben sind. Die nationalen Normungsinstitute der EU- und EFTA-Länder sind als Mitglieder im CEN zugelassen und an diese Regeln gebunden.¹³⁵ Mit Hilfe dieser Regeln werden einheitliche Normen, gültig in den EU- und EFTA-Ländern (europäische Normen), erstellt, die zum Abbau nichttarifärer Handelshindernisse in Europa beitragen, denn die zuvor in diesem Bereich gültigen nationalen Normen müssen zurückgezogen werden. Die verschiedenen nationalen Normen können Handelshindernisse darstellen, die mit der Zurückziehung beseitigt werden: Es erfolgt eine Deregulierung (negative Integration, Scharpf 1994: 475).¹³⁶ Gleichzeitig wirken Normen positiv gestaltend, denn sie werden von einem Arbeitsgremium unter der Aufsicht und nach Zustimmung der Normungsorganisationen und Behördenvertreter nach bestimmten, von den nationalen Regierungen akzeptierten Regeln erar-

¹³⁴ Dies reicht von sicherheitstechnischen Anforderungen und der Prüfung von technischen Geräten des Haushalts (z.B. Bügeleisen oder Eierkocher, die sicherheitstechnische Anforderungen, festgelegt durch den Verband Deutscher Elektrotechniker, erfüllen müssen, was mit dem VDE-Zeichen auf dem Produkt dokumentiert wird) bis zu Regelungen des DIN, die inzwischen als selbstverständlich von allen Marktpartnern akzeptiert werden. Im Büro arbeitet man mit Papierformaten, die durch die ISO 216 (ehemals DIN 476) festgelegt wurden (DIN A4 = 210 x 297 mm, DIN A5 = 148 x 210 mm), sowie mit normgerechtem Schreibmaterial (Kugelschreiberminen nach DIN 16554, die in normgerechte Kugelschreiber passen) und vielem mehr; genormte Schrauben, Steckdosen und andere Gegenstände sind aus unserem Alltag nicht mehr wegzudenken. Technische Normen legen Anforderungen an die Beschaffenheit von Anlagen, Geräten, Produkten fest (abgeleitet aus Voelzkow 1996: 22).

¹³⁵ Die Geschäftsordnung des CEN bildet die Grundlage zur Erstellung europäischer Normen; zur Erstellung nationaler Normen gelten die Geschäftsordnungen der nationalen Normungsinstitute (vgl. *DIN 2001*).

¹³⁶ Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.

beitet und verabschiedet.¹³⁷ Zwar sind sie nicht von der Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat abhängig, sie unterliegen jedoch den Annahme- bzw. Ablehnungsregeln des CEN, die identisch sind mit den Abstimmungsregeln (Stimmengewichtungen) des Ministerrats. Die Verfahrensregeln zur Erarbeitung europäischer Normen werden in Abschnitt 4.2.2 erläutert.

4.1.1.1 Regelsetzung durch Normung in Deutschland am Beispiel des DIN

Die wichtigsten Organisationen mit regelsetzender Kompetenz sind für die Bundesrepublik Deutschland das DIN Deutsches Institut für Normung e.V., für die EU- und EFTA-Länder das CEN und weltumspannend die ISO.¹³⁸

Das DIN wurde in einem am 5. Juni 1975 abgeschlossenen Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland als die für das Bundesgebiet zuständige Normenorganisation anerkannt. Es nimmt die entsprechenden Aufgaben auch in den europäischen und den internationalen Normungsorganisationen wahr (*DIN 2001: 43f.*, Pokorny 1976: 402) und hat damit eine Monopolstellung inne.

Die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister für Wirtschaft, wählte 1975 das DIN, vertreten durch dessen Präsidenten, um es mit einem entsprechenden Vertrag als technischen Regelsetzer, im öffentlichen Interesse handelnd, zu legitimieren. In den meisten europäischen Ländern waren solche Regelungen bereits erfolgt (Falke 2000: 58ff.). Mit der Vertragsunterzeichnung erkannte die Bundesregierung das DIN als die zuständige nationale Normungsorganisation an, die die deutschen Interessen auf europäischer und internationaler Ebene vertritt. Dem DIN, das verpflichtet wurde, das öffentliche Interesse zu berücksichtigen, wurden keine Hoheitsbefugnisse übertragen; jedoch verschafft diese Vereinbarung zur Erarbeitung technischer Regeln dem DIN eine Sonderstellung unter den regelsetzenden Organisationen. Eine Vertretung der nationalen Normungsinter-

¹³⁷ Vgl. z.B. den Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V. von 1975, *DIN 2001: 37ff.*

¹³⁸ zu anderen privatwirtschaftlich organisierten regelsetzenden Organisationen siehe Jörissen 1997: 46.

sen in der europäischen und internationalen Normung ist nur über das DIN möglich; es vertritt die deutsche Normung im In- und Ausland.¹³⁹

Das DIN ist ein eingetragener technisch-wissenschaftlicher Verein mit Sitz in Berlin, der ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Ziele verfolgt. Seine Aufgabe besteht nach § 1 der Satzung vom 29. Oktober 1997 darin, auf gemeinnütziger Basis in Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise, zum Nutzen der Allgemeinheit, deutsche Normen oder andere Arbeitsergebnisse, die der Rationalisierung, der Qualitätssicherung, dem Umweltschutz, der Sicherheit und der Verständigung in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit dienen, aufzustellen, sie zu veröffentlichen und ihre Anwendung zu fördern (*DIN 2001: 13*).

Nach § 2 der Satzung können nur Unternehmen und juristische Personen (z.B. Verbände) die Mitgliedschaft beantragen. Die eigentliche Normungsarbeit wird in den Arbeitsausschüssen von Experten der Wirtschaft geleistet. Für 2000 ging man davon aus, dass die Arbeit von 87 Fachnormenausschüssen und 4688 selbstständigen Arbeitsausschüssen unter der Federführung des DIN zusammengefasst waren (*DIN 2000c: 1*). In ihnen waren 27.500 ehrenamtliche Mitarbeiter (Experten) tätig (ebenda: 4).

Die ehrenamtlich tätigen Fachleute werden von den an der Normung „interessierten Kreisen“¹⁴⁰ entsandt, die die Norm nach der DIN 820, der „Norm zur Erarbeitung einer Norm“, erstellen. Der Kreis derjenigen, die in den DIN-Ausschüssen mitwirken, ist nach dem Prinzip der funktionalen Repräsentation organisiert. Dort treffen die Vertreter der „interessierten Kreise“ mit heterogenen und häufig wider-

¹³⁹ Gemäß § 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN erkennt die Bundesregierung das DIN als die zuständige Normenorganisation für das Bundesgebiet sowie als nationale Normenorganisation in nichtstaatlichen internationalen Normenorganisationen an (*DIN 2001: 37*).

¹⁴⁰ DIN 820-1, 3.4: Die fachliche Arbeit wird von ehrenamtlichen Mitgliedern geleistet, die dabei von hauptamtlichen Mitarbeitern des DIN und seiner Normenausschüsse unterstützt werden (*DIN 2001: 85f.*). Die ehrenamtlichen Mitarbeiter sind Fachleute aus den interessierten Kreisen (z.B. Anwender, Behörden, Berufsgenossenschaften, Berufs-, Fach- und Hochschulen, Handel, Handwerkswirtschaft, industrielle Hersteller, Prüfinstitute, Sachversicherer, selbstständige Sachverständige, technische Überwacher, Verbraucher, Wissenschaft). Die ehrenamtlichen Mitarbeiter müssen von den sie entsendenden Stellen (z.B. Ausbildungs- und Forschungsinstitutionen, Behörden, Firmen, Institute, Verbände, Vereine) für die Arbeit in den Arbeits- und Lenkungsgremien autorisiert und entscheidungsbefugt sein.

sprüchlichen Interessen aufeinander, die unter der Koordination der hauptamtlichen DIN-Mitarbeiter am „runden Tisch“ abgeglichen und in einen Konsens überführt werden sollen.

Die in den Normenausschüssen mitwirkenden Kreise repräsentieren verschiedene, meist eigenständig organisierte Interessen (korporative und kollektive Akteure), die die Aufgabe haben, Normen aufzustellen, die unter Berücksichtigung der heterogenen Einzelinteressen wie auch der Anforderungen an den „Nutzen der Allgemeinheit“ erstellt werden und somit den Anspruch haben, dem „Gemeinwohl“ zu dienen.

Technische Normen gab es schon im Altertum. Im alten Ägypten wurden alle Ziegel nach einheitlichen Maß- und Gewichtsbestimmungen gleich groß gebrannt. Die Cheopspyramide wurde aus Steinen einheitlicher Abmessungen errichtet (Muschalla 1992: 80f.)

Mitte des 18. Jahrhunderts dienten sie auf betrieblicher Ebene vor allem dazu, eine „einmalige Lösung einer sich wiederholenden Aufgabe“ (Kienzle 1953: 63) zu entwickeln, um im betrieblichen Prozess geistigen und materiellen Aufwand zu sparen (Marburger 1979: 43f.). Die in Deutschland damals übliche Fabrikproduktion, abgeleitet aus dem Stolz, ein bis in allen Einzelteilen selbst erdachtes Produkt herzustellen, begünstigte die Anwendung von Normen auf der betrieblichen, nicht aber auf der überbetrieblichen Ebene.¹⁴¹ Das zu dieser Zeit industriell weiter entwickelte England hatte die Schwelle aber bereits überschritten. Dort entwickelte der Fabrikant Joseph Whitworth ein erstes Gewindesystem, das überbetrieblich genutzt wurde (ebenda: 181f.).

Das erste deutsche Normungsprojekt auf überbetrieblicher Ebene wurde 1846 im Eisenbahnwesen durchgeführt mit dem Ziel, die Zersplitterung im Eisenbahnwesen (z.B. Betriebseinrichtungen, Betriebsmittel) zu beseitigen und ein engmaschiges Eisenbahnnetz in Deutschland aufzubauen (ebenda).

¹⁴¹ In der Forcierung der überbetrieblichen Normung wurde die Gefahr gesehen, dass Betriebsgeheimnisse gelüftet würden; diese wollte man um des Wettbewerbsvorteils willen nicht preisgeben (Marburger 1979: 43f.).

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die planmäßige technische Normung auf überbetrieblicher Ebene entwickelt, im Wesentlichen unter der Federführung des VDI, der am 12. Mai 1856 gegründet wurde. Es wurde u.a. die verwirrende Vielfalt von Messsystemen und -einheiten beseitigt, so dass 1872 das für das Deutsche Reich gesetzlich gültige Maß- und Gewichtssystem eingeführt werden konnte. Danach erarbeitete man Prüf- und Anforderungsnormen, die vor allem auf die Bedürfnisse der Industrie abgestellt wurden (Marburger 1979: 181ff.). Eine zentrale Normenorganisation jedoch war damals in Deutschland noch nicht in Sicht.

Nicht nur in Europa, sondern auch in Amerika setzte sich die Erkenntnis durch, dass Normung lebensnotwendig sein kann – spätestens 1904, als ein Großbrand in Baltimore weite Teile der Stadt in Schutt und Asche legte, da die herbeigeeilten Löschzüge der Nachbarstädte nicht helfen konnten. So viele helfende Hände auch bereitstanden, sie konnten nur wenig zur Eindämmung des Feuers beitragen, da die Anschlüsse der auswärtigen Feuerwehrschräuche nicht kompatibel waren mit den heimischen Hydranten. Nach diesem Ereignis, das einen Schaden von 125 Mio. \$ verursachte, wurde die Notwendigkeit einer überbetrieblichen Normung für jeden sichtbar (Thum 1995: 1). Die amerikanische Wirtschaft tat sich jedoch anfangs schwer, die Vorteile der Normung zu erkennen und umzusetzen. Erst nach dem Ersten Weltkrieg, als maßgebliche Exporterfolge der deutschen Industrie auf die hohe Qualität von Maschinen und Maschinenteilen zurückzuführen waren, deren Grundlage wiederum DIN-Normen bildeten, erkannte man auch dort den strategischen Nutzen der Normung.¹⁴²

In Großbritannien entstand 1901 eine Normungsorganisation, in den Niederlanden 1916, 1917 in Frankreich und Deutschland und 1918 in der Schweiz (Wölker 1994: 6). Die italienische Normungsorganisation UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) wurde 1921 durch die italienische Regierung eingerichtet, um nationale

¹⁴² 1922 schrieb ein amerikanischer Ingenieur in einem Artikel mit dem Titel „Normung als Grundlage für die neue Export-Politik der deutschen Industrie“: „Die automatischen Maschinenwerkzeuge der Vereinigten Staaten und die Menschenkraft sparenden sinnreichen Erfindungen genügen alleine nicht, um dieser neuen Art des Wettbewerbs entgegenzutreten. Die amerikanische Industrie muss normen“ (Sikander 1992, zitiert nach Wölker 1994: 2).

technische Normen zu erarbeiten. Sie wird als privater Verein (ähnlich dem DIN) geführt (UNI 2007).

Das DIN als zentrale Normungsorganisation in Deutschland wurde 1917 als deutscher Normenausschuss (DNA) gegründet (Wölker 1992a: 21). Damit wurde die überbetriebliche Normungsarbeit institutionalisiert, mit dem Ziel, für die Industrie einheitliche Standards zur technischen Vereinheitlichung von Gütern zu schaffen; auf diese Weise sollte die Produktion rationalisiert werden. Das bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschende System, dass jeder Industriebetrieb seine eigene Werknorm hatte und alle Teile der Fertigung im eigenen Betrieb durch Handarbeit hergestellt wurden, erschwerte den Austausch der Güter und eine sinnvolle Arbeitsteilung. In diesem Sinn verstand man damals unter Normung „die Vereinheitlichung der Teile, die sich auf einem Fertigungsgebiet öfters wiederholen und ohne Nachteil in gleicher Form und deshalb in Massen und auf Vorrat hergestellt werden können“ (Hellmich 1919, zitiert nach Wölker 1992a: 10). Rationalisierung im Zusammenhang mit Massenproduktion stand damals im Vordergrund (Wölker 1992a: 10). Diese Entwicklung wurde durch den menschen- und materialverschlingenden Ersten Weltkrieg (1914-1918) stark forciert, die Gründung einer Normungsorganisation erfolgte wesentlich aus dem Antrieb, die Rüstungsproduktion zu vereinfachen und zu erhöhen (ebenda).¹⁴³ Somit verdankt das DIN seine Gründung 1917 dem Ersten Weltkrieg. Die Aufgaben des DIN weiteten sich danach rasch auf weitere Bereiche der Wirtschaft aus. So wurden im Jahr 1922 in Zusammenarbeit mit Behörden und Großunternehmen die Papierformate vereinheitlicht und die DIN 476 (z.B. DIN A4 210 x 297 mm) verabschiedet. Auch wurde die Normung ausgeweitet auf Bauteile und weite Bereiche des Maschinenbaus (ebenda: 200ff.). Die Periode von 1927 bis 1933 war durch eine zunehmende Ausweitung und Vertiefung der Normungsarbeit mit bereits internationalen Vereinheitlichungsbestrebungen geprägt (Wölker 1992b: 105ff.). In der Zeit von 1933 bis 1945 beeinflusste der politische Machtwechsel die Arbeit des DIN, als technisch-wissenschaftlicher Verein war es von zentralem Interesse für die Nationalsozialis-

¹⁴³ Die deutsche Heeresleitung im Ersten Weltkrieg rechnete mit einem schnellen Sieg. „Die Heeresversorgung mit Waffen, Munition und Gerät war auf eine baldige Einstellung der Kampfhandlungen ausgelegt“ (Wölker 1992a: 45). Da dies nicht eintraf und bereits im Oktober 1914 alle Munitionsvorräte verbraucht waren, hing der Nachschub von der laufenden Produktion ab, die u.a. durch Vereinheitlichung rationalisiert werden musste (ebenda).

ten. Das DIN konnte sich zwar einer Umwandlung in eine nationalsozialistische Organisation entziehen, geriet jedoch in den Kriegsjahren zunehmend in ein Kompetenzgerangel mit anderen regelsetzenden Organisationen, wie etwa dem RAL¹⁴⁴, der 1925 gegründet worden war. Dadurch, dass neben dem DIN z.B. der RAL und weitere staatlich kontrollierte Wirtschaftsgruppen normierend tätig waren, klagte die Industrie über die unproduktive Doppelarbeit und/oder über mangelnde Hinzuziehung bei neuen Regulierungsvorhaben (ebenda: 111). Nach der Proklamation des „totalen Krieges“ 1944 sollten die oben genannten Missstände der Doppelarbeit und Zersplitterung mit dem Ziel beseitigt werden, die Produktion in der inzwischen vollständig staatlich gesteuerten Kriegswirtschaft zu rationalisieren. Dem DIN wurden hierzu Kompetenzen und Aufgaben übertragen, die jedoch gleichzeitig einen Eingriff in die Selbstverwaltung des DIN darstellten. Diese Aufgaben konnten bis Kriegsende nicht mehr erledigt werden, da unter anderem die Geschäftsräume des DIN so stark beschädigt wurden, dass ein normaler Geschäftsbetrieb nicht mehr möglich war (ebenda: 112f.).

Von 1945 bis 1952 zeigte die sowjetische Militäradministration Interesse am technischen Regelwerk des DIN, um den Wiederaufbau in Osteuropa zu erleichtern; man erstellte Normen z.B. für Fenster, Badewannen und Klempnerwerkzeuge. Die sowjetische Militäradministration versuchte die Hauptgeschäftsstelle des DIN von der britischen in die sowjetische Zone zu verlegen, was aber scheiterte. 1947 erhielt das DIN von den vier Siegermächten die Erlaubnis, wieder Normen für Gesamtdeutschland zu erarbeiten (ebenda).

Das Normenwerk wurde vom Ballast der Kriegswirtschaft befreit und hatte das Ziel, den Wiederaufbau zu unterstützen. 1961 wurden im Zusammenhang mit der Abriegelung der deutschen Grenze DIN-Zweigstellen in der damaligen DDR geschlossen, 1964 dann wurden die DIN-Normen dort verboten (ebenda: 113ff.). Das Normenwerk wuchs in den 50er- und 60er-Jahren schnell, wobei man die während des Krieges aufgezwungene vollständige Normung komplexer Einheiten zugunsten der Normung von Schnittstellen aufgab.

¹⁴⁴ RAL = Reichsausschuss für Lieferbedingungen, sein späterer Name: RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V.

Um der zunehmenden Internationalisierung Rechnung zu tragen, wurde das DIN 1951 Mitglied in der ISO und 1961 Mitglied im CEN (ebenda: 119f.). Ende der 60er- und Anfang der 70er-Jahre rückten neben den traditionellen Zielen der Rationalisierung sicherheitstechnische Aspekte, der Schutz des Verbrauchers und zunehmend auch der Umweltschutz in den Mittelpunkt der Normungsarbeit. Das erheblich ausgeweitete Arbeitsgebiet des DIN erforderte eine enge Kooperation mit dem Staat, der traditionell die Aufsichtspflicht bei Sicherheitsangelegenheiten wahrnahm, ohne jedoch die Freiheit der selbstverwalteten Normung aufzugeben (ebenda: 122f.). Am 5. Juni 1975 wurde mit dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN das Verhältnis zwischen Staat und privatem Normungsinstitut rechtlich festgelegt.

Das nationale Normungsverfahren ist in seiner Grundstruktur von der Beantragung bis zur Verabschiedung festgelegt und entspricht der nachstehenden Grobstruktur.

Schaubild 5: *Grobstruktur des nationalen Normungsverfahrens*

Normungsantrag an das DIN stellen		
Mitarbeit	Stellungnahme	
Beratung im zuständigen Normenausschuss	Diese Phase ist nicht öffentlich – keine Einflussnahme von außen möglich	<i>Jeder kann einen Antrag auf Normung stellen – über dessen Annahme beraten können aber nur die Mitarbeiter im Ausschuss</i>
Norm-Vorlage – Bearbeiten und Verabschieden zur Entwurfsveröffentlichung	Diese Phase ist nicht öffentlich – keine Einflussnahme von außen möglich	<i>In dieser Phase werden im Ausschuss die entscheidenden Diskussionen geführt – das Ringen um einen Konsens</i>
Norm-Entwurf Laufzeit 2 Jahre	Zu dem Entwurf kann man innerhalb von 4 Monaten Stellung nehmen	
Einspruchsberatung	Die „Einsprecher“ werden zur Beratung eingeladen, damit sie ihre Meinung darlegen können	<i>Die Stellungnahmen werden im Ausschuss beraten und das Manuskript für die Norm erstellt</i>
Verabschieden zur Norm	Ggf. Schlichtung und Schiedsverfahren, wenn Einsprecher nicht mit der Entscheidung einverstanden ist	
DIN-Norm		

(Quelle: DIN 2003a: 4)

Nachdem ein Antrag beim DIN eingegangen ist, wird dieser bearbeitet und ein erster Entwurf vorgelegt. Dieser wiederum wird mit den Vertretern der interessierten Kreise besprochen, deren Stellungnahmen werden berücksichtigt. Die aus dem allgemeinen Konsens heraus erarbeitete Norm wird verabschiedet. Die Konsensbildung ist zum Teil langwierig und sehr aufwendig. Eine europäische Norm erfordert spezielle, ebenfalls aufwendige Abstimmungen (siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.2). Die Mitglieder des Ausschusses, der sich aus den Vertretern der interessierten Kreise zusammensetzt, haben über ihre Mitwirkung die Möglichkeit, die Norm durch Formulierungsvorschläge, Einsprüche etc. zu beeinflussen. Das Konsensprinzip bestimmt durchweg die Normungsarbeit bis hin zu dem Zeitpunkt, zu dem die nationalen Vertreter über einen endgültigen Normentwurf abstimmen. „Eine Norm gilt als beschlossen, wenn sie die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedsgruppen erhält“ (KOM 1998: 11). Nach der Annahme der Norm als Europäische Norm (EN) muss sie national umgesetzt werden.

Die Wirtschaft leistet ihren Beitrag zur Finanzierung des DIN durch die Zahlung von Mitgliedsbeiträgen und Kostenbeiträgen für die Arbeit, die in den Normungsausschüssen geleistet wird; insbesondere aber muss sie Experten in die Ausschüsse entsenden, damit die Normen erarbeitet werden können, so dass bei ihr die eigentlichen Kosten der Normung entstehen, nicht beim Normungsinstitut selbst. Normungsvorhaben, die im öffentlichen Interesse sind, werden vom Staat bezuschusst.¹⁴⁵

Die Wirtschaft (die Fach- und Verkehrskreise) stellt also die Experten für die Ausschüsse, kommt für deren Kosten (Ausfallkosten im Betrieb, Reisekosten, Spesen) auf und leistet darüber hinaus einen Kostenbeitrag für die Ausschussarbeit. Von Kostenbeiträgen sind die Vertreter der öffentlichen Hand, der öffentlich-rechtlichen Forschungseinrichtungen und Vertretungen der Endverbraucher (z.B. die Stiftung Warentest) befreit. Vertreter der Wirtschaft, die keinen Kostenbeitrag leisten, werden von der Arbeit ausgeschlossen. Ist die Finanzierung der Arbeit eines Ausschusses nicht gesichert, so wird die Arbeit nicht aufgenommen, oder ein bereits existierender Ausschuss wird aufgelöst.

Im Zuge der Betreuung und Begleitung eines Normungsprozesses ist es die Aufgabe des DIN, basierend auf seiner Satzung, die Einhaltung der institutionellen Vorgaben in Form der vorgeschriebenen Verfahren zu überwachen. Das institutionelle Fundament, das das Grundgerüst des DIN darstellt, besteht zum einen auf der Optimierung professioneller Verfahren und zum anderen auf der Gemeinwohlorientierung (Normung ist kein Selbstzweck); dabei ist Letzteres aus legitimatorischen Gründen äußerst wichtig, wäre das DIN doch sonst personell und finanziell weitgehend von den Mitgliedern abhängig (Kypke 1982: 253). Im DIN sind Staat (über den Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland) und Wirtschaft (über Mitgliedschaften) so integriert, dass die jeweiligen Basisinteressen entsprechend eingebracht werden können (ebenda: 192).

Der institutionell fixierte Prozess zur Erstellung von Normen muss durchlaufen werden, um Normen, verstanden als „Output eines Verfahrens“, erarbeiten zu

¹⁴⁵ Der Staat wird als ein Fach- und Verkehrskreis angesehen, der auch verpflichtet ist, seinen Beitrag zur Durchführung des Normungsprozesses zu leisten.

können. Ziel dieser Normen ist es, das Verhalten der Adressaten zu verändern; der durch sie erzielte Impact (verstanden als die Reaktion der Adressaten) wird hier allerdings nicht untersucht; dies würde den Umfang dieser Arbeit sprengen.

Die wachsende internationale wirtschaftliche Verflechtung macht es notwendig, dass sich das DIN mehr und mehr in die europäische Normung einbringt. Zur Mitarbeit in den europäischen Normungsgremien ist das DIN über den Status eines ordentlichen Mitglieds im CEN legitimiert, dessen institutionelle Grundlagen im nachstehenden Abschnitt kurz erläutert werden.

4.1.1.2 Europäische Regelung am Beispiel des CEN/CENELEC

Hauptziel der europäischen Normung ist die Harmonisierung der bestehenden nationalen Normen in den Mitgliedsländern, die Förderung der einheitlichen Einführung internationaler Normen und die Erarbeitung europäischer Normen.

Die europäische Normung spielt durch die Beseitigung technischer Handelshemmnisse eine große Rolle für den freien Güter- und Dienstleistungsaustausch in Europa.

Europäische Normen werden erarbeitet unter der Federführung europäischer Normenorganisationen¹⁴⁶. Für die vorliegende Analyse ist das CEN (Comité Européen de Normalisation / Europäisches Komitee für Normung) von Bedeutung, da die EN 12934 durch die Mitglieder des CEN erarbeitet wurde.

Die Finanzierung der europäischen Normungsorganisationen erfolgt durch Mitgliedsbeiträge der beteiligten nationalen Normungsinstitute und zum Teil durch Mandatsmittel der EU und EFTA, wenn Mandate erteilt werden.

Das CEN wurde 1957 mit dem Ziel gegründet, über die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für europäische Normen den europäischen Warenverkehr zu er-

¹⁴⁶ Man unterscheidet das CEN, das CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique / Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (European Telecommunication Standards Institute).

leichtern.¹⁴⁷ Es wird durch den Lenkungsausschuss geleitet, der mit der Generalversammlung und den Technischen Komitees die Organe des CEN bildet. Die Mitglieder sind die nationalen Normungsinstitute der EU- und EFTA-Länder.

Dem Zentralsekretariat obliegt die Sekretariatsführung von Generalversammlung und Lenkungsgremien; es bereitet die Sitzungen der Lenkungsgremien vor und koordiniert die Arbeit der Sekretariate. Die europäische Normungsarbeit erfolgt in „Technischen Komitees (TC)“, den so genannten „Sekretariaten“. Sie übernehmen die verwaltungstechnische Betreuung der Projekte. Der CEN-Lenkungsausschuss vergibt Sekretariate an die Mitglieder (nationale Normungsorganisationen); sie erarbeiten Normen für ein fachlich abgegrenztes Gebiet und werden nach Erledigung dieser Arbeit wieder aufgelöst (Marburger 1979: 240ff.).

Die Sekretariatsaufgaben werden dabei jeweils von einzelnen nationalen Normungsinstituten übernommen, so dass sich die administrative Abwicklung der europäischen Normungsarbeit praktisch auf die nationalen Mitgliedsorganisationen von CEN/CENELEC verteilt. Die nationalen Normungsorganisationen bilden zu jedem Technischen Komitee so genannte „Spiegelgremien“¹⁴⁸, die eine nationale Position zu dem jeweiligen in Arbeit befindlichen Normungsvorhaben festlegen sollen.

Das Normungsverfahren zur Erarbeitung einer europäischen Norm ist, was die Abstimmung der Interessen der mitarbeitenden Akteure anbelangt, zum Teil erheblich aufwendiger als die nationale Abstimmung.

¹⁴⁷ Zur historischen Entwicklung des CEN vgl. 4.1.2.

¹⁴⁸ Im Spiegelausschuss als nationalem Gremium wird die Arbeit der europäischen Arbeitsgruppe auf nationaler Ebene begleitet sowie die nationale Vertretung und Stimmabgabe vorbereitet. Das DIN ist als neutrale Institution bereit, die Gremien zu organisieren und zu führen. Der Ausschuss muss arbeitsfähig sein, die Zahl der Mitarbeiter ist auf 21 begrenzt (Interview N1, Zeile 41-53).

Schaubild 6: Grobstruktur der Erarbeitung einer europäischen Norm am Beispiel eines neuen Normungsprojektes (vom Antrag bis zur Verabschiedung)

Aktivitäten in CEN/CENELEC	Nationale Aktivitäten (z.B. im DIN)
Neues Projekt angenommen	Bekanntgabe im Bulletin (z.B. im Norm-Anzeiger der DIN-Mitteilungen)
Arbeitsentwurf („Working Draft“, WD) eines TC oder einer WG	Mitarbeit nationaler Vertreter in TC, WG usw.
CEN-Umfrage über Europäischen Norm-Entwurf („Projet de Norme Européenne“, prEN)	Üblicherweise Veröffentlichung eines nationalen Norm-Entwurfes zur Stellungnahme durch die Öffentlichkeit, anschließend Erarbeitung und Abgabe des nationalen Kommentars
Behandlung der Ergebnisse (insbesondere der Kommentare)	Mitarbeit nationaler Vertreter in TC, WG usw.
Formelle Abstimmung („Formal Vote“) über Schlusssentwurf mit Stimmengewichtung	Nationales Votum zum Schlusssentwurf; erforderliche Mehrheit für Annahme: 71 Prozent der gewichteten Stimmen
Ratifizierung der europäischen Norm	Fristgerechte Übernahme (i. Allg. 6 Monate) als nationale Norm, z.B. als DIN-EN-Norm

(Quelle: abgeleitet aus: DIN 2003a)

Auf europäischer Ebene gelten die üblichen Normungsgrundsätze, so etwa Freiwilligkeit, Konsensprinzip und Beteiligung der Öffentlichkeit (vgl. Abschnitt 4.2.2.1).

Vorschläge zur Aufstellung einer europäischen Norm können von jedermann, z.B. den Mitgliedern, den Fach- und Verkehrskreisen der Wirtschaft, den nationalen Regierungen oder der EU-Kommission, beim CEN-Zentralsekretariat in Brüssel eingereicht werden.

Im Einzelnen erfolgt die Erarbeitung einer europäischen Norm durch die nationale Meinungsbildung unter Beteiligung aller betroffenen Kreise.¹⁴⁹ Das Technische Büro des CEN (BT) nimmt Normungsvorschläge entgegen und fragt bei den nationalen Normungsinstituten an, ob Interesse an dem neuen Projekt besteht (1. Umfrage). Bei einer Befürwortung durch die Mitglieder richtet das CEN BT ein TC ein, indem eine Mitgliedsorganisation (z.B. die UNI) mit der Betreuung des Sekretariats beauftragt wird. Der weitere Fortgang der Arbeiten wird durch dieses Sekretariat koordiniert, es werden Vorlagen erarbeitet und Stellungnahmen der Mitglieder an-

¹⁴⁹ Zum europäischen Verfahren der Normerstellung vgl. Voelzkow (1996: 114-119).

gefordert. Die nationale Meinung wird durch die nationalen Delegationen in den Technischen Komitees (TC) vertreten. Das TC kann weitere Gremien, zum Beispiel eine Arbeitsgruppe („Working Group“, WG), bilden und diese mit der Erarbeitung von Normentwürfen beauftragen, die danach im TC beraten werden. Die durch das TC verabschiedeten Normentwürfe sind Gegenstand nationaler Anhörungs- und Einspruchsverfahren. Die Einsprüche zum Normentwurf gehen zurück an das TC oder die WG, die einen neuen Normentwurf erstellt. Die Verabschiedung des Normentwurfs erfolgt durch die „Formelle Abstimmung“; die CEN-Mitglieder stimmen in einer gewichteten Abstimmung über die Annahme/Ablehnung einer Norm ab. Die Abstimmung erfolgt nach einem Schlüssel, der die ökonomische Kraft des jeweiligen Landes widerspiegelt. Im Folgenden sind die Stimmgewichte der Länder dargestellt.

Die Festlegung der Stimmgewichte der Länder ist aus den Bestimmungen über die Stimmgewichtung im Rat übernommen; sie orientiert sich grob an der Bevölkerungszahl eines Landes, stellt aber letztendlich eine politische Entscheidung dar.

1999, als die EN 12934 verabschiedet wurde, galt die folgende Stimmgewichtung (Tabelle 7). Gemäß Artikel 3 des Vertrages von Nizza¹⁵⁰ wurden die Bestimmungen über die Stimmgewichte im Rat ab dem 1. Januar 2005 neu geregelt (Tabelle 8).

¹⁵⁰ Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (*Amtsblatt 2001*).

Tabelle 7: Gewichtete Abstimmung: Die Stimmgewichte der Länder, gültig bis 31. Dezember 2004

Land / Mitglied	Gewicht / Stimme
Deutschland	10
Frankreich	10
Italien	10
Vereinigtes Königreich	10
Spanien	8
Belgien	5
Griechenland	5
Niederlande	5
Österreich	5
Portugal	5
Schweden	5
Schweiz	5
Dänemark	3
Finnland	3
Irland	3
Norwegen	3
Tschechien	3
Luxemburg	2
Island	1

(Quelle: CEN-Geschäftsordnung Teil 2: 35, Pkt. 5, in: DIN 2001: 429)

Tabelle 8: Gewichtete Abstimmung: Die Stimmgewichte der Länder, gültig ab dem 1. Januar 2005

Land / Mitglied	Gewicht / Stimme
Deutschland	29
Frankreich	29
Italien	29
Vereinigtes Königreich	29
Spanien	27
Niederlande	13
Belgien	12
Griechenland	12
Portugal	12
Tschechien	12
Ungarn	12
Schweiz	10
Österreich	10
Schweden	10
Norwegen	7
Dänemark	7
Irland	7
Finnland	7
Slowakei	7
Litauen	7
Slowenien	4
Luxemburg	4
Zypern	4
Lettland	4
Estland	4
Island	3
Malta	3

(Quelle: DIN 2003b: 33)

Über die Annahme/Ablehnung einer Norm entscheidet das Ergebnis der gewichteten Abstimmung. Stimmen 71 Prozent der gewichteten Stimmen für die Realisierung einer Norm, so ist sie angenommen. Nach der Annahme besteht keine Einflussmöglichkeit auf den fachlichen Inhalt der Norm, die nach der CEN-Geschäftsordnung von allen Mitgliedsländern unverändert ins Normenwerk übernommen werden muss (CEN-Geschäftsordnung Teil 2: 5.2, in *DIN 2001: 430*).

Deutsch, Englisch, Französisch sind die offiziellen CEN-Sprachen (CEN-Geschäftsordnung Teil 2: 3.2, in *DIN 2001: 421*). Die Dokumente werden in diesen Sprachen veröffentlicht. Sobald eine europäische Norm durch das CEN BT verabschiedet wurde, sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, diese Norm zu übernehmen und innerhalb eines halben Jahres in ungekürzter und unveränderter Fassung als nationale Norm zu publizieren. Übersetzungen in die jeweilige Landessprache sind zulässig, dieser Norm entgegenstehende nationale Normen müssen zurückgezogen werden (ebenda).

Europäische Normen werden nicht als eigenständige Dokumente, sondern *ausschließlich* als nationale Fassungen veröffentlicht. Die Übernahme einer europäischen Norm bedeutet, dieser den Status einer nationalen Norm zu geben (DIN 820, in: *DIN 2001: 341ff.*).

Normen werden regelmäßig alle 5 Jahre überprüft. Entspricht eine Norm nicht mehr dem Stand der Technik, so muss der Inhalt überarbeitet werden. Für das Überarbeiten der Norm gelten die gleichen Bestimmungen wie für die erste Herausgabe der Norm (DIN 820-4, in: *DIN 2001: 328*).

Die Verflechtungen der nationalen und europäischen Normungsarbeit mit den internationalen Tätigkeiten der ISO sind für diese Analyse nicht von Bedeutung, sie werden daher der Vollständigkeit halber im folgenden Abschnitt nur kurz angesprochen.

4.1.1.3 Vernetzungen zwischen den nationalen, europäischen und internationalen Normungsorganisationen (DIN, CEN, ISO)

Neben den nationalen und europäischen Normungsorganisationen normt die ISO (International Organization for Standardization) auf internationaler Ebene. Der elektrotechnische Bereich wird separat koordiniert durch die IEC (International Electrotechnical Commission).

ISO und IEC sind Zusammenschlüsse nationaler Normungsorganisationen, in denen alle Länder der Welt sich über ihre nationale Normungsorganisation vertreten lassen können.

Die ISO hat ihren Sitz in Genf. Sie wurde 1946 gegründet als Nachfolgeorganisation der 1928 entstandenen „International Federation of National Standardizing Associations“, deren Tätigkeit 1942 durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen wurde. Ihr Status ist der einer privatrechtlichen Körperschaft schweizerischen Rechts.

Der Zweck der ISO besteht darin, die Entwicklung von Normen in der Welt zu fördern, um den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, technischem und wissenschaftlichem Gebiet weiterzuentwickeln. In diesem Rahmen hat sie unter anderem die Aufgabe, internationale Normen aufzustellen und Normen der Mitglieder zu harmonisieren (*ISO 1994: Art. 2 der Satzung*).

ISO-Mitglieder sind die nationalen Normenorganisationen (*ISO 1994: Art. 3 der Satzung*), Deutschland ist seit 1961, vertreten durch das DIN, Mitglied.

Die Regelwerke der nationalen und der europäischen Normung sind eng miteinander verflochten, denn die nationalen Normungsinstitute haben sich verpflichtet, europäische Normen unverändert als nationale Normen zu übernehmen.

Nach der heutigen Struktur ist die Aufgabenverteilung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene so geregelt, dass das nationale Normungsinstitut

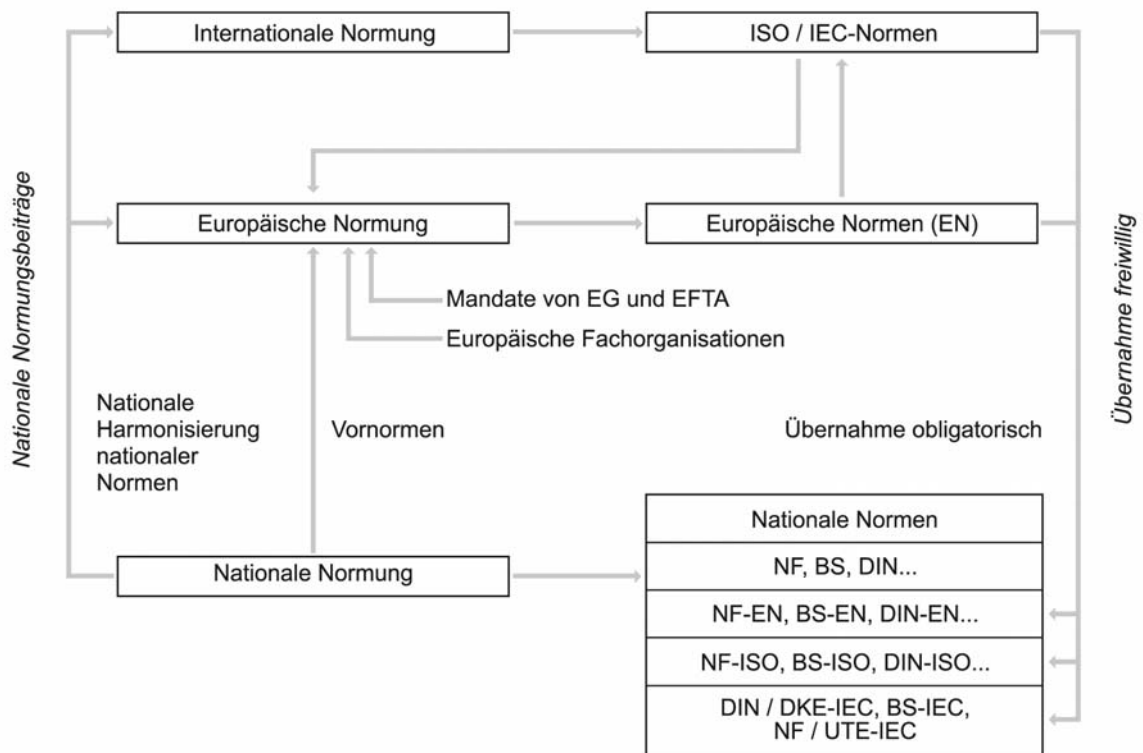
dem europäischen Normungsinstitut zuarbeitet, im Allgemeinen über den Anstoß zu einem europäischen Normungsverfahren (der im analysierten Fall durch das italienische Normungsinstitut gegeben wurde). Die nationalen Normungsinstitute setzen Spiegelgremien ein, um eine nationale Konsensfindung herbeizuführen (Voelzkow 1996: 125). Nach Verabschiedung der Norm muss diese unverändert ins nationale Normenwerk überführt werden.

Die europäische Normungsorganisation ist federführend tätig; sie legt das Arbeitsprogramm fest, erstellt die Normentwürfe, überwacht den Fortschritt der Arbeiten und die Zeitpläne und verabschiedet die europäischen Normen (ebenda).

Das System der Regelsetzung durch Normung ist auch europäisch und international verflochten; in der europäischen und der internationalen Organisation gilt das nationale Delegationsprinzip. Außerdem wurde durch die Wiener Vereinbarung 1991 eine engere vertikale Zusammenarbeit zwischen CEN und ISO beschlossen, mit dem Ziel, Doppelarbeiten zu vermeiden. Die Wiener Vereinbarung folgte auf ein 1989 in Lissabon unterzeichnetes Abkommen zwischen CEN und ISO über einen engen wechselseitigen Informationsaustausch (ebenda; Mohr 1991: 19).

Angestrebt wird, internationale Normen so weit wie möglich in europäische Normen zu überführen. Wenn dieses Ziel erreicht ist, ist die vertikale Übernahme von ISO-Normen ins nationale Normenwerk sichergestellt, wodurch auch ISO-Normen national bedeutungsvoller werden. Bisher sind die CEN-Mitglieder dazu verpflichtet, europäische Normen unverändert ins nationale Normenwerk zu übernehmen. Im Unterschied dazu sind die ISO-Mitglieder nicht verpflichtet, die ISO-Normen zu übernehmen (Voelzkow 1996: 125f.).

Die folgende Darstellung veranschaulicht die Beziehungen zwischen nationalen, europäischen und internationalen Normungsebenen und die Verflechtungen der Normungsorganisationen.

Schaubild 7: Verflechtungen der Normungsebenen und der Normungsorganisationen

(Quelle: Thiard/Pfau 1991: 60)

4.1.1.4 Vernetzungen zwischen der Europäischen Kommission und dem CEN – Die Neue Konzeption

Die Europäische Union ist nach dem Denkansatz der „Interdependenz durch Integration“ organisiert, indem Staaten souveräne Rechte an eine dritte Ebene abgeben. Historisch wurde mit der Integrationspolitik das Ziel verfolgt, die dominierende Rolle einer Nation durch Integration einzuschränken (Pfetsch 2001: 15).

Im politischen System der Europäischen Union gibt es zwischenstaatliche Zusammenarbeit (Intergouvernementalismus) und vergemeinschaftlichte Politikbereiche (supranationale Rechtsetzung) (ebenda: 121).

Der politische Prozess der EU beruht auf dem Zusammenspiel von Akteuren der verschiedenen Politikebenen (staatliche, nichtstaatliche, regionale) in verschiedenen Themenbereichen (ebenda: 119f.).

Die Europäische Kommission hat mit ihrer Initiativfunktion in Bezug auf Gesetzesakte eine wichtige Vollmacht zur Lenkung und Gestaltung der supranationalen Rechtsetzung und damit zum Vorantreiben der europäischen Integration. Für die europäische Normung und ihre Rolle im Prozess der europäischen Integration ist dieses „Initiativrecht“ der Kommission von herausragender Bedeutung; so machte die Kommission etwa bei der Normung von Federn und Daunen von ihrem Recht Gebrauch, Vorgaben zu setzen, Aufgaben zu delegieren und an den Sitzungen des Technischen Komitees teilzunehmen.

Die Kommission hat ein Interesse daran, ihre starke Position als regierendes Exekutivorgan weiter zu stärken, ebenso ein solches an „möglichst breiter Zuständigkeit und möglichst unmittelbarer Kompetenz“ (Schneider/Werle 1989: 421). Um ihre Zuständigkeit zu verbreitern, bemüht sie sich, die sie interessierenden Sachverhalte in einen engen Zusammenhang mit dem Vorantreiben der europäischen Integration zu stellen, z.B. durch Gebrauch des Vorschlagsrechts zur Erarbeitung europäischer Normen und/oder die ständige Betreuung von Normprojekten.

Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes war ein Impuls für die europäische Normung. Der Europäische Rat hatte erkannt, dass ein Warenaustausch ohne technische Handelshemmnisse nur dann möglich ist, wenn in allen Mitgliedsstaaten die gleichen technischen Vorschriften und Normen gelten. Zugleich hatte sich gezeigt, dass die ursprüngliche Methode einer direkten Harmonisierung durch Detailregelungen auf Gesetzesebene mit Hilfe des bis dahin üblichen bürokratischen Verfahrens einen großen zeitlichen Aufwand nach sich zog und darüber hinaus die Ergebnisse Gefahr liefen, sich von der Realität zu entfernen. Das Ergebnis der Suche nach neuen Lösungen war die „Neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung“ (New Approach).¹⁵¹

Der Europäische Rat hatte am 7. Mai 1985 einen neuen Ansatz (New Approach) zur Herstellung des europäischen Binnenmarktes geschaffen. Dieser verbindet

¹⁵¹ Vgl. Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine Neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normen (*Amtsblatt* 1985: 1ff.).

(staatliche) Richtlinien¹⁵² des Rates mit (nichtstaatlichen) Normen. Die europäischen Richtlinien legen die grundlegenden Anforderungen an die Produkte fest, während die Einzelheiten, mit denen diese grundlegenden Anforderungen erfüllt werden können, durch Normen beschrieben werden. Ein Produkt, das unter Beachtung der Normen hergestellt worden ist, unterliegt der Vermutung, dass es den grundlegenden Anforderungen entspricht. Dieser alternative Weg der Rechtsangleichung baut in erster Linie auf der Selbstregulierungskraft der Wirtschaft auf (Jörissen 1997: V).

Normen, die zur Ergänzung von Richtlinien nach dem neuen Ansatz herangezogen werden, müssen die grundlegenden Anforderungen (Sicherheit, Gesundheit) erfüllen. Sie werden aufgrund eines Mandats der Europäischen Kommission, die den Richtlinienvorschlag ausarbeitet und die Umsetzung der Richtlinien überwacht, von den europäischen Normungsorganisationen ausgearbeitet (ebenda: 19f.). Die durch die Kommission aufgestellten grundlegenden Anforderungen werden durch die europäischen Normungsgremien konkretisiert und nicht durch die Mitgliedsstaaten (ebenda: 27).

Durch die Neue Konzeption entstand eine intensive Verflechtung zwischen den supranationalen Institutionen Europäische Kommission, die das Recht hat, Gesetzesvorhaben vorzuschlagen, und dem Ministerrat, der die grundlegenden Anforderungen formuliert, sowie dem CEN, das damit beauftragt ist, die grundlegenden Anforderungen durch europäische Normen zu konkretisieren.¹⁵³

Die Neue Konzeption arbeitet mit dem Verweis auf Normen. Erst durch Beachtung der im Detail ausgearbeiteten Normen werden die beteiligten Wirtschaftskreise in die Lage versetzt, den grundlegenden, gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen (ebenda: 19).

¹⁵² Das Ziel von Richtlinien (directives) ist die Rechtsangleichung. Als verbindlich wird nur das angestrebte politische Ziel erklärt (Pfetsch 2001: 127).

¹⁵³ Die Politik des CEN ist nicht ausschließlich an europäischen Bedürfnissen ausgerichtet. Die Staaten der EU unterhalten weltweite Handelsbeziehungen, so ist ein ständiger Austausch zwischen ISO und CEN notwendig. In der Wiener Vereinbarung wurde die Zusammenarbeit der beiden Organisationen betont und herausgestellt, dass einerseits europäische Interessen wirksam auf internationaler Ebene eingebracht werden und dass andererseits internationale Normen entstehen, die unverändert als europäische Normen übernommen werden können (Bahke 2000: 111).

Die durch die CEN-Gremien erarbeiteten Normen sind nicht verbindlich, sondern bleiben Empfehlungen. Hersteller, die mit der Norm produzieren, tragen die Beweislast für die Übereinstimmung ihrer Erzeugnisse mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie (ebenda: 19).

Eine Richtlinie greift auf harmonisierte Normen zurück. Darunter werden nationale Normen verstanden, die zuvor als CEN-Normen erarbeitet wurden (ebenda: 27). Nur harmonisierte Normen gehen auf ein Mandat der EU-Kommission zurück (EG-Richtlinie 83/189/EG [*Amtsblatt 1983a*]).¹⁵⁴

Über die starke Aufwertung der europäischen Normung durch die Europäische Kommission wurde die Arbeit des CEN von großer politischer Bedeutung, und zwar nicht nur in den Fällen, bei denen die CEN-Arbeit auf Mandaten beruht. Die enge Verflechtung der Europäischen Kommission mit dem CEN und indirekt mit den nationalen Normungsinstituten verleiht der Normungsarbeit insgesamt einen hohen Stellenwert. In dem hier analysierten Fall wurde sie „zur Chefsache“ erklärt, obwohl die EN 12934 nicht auf ein Mandat der Europäischen Kommission zurückgeht.

4.1.1.5 Die Phasen der europäischen Normungsarbeit

Ist das politikwissenschaftliche „Agenda-Setting“ abgeschlossen, beginnt der Implementationsprozess, der sich im Wesentlichen in vier Phasen¹⁵⁵ vollzieht:

- Vorschlagsphase
- Facharbeitsphase
- Konsensbildungsphase
- Annahmephase (Phase der Politiktermination)

In der Vorschlagsphase werden Vorschläge für neue europäische Normungsvorhaben z.B. über die nationalen Normungsinstitute (im analysierten Fall über die

¹⁵⁴ Außerdem ist es möglich, dass das EFTA-Sekretariat einen Vorschlag zur Erarbeitung von Normen einbringt.

¹⁵⁵ Abgeleitet aus der CEN-Geschäftsordnung im DIN-Normenheft 10 (*DIN 2001: 381-409*) und aus dem Interview N1. Die Darstellung der historischen Genese des Normungsprozesses orientiert sich an dieser Phaseneinteilung.

italienische Normenvereinigung) eingebracht. Ob der Normungsvorschlag weiter bearbeitet wird, hängt von der Entscheidung der CEN-Mitglieder ab. Danach übernimmt das Technische Büro (BT) die Aufgabe, das Normungsprogramm zu steuern und die Ausführung durch das TC zu fördern.

Wird in der Facharbeitsphase eine europäische Norm von Grund auf neu erarbeitet (wie im analysierten Fall), ist ein komplizierter Prozess der Erarbeitung von Entwürfen, Stellungnahmen, Redaktionsarbeit, Beratungen und Abstimmungen notwendig. Liegt bereits ein Bezugsdokument vor, z.B. eine ISO-Norm, die lediglich in eine europäische Norm überführt werden muss, so konzentriert sich die Facharbeit auf die aus europäischer Sicht notwendigen Ergänzungen des Projekts.

Während der gesamten Zeit der Erarbeitung der Norm wird die europäische Arbeit auf nationaler Ebene gespiegelt.

Die Konsensbildungsphase kann von der Phase der Facharbeit nicht genau abgegrenzt werden, denn sie beginnt während der Facharbeit und endet unmittelbar vor der Schlussabstimmung.

In der Annahmephase ist nur die Annahme oder Ablehnung des Normentwurfs durch die gewichtete Schlussabstimmung möglich.

Ist die Norm angenommen worden, muss sie von allen EU- und EFTA-Ländern ins nationale Normenwerk übernommen werden, auch von den Ländern, die dagegen gestimmt haben.

Für die Analyse des Normungsprozesses werden insbesondere die Phasen der Facharbeit und der Konsensbildung genauer untersucht.

Durch die Normung wird das Verhalten der Marktteilnehmer regulierend beeinflusst.¹⁵⁶ Diese wiederum haben durch die Mitarbeit an einer Norm die Möglichkeit,

¹⁵⁶ Ohne auf die Theorien der sozialen Differenzierung näher einzugehen, ist festzustellen, dass es sich bei der Normung um ein funktionelles Teilsystem handelt; dabei lassen sich funktionelle Teilsysteme „... als gesellschaftsweit institutionalisierte, funktionspezifische Handlungszusammen-

die Regeln, die auf dem entsprechenden Markt verankert werden sollen, mitzugestalten. Die Erarbeitung der EN 12934 erforderte eine supranationale Zusammenarbeit der EU- und EFTA-Staaten und war ein Schritt in Richtung europäischer Harmonisierung des Austauschs von Waren. Zur Erarbeitung der Norm wurde auf einen institutionellen Unterbau zurückgegriffen, der in Kapitel 4.2 erläutert wird. Zunächst jedoch folgen einige Ausführungen zum Beitrag der europäischen Normung zur europäischen Integration.

4.1.2 Der Beitrag der europäischen Normung zur europäischen Integration

Die Welt ist voller kultureller und sozialer Unterschiede, aber sie wächst trotzdem wirtschaftlich zusammen. Die ökonomischen Verflechtungen überschreiten die nationalen Grenzen und fassen infolge der Maßnahmen der europäischen Integration immer größere Markteinheiten zusammen.

Die Schaffung und die Stabilisierung des europäischen Binnenmarktes setzt voraus, dass die Mitgliedsländer die notwendigen Rahmenbedingungen für einen weltweit erfolgreichen Wettbewerb vorfinden. Der Verbraucher soll die Möglichkeit erhalten, aus dem Angebot der verschiedenen Produzenten aus verschiedenen Ländern frei zu wählen. Solche Möglichkeiten zu schaffen setzt wiederum voraus, dass eine vergleichbare Rechtssituation gilt und dass technische Regeln einheitlich gestaltet sind und angewendet werden (Orth 1988: 129). Somit erfolgt die europäische Integration durch die Beseitigung der bei der Herstellung des freien Binnenmarktes hinderlichen nationalen Handelshemmnisse (negative Integration) sowie durch eine eher positiv gestaltende Politik der Europäischen Gemeinschaft (positive Integration) (Scharpf 1996: 109).

Die negative Integration ist auf Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit gerichtet. Ihre konsequente Umsetzung verdankt sie der supranationalen Gültigkeit des Europarechts, wie z.B. des Vertrags von Maastricht. Durch die negative Integration

hänge“ (Mayntz 1988: 17) definieren. „Ihr Konstitutionskriterium ist ein spezieller Sinn, der auf der normativ-kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik oder Handlungsrationalität und auf der Handlungsebene als eine besondere Tätigkeit identifizierbar ist (wobei es der spezielle Sinn ist, der die Ausgrenzung der Tätigkeit erlaubt)“ (ebenda: 17f.).

werden Handlungsmöglichkeiten der nationalstaatlichen Politik beschränkt, denn nationale Regierungen können bei der Verfolgung eigener Zwecke keine Mittel mehr einsetzen, welche den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten behindern und den Wettbewerb im gemeinsamen Markt verfälschen können.

Bei Maßnahmen der positiven Integration hingegen handelt es sich um positiv gestaltende Politik der Europäischen Gemeinschaft (ebenda: 109).

Eine wichtige Rolle in der europäischen Integrationspolitik spielen die europäischen Normen, die einerseits von der Supranationalität des Europarechts profitieren, sofern es sich um harmonisierte Normen (Mandatsnormen) handelt, oder andererseits auf Initiativen der Kommission oder der Wirtschaft basieren, die über gemeinsame Produktnormen zur Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt beitragen.

Der Beitrag, den die technische Normung zur Erweiterung und Vertiefung der EU leisten kann, ist groß, da sie vielfach als notwendige Infrastruktur zum Austausch von Gütern und Dienstleistungen angesehen wird (Interview N1, Zeile 11-19). Hierzu müssen die technischen Normen, die die Grundlage des Warenaustausches darstellen, harmonisiert werden. Der Rat betrieb dies bis 1985 durch eine etatistische Vorgehensweise, indem er die Angleichung durch technische Gesetzgebung vornahm. Hierzu wurden EU-Richtlinien mittels der direkten Harmonisierung durch Detailregelung auf Gesetzesebene erarbeitet. Ein Gremium, das mit der jeweiligen Materie nicht vertraut war, erarbeitete mit großem bürokratischem und zeitlichem Aufwand Ergebnisse, die vielfach zu spät kamen und zum Teil unbrauchbar waren.¹⁵⁷ Der Aufwand stand in keinem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen.¹⁵⁸ Vor dem Hintergrund der Vorwürfe von „Regulierungswut“ und „Überregulierung“ beschloss der Europäische Rat 1985 die „Neue Konzeption (New Approach) auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normen“ (*Amtsblatt* 1985). Der New Approach verbindet staatliche Richtlinien des

¹⁵⁷ Hier tritt das Problem der „Statik des Rechts“ zutage. „Recht hat die Eigenschaft, den tatsächlichen Zuständen hinterherzuhinken“ (Bolenz 1987: 95).

¹⁵⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission vom 31.1.1985 KOM (85) 19 endg. (*KOM* 1985b)

Rates mit (nichtstaatlichen) Normen. Das angestrebte politische Ziel wird als verbindlich erklärt, die Detailregelung erfolgt durch eine europäische Norm, deren Anwendung z.B. durch den Produzenten zunächst freiwillig ist, aus rechtlichen und/oder wirtschaftlichen Sachzwängen heraus jedoch oftmals erfolgen muss. Die Normung wurde für die wirtschaftliche und politische Integration der Länder in die Europäische Union und damit zur Vollendung des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung. Man wechselte von der etatistischen Vorgehensweise zum konstruktiven Dialog, indem vermehrt Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft einbezogen wurden (Interview N1, Zeile 35-36).

Hintergedanke dieses markanten Politikwechsels war eine angestrebte Steigerung der Effizienz¹⁵⁹ durch Neuorganisation von Entscheidungsprozessen und -kompetenzen, mit dem Ziel, die Erarbeitungszeit von Normen maßgeblich zu verkürzen, das Normungsverfahren zu entbürokratisieren und mit der Normungsarbeit die europäische Integration voranzutreiben.

Vor Verabschiedung des New Approach, in den 60er- und 70er-Jahren, war der Beitrag der europäischen Normung zur europäischen Integration noch gering. Das CEN verabschiedete in den ersten 20 Jahren nur 96 europäische Normen; die na-

¹⁵⁹ Nimmt man den Maßstab der Erarbeitungszeit zur Beurteilung der Effizienz von Verfahren, so wurden – insbesondere seit Anwendung des „Neuen Konzepts“ – große Fortschritte erzielt; allerdings dauern vielen Akteuren die Normungsverfahren – mit einer durchschnittlichen Erarbeitungszeit von 6 Jahren – immer noch zu lange. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Normung noch (zeit-)effizienter organisiert werden kann. (Zum traditionellen Normungsverfahren vgl. Abschnitt 4.1.1.) Um die Erarbeitungszeit zu verkürzen, bieten die Normungsinstitute inzwischen zusätzlich eine Reihe neuer Produkte, z.B. PAS, CWA, technische Spezifikationen usw., an, die auf der Basis eines geringeren Konsenskreises erarbeitet werden.

Industrie, Behörden und andere Betroffene sind an einem effizienten Normungswesen interessiert, das sicherstellt, dass Normen in angemessener Zeit verfügbar sind und am Markt eingesetzt werden können (*KOM 2001b: 14*). Primär zuständig für die europäische Normung sind die europäischen Normungsorganisationen oder deren Mitglieder, die nationalen Normungsorganisationen, wobei die europäische Industrie die Hauptlast der Arbeit zu tragen hat, da sie genügend Mittel bereitstellen muss, wenn sie die Normen realisiert wissen möchte (ebenda).

Dänemark hat im Oktober 1997 dem Rat einen Bericht vorgelegt, in dem dargelegt wird, dass die Grundsätze des „Neuen Konzepts“ zwar ihre Tauglichkeit für den Ausbau des Binnenmarktes bewiesen haben, dass jedoch Effizienz und Transparenz der Normungsprozesse noch verbesserungsfähig sind (*KOM 1998: 3*).

In der Entschließung des Rats vom 28. Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa wird ausdrücklich festgestellt, „dass das zur Vollendung des einheitlichen Binnenmarktes geschaffene ‚Neue Konzept‘, das das staatliche Instrument der Richtlinie mit freiwillig anzuwendenden europäischen Normen verbindet, sich bewährt hat und weiterhin anzuwenden ist ...“ (*Amtsblatt 2000: 2 Pkt. 20*). Gleichzeitig werden die europäischen Normungsgremien ersucht, „... ihre Politik zur Steigerung der Effizienz des Normungsprozesses ständig auf dem neuesten Stand zu halten ...“ (ebenda: 2, Pkt. 22 sowie auch *Amtsblatt 2002* und *KOM 2003*).

tionalen Normungsorganisationen erbrachten eine weitaus höhere Normungsleistung (Voelzkow 1996: 270).

Die schwache Position der europäischen Normung im Vergleich zur nationalen Normung wandelte sich erstmals 1969 durch das „Programm zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben“ (*Amtsblatt 1969: 2*), da eine umfassende Harmonisierung aller handelshemmenden nationalen Regelungen im Weg der Rechtsangleichung durchgesetzt werden sollte. Der Ministerrat sollte produktspezifische Richtlinien erlassen, die durch die Kommission erarbeitet wurden (Voelzkow 1996: 271).

Dieses Modell, nach dem durch eine „Vollharmonisierung“ von der Kommission alle technischen Detailregelungen vorgenommen werden sollten, scheiterte angesichts des geforderten Einstimmigkeitsprinzips an der Blockadepolitik einzelner Mitgliedsstaaten; außerdem war der Verfahrensmodus zu unflexibel und zu langsam (Jörissen 1997: 14).¹⁶⁰ Diese administrative Form der Steuerung war überfordert angesichts des rasanten technischen Fortschritts und der Komplexität vieler Produkte (Voelzkow 1993: 117). Darüber hinaus trug die Tatsache, dass eine verbindliche Festschreibung von Maßstäben auf einen bestimmten Stand, zum Beispiel der Sicherheitstechnik, im Allgemeinen zu einem Nachlassen der Innovationsfreudigkeit führt, zum Scheitern der Totalharmonisierung bei (Breulmann 1993: 23f.).

Die europäische Normung musste reorganisiert werden. Ein wichtiger Schritt zur Überwindung des Systems der Vollharmonisierung ging von der 1973 verabschiedeten Niederspannungsrichtlinie aus, die auf eine sichere Verwendung elektrischer Betriebsmittel abzielte. Im Gegensatz zur Praxis der Vergangenheit hatte

¹⁶⁰ Als Beispiel für die ausufernden technischen Detailregelungen, die das übliche Gesetzgebungsverfahren durchlaufen mussten, wird der Kommissionsentwurf für eine Richtlinie des Rates zur „Ausgleichung der Rechtsvorschrift der Mitgliedsstaaten über vor dem Fahrersitz montierte Umsturzvorrichtung mit zwei Pfosten für Schmalspurmaschinen mit Luftbereifung“, *ABl. EG C 222* vom 22. September 1985 (Anmerkung: gemeint ist ein Überrollbügel für Traktorensitze), genannt, der im Entwurfsstadium 80 Seiten umfasste (Jörissen 1997: 14). Die Erlassverfahren, die nicht nur mit der Beratung aller möglichen Details beschäftigt waren, sondern auch mit dem Einstimmigkeitsprinzip zu kämpfen hatten, waren viel zu aufwendig und zu unflexibel (Breulmann 1993: 23).

man sich bei dieser Richtlinie darauf beschränkt, mit einem unbestimmten Rechtsbegriff nur die grundlegenden Sicherheitsziele festzulegen, und zu deren Konkretisierung auf harmonisierte technische Normen verwiesen, die von der europäischen Normenorganisation CENELEC auszuarbeiten waren. Im Gesetz selbst waren somit keine Festlegungen enthalten, die Ausfüllung des Gesetzes erfolgte durch freiwillige europäische Normen (Voelzkow 1996: 272f.).

Eine weitere wichtige Anregung zum Umbau des Systems der Vollharmonisierung ging von der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes aus, die den Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs unterstrich. Im Urteil „Cassis de Dijon“ von 1979 (Reihlen 1989: 449) wurde der Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs unterstrichen und zugleich die Meinung vertreten, dass die Festlegung verbindlicher gemeinschaftlicher Anforderungen in Richtlinien nur bei Sachverhalten erfolgen sollte, die die Mitgliedsstaaten im Interesse des „Gemeinwohls“ als geregelt sehen wollten (Voelzkow 1996: 273).

In den 80er-Jahren wurde durch die Aufhebung der Handelsschranken in der EU die europäische Normung gegenüber der nationalen nachhaltig aufgewertet. Zunächst wurde durch den Rat in der Richtlinie 83/139/EG am 28. März 1983 ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normung vorgeschrieben, um über einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den nationalen Normungsorganisationen der EU- und EFTA-Länder alle nationalen Normungsorganisationen über Normprojekte zu informieren und die Transparenz zu erhöhen (*Amtsblatt 1983a*; Voelzkow 1996: 274).

Neben einem neuen Verfahren für eine Zusammenarbeit zwischen den CEN-Mitgliedern wurde die Möglichkeit geschaffen, die nationale Normung einer gemeinsamen Prüfung zu unterziehen, damit nationale Normungsaktivitäten in der europäischen Normung zusammengeführt und gemeinsam bearbeitet werden konnten (Voelzkow: 274f.).

EU-Behörden erhielten das Recht, im „öffentlichen Interesse“ europäische Normungsvorhaben zu initiieren. Sobald ein Normungsvorhaben auf europäischer Ebene bearbeitet wird, dürfen keine nationalen Normen in diesem Bereich aufge-

stellt werden („Stillhalteverpflichtung“ – “stand still“, Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 83/189 EG v. 28. März 1983 [*Amtsblatt 1983a*]); (Voelzkow 1996: 274f).

Mit dieser Richtlinie wurde die europäische Rechtsetzung entlastet, die europäische Normung stark aufgewertet und die Rolle der Kommission als Exekutivorgan gestärkt.

Damit europäische Normungsverfahren im Sinne des Gemeinwohls ablaufen, mussten Verfahrensabläufe geschaffen werden, die die öffentlichen Interessen berücksichtigen und dafür sorgen, dass sich die Interessen der in das Normungsverfahren einbezogenen Interessengruppen der Industrie und des Handels gegenseitig neutralisieren. Hierzu wurden 1984 „Allgemeine Leitsätze für die Zusammenarbeit“ zwischen der EU-Kommission und dem CEN/CENELEC verabschiedet (*DIN 1985: 78f.*). Die Kommission erarbeitet Vorschläge zur technischen Harmonisierung und verweist auf europäische Normen, die zur Konkretisierung dieser Vorschläge durch das CEN/CENELEC ausgearbeitet werden. Die europäischen Normungsinstitute müssen bei der Umsetzung die vereinbarten Verfahrensvorschriften einhalten, was die ständige Unterrichtung der Kommission über den Fortgang der Arbeiten ebenso umfasst wie die regelmäßige Einladung des zuständigen Sachbearbeiters der Kommission zu den Sitzungen des Technischen Komitees.¹⁶¹ Die nationalen Normungsinstitute müssen die europäischen Normen unverändert in ihr Normenwerk übernehmen (Voelzkow 1996: 275f.).¹⁶²

Mit dem 1985 veröffentlichten Weißbuch der Kommission an den Rat zur Vollen- dung des Binnenmarktes wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung der Marktschranken und der hierfür notwendigen Beschlüsse aufgezeigt (*KOM 1985*). Außerdem enthielt es die Vorgabe, die in den Mitgliedsländern voneinander ab- weichenden Normen wechselseitig anzuerkennen. Weiterhin beschränkte sich die Kommission auf Grundlage des Artikels 100 EWG künftig darauf, zwingende Er- fordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen, die in allen Mitgliedssta-

¹⁶¹ Aus den Sitzungsprotokollen des TC 222 lässt sich ableiten, dass ein Vertreter der Kommission an Sitzungen teilnahm.

¹⁶² Mit den „Leitsätzen“ wurden die europäischen Normenorganisationen gegenüber den nationalen gestärkt und das CEN durch die Europäische Kommission legitimiert; die 1984 getroffene Verein- barung zwischen der EG-Kommission und dem CEN erinnert an die vertragliche Regelung zwi- schen der deutschen Bundesregierung und dem DIN (Voelzkow 1993: 117).

ten festgeschrieben sein müssen und bei deren Beachtung ein Erzeugnis frei verkehren kann (Voelzkow 1996: 277).

Mit der Verabschiedung der „Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung“ wurde die oben genannte Zielsetzung konkretisiert, die europäische Normungsarbeit ausgeweitet und maßgeblich gegenüber der nationalen Normung aufgewertet. Die „etatistische“ Normungspolitik wurde durch einen korporatistischen Modus der technischen Harmonisierung ersetzt (Voelzkow 1996: 278).

Die Normung war bis in die 80er-Jahre stark an den Grenzen des Nationalstaats orientiert. Anfang der 90er-Jahre war eine Anpassung an die Marktrealitäten erforderlich, denn die Bedeutung der europäischen Normung zur Realisierung des europäischen Binnenmarktes und damit der europäischen Integration geht sowohl aus den Römischen Verträgen¹⁶³ wie auch aus dem Vertrag von Maastricht hervor (Mohr 1997: 663).

Die Neuorientierung der gemeinschaftlichen Normungspolitik hat zu einer schnellen Verlagerung von der nationalen hin zur europäischen Normung geführt. Während 1984 noch über 80 Prozent der Normungsaktivitäten des DIN nationaler Natur waren, wurden 1999 fast ebenso viele national erarbeitete wie europäisch erarbeitete Normen veröffentlicht. Die Tendenz zur Erstellung europäischer Normen ist weiterhin steigend (Reihlen 1996: 4f.).

Demzufolge müssen die nationalen Normungsorganisationen ihre Kapazitäten zunehmend den europäischen Institutionen zur Förderung der europäischen Integration zur Verfügung stellen, was mit der nachfolgenden Tabelle über die Entwicklung der europäischen und deutschen Normung deutlich wird.

¹⁶³ Als „Römische Verträge“ werden die 1957 geschlossenen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) bezeichnet (Mohr 1997: 660).

Tabelle 9: *Entwicklung der europäischen und deutschen Normung 1960-2007*

Jahr	DIN-NORMEN		EUROPÄISCHE NORMEN ¹⁶⁴	
	Bestand	Davon neu	Bestand	Davon neu
1960	9.452	663		
1970	11.276	1.037		
1980	18.739	1.655	490	Nicht erfasst ¹⁶⁵
1990	20.988	1.425	1.648	Nicht erfasst
1995	23.476	1.842	4.810	Nicht erfasst
1999	26.597	2.015	10.263	Nicht erfasst
2000	25.560	2.434	9.456	1.266
2001	26.130	2.104	10.795	1.531
2002	27.179	2.478	12.027	1.472
2003	28.069	2.649	13.332	1.695
2004	28.905	2.339	14.565	1.604
2005	29.583	2.484	15.583	1.689
2006	30.046	2.583	16.481	1.689
2007	30.716	2.442	16.555	1.395

In den Zahlen der europäischen Normen sind enthalten: Normenbestand von CEN und CENELEC

(*Quellen:* Geschäftsbericht 2005 [*DIN 2005*]:3; Geschäftsbericht 2006 [*DIN 2006*]: 23f., Geschäftsbericht 2007 [*DIN 2007b*]: 23)

„Den für die Industrienormung zuständigen Gremien wird unter Berücksichtigung des Standes der Technologie die Aufgabe übertragen, technische Spezifikationen auszuarbeiten, die die Beteiligten benötigen, um Erzeugnisse herzustellen und in den Verkehr bringen zu können, die den in den Richtlinien festgelegten grundlegenden Anforderungen entsprechen“ (Entscheidung des Rats vom 7.5.1985 [*Amtsblatt 1985: 2*]; Voelzkow 1996: 278).

Normen sind für die Umsetzung der Neuen Konzeption von zentraler Bedeutung, da sie die Aufgabe haben, die häufig sehr abstrakt formulierten (gesetzlichen) Anforderungen an Produkte für den Bedarf der Praxis zu präzisieren (Jörissen 1997:

¹⁶⁴ CEN und CENELEC.

¹⁶⁵ Erst ab 2000 wurde der Bestand an neuen europäischen Normen erfasst.

27). Wenn dem europäischen Normungsverfahren ein „Mandat“ der Europäischen Kommission zugrunde liegt, so muss die Konkretisierung der durch den Ministerrat formulierten wesentlichen Anforderung durch eine so genannte „harmonisierte Norm“ erfolgen, auf die in der Richtlinie verwiesen wird. Diese „harmonisierte Norm“ wird von einem kompetenten europäischen Expertengremium erarbeitet (ebenda).

1986 wurde das Mehrheitsprinzip (qualifizierte Mehrheit) zur Verabschiedung einer europäischen Norm eingeführt, eine Maßnahme, die die Normungsarbeit zusätzlich positiv beeinflusste.

Seit 1990 ist ein starkes Anwachsen von verabschiedeten europäischen Normen zu verzeichnen, was zu Lasten der nationalen Normung ging.¹⁶⁶

Mit einer Blockadepolitik konnte jetzt die Verabschiedung einer europäischen Norm nicht mehr verhindert werden; dies schuf für die Minderheit Anreize, einen Kompromiss zu suchen, bestand doch sonst die Gefahr, überstimmt zu werden und damit überhaupt nichts zu erreichen (Voelzkow 1996: 283).

Mit der Entschließung des Rates vom 28. Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa (*Amtsblatt 2000*) wird die Freiwilligkeit der vom Konsensprinzip getragenen europäischen Normung bekräftigt. Die Entschließungen, die verabschiedet wurden, nehmen Bezug auf die Mitteilung der Kommission über „Effizienz und Verantwortlichkeit in der europäischen Normung im Rahmen des neuen Konzepts“ vom 13.5.1998 (*KOM 1998*). Dort wird betont, dass die Grundsätze des neuen Konzepts zwar die Tauglichkeit für den Ausbau des Binnenmarktes bewiesen haben, jedoch das Management und die Transparenz noch verbessert werden müssen (ebenda: 2f.). Darüber hinaus soll ein „abgestuftes System von anderen Produkten als formale Normen entwickelt werden, das dem jeweiligen Produkt angepasste Ausarbeitungsverfahren und Konsultationsprozesse umfasst und dafür sorgt, dass diese Produkte gegebenenfalls so bald wie möglich in formale Normen

¹⁶⁶ Siehe Bahke 2000: 111: „Das DIN bejaht die Europäische Einigung und stellt nationale Sonderinteressen hinter die Zielsetzung für ein gemeinsames Europa. Nationale Normungsarbeiten finden in Deutschland nur noch in sehr geringem Umfang statt.“ Vgl. Tabelle 9 zur Entwicklung der europäischen und deutschen Normung 1960-2007.

umgewandelt werden“ (Entschließung des Rates vom 28. Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa [*Amtsblatt 2000, Nr. 11-13*]).

In dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Maßnahmen auf Grundlage der Entschließungen über die europäische Normung, der 1999 vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde (*KOM 2001b*), wird herausgearbeitet, dass an dem Prinzip der Neuen Konzeption festgehalten werden soll. Die Aufforderung, die Effizienz der europäischen Normung durch Verkürzung der Bearbeitungszeiten zu erhöhen, hat zu neuen Produkten der europäischen Normenorganisation geführt.

Es wurde damit ein abgestuftes System von Spezifikationen mit kürzeren Bearbeitungszeiten – verglichen mit den klassischen Normen – geschaffen.

Für Fragen der Sicherheit, Gesundheit und des Umweltschutzes sind der breite Konsens und der traditionelle Normungsprozess unverzichtbar. Für sektorspezifische Vereinbarungen, die zur Lösung eines bestimmten Problems erarbeitet werden, kann z.B. eine öffentlich verfügbare Spezifikation (PAS = Publicly Available Specification) eine Lösung darstellen; sie wird auch oft als „Vorbereitung zur Norm“ angesehen. Bewährt sich die Spezifikation, dann kann eine PAS zur Norm weiterentwickelt werden. Dieser durch die PAS vorbereitete Normungsprozess lässt sich in der Regel zeitlich schneller organisieren, da die zu normende Grundidee bereits als Diskussionsvorlage dient und lediglich noch mit Fach- und Verkehrskreisen abgestimmt, gegebenenfalls etwas geändert werden muss (*DIN 2003a: 3*).¹⁶⁷

Auf europäischer Ebene werden die neuen Produkte durch die CEN Workshop Agreements (CWA) ergänzt. Hierzu kann jede interessierte Partei Vorschläge zur Bildung von Workshops auf europäischer Ebene machen. Alle Interessenten (nicht nur die CEN-Mitglieder) können daran mitarbeiten. Die CWA gilt als verabschiedet, wenn ein Konsens der Workshop-Teilnehmer gefunden wurde. Darüber hin-

¹⁶⁷ Publicly Available Specifications können z.B. durch Verbände in Auftrag gegeben werden. Auch der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. hat zusammen mit dem DIN eine PAS erarbeitet, um die DIN EN 12934 zu ergänzen (PAS 1006: 1999).

aus können die Technischen Spezifikationen, der Technische Bericht und der Leitfaden erarbeitet werden (siehe hierzu *KOM 2001b: 8*).

Alle neuen Produkte unterscheiden sich von der traditionellen Normung durch die vergleichsweise „niedrige Konsensebene“ (es werden – verglichen mit der traditionellen Normung – deutlich weniger Fach- und Verkehrskreise in den Erarbeitungsprozess einbezogen; man spricht deshalb nicht von Normen, sondern von Standards), außerdem ist der Prozess zur Erarbeitung unbürokratischer, was sich in einem wesentlich geringeren Zeitaufwand niederschlägt. Ob die aus den Verordnungen und Veröffentlichungen zur Neuen Konzeption erkennbare Formel „geringerer Konsenskreis = geringerer Zeitaufwand = höhere Effizienz“ generell Gültigkeit hat, muss im Einzelfall beurteilt werden; zur Beurteilung der Effizienz einer Norm ist zu unterscheiden, ob die Norm zur Konkretisierung einer Richtlinie erarbeitet wurde und deshalb die Zeit zur Beurteilung der Effizienz ausreicht, oder aber ob es sich um eine Norm handelt, die nicht mit staatlicher Unterstützung durchgesetzt wird und darauf aufbauen muss, dass eine für alle Marktpartner tragfähige und vorteilhafte Konsenslösung gefunden wurde, die umgesetzt wird.

4.2 Die institutionellen Regelungen (Institutionen)

Aufbauend auf den Begriffsdefinitionen in Abschnitt 3.2, wird der Institutionenbegriff auf Regelsysteme angewendet, die nicht nur Rechtsregeln, sondern auch soziale Normen umfassen.

DIN-Normen sind den sozialen Normen zuzuordnen, sie regeln große Bereiche des wirtschaftlichen Lebens. Sie stellen formgebundene Regeln, Institutionen, dar, deren Erarbeitung wiederum formgebundenen Regeln unterliegt. Diese Regeln sind zum Teil aus Verträgen abgeleitet (z.B. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN vom 5. Juni 1975), in Normen (DIN 820 Blatt 1, Ausgabe Febr. 1974 „Normungsarbeit, Grundsätze“, DIN 820 Teil 3, März 1975 „Normungsarbeit, Begriffe“; generell ist die DIN 820 „die Norm der Norm“, in: *DIN 2001*) und/oder in Geschäftsordnungen (Geschäftsordnung der nationalen Nor-

mungsinstitute und des europäischen Normungsinstituts [CEN], in: *DIN 2001*), festgeschrieben.

Durch Normen werden Prozessabläufe *ex ante* vereinfacht und gesteuert, indem sie die menschliche Interaktion ordnen und beschränken.

In Ergänzung zu den oben genannten formalen Institutionen gibt es noch solche Institutionen, die weniger formalisiert sind, da sie sich aus mehr oder weniger dauerhaften gegenseitigen Erwartungen herauskristallisiert haben und zusätzlich zu den erwähnten formalen Regeln die soziale Interaktion steuern (etwa Rollenerwartungen etc.). So treten neben die beispielsweise in Rechtsregeln oder Geschäftsordnungen (schriftlich) fixierten, formellen Regeln noch informelle Regeln und auch gegenseitige Erwartungen und Verhaltensinterpretationen der sozialen Akteure.

Wie Institutionen bringen auch Organisationen Ordnung in die menschliche Interaktion. Nach North widmen sich Organisationen „... einer zweckgerichteten Tätigkeit und sind in dieser Rolle ursächlich und richtunggebend für den institutionellen Wandel“ (North 1998: 87). In der Regel sind die Kosten, die durch Institutionen bedingt sind (z.B. bei der Erarbeitung einer technischen Norm), nicht von den Institutionen verursacht, sondern von den Organisationen, die sich im Zusammenhang mit den Institutionen entwickelt haben. North veranschaulicht seine Unterscheidung zwischen Institutionen und Organisationen mit den Begriffen Spielregeln (= Institutionen) und Spieler (= Organisation). Die Institutionen (Geschäftsordnungen) bestimmen die Art und Weise, wie eine neue technische Norm zu erarbeiten ist. Die Aufgabe der Spieler ist es, durch Kombination von Können, Strategie und Koordination das Spiel der Erarbeitung einer neuen Norm zu spielen. Die Spieler sind die Akteure, die als Repräsentanten von Organisationen unter Beachtung der Institutionen im Policy-Netz interagieren.

Der Begriff der Organisation wird in Anlehnung an Scharpf beschränkt auf „... soziale Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen“ (Scharpf 2000: 77).

Organisationen sind Gruppen von Akteuren, die einen gemeinsamen Zweck verfolgen; ein weiteres Kriterium ist die Verfügungsgewalt (der Besitz) von Ressourcen und zumindest eines Kontrollzentrums, welches die zur Erreichung des Organisationszweckes notwendige Kooperation zwischen den Akteuren steuert.

4.2.1 Delegationsprinzipien in der Arena

Innerhalb der Arena der regulativen Politik (s. Abschnitt 4.1) werden für den untersuchten Normungsprozess Policy-Netze unterschieden, innerhalb deren die korporativen und kollektiven Akteure interagieren.

Zur größeren Übersichtlichkeit wird in der Prozessanalyse unterschieden zwischen der supranationalen Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene sowie der Zusammenarbeit im nationalen Netz des Spiegelausschusses des DIN in Deutschland (TEX CEN FE).

Im Mehrebenensystem der europäischen Normung überlagern sich europäische und nationale Netze, die Interaktionen der Akteure in diesen Netzen werden wesentlich durch ständige Rückkopplungen, bedingt durch die institutionell festgelegten Abstimmungsprozesse, bestimmt. Diese immer wiederkehrenden Abstimmungsprozesse zwischen den Fach- und Verkehrskreisen haben ihren Ursprung in den institutionell festgelegten Prinzipien der Delegation der Akteure und in der Kommunikation zwischen den Akteuren in der Arena.

Um die Beschreibung des institutionellen Rahmens zu vervollständigen, werden im Folgenden zunächst die Delegationsprinzipien in der Arena erläutert; danach erfolgt eine Darstellung der bereits kurz erwähnten Politiknetzwerke, um schließlich die Akteure mittels einer typologischen Beschreibung vorzustellen (Kapitel 5). Schließlich folgt im Kapitel 6 die Rekonstruktion der Entscheidungsfindung anhand dreier zentraler Themen der EN 12934.

Die Delegationsprinzipien der europäischen und der nationalen Normungsarbeit basieren auf den Prinzipien der funktionalen und der territorialen Repräsentation.

4.2.1.1 Funktionale Repräsentation

Sobald die Arbeiten für ein europäisches Normungsverfahren aufgenommen werden, beauftragt das CEN-Zentralsekretariat ein nationales Normungsinstitut mit der Koordinierung des Projekts. Neben dem europäischen spannen sich automatisch nationale Netze auf, die sich ebenfalls am Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozess beteiligen. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich bei der Rekonstruktion des Normungsprozesses auf nationaler Ebene auf die Analyse des Netzes des deutschen Spiegelausschusses „TEX CEN FE“¹⁶⁸ und auf europäischer Ebene auf die übrigen bereits erwähnten Politiknetze.

Die Richtlinien und Geschäftsordnungen des CEN verlangen von seinen Mitgliedern, einen einheitlichen technischen Standpunkt zu ermitteln und zu vertreten. Dieser nationale Standpunkt wird im nationalen Spiegelausschuss unter Berücksichtigung der interessierten und betroffenen Fach- und Verkehrskreise der Hersteller, Anwender, Verbraucher, Wissenschaft und Behörden ermittelt. Der nach dem Prinzip der funktionalen Repräsentation gebildete Ausschuss von Experten muss die „interessierten Kreise“ in einem angemessenen Verhältnis widerspiegeln¹⁶⁹ (Jörissen 1997: 100).

Die Bildung des nationalen Spiegelausschusses setzt voraus, dass interessierte und betroffene Fach- und Verkehrskreise über ein anstehendes Normungsverfahren informiert werden. Neue Normungsvorhaben werden in den monatlichen DIN-Mitteilungen sowie bei bereits bestehenden und potenziell betroffenen Normungsgremien bekannt gegeben. Darüber hinaus machen sich die Normungsinstitute die Informations- und Koordinationsarbeit der potenziell betroffenen Fachverbände zunutze, um Experten für die Mitarbeit zu gewinnen; diese Akteure, die nach dem Prinzip der funktionalen Repräsentation zur Mitarbeit aufgefordert werden, müssen über spezielle Fähigkeiten (Handlungsressourcen wie Sachkompetenz, Intelligenz,

¹⁶⁸ Das Normungsverfahren wurde auf nationaler (deutscher) Ebene durch den Normenausschuss Textil und Textilmaschinen im DIN betreut (TEX). Dass es sich um ein europäisches Normungsverfahren handelt, kommt durch die Erwähnung „CEN“ im Titel des Ausschusses zum Ausdruck. Mit dem Kürzel „FE“ wird auf den Titel des Arbeitsausschusses Federn und Daunen Bezug genommen. Die Begriffe „TEX CEN FE“ und „deutscher Spiegelausschuss“ oder „Spiegelausschuss“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

¹⁶⁹ CEN-Geschäftsordnung Teil 2 ([Juni 1990], 2.3.2, in: *DIN 2001: 403*).

privilegiertes Informationszugang) verfügen, um in solche Ausschüsse delegiert werden zu können. Sie werden in der Regel als Delegierte von den betroffenen Fach- und Verkehrskreisen bestellt.

Das Prinzip der funktionalen Repräsentation wird nicht nur zur Besetzung des Spiegelausschusses auf nationaler Ebene, sondern auch zur Besetzung der Expertengremien und – neben dem territorialen Delegationsprinzip – auch bei der Zusammensetzung des TC 222 angewandt (TC¹⁷⁰, Arbeitsgruppen¹⁷¹, Ad-hoc-Gruppen¹⁷²). Vertreter von Gremien wie der Europäischen Kommission und anderen europäischen Organisationen (in diesem Fall EDF), die ein besonderes Interesse an der Arbeit haben, dürfen an den TC-Sitzungen als Beobachter und ohne Stimmrecht teilnehmen.¹⁷³ Die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen ist beschränkt auf diejenigen Mitglieder, die vom übergeordneten Gremium, von CEN-Mitgliedern oder von den Fach- und Verkehrskreisen ernannt werden, wobei für die Delegation in die Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene in erster Linie die persönlichen Ressourcen der Experten (Fähigkeiten und Kompetenzen) im Vordergrund stehen. Mitarbeiter in WGs und/oder Ad-hoc-Gruppen sind in persönlicher Eigenschaft tätig.

Auf die Struktur des TC 222 wird in Kapitel 4.3 ausführlich eingegangen. Das TC 222 hatte die Arbeit auf drei Arbeitsgruppen (WGs) aufgeteilt, wobei für die Prozessanalyse nur die Arbeitsgruppe 1 (WG 1) mit den ihr unterstellten Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 herangezogen wird, da diese Gruppen in den Entscheidungsprozess zur EN 12934 stark eingebunden waren.

¹⁷⁰ Das TC hat die Aufgabe, das Normungsprogramm zu steuern (CEN-Geschäftsordnung Teil 2 [Juni 1990], 2.1, in: *DIN 2001: 404f.*)

¹⁷¹ Arbeitsgruppen (Working Groups) werden eingerichtet, um eine bestimmte kurzfristige Aufgabe innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne auszuführen. Sie werden von ihrem übergeordneten Gremium aufgelöst, sobald die Aufgabe erledigt ist (CEN-Geschäftsordnung Teil 2 [Juni 1990], 2.5, in: *DIN 2001: 407f.*)

¹⁷² Von den Arbeitsgruppen sind Ad-hoc-Gruppen zu unterscheiden, die aus den Mitgliedern eines übergeordneten Gremiums bestehen und die informell eingerichtet werden dürfen, damit sie Vorbereitungsarbeiten ausführen, die im allgemeinen Zusammenhang mit Sitzungen des übergeordneten Gremiums stehen (ebenda: 408).

¹⁷³ Es ist notwendig, dass zuvor eine formelle Verbindung hergestellt wurde.

4.2.1.2 Territoriale Repräsentation

Im letzten Abschnitt wurde gezeigt, dass das System der funktionalen Repräsentation sowohl auf nationaler Ebene zur Bildung des Akteursnetzes des Spiegelausschusses angewendet wird als auch auf europäischer Ebene zur Bildung des Netzes, bestehend aus TC, Arbeitsgruppen (z.B. WG 1) und Ad-hoc-Gruppen.

Für das Netz des TC 222 auf europäischer Ebene gilt vornehmlich das Prinzip der territorialen Repräsentation. Der Mitarbeiterkreis des TC, des Gremiums, in dem die Norm federführend betreut wird, setzt sich nicht aus Vertretern der „interessierten Kreise“, sondern aus nationalen Delegationen zusammen. Die TC-Mitarbeiter müssen über ein Mandat der CEN-Mitgliedsorganisationen (= nationale Normungsinstitute) verfügen. Jedes CEN-Mitgliedsland hat das Recht, maximal 3 Delegierte zu benennen. Die Delegierten für die Arbeit im TC werden durch die Spiegelausschüsse der funktional zusammengesetzten nationalen Normungsinstitute ernannt. Sie müssen während ihrer Tätigkeit im TC die national abgestimmten Standpunkte vertreten (normative Rollenerwartung, die an die Delegierten gestellt wird), auch wenn diese von den persönlichen Standpunkten abweichen: „Beim Zusammenstellen und Vorbereiten seiner Delegation, die zu Sitzungen eines Technischen Komitees entsandt wird, muss das Mitglied dafür sorgen, dass die Delegation einen einheitlichen nationalen Standpunkt vertritt, der die Meinung aller von der Arbeit betroffenen Fachkreise berücksichtigt“ (CEN-Geschäftsordnung Teil 2 [Juni 1996], in: *DIN 2001: 403*). Die Akteure, die als Delegierte des Technischen Komitees mitarbeiten, haben die Meinung der von ihnen vertretenen nationalen Fach- und Verkehrskreise zu vertreten. Im Unterschied dazu liegt das Kriterium zur Mitarbeit in den europäischen Arbeitsgruppen in der Sachkenntnis der Experten begründet, die nach dem funktionalen Prinzip delegiert werden und keiner zuvor auf nationaler Ebene abgestimmten Meinungsbildung unterliegen. Obwohl keine formelle Notwendigkeit besteht, wurden während der Arbeiten zur EN 12934 bereits während der Arbeit in den Arbeitsgruppen (WGs) mögliche Meinungen/Reaktionen übergeordneter Gremien (TCs), europäischer Interessengruppen oder nationaler Gremien (Spiegelausschüsse/Verbände) antizipiert, um die Akzeptanz auf der nächsthöheren Ebene zu erhalten.

Das Prinzip der territorialen Repräsentation wurde in der Vergangenheit häufig kritisiert, da die Gefahr bestehe, dass „... diejenigen Normungsinteressen ‚ausgefiltert‘ werden, die in den nationalen Normungsgremien im Rahmen der funktionalen Repräsentationsform wenigstens noch in Form einer Minderheit vorhanden sind“ (Voelzkow 1993: 121). Die materiellen Möglichkeiten der Beteiligung an europäischen Normungsverfahren seien deutlich geringer als im nationalen Kontext (ebenda). Außerdem wurde das Zugangsmonopol der nationalen Normungsorganisationen zur europäischen Normung kritisiert.

Um diese Effekte abzumildern, wurden Maßnahmen eingeleitet, die zwar die „Besitzstände“ der nationalen Normungsinstitute (territoriales Delegationsprinzip) wahren, jedoch auch das Bemühen der Kommission widerspiegeln, die Beteiligungsmöglichkeiten für nicht-wirtschaftliche Interessen, z.B. durch finanzielle Förderung, zu verbessern (Voelzkow 1993: 123). Außerdem werden europäische Normungsinstitute verpflichtet, in den TCs und WGs die direkte Teilnahme von „repräsentativen Organisationen“ als Beobachter ohne Stimmrecht zuzulassen (ebenda: 123). Durch diese Regelung wurde dem EDFA die direkte Teilnahme an den Sitzungen der Gremien des TC 222 ermöglicht.

Siehe auch die Anmerkungen zum Prinzip der funktionalen Repräsentation auf europäischer Ebene in Kapitel 4.2.1.1.

4.2.2 Grundsätze der Normungsarbeit und die Abstimmungsregeln in den Arenen

Bestandteile des Regelwerkes zur Steuerung des Normungsprozesses sind die bereits erläuterten Delegationsprinzipien sowie die Grundsätze der Normungsarbeit und die Abstimmungsregeln.

Entsprechend der Mehrebenenanalyse (national/europäisch) wurden zwei Ebenen definiert, die bei der hier analysierten politischen Entscheidung (EN 12934) durchlaufen werden mussten und die zur Analyse des Prozesses der Erarbeitung der Norm herangezogen werden.

4.2.2.1 Die Grundsätze der Normungsarbeit als institutionelle Grundlage zur Interaktion der Akteure

Die Normungsarbeit wird als dem Gemeinwohl verpflichtete Aufgabe der Selbstverwaltung der an der Norm interessierten Kreise, insbesondere der Wirtschaft, unter Einschluss behördlicher Vorgaben durchgeführt. Bei allen Normungsverfahren steht das öffentliche Interesse im Vordergrund. Das Ergebnis des Prozesses sind Normen als Kombination von staatlichem Auftrag und Aufsicht für bzw. über privatwirtschaftliche Aktivitäten. Über die Regeln zum Ablauf des Prozesses erfolgt eine Steuerung der Akteure im Interesse des Gemeinwohls.

Gemäß dem Grundsatz¹⁷⁴ der *Freiwilligkeit* hat jedermann das Recht, in einem Normungsverfahren mitzuarbeiten.

Alle Normungsverfahren und Normentwürfe werden *öffentlich* bekannt gemacht, Kritiker werden an den Verhandlungstisch gebeten (*Grundsatz der Öffentlichkeit*).

Über den Grundsatz der *Beteiligung aller interessierter Kreise* kann jedermann aus Industrie, Wirtschaft oder den Behörden sein Interesse einbringen. Um gemäß den Verfahrensvorschriften die Interessen aller Beteiligten bei der Meinungsbildung ausgewogen zu berücksichtigen, werden die Normungsergebnisse im Wege gegenseitiger Verständigung mit dem Bemühen festgelegt, eine allgemeine Zustimmung findende, gemeinsame Auffassung zu erreichen.

Durch die institutionellen Regeln werden alle Projekte nach den gleichen Prinzipien gemäß dem Gebot der *Einheitlichkeit* bearbeitet. Vor der Veröffentlichung werden neue Normen auf *Widerspruchsfreiheit* zu den bereits bestehenden DIN-Normen geprüft.

DIN-Normen werden *sachbezogen* erstellt, sie sind ein Spiegelbild der Wirklichkeit. Sie werden auf der Grundlage technisch-naturwissenschaftlicher Erkenntnisse abgefasst.

¹⁷⁴ Die Erläuterungen zu den Grundsätzen der Normierungsarbeit wurden abgeleitet aus: Zemlin 1973: 87-92.

Gemäß dem Grundsatz der *Ausrichtung am allgemeinen Nutzen* haben sie gesamtgesellschaftliche Ziele einzubeziehen. Der Nutzen für alle steht über dem Vorteil Einzelner.

Normung ist am *Stand der Technik* ausgerichtet und vollzieht sich in dem Rahmen, den die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse setzen, denn sie ist eine Niederschrift des Standes der Technik.

Jede Normsetzung ist auf ihre *wirtschaftliche Wirkung* hin zu untersuchen. Es darf nur das unbedingt Notwendige genormt werden, denn Normung ist kein Selbstzweck.

Über den Grundsatz der *Internationalität* unterstützt die Normung den europäischen Integrationsprozess mit dem Ziel eines von technischen Hemmnissen freien Welthandels und eines gemeinsamen Marktes in Europa.

Diese Grundsätze der Normungsarbeit (Freiwilligkeit, Öffentlichkeit, Beteiligung aller interessierter Kreise, Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit, Sachbezogenheit, Ausrichtung am allgemeinen Nutzen, Ausrichtung am Stand der Technik, Ausrichtung an den wirtschaftlichen Gegebenheiten, Internationalität) gehören mit zu den institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb deren die Akteure interagieren.

Normen entstehen durch Interaktionen zwischen den mitarbeitenden Akteuren, wobei die Art und Weise der Interaktionen durch die genannten Grundsätze der Normungsarbeit, die sich in der DIN- beziehungsweise CEN-Geschäftsordnung niederschlagen, bestimmt wird. Somit hängen sowohl der Prozess der Politikformulierung wie auch das Ergebnis (die Norm) stark von den Bedingungen und den Ressourcen ab, die zur Erarbeitung der Norm zur Verfügung stehen.

Zwar war es den vom Normungsprozess betroffenen Akteuren freigestellt mitzuarbeiten; aufgrund der hohen faktischen Relevanz, die der Norm nach ihrer Fertigstellung zugemessen wurde, mussten die betroffenen Kreise jedoch Ressourcen hierfür bereitstellen. Mit der Formulierung der Vorgaben für das TC 222 durch die Europäische Union rückte der Normungsprozess noch weiter in das öffentliche

Interesse, mit dem Effekt, dass sich die von der Ausgestaltung der Norm betroffenen Akteurskreise intensiv engagierten, um Einfluss auf die Art und Ausgestaltung der Norm zu haben, die durch die Richtlinienankündigung in „Gesetzesnähe“ rückte.¹⁷⁵

4.2.2.2 Interaktionsmodi

Die wichtigsten Interaktionsmodi beim Prozess zur Erarbeitung der EN 12934 waren: Hierarchische Steuerung, Mehrheitsentscheidung, Verhandlung, Verhandlung mit dem Ziel einer Einigung im Konsens (Konsensverhandlung) und die gewichtete Schlussabstimmung.

Politische Systeme moderner Gesellschaften stellen kollektiv verbindliche Entscheidungen zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte bereit (Luhmann 1981, 2000, zitiert nach Eberlein/Grande 2003: 175). Entschieden wird nicht nur zur formalen Verabschiedung von politischen Programmen oder Gesetzen, sondern in allen Phasen des Politikprozesses.

Legitimation und Leistungsfähigkeit eines politischen Prozesses sind wesentlich davon abhängig, „dass verbindliche und funktionstüchtige Regeln darüber existieren, auf welche Weise Entscheidungen getroffen werden sollen“ (Eberlein/Grande 2003: 175). Verbindliche Entscheidungsregeln sind unter anderem in Geschäftsordnungen festgelegt; sie legen fest, wer entscheidet und wie entschieden wird (ebenda).¹⁷⁶

¹⁷⁵ Eine Beteiligung am Normungsprozess setzte voraus, dass sich die Akteure intensiv in die Regeln, Verfahrensabläufe und Bestimmungen zu europäischen Normungsverfahren einarbeiteten und diese akzeptierten. Gleichzeitig war eine vertiefte Kenntnis der Materie Federn und Daunen notwendig, um eine Kennzeichnungsnorm zu erarbeiten. Der Kreis der Fachleute für den Bereich Federn und Daunen und damit gefüllter Bettwaren in Europa ist mit ca. 60 europaweit überschaubar, woraus folgt, dass sich das Akteursnetz – unter Berücksichtigung von Fluktuationen – auf ca. 30 Personen konzentrierte, die auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Gremien gleichzeitig tätig waren. Interessante Nuancen des Prozesses sind im Hinblick auf personelle und finanzielle Einflüsse, Machtpositionen durch hierarchische Strukturen und den Wechsel der Arbeitsebenen zu beobachten; dies wird in Kapitel 6 näher ausgeführt.

¹⁷⁶ Entscheidungsregeln sind nicht immer formal vorgegeben, sie können auch das Ergebnis von Routinen oder informellen Übereinkünften sein (Eberlein/Grande 2003: 175).

Scharpf (2000) unterscheidet bei Verhandlungssystemen in Netzwerken zwischen den „... freiwilligen Verhandlungssysteme[n]...“, in denen die Parteien nach Belieben zwischen Verhandlung und einseitigem Handeln wählen können“ (Scharpf 2000: 243), und „Zwangsverhandlungssystem[en]“ (ebenda). Letztgenannter Begriff wird verwendet zur Beschreibung „... von Konstellationen, in denen die Parteien entweder aus realen oder aus rechtlichen Gründen nicht dazu in der Lage sind, ihre Ziele durch einseitiges Handeln zu erreichen, und in denen gemeinsames Handeln von der (annähernd) einstimmigen Billigung aller beteiligten Parteien abhängt“ (ebenda: 244).

Im analysierten Normungsverfahren waren die kollektiven Akteure und die korporativen Akteure wechselseitig voneinander abhängig. Die kollektiven Akteure konnten nicht einseitig handeln, denn sie waren an die Zielvorgabe der Kommission gebunden, und die Kommission konnte nicht einseitig handeln, denn sie war auf die Mitarbeit der kollektiven Akteure, insbesondere auf deren Fachwissen, angewiesen. In Anlehnung an die oben erwähnte Scharpf'sche Differenzierung der Verhandlungssysteme stellt der hier analysierte Normungsprozess ein Zwangsverhandlungssystem dar. Der Entscheidungsprozess wurde durch die Anwendung der eingangs erwähnten Interaktionsmodi „hierarchische Steuerung“, „Mehrheitsentscheidung“, „Verhandlung“, „Verhandlung mit dem Ziel einer Einigung im Konsens (Konsensverhandlung)“ und „gewichtete Schlussabstimmung“ gefällt. Auf diese Interaktionsmodi wird in dieser Arbeit insbesondere im Kapitel 6 zurückgegriffen. Nachstehend eine Kurzbeschreibung der verwendeten Interaktionsmodi:

Hierarchische Steuerung

Bei hierarchisch gesteuerten Entscheidungen handelt die staatliche Autorität einseitig und setzt Entscheidungen ohne mittelbare Beteiligung des Bürgers durch.¹⁷⁷ Zeitraubende und kostenträchtige Koordination mit den Akteuren entfällt, die Entscheidungskosten sind gering. Abgesehen von der Frage der Legitimierung des politischen Entscheidungsträgers ist die hierarchische Entscheidungsfindung auch wegen der Gefahr des überhasteten und opportunistischen Entscheidens proble-

¹⁷⁷ Bei der hierarchischen Steuerung handelt es sich um ein klassisches Muster der regulativen Politik.

matisch (ebenda: 179f.). Außerdem tritt potenziell ein Akzeptanzproblem beim Adressaten der Entscheidung auf (ebenda: 285).

Mehrheitsentscheidung

Die Mehrheitsentscheidung dagegen ist in Demokratien üblich, verbindet sie doch Praktikabilität mit hoher Legitimationskraft. Zweifel werden jedoch in Bezug auf die inhaltliche Güte einer solchen Entscheidungsfindung angemeldet, da Mehrheiten schwanken und manipuliert werden können. Außerdem kann der Fall auftreten, dass eine betroffene und engagierte Minderheit von einer desinteressierten Mehrheit überstimmt wird (Eberlein/Grande 2003: 181ff.).

Verhandlung

Zur Beschreibung des facettenreichen Interaktionsmodus „Verhandlung“ werden für diese Arbeit drei Verhandlungstypen aus Scharpf (2000: 212-229) herausgegriffen:

- das distributive Bargaining als Interaktionsmodus, bei dem die Akteure an einem gemeinsamen Projekt arbeiten und die Verhandlung lediglich über die Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Akteuren entscheidet,
- das Problemlösen als ein gemeinsames Handeln zur ausschließlichen Nutzenproduktion wie z. B. zum Austausch von Meinungen und/oder Informationen. Die Akteure interagieren offen und vertrauensvoll miteinander,
- die positive Koordination als Kombination von distributivem Bargaining und Problemlösen.

Diese drei Differenzierungen des Interaktionsmodus der Verhandlung erscheinen notwendig, um die Interaktionsform der Verhandlung situationsspezifisch mit den Handlungsorientierungen der Akteure zu verbinden.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Die Handlungsorientierungen korrespondieren mit unterschiedlichen Verhandlungsstrategien, die durch die oben erwähnten Verhandlungstypen beschrieben wurden. Vgl. dazu auch Eberlein/Grande 2003:191.

Die Wirtschaftsunternehmen oder Verbände hatten ihre Delegierten bzw. Experten nicht ganz freiwillig zur Mitarbeit in die nationalen bzw. europäischen Normungsverhandlungen entsandt; die wichtigsten Motive der Akteure zur Mitarbeit waren die Verhinderung der exzessiven Regulierung sowie die Möglichkeit, den Nutzen bzw. Schaden, der durch die Form bzw. Art und Weise der Formulierung der Norm entstehen könnte, zu beeinflussen (vgl. auch Werle 1995: 273). Diese Aufgabenstellung mussten die Akteure situationsspezifisch umsetzen. Die Akteure konnten den hierarchisch gesteuerten Prozess innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen z.B. über ihre Bereitschaft zur konstruktiv offenen, hinhaltenden oder destruktiven Mitarbeit (entsprechend der jeweils vorherrschenden Präferenzen) mitbestimmen. Welche der oben erwähnten Typen der Verhandlungen im Analysezeitraum auftraten, wird in Kapitel 6 ausgeführt.

Verhandlung mit dem Ziel einer Einigung im Konsens (Konsensverhandlung)

Die oben beschriebenen Verhandlungsmodi werden noch ergänzt um den Modus der Konsensverhandlung. Der Konsens als Verhandlungsergebnis baut auf der unmittelbaren Zustimmung aller Beteiligten auf. Er hat einen offensichtlichen Vorzug, den kein anderer Entscheidungsmodus für sich in Anspruch nehmen kann: „Niemand muss sich einer Entscheidung unterwerfen, der er nicht freiwillig zugestimmt hat“ (Eberlein/Grande 2003: 186). Der Vorteil des Konsenses liegt in der großen Legitimationskraft von Entscheidungen, der Nachteil in den oft langwierigen Entscheidungsverfahren¹⁷⁹, verbunden mit hohen Entscheidungskosten. Außerdem besteht bei solchen Lösungen immer die Gefahr, dass Kompromisse auf der Basis des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ zustande kommen. Trotzdem gewinnen politische Konfliktregelungen an Bedeutung, die auf „... dem gütlichen Einvernehmen der Entscheidungsbeteiligten beruhen“ (ebenda: 187). Auch Scharpf (2000: 197ff.) wertet die Ergebnisse von Konsensverhandlungen – auch bei hohen Entscheidungskosten – insgesamt als positiv, arbeitet jedoch heraus, dass die Leistungsfähigkeit dieses Interaktionsmodus von einigen Bedingungen abhängt, wie z.B. den Handlungsorientierungen der Akteure, deren Strategien und Konstellation oder der Machtverteilung im Netzwerk (Scharpf 2000: 197ff).

¹⁷⁹ Hedderich, 2005: Laut Einschätzung eines Vertreters des DIN beansprucht das zeitaufwendige Ringen um einen Konsens ca. 85% der Zeit, die zur Erarbeitung einer Norm benötigt wird. Telefongespräch mit Dr. Hartlieb am 27.7.05, Archiv VDFI.

Gewichtete Schlussabstimmung

In Punkt 4.1.1.2 wurde bereits die formelle Struktur eines europäischen Normungsverfahrens vorgestellt. Nach Beendigung der formellen Aushandlungsprozesse und der Verabschiedung des Schlusssentwurfs einer Norm durch das TC wird der Schlusssentwurf der Norm den CEN-Mitgliedern zum „Formal Vote“ zugeleitet. Die CEN-Mitglieder stimmen in einer gewichteten Abstimmung über die Annahme/Ablehnung einer Norm ab. Die Abstimmung erfolgt nach einem Schlüssel, der die ökonomische Kraft des jeweiligen Landes widerspiegelt. Die Festlegung der Stimmgewichte der Länder basiert auf einer politischen Entscheidung; sie orientiert sich grob an der Bevölkerungszahl eines Landes (vgl. Punkt 4.1.1.2 dieser Arbeit). Eine Norm gilt als beschlossen, sobald 71 Prozent der gewichteten Stimmen ihrer Veröffentlichung zustimmen.

Mischformen

Diese oben erwähnten Entscheidungsformen (Interaktionsmodi) traten im Laufe des Normungsprozesses vereinzelt in Reinform, in der Regel jedoch in Mischformen auf.

In dieser Arbeit steht die Analyse eines Politikprozesses innerhalb eines Netzwerkes im Vordergrund, der als „Einbettung von Verhandlungssystemen in hierarchische Autoritätsstrukturen“ gekennzeichnet ist (Eberlein/Grande 2003: 195)¹⁸⁰. Die relevanten Akteure, die in das Entscheidungsnetzwerk, das sich über mehrere Ebenen erstreckte, eingebunden waren, mussten während der Implementationsphase eine Norm aushandeln, die der Zielvorgabe der hierarchischen Steuerung entsprach und zur Aushandlung dieser Norm den Interaktionsmodus der Konsensverhandlung anwenden, was bedeutete, dass „... die Diskussion solange fortgesetzt wird, bis sich keiner der Teilnehmer mehr explizit gegen eine vorgeschlagene Lösung ausspricht – bei dem es aber im Falle offensichtlicher Obstruktion immer noch möglich ist, Entscheidungen auch ohne Einstimmigkeit zu treffen“ (Coleman 1990: 857-862, zitiert nach Scharpf 2000: 245f.). Zwar konnten die Akteure von der Mehrheitsentscheidung Gebrauch machen; in fast allen Fällen zogen sie es aber vor, die Interessen der Minderheit in irgendeiner Form doch noch

¹⁸⁰ Scharpf grenzt diese „Verhandlungen in bürokratischen Hierarchien“ von den „freien“ Verhandlungen ab (Scharpf 2000: 323).

einzuarbeiten, um die spätere Übernahme der Norm am Markt nicht zu gefährden. Wurde von diesem Interaktionsmodus der „Konsensverhandlung“ abgewichen, dann vorwiegend mit dem Ziel, Zeit zu gewinnen, z.B. um nach alternativen Lösungen zu suchen (positive Koordination). Außerdem kam es vor, dass die Akteure zwar konsensfähig waren, aber nicht konsensbereit; in solchen Fällen wideretzten sich die Akteure einer möglichen Konsenslösung, um die Dauer des Verfahrens und damit die Transaktionskosten zu erhöhen und sich dadurch einen Konkurrenzvorteil zu ermöglichen (distributives Bargaining). Der Interaktionsmodus der Konsensverhandlungen im Schatten der hierarchischen Steuerung führte mehrmals in Politikverflechtungsfallen und auch in Verhandlungssackgassen, die u.a. durch den EDFA aufgelöst werden konnten, der auf der europäischen Verbandsebene Vorschläge ausarbeitete, die auf der formellen Normungsebene eingereicht, diskutiert und beschlossen werden konnten (Interaktionsmodus des Problemlösens). Der EDFA fungierte demzufolge als „Agenda Setter“, der zur Überwindung kritischer Verhandlungssituationen und zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses eingesetzt wurde (siehe hierzu Scharpf 2000: 246).¹⁸¹

Der Prozess zur Erarbeitung der EN 12934 lief unter der (Zwangs-)Aufsicht der Europäischen Kommission ab. Die einbezogenen Akteure, die mit der Umsetzung der hierarchisch formulierten Ziele beauftragt wurden, mussten ihrerseits das Fachwissen einbringen, das der hierarchischen Autorität fehlte, um den Prozess voranzutreiben (wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den korporativen und den kollektiven Akteuren). Obwohl die Europäische Kommission nicht über die notwendigen Fähigkeiten und Kapazitäten verfügte, den Normungsprozess im Detail zu verfolgen, so war sie doch aufgrund ihrer Macht, die grundlegenden Ziele des Verfahrens bestimmen zu können, in der Lage, die Interaktionen auf den unteren Ebenen nachhaltig zu beeinflussen. „Zum Beispiel übt die Notwendigkeit, der Organisationsspitze ein Ergebnis vorlegen zu müssen, ... [einen] Einigungsdruck aus.“ (Eberlein/Grande 2003: 195).

Welche Interaktionsmodi im Laufe des Prozesses zur Anwendung kamen, ergab sich aus dem situationsspezifischen Mix von institutionellen Rahmenbedingungen,

¹⁸¹ Nähere Ausführungen hierzu erfolgen in Kapitel 6 dieser Arbeit.

Akteurskonstellationen, Akteurspräferenzen und den Machtkonstellationen der Akteure innerhalb des Netzwerks.

Nach der Erläuterung des formellen Aufbaus des TC 222, das mit der Erarbeitung der Norm beauftragt wurde, erfolgt die Vorstellung der am Normungsprozess beteiligten Akteure (Kapitel 5). Im Kapitel 6 folgt die Analyse des Entscheidungsprozesses, zu der auf das bereits vorgestellte Instrumentarium zurückgegriffen wird.

4.3 Formeller Aufbau des TC 222

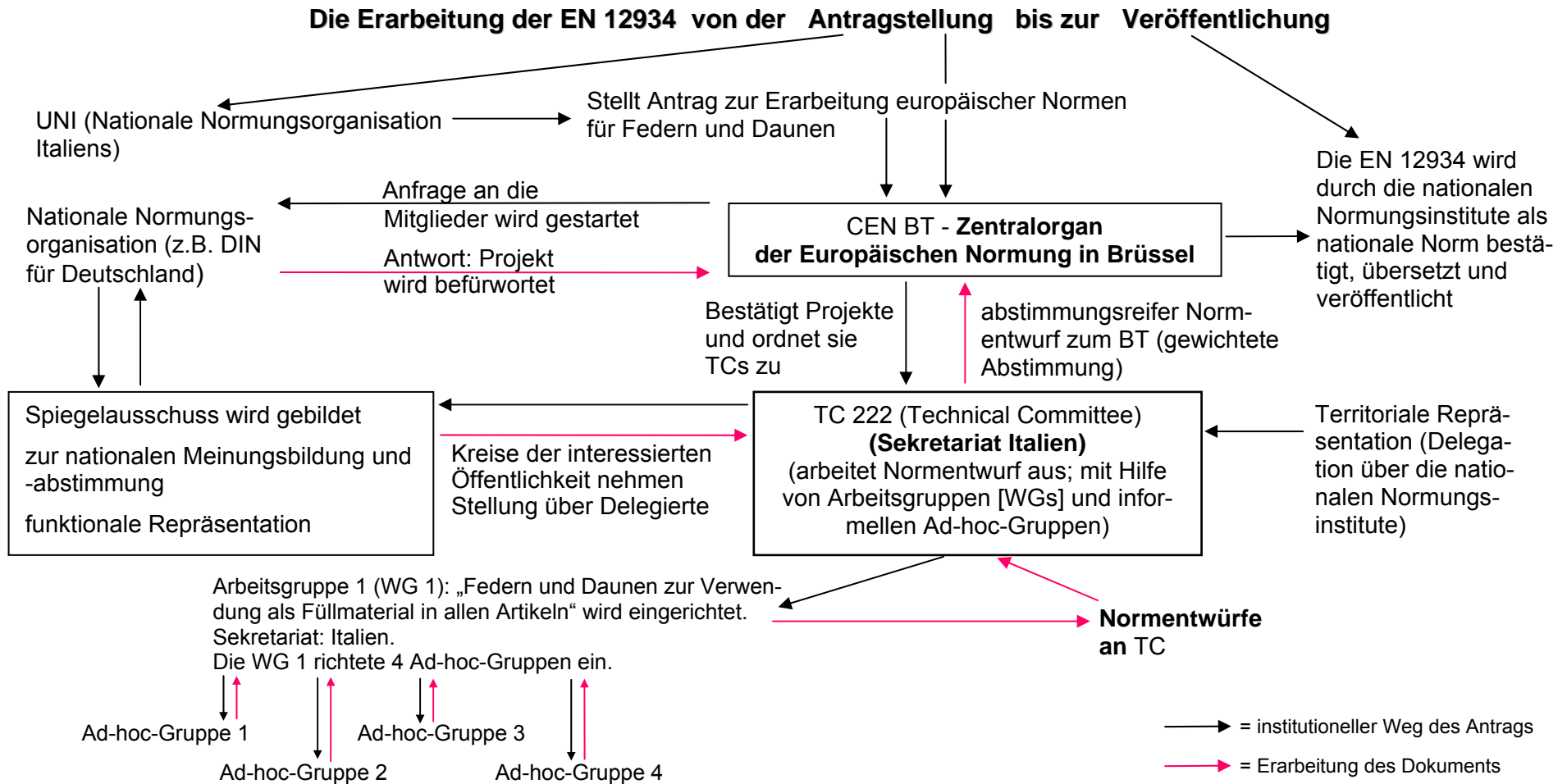
Die Normungsorganisationen auf europäischer Ebene, z.B. CEN oder CENELEC, sind privatrechtlich organisiert, sie werden von nationalen Normungsorganisationen getragen. Nationale oder europäische Behörden haben nicht den Status eines Mitglieds und somit kein formelles Recht der Einflussnahme.

Die eigentliche Normungsarbeit wird in den Ländersekretariaten geleistet; das TC 222 und die ihm zugeordneten WGs und Ad-hoc-Gruppen haben den Wortlaut der Norm entscheidend beeinflusst.¹⁸²

Zusammen mit der Darstellung des institutionell vorgegebenen Entscheidungswegs der EN 12934 ist der Aufbau des TC 222 kurz erläutert (Schaubild 8).

¹⁸² Zur Übersicht über die Normen bzw. Normprojekte, die durch das TC 222 bearbeitet wurden, vgl. Hedderich/Kenngott 2001: EDFA Normungshandbuch, S.:113.

Schaubild 8: Der institutionell vorgegebene Entscheidungsweg der EN 12934



(Quelle: eigene Darstellung)

Der Antrag, Normen zur Prüfung und Bezeichnung von Federn und Daunen sowie damit gefüllter Artikel zu erarbeiten, wurde durch das italienische Normungsinstitut in Brüssel gestellt. Dieser Antrag wurde 1989 unter der Bezeichnung Projekt „CEN N 756 – Federstoffe für die Füllung“ im Rahmen der CEN-Umfrage an die Normungsinstitute der EU- und EFTA-Länder verschickt. Das CEN BT (Zentralorgan der Europäischen Normung in Brüssel) klärte in Form einer Umfrage bei den Mitgliedsorganisationen (Normungsinstitute der EU- und EFTA-Staaten) ab, ob die Bearbeitung eines solchen Projektes befürwortet würde.

Die Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass sich 13 der 18 befragten Nationen zugunsten des Projektes aussprachen (Voting result N 756 vom 26.7.1989, s. Tabelle 6). Die Normungsarbeit wurde aufgenommen und das TC 222 mit dem Titel „Federn und Daunen“ gegründet.

Da die Normungsprojekte nicht zentral durch das CEN-Zentralsekretariat in Brüssel, sondern dezentral durch die Mitglieder betreut werden, wurde ein nationales Normungsinstitut mit der Sekretariatsführung des Projekts Federn und Daunen beauftragt. Die Sekretariate der Normungsgremien sind für das Projektmanagement zuständig und können den Werdegang einer Norm entscheidend beeinflussen. In Abstimmung mit der italienischen Bettfedernindustrie beantragte das italienische Normungsinstitut die Übernahme des Sekretariats für dieses Projekt.

Das CEN BT ordnet dem neuen Projekt eine Projektnummer (hier: 222) und ein Sekretariat (hier: Italien) zu. Die nationale Normungsorganisation (hier: UNI) setzt sich daraufhin mit den übrigen Normungsorganisationen der EU- und EFTA-Länder in Verbindung, um die Benennung von Delegierten zu erbitten, die als nationale Repräsentanten im TC mitarbeiten. Damit ist der erste Schritt der Organisationsarbeit auf europäischer Ebene abgeschlossen, die Normungsinstitute werden jetzt auf nationaler Ebene tätig. Es müssen die interessierten Fach- und Verkehrskreise im Hinblick auf ihr Interesse an einer Mitarbeit (und damit an der Übernahme finanzieller Verpflichtungen) befragt werden. Es wird ein nationaler Spiegelausschuss gebildet.

Bei der Besetzung des Spiegelausschusses durch das nationale Normungsinstitut müssen die Geschäftsordnungen, die an erster Stelle eine ausgewogene Repräsentanz der betroffenen Fach- und Verkehrskreise vorsehen (funktionale Repräsentation), beachtet werden. Die Mitarbeiter des Spiegelausschusses wählen aus ihren Reihen einen oder maximal zwei Delegierte, die die nationale Meinung im TC vertreten (territoriale Repräsentation). Die Delegierten des TC 222 durchliefen nur zum Teil das Procedere der Wahl und Beauftragung durch den nationalen Spiegelausschuss. In Deutschland wurde dieser Dienstweg streng eingehalten, wohingegen in anderen europäischen Ländern (Schweiz, Österreich, Dänemark) andere Wege praktiziert wurden. Dort meldeten sich die interessierten Personen, die größtenteils über ihre Mitarbeit im EDFA von diesem Projekt erfuhren, bei ihrem nationalen Normungsinstitut und wurden als nationale Delegierte zur Mitarbeit im TC 222 angemeldet. Der nationale Meinungsaustausch blieb in den letztgenannten Fällen auf eine telefonische Abstimmung oder eine informelle Sitzung begrenzt.

Erklärbar sind diese Unterschiede im vorliegenden Fall wohl damit, dass sich die Marktbedeutung des Produktes im nationalen Markt in der Zahl der interessierten Fach- und Verkehrskreise niederschlägt.

Das TC setzt sich aus den Delegierten der mitarbeitenden Nationen und den Liaison members zusammen und strukturiert die Arbeit durch das Einsetzen von Arbeitsgruppen (Working Groups). Entsprechend der Projektliste des TC 222, die alle Normvorhaben enthielt, die für das Füllmaterial Daunen und Federn zu erarbeiten waren, erfolgte eine Zuordnung der Normprojekte zu den drei Arbeitsgruppen. Das TC 222 betreute ca. 25 Normprojekte zum Thema Daunen und Federn (Hedderich/Kenngott: 113); eines dieser Projekte war die Erarbeitung der EN 12934, die hier näher untersucht wird. Die Arbeitsgruppe 1 (WG 1) des TCs 222 betreute die Normung des Füllmaterials „Federn und Daunen zur Verwendung als Füllmaterial in allen Artikeln“. Alle Prüf-, Terminologie- und Anforderungsnormen, die auf das Füllmaterial an sich anwendbar waren, ohne direkten Bezug zu späteren Verwendungsbereichen, wurden durch die WG 1 betreut. Die Arbeitsgruppe 2 (Working Group 2) betreute alle Prüf-, Terminologie- und Anforderungsnormen zum Thema „Bettwaren, gefüllt mit Federn und Daunen“. Das Arbeitsgebiet der

Arbeitsgruppe 3 umfasste alle sonstigen Artikel, die mit Federn und Daunen gefüllt sind, wie z.B. Schlafsäcke und Bekleidung.

Die Erarbeitung der EN 12934 wurde durch die Working Group 1 in Abstimmung mit dem TC 222 und den nationalen Gremien vorgenommen.

Die Arbeitsgruppe 1 setzte 4 Ad-hoc-Gruppen ein, die ihr in unterschiedlichen Arbeitsbereichen zuarbeiteten. Die Ergebnisse der Arbeit der Ad-hoc-Gruppen wurden in der WG 1 zusammengetragen, zu Normentwürfen verdichtet und im TC 222 besprochen, beschlossen oder mit Änderungsvorschlägen (zur Überarbeitung) zurückgeleitet in die WG.

Die Entwürfe der WGs wurden im TC als übergeordnetem Gremium beraten sowie beschlossen und zur Schlussabstimmung dem CEN BT vorgelegt. Nach Annahme des Dokuments in der gewichteten Abstimmung wurde die Norm den nationalen Normungsinstituten zur Veröffentlichung als nationale Norm übermittelt.

Während der gesamten Phase der Facharbeit zu einer Norm (hier: der EN 12934) wird die europäische Arbeit national „gespiegelt“. Der nationale Spiegelausschuss kann über seine Delegierten zu den Ergebnissen der europäischen Arbeit Stellung nehmen, indem eine national abgestimmte und gebildete Meinung über die Delegierten im europäischen Gremium vertreten wird.

4.4 Normenarten

Das TC 222 hat ca. 25 Normen bzw. Normprojekte bearbeitet, die nach DIN 820 – entsprechend ihrem Regelungsgehalt – strukturiert werden können in

- Prüfnormen
- Anforderungsnormen (Produktnormen)
- Deklarationsnormen und
- Terminologienormen.¹⁸³

Die Prüfnormen legen Art und Umfang „... der Untersuchungs-, Prüf- und Messverfahren für technische und wissenschaftliche (analytische) Zwecke zum Nachweis zugesicherter bzw. erwarteter Eigenschaften von Stoffen oder von technischen Erzeugnissen [fest]“ (Thiard/Pfau 1992: 54; DIN EN 45020 [DIN 2001: 277]). Sie sind bindend anwendbar, wenn die Prüfung unter Zugrundelegung dieser Normen erfolgt und das Ergebnis mit Verweis auf diese Norm angegeben wird.

Prüfnormen im TC 222 „Federn und Daunen“ waren z.B. die EN 1161: Federn und Daunen – Bestimmung des Feuchtegehalts; EN 1162: Federn und Daunen – Bestimmung der Sauerstoffzahl; EN 1163: Federn und Daunen – Bestimmung des Öl- und Fettgehaltes; EN 1164: Federn und Daunen – Trübung des wässrigen Extraktes; EN 1884: Federn und Daunen – Bestimmung des mikrobiologischen Zustandes; EN 1882: Federn und Daunen – Bestimmung des Handelsgewichts; dazu kamen weitere, insgesamt hat das TC 222 mit 19 Projekten vorwiegend Prüfnormen erarbeitet.

Die Prüfnormen sind vor allem dann von zentraler Bedeutung für die Marktpartner, wenn z.B. nachgeprüft werden soll, ob ein am Markt angebotenes Produkt den in der Produktnorm oder Anforderungsnorm gestellten Anforderungen genügt. Der Personenkreis, der sich an der Erarbeitung von Prüfnormen beteiligt, setzt sich in erster Linie aus öffentlich-rechtlich und privat organisierten Prüfinstituten, Vertretern der Industrie und vereinzelt Delegierten von Verbraucherorganisationen zusammen.

¹⁸³ Diese Einteilung entspricht der funktionalen Typologie, die zwischen verschiedenen Arten von Normen entsprechend ihren Inhalten unterscheidet (Thiard/Pfau 1991: 54).

Die Prüfnorm legt lediglich das Verfahren fest, das zur Prüfung herangezogen wird; sie sagt nichts darüber aus, ob das Ergebnis gut oder schlecht ist, diese Aussage kann durch den Bezug auf die Anforderungsnorm erfolgen. Neben der Kennzeichnung der Zusammensetzung von bearbeiteten Federn und Daunen zur Verwendung als Füllmaterial (EN 12934) hat das TC 222 z.B. die Anforderungen an die Hygiene und Reinheit des Füllmaterials (EN 12935) und die Anforderungen an Bettwaren (EN 13186) erarbeitet.

Produktnormen legen Anforderungen fest, „... die von einem Produkt oder einer Gruppe von Produkten erfüllt sein müssen, um deren Gebrauchstauglichkeit sicherzustellen“ (DIN EN 45020 [DIN 2001: 277]). Sie werden überwiegend im sicherheitstechnischen Bereich oder im Verbraucherschutz eingesetzt (Thiard/Pfau 1992: 54).

Deklarationsnormen sind Normen, „... die eine Liste von Charakteristiken [enthalten], für welche Werte oder andere Daten anzugeben sind, um das Produkt, ... zu beschreiben“ (DIN EN 45020 [DIN 2001: 279]).

Die Kennzeichnungsnorm EN 12934 ist eine Deklarationsnorm, die durch ihre Anwendung mit dem Ziel des Verbraucherschutzes im Markt als Anforderungsnorm empfunden wird. Es hat sich deshalb in diesem Markt – abweichend von der Normungsterminologie der DIN EN 45020 – durchgesetzt, von der DIN EN 12934 als einer Kennzeichnungsnorm zu sprechen, die Anforderungen an die Zusammensetzung des Füllmaterials festlegt, unabhängig von der Gebrauchstauglichkeit des Produkts. Dieser Interpretation folgend wird hier im Zusammenhang mit der EN 12934 (oder DIN EN 12934) diese als Anforderungsnorm an die Kennzeichnung von Produkten dargestellt, die mit Daunen und Federn gefüllt sind. Die EN 12934 stellt somit eine Mischform aus Deklarationsnorm und Anforderungsnorm dar. Beide Begriffe werden im Markt zur Charakterisierung dieser Norm verwendet.

Die Terminologienorm dagegen beschäftigt sich „... mit Benennungen, welche üblicherweise mit ihren Definitionen und manchmal mit erläuternden Bemerkungen, Bildern, Beispielen ... versehen sind“ (DIN EN 45020 [DIN 2001: 277]). Das CEN TC 222 hat die Terminologienorm EN 1885: Begriffe für Federn/Daunen erarbeitet.

Der Akteurskreis, der sich mit der Erarbeitung der EN 12934 befasste, war größtenteils mit demjenigen identisch, der ebenfalls die Erarbeitung der Terminologienorm in den WGs zur Aufgabe hatte. Überschneidungen gab es ebenso mit dem Akteurskreis, der die Prüfnormen erarbeitete, obwohl Letzterer hauptsächlich aus Vertretern von Prüfinstituten bestand, die wiederum bei der EN 12934 mitarbeiteten. Im TC 222 und den WGs arbeiteten oftmals dieselben Personen in den unterschiedlichen Gremien mit, was die Verflechtungen der unterschiedlichen Ebenen nicht nur verfahrensbedingt, sondern auch personell verdeutlicht. Die EN 12934 wurde durch die Verkaufsleiter/Geschäftsführer zur Chefsache erklärt, ein Umstand, der die Präsenz dieses Personenkreises sowohl bei der Gestaltung der Entwürfe als auch bei der Verabschiedung erforderte.

5 Die am Normungsprozess beteiligten Akteure

5.1 Das Policy-Netz der Akteure

5.1.1 Selektionsprozess der Akteure

In Punkt 3.1.2 wurden bereits die theoretischen Grundlagen der Begriffe „Policy-Netz“ (Policy-Netzwerk) und „Politikarena“ dargestellt.

In einem Policy-Netzwerk wirken unterschiedliche Akteure zusammen; sie beschränken dabei ihre Aktivitäten nur auf einen bestimmten Ausschnitt ihrer sonstigen Tätigkeiten. Die Zusammenarbeit im Netzwerk ist zudem zeitlich befristet.

In dieser Arbeit wird das Zusammenwirken der Akteure untersucht, die das Ziel verfolgten, unter Einbindung des Instruments der europäischen Normung die EN 12934 mit Hilfe des Interaktionsmodus „Verhandlung“ zu erarbeiten.

Die Erarbeitung der EN 12934 erfolgte mit dem Ziel des Verbraucherschutzes. Durch das Verbraucherschutzreferat der Europäischen Kommission wurden die Grundlinien der Norm vorgegeben und deren Umsetzung durch einen Beobachter der Kommission beaufsichtigt (hierarchische Steuerung).

Die Akteure, die in das Akteursnetz zur Erarbeitung der EN 12934 einbezogen wurden, mussten durch ihren Fach- und Verkehrskreis bzw. ihr nationales Normungsinstitut legitimiert sein, über die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen (Know-how, Kompetenz) und einen Beitrag zur Finanzierung der Infrastruktur leisten.

Das dritte der oben genannten Selektionsprinzipien, die Finanzierung, wird durch die nationalen Normungsinstitute entsprechend ihren Richtlinien umgesetzt. Nicht alle nationalen Normungsinstitute verlangen von den interessierten Kreisen eine Kostenübernahmeerklärung zur Finanzierung der Ausschussarbeit. In Großbritannien etwa ist das Interesse der öffentlichen Hand an Normungsverfahren so groß, dass von Kostenbeiträgen aus der Wirtschaft abgesehen wird. Vereinzelt werden

Experten, die bereit sind, sich an der europäischen Normungsarbeit zu beteiligen, sogar durch die Normungsinstitute über Reisekostenzuschüsse finanziell unterstützt.

In Deutschland dagegen waren nur diejenigen Fach- und Verkehrskreise berechtigt, mit Sitz und Stimme im Spiegelausschuss mitzuarbeiten, die dem DIN gegenüber eine Kostenübernahmeerklärung abgaben; entsprechende Regelungen wurden während der ersten beiden Ausschusssitzungen getroffen. Von der Finanzierung der Ausschussarbeit sind die Vertreter der Verbraucherorganisationen befreit.¹⁸⁴ Ähnliche Regelungen gelten in den Niederlanden¹⁸⁵ und in der Schweiz.

Weitere Kosten entstanden auf europäischer Ebene, z.B. Sekretariatskosten von TC, WGs und Ad-hoc-Gruppen; sie wurden weitgehend durch Assopiuma erstattet. Andere Kosten, die jeweils bei den verschiedenen Akteuren entstehen, sind aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht genau erfassbar. Je nach Intensität und Engagement weicht der finanzielle Aufwand erheblich ab. Auf den verschiedenen Ebenen (Ebene der europäischen Normung, Ebene des nationalen Spiegelausschusses, Verbandsebene national/europäisch, firmeninterne Ebene) werden durch die europäische Normung mindestens 6 verschiedene Kategorien betroffener Gruppen unterschieden (abgeleitet aus Thiard/Pfau 1992: 46f.)

1. Unternehmen
2. Teilnehmer an der Normungsarbeit (Delegierte)
3. Organisationen, die den Teilnehmern zuarbeiten (z.B. nationale und europäische Fachverbände, Verbraucherorganisationen, Behörden)

¹⁸⁴ Der Verbraucherrat im DIN wird über jedes neue Normungsprojekt informiert und ist berechtigt, sich auch ohne Übernahme von Kosten am Normungsprozess zu beteiligen. Im untersuchten Fall wurde, wie erwähnt, die Aufgabe, die Interessen der Verbraucher zu vertreten, an die Stiftung Warentest delegiert. Auch der Staat wird – bei Normungsprojekten, die im öffentlichen Interesse vorgenommen werden – als interessierter Kreis zur Finanzierung der Normungsarbeit herangezogen. Wissenschaftliche Mitarbeiter (z.B. Hochschullehrer) sind von der Leistung eines finanziellen Beitrags befreit. Die Finanzierung des DIN: 68 Prozent aus Verlagserlösen und sonstigen eigenen Erträgen, 20 Prozent aus Beiträgen der Wirtschaft, 12 Prozent aus Projektmitteln der öffentlichen Hand (Finanzierung der Normungsarbeit in: *DIN 2001: 511ff.*)

¹⁸⁵ Die Niederlande haben aus Kostengründen auf eine institutionell gefestigte Beteiligung an der Arbeit des TC 222 über ihr nationales Normungsinstitut NEN (Nederlands Normalisatie Instituut) verzichtet und nur über den EDFA mitgearbeitet. Auf der Ebene des deutschen Spiegelausschusses hat sich der Fachhandelsverband Faser und Haare e. V. an der Arbeit im Spiegelausschuss und im TC 222 nicht beteiligt, da er nicht bereit war, sich an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Die dort organisierten Firmen waren ebenfalls nicht im EDFA vertreten, so dass die Interessen dieses Verbands im Akteursnetz überhaupt nicht berücksichtigt wurden.

4. Forschungsinstitute
5. nationale Normungsinstitute (z.B. DIN)
6. europäische Normungsinstitute (z.B. CEN)

In allen Phasen der Normungsarbeit und bei allen beteiligten Gruppen fallen Kosten an, von der Vorbereitung des Entwurfs bis zur Veröffentlichung der Norm. Zum einen muss eine Finanzierung der Arbeit der Normungsinstitute (Sekretariate national und europäisch) durch Förderbeiträge sichergestellt werden. Zum anderen fallen Aufwendungen zur Organisation von Meinungsabstimmungen, Laborprüfungen, Expertenrunden, Presseveröffentlichungen, Dienstreisen der Delegierten etc. an. In der Regel werden Abstimmungen zur Vorbereitung von Stellungnahmen der Fach- und Verkehrskreise innerhalb der beteiligten Wirtschaftsverbände vorgenommen; in Form von Mitgliedsbeiträgen werden diese Aufwendungen auf die Firmen umgelegt. Darüber hinaus fallen Kosten zur Einführung der neuen Norm an, z.B. durch betriebsinterne Umstellungen, Schulungen, Werbung etc. Bei der Wirtschaft entsteht ein erheblicher, nicht kalkulierbarer Finanzbedarf, der als Erfolgsdruck auf den beteiligten Akteuren lastet. Schätzungen zufolge beträgt der Anteil der Aufwendungen in den notwendigen Normungsinfrastrukturen ca. 20 Prozent der Gesamtkosten (Thiard/Pfau 1992: 47). Die restlichen 80 Prozent der Kosten fallen bei den unter 1-4 erwähnten Gruppen an, wobei diese noch zusätzlich für die Aufwendungen für die Normungsinstitute (5 und 6) aufkommen müssen.

In der Regel sind die Kosten umso höher, je mehr Zeit die Normungsarbeit beansprucht. Die Dauer der Normungsarbeit wird wesentlich von der Komplexität des Projekts, dessen Integration in bestehende Gefüge sowie vom Umfang der Vorbereitungsarbeit bestimmt (Thiard/Pfau 1992: 42).

Der Zugang zum Netzwerk des TC 222 wurde demzufolge nicht nur durch die Handlungsressourcen und die Kompetenzen der Akteure bestimmt, sondern auch dadurch, inwieweit finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden konnten, um die Arbeit der Normungsinstitute und der Delegierten zu finanzieren.

Der Selektionsmechanismus „Finanzierung der Normungsarbeit“ grenzte diejenigen Fach- und Verkehrskreise aus, die nicht bereit waren, sich an der Finanzierung zu beteiligen.

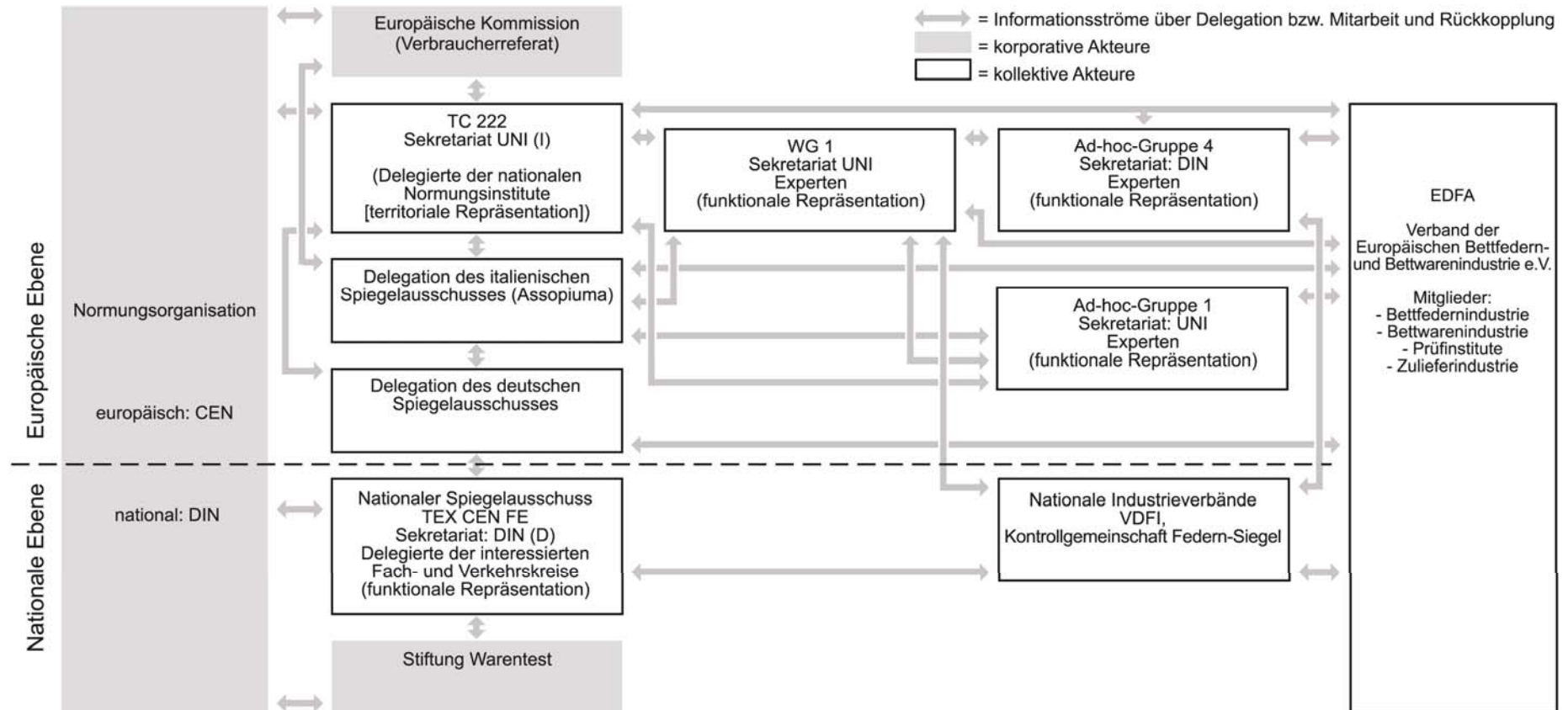
5.1.2 Das Policy-Netz im Überblick

Die komplexen Akteure, die im untersuchten Policy-Netz zusammenarbeiten, wurden in Kapitel 3.2 unterschieden in korporative und kollektive Akteure. Diese Unterscheidung wird zur Darstellung des Normungsverfahrens beibehalten; im Verlauf der Analyse des Aushandlungsprozesses wird jedoch erkennbar, dass sich die Rolle der eingeteilten Akteure veränderte, z. T. aufgrund veränderter Aufgaben und/oder Funktionen im Prozessverlauf.

Mit dem nachfolgenden Schaubild 9 erfolgt eine Skizze des Policy-Netzes der maßgeblichen Akteure, die sich an der Erarbeitung der EN 12934 beteiligten und die Gegenstand der Analyse sind.

Das nachfolgende Schaubild zeigt, wie in der „allgemeinsten Definition ... ein Netzwerk definiert [wird] als eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten ... In der Sozialforschung steht im Mittelpunkt nicht die Einheit, die mit Individuumsmerkmalen beschrieben wird, sondern die Beziehungen zwischen den Einheiten“ (Pappi 1993: 85); diese Beziehungen zwischen den Einheiten sind durch Institutionen geregelt. Die Einheiten und die Beziehungen zueinander werden im Folgenden noch vorgestellt.

Schaubild 9: Das Policy-Netz der Akteure zur Erarbeitung der EN 12934 (zu Beginn des Normungsprozesses)



(Quelle: eigene Darstellung)

In Schaubild 9 sind die für den Normungsprozess maßgebenden komplexen Akteure, die bereits in Kapitel 3 in kollektive und korporative Akteure unterschieden wurden, dargestellt. Hier werden die (korporativen und kollektiven) Akteure entsprechend ihrer Funktion zu Beginn des Normungsprozesses, unterteilt in nationale und europäische Ebene, eingeordnet.

Die Akteure auf europäischer Ebene:

- Europäische Kommission (korporativ)
- TC 222 (kollektiv)
- Delegation des italienischen Spiegelausschusses (Assopiuma)¹⁸⁶ (kollektiv)
- Delegation des deutschen Spiegelausschusses¹⁸⁷ (kollektiv)
- Ad-hoc-Gruppe 1 (kollektiv)
- Ad-hoc-Gruppe 4 (kollektiv)
- EDFA (kollektiv)
- CEN (korporativ)

Die Akteure auf nationaler Ebene:

- nationaler (deutscher) Spiegelausschuss (kollektiv)
- nationale Industrieverbände (kollektiv)
- EDFA (kollektiv)
- Stiftung Warentest (korporativ)
- DIN (korporativ)

Zur Bearbeitung des Normungsantrags aus Italien wurde auf europäischer Ebene das CEN TC 222 eingerichtet, dessen Aufgabengebiet auch die Erarbeitung einer neuen Norm zur Kennzeichnung der Zusammensetzung des Füllmaterials Federn und Daunen umfasste. Die italienische Normungsorganisation UNI wurde mit der Übernahme des Sekretariats beauftragt.

¹⁸⁶ „Delegation des italienischen Spiegelausschusses (Assopiuma)“ wird hier auch synonym mit den Begriffen „italienische Delegation“ oder „Italien“ verwendet; die Delegation des italienischen Spiegelausschusses ist mit der Delegation des Assopiuma identisch.

¹⁸⁷ „Delegation des deutschen Spiegelausschusses“ wird hier auch synonym mit den Begriffen „deutsche Delegation“ oder „Deutschland“ verwendet.

Die hierarchische Steuerung des Prozesses erfolgte durch das Verbraucherschutzreferat der Europäischen Kommission, das das Ziel des Verfahrens nicht nur schriftlich fixierte, sondern den Prozessverlauf durch die Entsendung eines Beobachters kontrollierte. Die Kommission wertete dieses Projekt dadurch stark auf und demonstrierte ihre Entschlossenheit, den Werdegang der Norm zu beobachten. Die Arbeitsergebnisse des TC 222 mussten somit daran gemessen werden, in welchem Maße die durch die Kommission vorformulierte Zielsetzung umgesetzt wurde. Die durch die Kommission als korporativer Akteur vorgegebenen Ziele auf europäischer Ebene entsprachen zu 100 Prozent den Forderungen der Verbrauchervertretung (ebenfalls korporativ), die auf nationaler Ebene bereits Jahre zuvor artikuliert wurden (siehe Stiftung Warentest 1981: 785f; Stiftung Warentest 1997: 52).

Dem TC 222 oblag die Organisation und Koordination der Arbeiten unter anderem zur Kennzeichnungsnorm.

Nachdem Titel und Arbeitsprogramm definiert worden waren, wurden Arbeiten an die neu gegründete WG 1 delegiert. Diese wiederum erstellte ein Arbeitsprogramm und setzte 4 Arbeitsgruppen ein, die ihr zuarbeiteten. Im Gegensatz zum Prinzip der territorialen Repräsentation, das als institutionelle Vorgabe zur Besetzung des TCs galt, arbeiteten in der WG1, dem funktionalen Repräsentationsprinzip folgend, Experten mit, die aufgrund ihres Sachverstands und ihres Know-hows in den Ausschuss berufen wurden; Gleiches galt für die Besetzung der beiden Ad-hoc-Gruppen.

Der EDFA war als Liaison member in allen oben genannten Ausschüssen vertreten.

Parallel zur Einrichtung der Gremien auf europäischer Ebene wurden in den interessierten EU- und EFTA-Ländern nationale Spiegelausschüsse gebildet, die sich mit der Spiegelung der europäischen Arbeit auf nationaler Ebene befassten. In Deutschland rief das DIN den Ausschuss TEX CEN FE ins Leben, in dem Repräsentanten der interessierten Fach- und Verkehrskreise zusammenarbeiteten, bestimmt nach dem Prinzip der funktionalen Repräsentation.

Die nationale Meinungsbildung und die Vertretung der nationalen Interessen erfolgten gemäß den institutionellen Vorgaben. Die deutschen Fach- und Verkehrskreise aus Industrie und Handel waren – der langen Markttradition dieses Produktes am Markt folgend – sehr an dieser Materie interessiert,¹⁸⁸ so dass sich ein nationaler Spiegelausschuss konstituieren konnte, der durch das DIN betreut wurde.¹⁸⁹ Es wird nur ein Spiegelausschuss pro CEN-Mitglied gebildet¹⁹⁰ (*DIN 2001: 62 Punkt 3*).

Der Sprung von der nationalen auf die europäische Ebene blieb den durch den Spiegelausschuss in das TC delegierten zwei, maximal drei Personen vorbehalten. Sie wurden beauftragt, die im Konsens gebildete Meinung des Spiegelausschusses als nationale Delegierte zu vertreten, unter Zurückstellung persönlicher Auffassungen.

In dem funktional zusammengesetzten deutschen Spiegelausschuss arbeiteten Repräsentanten des Handels (Facheinzelhandel, Kaufhäuser, Großhandel), der Industrie (Bettfedernindustrie, Steppdeckenindustrie, Inlettwebereien), des Verbraucherrats (der seine Tätigkeit an die Stiftung Warentest delegierte) und der Prüfinstitute zusammen.

¹⁸⁸ Siehe hierzu ausführlich die wirtschaftshistorische Entwicklung in Bezug auf das Kennzeichnungssystem für Federn und Daunen in Deutschland, Kapitel 2.2.

¹⁸⁹ In den anderen europäischen Ländern bildeten häufig informell gebildete Gesprächskreise von Vertretern der Industrie und des Handels zusammen mit den nationalen Normungsinstituten den nationalen Spiegelausschuss, so etwa in Dänemark. Dort stimmte sich die geringe Zahl der Industrievertreter zusammen mit dem zuständigen Mitarbeiter der Standardisierungsorganisation vornehmlich telefonisch über dänische Stellungnahmen zu den relevanten Themen ab. Das dänische Normungsinstitut informierte das TC 222 entsprechend. Außerdem hielt das dänische Normungsinstitut die privatwirtschaftlich organisierte und finanzierte Organisation „VAREFAKTA“ ständig auf dem Laufenden. (Die in die Meinungsbildung einbezogenen Industriefirmen mussten dem Normungsinstitut Kostenerstattungen für Infrastrukturaufwendungen und Reisekosten leisten.) Andere Fach- und Verkehrskreise waren an der Normungsarbeit nicht interessiert.

Für Großbritannien beteiligte sich BSI aktiv am Normungsprozess. Vergleichbar mit Deutschland wurde ein formeller nationaler Spiegelausschuss gegründet, der sich aus den interessierten Fach- und Verkehrskreisen zusammensetzte und sich mit der nationalen Meinungsbildung befasste. Die Mitarbeiter des britischen Spiegelausschusses waren nicht nur von der Zahlung von Kostenbeiträgen befreit, BSI erstattete darüber hinaus die bei den TC-Delegierten anfallenden Reisekosten.

¹⁹⁰ Im Laufe der Beratungen des TC 222 stellte sich heraus, dass offensichtlich die deutsche Delegation eine der wenigen Delegationen war, die ihre Arbeit vor einem Spiegelausschuss vertreten musste und auch angehalten war, dessen Meinung europäisch zu vertreten. Die anderen Vertreter des TC 222 handelten weitgehend autonom (Interview E3: 70-74).

Vergleichbar mit der Rolle des Verbraucherschutzreferats der Europäischen Kommission auf europäischer Ebene war die der Stiftung Warentest auf deutscher Ebene. Ebenfalls agierend als korporativer Akteur, erhob sie die Forderung, die Füllungskennzeichnung vergleichbar dem Textilkennzeichnungsgesetz zu regeln. Diese Forderung wurde durch die nationalen Handelsverbände (kollektive Akteure) unterstützt.

Auf nationaler Ebene wurde der Großteil der Normungsarbeit durch die nationalen Industrieverbände, agierend als kollektive Akteure, abgearbeitet.

Dem EDFA kam während der Normungsarbeit eine Sonderrolle zu, da er sowohl europäisch als auch – wenn auch nur vereinzelt – auf nationaler Ebene als kollektiver Akteur eingebunden war. Dadurch, dass er direkt bzw. indirekt über seine Mitglieder in alle maßgeblichen Entscheidungsprozesse einbezogen war, entwickelte er sich zu einem zentralen Akteur des Normungsprozesses. Er nutzte dieses Arbeitsgebiet, um sein Profil zu schärfen und sein Serviceangebot beträchtlich zu erweitern.

Dem EDFA, der sich nach Überwindung anfänglicher Schwierigkeiten der selektiven Wahrnehmung von inneritalienischen Problemen als Koordinator für diesen Prozess anbot, wurden im Zeitablauf zahlreiche Aufgaben übertragen. Dadurch wurden sowohl neue Außenbeziehungen aufgebaut als auch bestehende verfestigt, so dass die verbandliche Kompetenz in Normungsfragen erheblich gesteigert werden konnte. Sowohl der EDFA als auch die im EDFA organisierten Mitglieder wurden durch Eigeninteresse dazu gebracht, an diesem Verfahren mitzuarbeiten. Die Vorteile des Transparenzgewinns und des erhofften Imagegewinns als Folge einer verbraucherfreundlichen Kennzeichnungsvorschrift wirkten motivierend. Der EDFA sah in der europäischen Normungsarbeit die Chance, die gescheiterten Bemühungen zum Aufbau europäischer Qualitätszeichen wieder aufzunehmen.¹⁹¹ Infolge der Pluralität der zu berücksichtigenden Interessenslagen und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Sacharbeit beginnend mit dem kleinsten

¹⁹¹ Der Aufbau und die Durchsetzung von europäischen Qualitätszeichen erschienen nur dann marktgerecht und Erfolg versprechend, wenn sie auf der Basis von europäischen Normen aufgebaut werden könnten.

gemeinsamen Nenner aufzubauen, sowie der im EDFA vorhandenen Infrastruktur konnte der EDFA diese Koordinationsarbeiten übernehmen. Die Koordinationsarbeit wurde dadurch erleichtert, dass die Delegierten des TC 222 größtenteils auch im EDFA mitarbeiteten.

Die Themen des TC 222 konnten somit auf breiter Ebene, weit über das Akteursnetz des TC 222 hinaus, besprochen und abgestimmt werden, wodurch die Tragfähigkeit des Konsenses erhöht wurde; das wirkte sich jedoch zu Lasten der Bearbeitungszeit aus. Während der ca. 10-jährigen Erarbeitungszeit konnten alle Mitarbeiter gewachsene Beziehungen zur Konsensabstimmung nutzen und vertiefen, um die Tragfähigkeit dieser Lösung zu erhöhen. Aufgrund der relativen Homogenität des zu normenden Tatbestandes wurde eine dauerhafte Konsenslösung einer schnellen Abstimmung vorgezogen.

Wie der Vertreter der Kommission arbeitete auch der EDFA¹⁹² im TC 222 nach dem funktionalen Delegationsprinzip beratend mit, wohingegen die übrigen Delegierten – dem territorialen Prinzip folgend – als Repräsentanten ihrer Länder auftraten und mit einem Stimmrecht ausgestattet waren.

Die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zur Entwicklung der Policy fanden innerhalb und zwischen den kollektiven und korporativen Akteuren statt. Das Agenda-Setting wurde stark durch die institutionellen Bedingungen und die hierarchische Steuerung der Kommission bestimmt; die Konsensverhandlungen im Schatten der Hierarchie fanden im Wesentlichen innerhalb der kollektiven Akteure statt, während die korporativen Akteure den sachlichen und organisationstechnischen Rahmen definierten, innerhalb dessen die Prozesse ablaufen konnten.

Die Normungsorganisationen sind in Schaubild 9 als korporative Akteure aufgeführt, denn sie agierten ähnlich wie die Europäische Kommission und die Stiftung Warentest „Rahmen setzend“ mit, indem sie die verfahrenstechnischen Vorgaben formulierten und umsetzten.

¹⁹² Auf den EDFA wird im Kapitel 5.2 eingegangen.

Die Akteure des Policy-Netzes (siehe Schaubild 9) waren zum Teil intensiv in einem Mehrebenensystem miteinander verflochten. Diese Verflechtungen, die relevanten Institutionen sowie die „Außenbeziehungen“ der Akteure beeinflussten deren Präferenzen, ihre relative Handlungsmacht und die Handlungsmuster. Das Heranwachsen des EDFA zu einem maßgeblichen Akteur im Normungsprozess ist auch ein Resultat aus dem Zusammenspiel von hierarchischen, situativen und institutionellen Gegebenheiten, organisatorischen Vorgaben und existierenden Verflechtungen auf nationaler und europäischer Ebene.

Bevor im Kapitel 6 eine Analyse des Prozesses vorgenommen wird, erfolgt zunächst eine Erläuterung des Begriffs der Organisation sowie eine kurze typologische Beschreibung der Akteure.

5.1.3 Organisationen als Akteure im Normungsprozess

Der Zugang zum Akteursnetz war nur über ein bestehendes System organisierter Interessen möglich. Normungsorganisationen müssen bei ihrer Arbeit auf ein solches System zurückgreifen, um die betroffenen Fach- und Verkehrskreise erfassen zu können (Voelzkow 1993: 115).¹⁹³

Die weitere Darstellung erfolgt in Anlehnung an die zentrale Annahme des Ansatzes von Laumann und Knoke des „Organizational State“: „... dass in modernen Massendemokratien Einfluss nur noch von Organisationen und nicht mehr von Individuen, die für sich selbst sprechen können, ausgeübt wird“ (Laumann/Knoke 1987, zitiert nach Pappi/König 1995: 113).

Alle in das Normungsverfahren eingebundenen Akteure (siehe Schaubild 9) waren aus verschiedenen Interessensgruppen zusammengesetzt oder in verschiedenen Interessensgruppen organisiert. Weber (1977) unterscheidet zwischen spontanen, informellen und formellen Interessensgruppen; an der Erarbeitung der EN 12934

¹⁹³ Vgl. die Ausführungen von H. Voelzkow (1993) zur demokratiethoretischen Debatte der Frage, „... die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Zuständigkeit von privaten Interessenorganisationen und gesellschaftlichen Verhandlungssystemen zu belassen oder sogar öffentliche Aufgaben, die bislang in der Zuständigkeit staatlicher Stellen lagen, aktiv in die Zuständigkeit von solchen außerstaatlichen soziopolitischen Regulierungspotenzen zu überführen“ (Voelzkow 1993: 17).

beteiligten sich formelle Interessensgruppen (Weber 1977: 78), gekennzeichnet dadurch, dass sie über eine Satzung und/oder eine Geschäftsordnung verfügten, in der Ziele und formale Aspekte des Willensbildungsprozesses festgeschrieben werden. Alle am Normungsprozess beteiligten Interessensgruppen zeichneten sich dadurch aus, dass eine „... Ordnung garantiert wird durch das eigens auf deren Durchführung eingestellte Verhalten bestimmter Menschen: eines Leiters und ... eines Verwaltungsstabes, der gegebenenfalls normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat“ (Weber 1977: 26). Die von Weber verwendete Definition wird von ihm auf den Begriff „Verband“ bezogen; in dieser Arbeit wird dieser auch unter dem Begriff der Organisation eingeordnet. Die in den Prozess integrierten Organisationen konnten im analysierten Normungsprozess die Basis für die Zusammensetzung der kollektiven Akteure bilden (z.B. nationaler Spiegelausschuss, der aus Vertretern von eingetragenen Vereinen, als Wirtschaftsverbänden, gebildet wurde).

In der Literatur wird der Begriff des „Verbands“ unterschiedlich definiert. In dieser Arbeit wird der Begriff für eine Ausprägung privater Organisationen verwendet, die als Verein im Vereinsregister eingetragen sind (und somit mindestens sieben Gründungsmitglieder haben mussten) und die sich mit der Vertretung von Interessen z.B. von Industrie und Handel beschäftigen. Ihnen kommt neben der Informationsfunktion eine koordinierende und regulierende Funktion im Rahmen der von ihnen zu vertretenden Interessen zu.

Normungsorganisationen sind keine Verbände, die sich mit der Interessensvertretung der Wirtschaft befassen. Bei Normungsorganisationen handelt es sich um regelsetzende Organisationen, „... die nicht im engeren Sinne als Interessensverband interpretiert werden können. Vielmehr treffen in ihren Organen heterogene und häufig widersprüchliche Interessen aufeinander, die gewissermaßen an einem ‚runden Tisch‘ abgeglichen werden sollen“ (Voelzkow 1993: 108). Auch wenn sie ebenfalls als eingetragener Verein geführt werden, werden sie in dieser Arbeit nicht als „Verband“, wohl aber als Organisation eingeordnet.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Zu den Normungsorganisationen siehe Kapitel 4.

Die Normungsorganisationen bauen bei ihrer Arbeit auf dem bestehenden System organisierter Interessen auf. So werden in der Normung die ohnehin schon bestehenden Unterschiede in der Organisations- und Konfliktfähigkeit verschiedener Interessen reproduziert (ebenda: 115).

5.2 Die Typologie der Akteure entlang der Dimension der Handlungsebene und ihrer Verflechtungen

Im Schaubild 9 wurde ein Überblick gegeben, in welchem Akteursnetzwerk die EN 12934 erarbeitet wurde – einem Netz, das sich über zwei Ebenen erstreckte, wobei durchaus dieselben Organisationen in verschiedenen Funktionen und Ebenen eingebunden wurden.

Das Akteursnetz wurde durch die institutionellen Rahmenbedingungen (siehe 4.2) strukturiert. Darüber hinaus verliehen ihm eingeschliffene Verhaltensmuster, gewohnte Kompetenzen und Strukturen einen gewissen Grad an interaktiver und struktureller Stabilität. Unter Rückgriff auf die bereits vorgestellte Analysemethode des akteurzentrierten Institutionalismus erfolgt die typologische¹⁹⁵ Einteilung und Beschreibung der Akteure entlang folgender Dimensionen:

1. Handelt es sich um einen kollektiven oder um einen korporativen Akteur?
2. Wie war der Akteur zur Mitwirkung im Prozess legitimiert? (Handlungsorientierung / Präferenzen)
3. Verfügte der Akteur über Sachkenntnisse über den zu normenden Tatbestand? (Kompetenz)
4. Verfügte der Akteur über für den Prozess ausschlaggebende Kontakte zu anderen Akteuren oder Außenbeziehungen? (Macht)

¹⁹⁵ In der soziologischen Literatur wird der Begriff der Typologie u.a. so definiert: „Wenn man mehrere Klassifikationskriterien benutzt und wenn die benutzten Kriterien Klassen definieren, die keine Rangordnung bilden, spricht man anstatt von Klassifikation meistens von Typologie“ (Boudon/Bourricaud 1992: 600)

Nach Patzelt wird der Begriff „Typ“ als „Bezeichnung für eine Konfiguration von Merkmalsausprägungen gleich welcher Sachverhalte [verwendet], die man zu gleichwelchen Zwecken besonders hervorhebt“ (Patzelt 2003: 530). Die Typologie ist demnach eine „... systematische Zusammenstellung von aufeinander bezogenen Typen“ (ebenda). Auch die erwähnte Definition der Typologie von R. Boudon und F. Bourricaud stellt einzelne Eigenschaften in den Vordergrund, nach denen eine wertneutrale Charakterisierung zum Zweck der Analyse vorgenommen wird.

5. Auf welcher Ebene des Mehrebenensystems (national oder europäisch) war der Akteur tätig?
6. War der Akteur stimmberechtigt oder nur beratend tätig?
7. Welche finanziellen Verpflichtungen mussten die Akteure übernehmen, um in den Prozess integriert werden zu können?

Unter Rückgriff auf die Schaubilder 3, 4 und 9 wird auf die dort bereits erfolgte Einteilung der Akteure Bezug genommen. Zur analytischen Darstellung des Verhandlungsmodus wird eine typologische Beschreibung der Akteure unter Einbeziehung der oben genannten sieben Dimensionen vorgenommen.

Diese idealtypische Darstellung der Akteure bildet den Ausgangspunkt für die sich später (Kapitel 6) anschließende Prozessanalyse.

Der Darstellung von Schaubild 9 folgend, erfolgt die typologische Beschreibung der Akteure entlang der beiden Handlungsebenen national und europäisch, über die die Akteure Zugang zu dem Policy-Netz erhielten.

Die korporativen und kollektiven Akteure sind komplexe Akteure, die sich aus Individuen zusammensetzen, die über ihr Interesse am Normungsprojekt institutionell integriert wurden.

Diese Individuen wiederum wurden als Delegierte von nachgelagerten, aber ebenfalls komplexen Akteuren in Ausschüsse entsendet und hatten dort die Aufgabe, die Meinung des durch sie repräsentierten komplexen Akteurs zu vertreten. Derartige Meinungen sind oftmals die Ergebnisse von Abstimmungsprozessen (Konsensverhandlungen) betroffener Verbände oder Abstimmungen zwischen Verbänden. Solche nachgelagerten verbandlichen Abstimmungsprozesse sind ebenfalls Gegenstand dieser Arbeit, soweit es sich um „maßgebliche Bestimmungsgrößen“ oder „Wendemarken“ für den Prozessverlauf handelt.

Um Zugang zum nationalen und/oder europäischen Akteursnetz zu erhalten, musste eine formelle Delegation durch Normungsorganisationen oder Organisationen nationaler Fach- und Verkehrskreise in eine Expertengruppe berufen

werden. Eine direkte Mitwirkung auf informeller Basis ohne organisatorischen Hintergrund war nicht möglich.

5.2.1 Die korporativen Akteure auf nationaler Ebene

In Kapitel 3 wurde der Begriff der korporativen Akteure definiert als Akteure „... die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmern ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden“ (Scharpf 2000: 101). Die korporativen Akteure werden von einer hierarchischen Führung kontrolliert (Top-down-Organisationen). Beim untersuchten Normungsprozess beeinflussten auf nationaler Ebene die korporativen Akteure „DIN“ und „Stiftung Warentest“ die Arbeiten.

Das DIN

Das DIN und dessen organisatorische Struktur und Legitimation wurden bereits in Abschnitt 4.1.1.1 ausführlich dargestellt. Vertreten durch den nicht stimmberechtigten Sekretär, arbeitete es als korporativer Akteur sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene mit. Seine Kompetenz basierte nicht auf Sachkenntnissen über den zu normenden Tatbestand, sondern auf den institutionellen Grundlagen. Der Sekretär musste sicherstellen, dass die institutionellen Regeln (u.a. Abstimmungsprinzipien, Zeitpläne) eingehalten wurden. Als Mitglied im CEN ist das DIN für Deutschland die einzige Organisation, die Delegationen auf die europäische Ebene vornehmen kann (institutionelle Machtressource).

Die Stiftung Warentest

Die Stiftung Warentest wurde als deutsche Verbraucherschutzorganisation am 16. September 1964 durch Beschluss der Bundesregierung als selbstständige, rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet. Sie hat ihren Sitz in Berlin.

Zu ihren Aufgaben zählen Vergleiche von objektivierbaren Merkmalen des Nutzwertes, Gebrauchswertes und der Umweltverträglichkeit genauso wie Aufklärungen und Beratungen von Verbrauchern zur wirtschaftlichen Haushaltsführung und zu umwelt- und gesundheitsbewusstem Verhalten (*Stiftung Warentest 2003: 1*).

Sie finanziert sich aus dem Verkauf ihrer Zeitschriften, Bücher und Sonderpublikationen, Download-Erlösen und durch Bundesmittel, die rund 12 Prozent des E-tats ausmachen. Letztere sollen als Ausgleich dafür dienen, dass keine Einnahmen durch Werbeanzeigen erzielt werden dürfen, um die Neutralität nicht zu gefährden (*Stiftung Warentest 2006: 2*).

Laut ihrer Satzung ist sie mit drei Organen ausgestattet, dem Vorstand, bestehend aus bis zu drei Mitgliedern, und dem Verwaltungsrat (bestehend aus bis zu sieben Mitgliedern), der den Vorstand beruft und überwacht. Vorstand und Verwaltungsrat werden durch das Kuratorium beraten (*Stiftung Warentest 2003: 2ff.*).

Die Stiftung Warentest kooperiert mit zahlreichen nationalen, europäischen und internationalen Organisationen, so z.B. mit dem Bureau Européen des Unions de Consommateur (Brüssel), der Verbraucherzentrale Bundesverband (Berlin) und dem DIN (Berlin); die genannten Organisationen sind auf diese Weise eng verflochten, ohne dass Abhängigkeitsverhältnisse bestehen. Die Mitarbeit der Stiftung im TEX CEN FE erfolgte als korporativer Akteur; der Verbraucherrat im DIN delegierte die Vertretung der Verbraucherinteressen im Spiegelausschuss TEX CEN FE an die Stiftung Warentest.

5.2.2 Die kollektiven Akteure auf nationaler Ebene

Im Unterschied zu den korporativen Akteuren sind die kollektiven Akteure von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig, ihre Handlungen werden durch diese kontrolliert.

Alle kollektiven Akteure weisen ein gemeinsames Merkmal auf: Sie können nicht autonom handeln. Die entscheidenden Handlungsressourcen befinden sich unter kollektiver Kontrolle, und die Entscheidungen werden auf der Grundlage von Präferenzen bewertet, die auf der Ebene des kollektiven Akteurs definiert werden. Es sollen die Interessen der Mitglieder vertreten werden (Bottom-up-Organisationen). Die Mitarbeiter, Vertreter, Delegierte handeln als „Beauftragte“; ein Großteil der Handlungsressourcen liegt in den Händen der Verbandsführung (Vorstand und Geschäftsführung).

Der nationale Spiegelausschuss TEX CEN FE

Am Normungsprozess haben sich legitimierte Verbände¹⁹⁶ aus Industrie und Handel beteiligt; sie wirkten als Akteur „Nationaler Spiegelausschuss“ am Entscheidungsprozess mit. Dieser Akteur war ebenfalls unmittelbar auf die Präferenzen der dort temporär zusammengefassten Mitarbeiter und deren Organisationen angewiesen. Auch seine Handlungsressourcen befanden sich unter kollektiver Kontrolle. Der nationale Spiegelausschuss verfügte über eine komplexe Binnenstruktur: Für die Bettfedernindustrie arbeiteten dort die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel und der Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI) mit. Darüber hinaus waren Verbände des Handels (u.a. Verband deutscher Bettenfachgeschäfte und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V.) und der Verband der Heimtextilien-Industrie e. V. als kollektive Akteure eingebunden. Bei den oben genannten Verbänden handelt es sich um eingetragene Vereine mit Sitz in Deutschland. Sie verfügen über Satzungen, die die Zwecke der Vereine, die Regeln zum Erwerb der Mitgliedschaft sowie Vertretungsbefugnisse und Organe usw. enthalten. Zur ausgewogenen Besetzung

¹⁹⁶ Der Ausdruck „legitimierte Verbände“ wird in diesem Zusammenhang für Verbände benutzt, die durch das nationale Normungsinstitut als „Mitarbeiter“ anerkannt werden, z.B. über die Glaubhaftmachung ihrer Interessen und/oder über die Leistung eines finanziellen Beitrags.

des Ausschusses gehörte darüber hinaus ein Vertreter des Verbraucherrats im DIN. Die Binnenstruktur des Spiegelausschusses lässt sich somit grob einteilen in: Verbände des Handels und der Industrie sowie Verbrauchervertretung.

Die Interessen der Verbraucher wurden während des Normungsprozesses nicht nur über die Vorgaben der hierarchischen Steuerung durch die Kommission (Top down), sondern ebenfalls durch Aktivitäten auf nationaler Ebene vertreten. Wie bereits erwähnt, artikuliert die Stiftung Warentest wiederholt ihre Kritik an der bestehenden Kennzeichnungsvorschrift RAL 092 A2. Als ein korporativer Akteur beeinflusste sie „Bottom up“ die Normungsarbeit in der gleichen Richtung wie das Verbraucherreferat der Europäischen Kommission „Top down“.

Die Stiftung arbeitete sowohl als Teil der Binnenstruktur des kollektiven Akteurs nationaler Spiegelausschuss, delegiert durch den Verbraucherrat, mit als auch als Rahmen setzender korporativer Akteur. Auf die Stiftung Warentest wurde bereits eingegangen (korporative Akteure auf nationaler Ebene). Im Folgenden soll die Arbeit des Verbraucherrats im DIN kurz umrissen werden.

Im Laufe der Entwicklungsgeschichte der Normung hat das Ziel der Verbraucherschutzpolitik stark an Bedeutung gewonnen; entsprechend wurde die Berücksichtigung von Verbrauchergesichtspunkten institutionell und organisatorisch verankert. 1975 wurde die Verbrauchervertretung in der nationalen Normung (DIN) neu strukturiert (Kypke 1982: 201ff.). Es wurde der Verbraucherrat im DIN geschaffen, dessen Aufgabe es ist, das Einbringen der Verbrauchergesichtspunkte in das DIN zu organisieren; er besitzt jedoch keine Vollmacht, bestehende oder in Beratung befindliche Normen im Hinblick auf ihre Verbraucherfreundlichkeit zu „zensieren“. Der Verbraucherrat sollte die Erarbeitung neuer Normen institutionell unterstützen, um das empirisch beobachtete Übergewicht der Wirtschaftsinteressen einzugrenzen (Voelzkow 1993: 115f.). Die Finanzierung dieses Gremiums wird fast ausschließlich durch öffentliche Mittel (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sichergestellt, so dass die interessierten Kreise nicht angehalten sind, Kostenerstattungen für die Verbraucherrats-Mitarbeiter zu leisten, diese können völlig unabhängig agieren.

Organisatorisch ist der Verbraucherrat als ständiger Ausschuss dem Präsidium des DIN unterstellt. Die Mitarbeiter sind hauptamtliche Angestellte des DIN, die vom Präsidenten des DIN zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) und dem BMWi als persönliche Mitglieder für die Dauer von drei Jahren gewählt werden (DIN-Geschäftsordnung, Pkt. 4.2.2.5, in DIN 2001: 25). Der Verbraucherrat ist dem Präsidium gegenüber berichterstattungspflichtig.

Zu den Aufgaben des Verbraucherrats gehören laut Geschäftsordnung des DIN, Pkt. 4.2.2.4 (*DIN 2001: 24*), u.a. die Beobachtung der laufenden Normungsvorhaben, die Vorbereitung der Verbraucherinteressenvertretung durch Ermittlung des Verbraucherwillens, die Delegation kompetenter Personen in die Ausschüsse sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen. Bei der Fülle der Normungsarbeit ist es fast unmöglich, das Aufgabengebiet mit neun hauptamtlichen Mitarbeitern zu bewältigen. Deshalb ist der Verbraucherrat daran interessiert, sein Team durch ehrenamtliche Mitarbeiter kompetenter Organisationen zu ergänzen. Neben den Verbraucherzentralen zählen die Stiftung Warentest, Vertreter der Prüfstellen (TÜV, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung [BAM] Berlin, private Prüfinstitute etc.) sowie Mitarbeiter von Hochschulen und Ämtern zum Kreis der Verbrauchervertreter.

Die Mitarbeit an der Kennzeichnungsnorm hatte der Verbraucherrat, wie erwähnt, an die Stiftung Warentest delegiert, die sich bereits in der Vergangenheit mit diesem Thema beschäftigt hatte (Interview B1; Zeile 12f.). Der Verbraucherrat arbeitete nur auf nationaler und nicht auf europäischer Ebene mit.

Innerhalb dieser „Binnenstruktur“ des Spiegelausschusses erledigten die Verbände der Bettfedernindustrie, der Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI) und die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V., aufgrund ihrer Kompetenz und ihrer Kontakte (Außenbeziehungen) bis hin zu Verflechtungen mit anderen involvierten Akteuren einen Großteil der zu erledigenden Sacharbeit. Sowohl innerhalb des Spiegelausschusses als auch außerhalb dieses „Binnengeflechts“ erfolgte ein ständiger formeller und informeller Informationsaustausch über die Arbeiten zur EN 12934. Auf die nationalen Verbände der Bettfe-

derindustrie wird im Anschluss an die Beschreibung des Spiegelausschusses genauer eingegangen.

Durch Vertreter dieser Fach- und Verkehrskreise wurden ehrenamtliche Mitarbeiter in den nationalen Spiegelausschuss delegiert; auf diese Weise wurde die Binnenstruktur des Spiegelausschusses festgelegt. Die Mitarbeiter des Spiegelausschusses verfügten über Mandate, die Interessen des von ihnen vertretenen Fach- und Verkehrskreises auf nationaler Ebene zu vertreten. Aus dem Kreis dieser Mitarbeiter wiederum wurden Delegierte zur Vertretung der Interessen des Spiegelausschusses im TC 222 gewählt. Die Delegierten mussten u.a. über Informationsressourcen und Sachkenntnisse verfügen, um die national im Konsens abgestimmte Stellungnahme europäisch zu vertreten. Diejenigen Personen, die den kollektiven Akteur Spiegelausschuss auf europäischer Ebene vertraten, waren ihm gegenüber auch berichtspflichtig.

Der Akteur Spiegelausschuss war national institutionell/organisatorisch mit dem DIN sowie mit den mitarbeitenden Fach- und Verkehrskreisen verflochten. Um in den europäischen Ausschüssen mitarbeiten zu können, die organisatorisch/institutionell über die Annahme bzw. Ablehnung eines Normentwurfs zu entscheiden hatten, musste eine Delegation durch den Spiegelausschuss auf die europäische Ebene erfolgen. Der kollektive Akteur Spiegelausschuss war institutionell legitimiert, aus dem Kreis der Mitarbeiter Repräsentanten auf die europäische Ebene zu delegieren. Über seine institutionellen Verflechtungen zur europäischen Ebene, mit dem TC 222, war er zudem nicht nur national, sondern auch auf europäischer Ebene präsent und stimmberechtigt. Die Finanzierung seiner Arbeit erfolgte über institutionelle Vorgaben; über die Mitarbeit der Repräsentanten der betroffenen nationalen Fach- und Verkehrskreise (über deren Organisationen) war er eng mit der Wirtschaft verflochten.

Die nationalen Verbände der Bettfedernindustrie

Auf nationaler Ebene verfolgten vor allem die beiden Verbände, der Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI) und die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V., das Ziel, sowohl über das europäische Normungs-

geschehen stets informiert zu sein als auch aktiv daran mitzuarbeiten. Beide Verbände waren sowohl in die institutionelle Struktur des kollektiven Akteurs Spiegelausschuss eingebettet als auch Teil eines aktiven Meinungsbildungs- und Informationsaustauschs auf nationaler Ebene, zwischen Industrie und/oder Industrie und Handel.

- *Der Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (VDFI)*

Der VDFI wurde 1915 als ein Zusammenschluss von bundesdeutschen, als Desinfektionsbetriebe arbeitenden Bettfedernfabriken als „Arbeitsgemeinschaft der deutschen Bettfedernindustrie“ gegründet. Sie verfolgte primär das Ziel, die Versorgung der Bettfedernfabriken mit Rohware sicherzustellen. Bald kamen weitere Ziele, wie z.B. die Entwicklung von effizienteren Bearbeitungs- und Fertigungsmethoden, Ausarbeitung von Bezeichnungsvorschriften etc., hinzu. Bis in die 50er-Jahre hinein wurde der Nutzen des Verbands jedoch primär in der Absicherung der Rohmaterialbeschaffung und dessen Verarbeitung zur Auslastung bestehender Kapazitäten gesehen. Angesichts der Wirren der beiden Weltkriege und der Tatsache, dass der weit überwiegende Teil der Rohware aus dem Ausland importiert und zeitweise sogar den einzelnen Firmen „zugeteilt“ werden musste, konnte damals eine Versorgungsoptimierung nur über eine intensive übergeordnete Zusammenarbeit erreicht werden.

Erst nachdem die sich nach dem 2. Weltkrieg nochmals verschärfende Knappheitssituation überwunden war, widmete sich der Verband federführend der Ausarbeitung von Güte- und Bezeichnungsvorschriften (RAL 092 A2) zur Vermarktung des fertig bearbeiteten Füllmaterials. Die Verbandsarbeit wandte sich seit den 50er-/60er-Jahren immer stärker der gemeinsamen Erarbeitung von Maßnahmen zur Vermarktung des fertigen Füllmaterials zu (technische Regeln, Werbung / PR); der Einkauf der Vorprodukte wurde, vollständig individualisiert, nur noch durch die einzelnen Firmen vorgenommen.

Mit Beginn des Normungsverfahrens 1989/1990 engagierte sich der VDFI in dreifacher Beziehung als nationales Sprachrohr: als Liaison member des TC 222 über seine Mitgliedschaft im EDFA; als betroffener Fach- und Verkehrskreis im Spie-

gelausschuss; in seiner Funktion als Kommunikationsplattform zur Erarbeitung der EN 12934 zwischen Handel und Industrie.

Während der Mitgliederversammlung 1991 wurde die Namensänderung von „Arbeitsgemeinschaft der deutschen Bettfedernindustrie e. V.“ in „Verband der deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V.“ vollzogen.

Der VDFI ist ein eingetragener Verein, der laut Satzung die Wahrnehmung und die Förderung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Bettfedernindustrie bezweckt. Zur Mitgliedschaft sind natürliche und juristische Personen berechtigt, die ein Unternehmen der Bettfedernindustrie und/oder der Bettwarenindustrie betreiben und ihre Produkte an Wiederverkäufer absetzen. Ferner können Unternehmen der Zulieferindustrie (Inlettwebereien, chemische Industrie, Maschinenindustrie) im Verein als assoziierte Mitglieder mitarbeiten.¹⁹⁷

Für die Bearbeitung spezieller Sachgebiete kann die Mitgliederversammlung ständige Ausschüsse einsetzen, wie z.B. den Normungsausschuss (vormals: RAL-Ausschuss), der in der Zeit von 1989 bis zur Veröffentlichung der EN 12934 zur Vertretung der Interessen der deutschen Bettfedernindustrie im Spiegelausschuss TEX CEN FE mitarbeitete und Experten zur Besetzung der Ad-hoc-Gruppe 1 und 4 sowie der WG 1 zur Verfügung stellte. Der VDFI repräsentierte während der analysierten Zeitphase zwischen 92 und 95 Prozent des industriellen Umsatzes von Federn und Daunen und damit gefüllter Bettwaren. Die Vertreter, die durch den VDFI in den nationalen Spiegelausschuss delegiert wurden, erhielten durch den Spiegelausschuss das Mandat, die abgestimmten deutschen Interessen im TC 222 zu vertreten. Über seine Mitgliedschaft im EDFA verfügte der VDFI zudem über eine europäische Plattform zur Information, Diskussion und Meinungsabstimmung. Des Weiteren verfügte der VDFI über die in den europäischen Arbeitsgruppen und Ad-hoc-Gruppen mitarbeitenden Experten über Außenbeziehungen (Ressourcen), die zur Meinungsfindung eines nationalen Industrieverbandes genutzt werden konnten, und schließlich hatten die VDFI-Mitglieder

¹⁹⁷ Die Organe des Verbandes sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Geschäftsführung.

Der Vorstand besteht aus bis zu 6 Mitgliedern, er wird durch die Mitgliederversammlung gewählt. Diese diskutiert und beschließt die Grundlagen der Verbandsarbeit.

aufgrund ihres Lieferanten-Kunden-Verhältnisses ebenfalls Verbindungen zu den Handelsverbänden und waren stark in die Kommunikation mit den Abnehmerkreisen eingebunden; daraus resultierten Feedback-Effekte, die ihrerseits wieder die Meinungsbildung der nationalen Industrie stark beeinflussten (Interview A1; Zeile 51-64; 103f.).

- *Die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V.*

Die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V. (KG), ein weiterer nationaler Verband der Bettfedernindustrie, der im Spiegelausschuss TEX CEN FE mitarbeitete, wurde 1974 gegründet.

In der wirtschaftshistorischen Genese wurde bereits dargestellt, dass in den 50er- und 60er-Jahren die industrielle Herstellung von Zudecken und Kissen stark anstieg. Die Zusammensetzung der Füllung konnte in den bereits industriell hergestellten Bettwaren nur mit großem Aufwand in Augenschein genommen und kontrolliert werden, eine ungünstige Situation, die zu Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der industriellen Deklarationen führte. Noch verstärkt durch die Rohwarenverknappung wegen der Koreakrise, wurden industriell gefertigte Zudecken als „Betrugsdecken“ abqualifiziert; die Richtigkeit der Angaben auf dem Etikett im Hinblick auf die Aussagen „neu“ und den enthaltenen Daunenanteil wurde pauschal infrage gestellt. Um diesem Dilemma zu entinnen, wurde zwischen der Industrie und denjenigen Abnehmerkreisen, die sich stark mit der Vermarktung der industriell gefertigten Bettwaren beschäftigten, ein System der Qualitätssicherung entwickelt, das „Federn-Siegel“. Industriell gefertigte Bettwaren, die mit diesem Federn-Siegel gekennzeichnet waren, sollten anonym am Ort des Verkaufs erworben werden („mystery shopping“) und durch ein unabhängiges Prüfinstitut auf die Richtigkeit der Aussagen des Etiketts überprüft werden. Bei Verstößen sollten Ahndungsmaßnahmen eingeleitet werden. Der daraufhin gegründete Verein, die „Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V.“, befasst sich seitdem ausschließlich damit, ihr Federn-Siegel zu vermarkten und den professionellen Aufkauf und die Prüfung von Produkten, die mit dem Federn-Siegel (jetzt: „Traumpass“) gekennzeichnet sind, zu organisieren.

Gemäß ihrer Satzung bezweckt sie die Förderung verbraucherfreundlicher und korrekter Deklarationen bei daunen- und/oder federgefüllten Bettwaren im In- und Ausland, indem ein Qualitätszeichen (das „Federn-Siegel“) durch Lizenz an die Mitglieder vergeben wird. Die Hersteller, die ihre Produkte mit dem Federn-Siegel kennzeichnen, dokumentieren, dass die durch die Kontrollgemeinschaft aufgestellten Qualitätsanforderungen erfüllt sind. Ferner unterwirft sich der Hersteller einem unabhängig organisierten Aufkauf- und Prüfsystem, das Geldbußen bis hin zum Siegelentzug vorsieht. Die Qualitätskontrolle erfolgt durch ein unabhängiges, akkreditiertes Prüfinstitut.

Mitglieder der Kontrollgemeinschaft sind natürliche oder juristische Personen, die daunen- und/oder federgefüllte Bettwaren in Verkehr bringen und dem Vereinszweck entsprechen¹⁹⁸.

Die Kontrolltätigkeit der Kontrollgemeinschaft konzentrierte sich seit ihrer Gründung bis zur Veröffentlichung der EN 12934 auf die Güte- und Bezeichnungsvorschrift RAL 092 A2. Es war im Interesse der Mitglieder, dass sie sich an der Arbeit des TC 222 beteiligte, denn es war absehbar, dass die RAL 092 A2 durch diese neue europäische Lösung ersetzt werden würde. Repräsentanten der Mitgliedsfirmen arbeiteten im nationalen Gremium Spiegelausschuss und als Experten in der WG 1 und der Ad-hoc-Gruppe 4 mit, zeitweise zudem als deutsche Delegierte im TC 222. Die Kontrollgemeinschaft pflegt einen aktiven und lebhaften Dialog mit den Vertretern des Handels, was sich schon aus ihrem Vereinszweck, der Qualitätssicherung, ergibt. Über diesen ständigen Informationsaustausch erfolgte eine intensive Kommunikation zwischen Handel und Industrie; so waren die Industrievertreter in der Lage, die Meinungen/Anregungen der Abnehmerkreise bereits im Rahmen ihres internen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses zu berücksichtigen, um den Fortgang für eine neue Kennzeichnung entsprechend zu begleiten.

¹⁹⁸ Die Organe des Vereins sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand, die Geschäftsführung und das Zeichenkuratorium.

Die Mitgliederversammlung legt die Grundsätze der Vereinsarbeit fest; der Verein wird vertreten durch den Vorstand, der aus bis zu drei Mitgliedern besteht. Die Geschäftsführung ist u.a. mit der Erledigung der laufenden Geschäfte sowie der Beratung und der Betreuung der Mitglieder beauftragt.

5.2.3 Die kollektiven Akteure auf europäischer Ebene

- *Der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. (EDFA)*

Der EDFA wurde 1980 von neun Unternehmen der Bettfedernindustrie aus Italien, den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, der Schweiz und Österreich gegründet, um die Interessen der westeuropäischen Produzenten von federn- und daunengefüllten Bettwaren zu vertreten.¹⁹⁹

Der EDFA schuf das Qualitätszeichen „Federnkranz“, mit dem Bettwaren gekennzeichnet werden konnten, die bestimmten Qualitätskriterien genügten. Außerdem stellte sich der Verband der Aufgabe, ein wissenschaftlich fundiertes Produktmarkierungssystem zur Veranschaulichung des Schlafkomforts zu entwickeln. Hierzu arbeitete EDFA mit Wissenschaftlern zusammen und organisierte so genannte „Schlafversuche“; die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Untersuchungen wurden in Fachkreisen publiziert.

Die Maßnahmen des Verbandes blieben jedoch ohne den erwarteten Erfolg, denn das Qualitätszeichen „Federnkranz“ baute auf unterschiedlichen nationalen Kennzeichnungsvorschriften auf, die zum Teil nicht transparent gemacht werden konnten oder unbekannt waren; die notwendige einheitliche europäische Lösung gab es nicht. Die PR-Maßnahmen zeigten ebenfalls nicht die nötige Durchschlagskraft, da die Verbandsbasis mit neun Firmen zu schmal war, um Themen breit in der Presse zu lancieren (z.B. Publikationen über nützliche wissenschaftliche Ergebnisse). Darüber hinaus schritt die Globalisierung mit großen Schritten voran; die ostasiatische Konkurrenz eroberte mit Massenware in Konsumpreislagen den europäischen Markt, forciert zudem durch einen von der Europäischen Kommission öffentlich geförderten Know-how-Transfer.²⁰⁰

¹⁹⁹ Die Organe des Vereins sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Geschäftsführung. Ordentliche Mitglieder des Verbands sind Firmen der Bettfedern- und Bettwarenindustrie sowie nationale Verbände solcher Firmen. Ferner können Unternehmen der Zulieferindustrie und Prüfinstitute bzw. deren Verbände als assoziierte Mitglieder mitarbeiten.

Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten und dem geschäftsführenden Vorstandsmitglied sowie weiteren Mitgliedern, die durch die Mitgliederversammlung gewählt werden.

²⁰⁰ 1986 erfuhr der Verband der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. von einer Ausschreibung der EG-Kommission. Es wurde eine Consulting-Agentur gesucht, die ein Projekt zum Aufbau einer vollstufigen Bettfedernbearbeitung in der VR China betreute. Das Projekt sollte 2 Jahre dauern und wurde von der EG-Kommission mit 200.000 US-\$ unterstützt. Die europäische

Die fortschreitende Globalisierung, der Know-how-Transfer im Bereich der mit Federn und Daunen gefüllten Bettwaren, die schwere Durchsetzbarkeit des Qualitätszeichens „Federnkranz“ und die schmale Mitgliederbasis machten dem Verband zu schaffen. Der EDFA befand sich in einer Verflechtungsfalle, aus der er sich ohne Änderung der institutionellen Struktur nicht befreien konnte. Um dem Verband mehr Potenz zu verleihen, wurde in den 90er-Jahren die Verbandsbasis verbreitert, indem auch nationale Verbände als Mitglieder zugelassen wurden. Darüber hinaus wurde noch die Möglichkeit geschaffen, assoziierte Mitglieder (Zulieferer und Prüflaboratorien) zu integrieren. Dadurch konnten bei produkttechnischen Weiterentwicklungen und/oder dem Aufbau von Konzepten zur Qualitätssicherung auch diese Fach- und Verkehrskreise in die Verbandsroutine einbezogen werden.²⁰¹

Noch bevor das europäische Normungsverfahren durch Italien beauftragt wurde, organisierte der EDFA bilaterale Gespräche zwischen den nationalen Verbänden der Bettfedernindustrie mit dem Ziel, eine einheitliche europäische Kennzeichnungsvorschrift zu erarbeiten. Er beabsichtigte, erst eine fertige, im Konsens mit den Mitgliedern abgestimmte Kennzeichnungsvorschrift in ein offizielles Normungsverfahren einzureichen; damit sollten Kosten gespart und sichergestellt werden, dass den Mitgliedern genügend Zeit blieb, ihre Vorstellungen über Art und

Bettfedernindustrie protestierte heftig gegen dieses Projekt. Die Kommission organisierte zwar eine formelle Anhörung und ließ die Industrie zu Wort kommen, gestoppt werden konnte die Realisierung allerdings nicht. Die Kommission machte auf wirtschaftspolitische und devisenpolitische Notwendigkeiten für diesen Know-how-Transfer aufmerksam. Der Industrie blieb nur die Möglichkeit, das Projekt zu ignorieren oder „durch Mitarbeit“ einen Fuß in der Tür zu haben, um weitere Informationen zu erhalten. Über eine Beratungsvereinbarung zwischen dem EDFA und einer Consulting-Agentur war sichergestellt, dass die Industrie ständig aktuelle Informationen zu dem Projekt erhielt. Im Gegenzug benannte der EDFA nicht mehr aktive Fachleute, die vor Ort in China beratend tätig waren (EDFA 1986a: Protokoll über eine Mitgliederversammlung des EDFA am 16.06.1986 in München, EDFA 1986b: Protokoll über eine Mitgliederversammlung des EDFA am 18.09.1986 in Rom;). Dieses Projekt und der damit verbundene Know-how-Transfer sorgte damals für großes Aufsehen. In der Folgezeit stiegen die Einfuhren von fertig gefüllten Bettwaren aus China nach Europa (damals 15 Mitgliedsstaaten) von 491 Tonnen 1987 auf 7.499 Tonnen 1997 und 12.288 Tonnen 1999 derart dramatisch an, dass der EDFA überlegte, ein Anti-Dumping-Verfahren gegen China einzuleiten. (2004 wurden 30.094 fertig gefüllte Bettwaren aus China in die EU importiert. Quelle: Eurostat) Die chinesischen Produkte, die den europäischen Markt überschwemmten, wurden zu gedumpten Preisen angeboten. Das EDFA-Anti-Dumpingverfahren scheiterte an den sehr hohen bürokratischen Hürden der EU, die überwunden werden müssen, um ein solches Projekt durch Erhebung eines Dumpingzolls erfolgreich abschließen zu können. – Preisdumping liegt immer dann vor, wenn eine Ware auf dem Markt der EG zu Preisen angeboten wird, die unter dem Preis auf dem Heimatmarkt des mutmaßlichen Dumpers (Expoteurs) liegen (EDFA 1986).

²⁰¹ Der EDFA befasste sich u.a. mit der Entwicklung und Eintragung von europäischen Marken, die mittels PR-Arbeit bekannt gemacht und durch den Verband gepflegt werden sollten (z.B. Nomite[®], downafresh[®] und Daunasan[®]).

Umfang einer solchen Vorschrift zu artikulieren. Der EDFA konzentrierte sich jedoch bei seiner Arbeit ausschließlich darauf, die Kennzeichnung des Verwendungsbereichs Bettwaren zu regeln, Polsterwaren und Bekleidung blieben unberücksichtigt. Diese Vorgehensweise des EDFA, die ausschließliche Fokussierung seiner Arbeit auf Bettwaren, erwies sich zu Beginn des Normungsprozesses als problematisch, worauf im nächsten Kapitel noch eingegangen wird.

Die Arbeiten des EDFA zur Erarbeitung der EN 12934 beschränkten sich nicht ausschließlich auf die europäische Ebene, denn er unterstützte die Mitgliedsfirmen auch auf nationaler Ebene, z.B. mit Präsentationen/Informationen vor interessierten Kreisen bei internationalen Pressekonferenzen, Tagungen etc. Die Arbeiten reichten somit weit in die nationale Ebene hinein. Die Aufwendungen, die ihm entstanden, wurden über die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen finanziert. Im Gegensatz zum EDFA waren die kollektiven Akteure „TC 222“, „WG 1“, „Ad-hoc-Gruppe 1“, „Ad-hoc-Gruppe 4“, bei gleichzeitiger formeller und informeller Verflechtung in den nationalen Gremien, nur auf der europäischen Ebene tätig.

- *Das TC 222*

Der formelle Aufbau des TC 222 wurde bereits in Punkt 4.3 ausführlich dargestellt. Das TC 222 bestand aus Delegierten, die durch die nationalen Normungsinstitute in dieses Gremium delegiert und somit legitimiert wurden. Die Delegierten (maximal drei Personen) hatten die Aufgabe, den abgestimmten nationalen Standpunkt auf europäischer Ebene zu vertreten. Das TC 222 war aus Fachleuten der europäischen Mitgliedsländer zusammengesetzt, die fast ausnahmslos ebenfalls im EDFA mitarbeiteten. Die Aufwendungen, die den Delegierten durch ihre Mitarbeit im TC 222 entstanden, wie z.B. Reisekosten, wurden zum Teil über die Verbände oder Normungsinstitute erstattet. Die Arbeit des TC 222 wurde durch den Verband der italienischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie finanziert. Das TC 222 war legitimiert, die EN 12934 zu erarbeiten und die Norm in ihrer Endfassung zu verabschieden.

- *Die Delegation des italienischen Spiegelausschusses - Der italienische Verband Assopiuma*

Der kollektive Akteur Assopiuma ist der Verband der italienischen Bettfedernindustrie sowie der Hersteller von Fertigartikeln, die mit Daunen und Federn gefüllt sind (Associazione Manifatturieri Italiani di Piuma e Piumino e di Articoli Confezionati con Piuma e Piumino) mit Sitz in Mailand. Seit der Gründung des Vereins 1981 werden Qualitätsrichtlinien zur Bearbeitung und Kennzeichnung von Bettwaren, Bekleidungstextilien sowie Polstermöbeln erarbeitet und überwacht.

Seine Organe sind die Mitgliederversammlung, der Vorstand und die Geschäftsführung. Er finanzierte die Arbeiten des TC 222, der WG 1 und der Ad-hoc-Gruppe 1 und schlug deren personelle Besetzungen vor, denen die übrigen Delegierten ohne Einschränkungen folgten. Darüber hinaus arbeiteten die Delegierten von Assopiuma auch mit dem EDFA zusammen, zunächst auf einer informellen Ebene und ab 1993 auch als EDFA-Mitglied.

Assopiuma agierte – wie ein Großteil der anderen Akteure – sowohl national (auf dem italienischen Markt) als auch europäisch. In dieser Analyse wird ausschließlich auf die europäische Arbeit dieses kollektiven Akteurs Bezug genommen, da sich das vorhandene Quellenmaterial auf die europäische Arbeit beschränkt.

Ein großer Teil der Konflikte, die zu Beginn des Normungsprozesses entstanden, lag in nationalen (italienischen) Dissonanzen zwischen dem italienischen Verband Assopiuma und einer größeren italienischen Bettfedernfabrik begründet, die nicht in Assopiuma, sondern nur im EDFA organisiert war und diesen sogar als Vorstandsmitglied repräsentierte. Diese Konstellation trug dazu bei, dass vermeidbare Fehler in der Verarbeitung von Informationen und der sich daraus ergebenden politischen Ausrichtung der Verbände auftraten, die den Start der Normungsarbeit erschwerten (siehe Kapitel 6).

- *Delegation des deutschen Spiegelausschusses*

Eine Delegation des Spiegelausschusses bestand aus zwei, maximal drei Personen, die durch ein Wahlverfahren ermittelt wurden. Sie waren legitimiert, die abgestimmte nationale Meinung auf der europäischen Ebene im TC zu vertreten. Im analysierten Verfahren bestand die Delegation aus sachkompetenten Vertretern

der Bettfedern- und/oder Bettwarenindustrie, die auch aktiv in die Normungsarbeit ihrer Verbände eingebunden waren und zu den interessierten Kreisen des Handels und der Verbrauchervertretung Kontakte pflegten. Die Delegation des Spiegelausschusses musste auf der europäischen Ebene die auf der nationalen Ebene abgestimmte Meinung vertreten und den nationalen Ausschuss über die Arbeit auf der europäischen Ebene informieren. Den Delegierten wurden die Aufwendungen für ihre Reisen durch die jeweiligen Industrieverbände erstattet. Die Delegation des deutschen Spiegelausschusses war das Bindeglied zum Ausschuss TEX CEN FE und den Verbänden.

- *WG 1 (Arbeitsgruppe 1) „Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel“*

Im Unterschied zu den bisher vorgestellten kollektiven Akteuren auf europäischer Ebene arbeiteten in der WG 1 sowie in der Ad-hoc-Gruppe 1 und 4 keine nationalen Delegierten mit, die eine abgestimmte nationale Auffassung zu vertreten hatten, sondern Fachleute. Die WG 1 wurde für einen bestimmten Aufgabenbereich eingesetzt und nach dessen Abarbeitung wieder aufgelöst. Ihr Tätigkeitsgebiet war auf die europäische Ebene beschränkt, die einbezogenen Experten hatten die Aufgabe, die EN 12934 detailliert auszuarbeiten und dem TC 222 zur Prüfung und Abstimmung zu übermitteln. Das Arbeitsgebiet der WG 1 umfasste ebenfalls die Erstellung einer Definitionsnorm und einiger Prüfnormen. Das Sekretariat der WG 1 wurde durch Zuschüsse des italienischen Verbandes Assopiuma finanziert, die Aufwendungen der Delegierten wurden durch die zuständigen nationalen Gremien erstattet. Die WG 1 als zentrales Gremium zur Erarbeitung der EN 12934 verfügte über zahlreiche Außenbeziehungen (siehe Kapitel 5.3).

Das Aufgabengebiet der WG 1 war komplex, es umfasste neben der Erstellung von Anforderungsnormen auch Prüfnormen. Die WG 1 strukturierte ihre Arbeit, indem sie Ad-hoc-Gruppen einsetzte, ebenfalls besetzt mit Experten nach dem funktionalen Delegationsprinzip. Insgesamt wurden vier Ad-hoc-Gruppen gebildet. Die Ad-hoc-Gruppe 4 bearbeitete das Gebiet „Füllungszusammensetzung“. Ihr Aufgabengebiet umfasste die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Deklaration verschiedener Füllungszusammensetzungen und deren Darstellung auf dem Label. Nach Erledigung der Arbeit wurde die Ad-hoc-Gruppe aufgelöst.

Die in der Ad-hoc-Gruppe 4 mitarbeitenden Experten waren zeitgleich in anderen europäischen Gremien (WG 1, TC), im EDFA oder in nationalen Verbänden tätig. Die Zusammensetzung dieser Gruppe änderte sich in der Kürze der Zeit ihrer Tätigkeit nicht. Das Sekretariat der Ad-hoc-Gruppe 4 wurde von Deutschland finanziert.

Neben der Ad-hoc-Gruppe 4 wurden noch weitere Ad-hoc-Gruppen mit der Erledigung definierter Aufgabenbereiche betraut. Für diese Analyse ist neben der Ad-hoc-Gruppe 4 noch die Ad-hoc-Gruppe 1 (Grundlagen) von Bedeutung. Sie war ebenfalls mit Fachleuten besetzt, die unter anderem eine Grundstruktur der EN 12934 erarbeiten sollten. Sie wurde nach Erledigung ihrer Arbeiten 1992 aufgelöst.

5.2.4 Die korporativen Akteure auf europäischer Ebene

Die beiden korporativen Akteure auf der europäischen Ebene waren die Europäische Kommission und das CEN, deren Bedeutung für die europäische Normung bereits im Kapitel 4.1.1 ausführlich dargestellt wurde. Ihre Bedeutung für den Entscheidungsprozess zur Erarbeitung der EN 12934 wird in Kapitel 6 herausgearbeitet, worauf hiermit verwiesen wird.

5.3 Verflechtungen der Akteure im Mehrebenensystem

Die Akteure waren innerhalb des Mehrebenensystems auf vielfältige Weise verflochten, woraus relative Machtpositionen erwachsen, um den Verlauf des Normungsprozesses zum Teil nachhaltig zu beeinflussen.

Zur Erläuterung der Verflechtungen innerhalb des Netzwerks wird auf die Darstellung im Schaubild 9 zurückgegriffen.

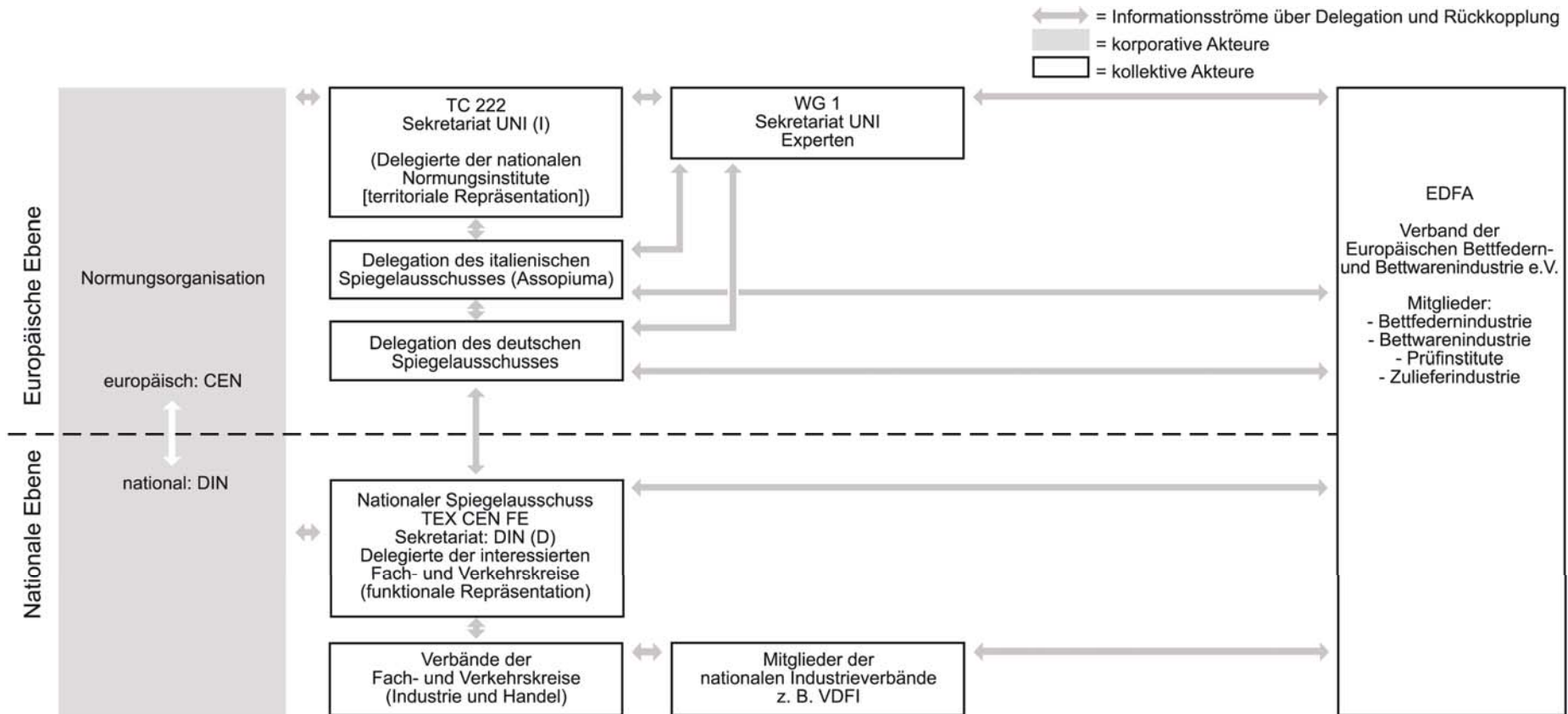
Bei den vorgestellten kollektiven Akteuren handelt es sich ausnahmslos um zusammengesetzte komplexe Akteure. Dadurch, dass Repräsentanten der nationalen und europäischen Verbände der Bettfedernindustrie in allen kollektiven Ak-

teuren vertreten waren, waren diese stark miteinander verflochten. Welcher Personenkreis in welchem Gremium und zu welcher Zeit mitarbeitete, variierte entsprechend den zu beratenden Sachthemen. Aufgrund der starken Verflechtungen des EDFA sowohl mit den nationalen Ebenen als auch mit den europäischen Akteuren entwickelte er sich im Laufe des Prozesses zu einem zentralen Akteur auf der europäischen Ebene, obwohl er im TC nur als Liason member ohne Stimmrecht eingebunden war.

Zu Beginn des Normungsprozesses arbeitete der EDFA sowohl im TC 222 als auch in der WG 1 und den Ad-hoc-Gruppen mit. Nachdem die Ad-hoc-Gruppen aufgelöst wurden, fanden die Aushandlungsprozesse sowohl innerhalb der Binnenstruktur des TC 222, der WG 1 und des EDFA sowie zwischen dem TC 222, der WG 1 und dem EDFA statt. Die zu Beginn des Prozesses so wichtigen korporativen Akteure „EU-Kommission“ und „Verbraucherrat im DIN“ traten stark in den Hintergrund (siehe Schaubild 10).

Nach dem Wegfall der Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 übernahm der EDFA verstärkt die Rolle als Vermittler zur Konsensfindung. Die Ad-hoc-Gruppen hatten die Grundstruktur der Norm definiert und der WG 1 zur weiteren Beratung übermittelt. Zur Aushandlung eines breiten, tragfähigen Konsenses nutzte das Sekretariat der WG 1 und des TC 222 (beides UNI) den EDFA als Instrument zur Informationsgewinnung, -verbreitung und -verarbeitung. Das TC beeinflusste den Meinungsbildungsprozess im EDFA, der – über das Informations-Feedback – sein Know-how in die Ausgestaltung der Norm einbrachte.

Schaubild 10: Das Policy-Netz der Akteure zur Erarbeitung der EN 12934 (nach Auflösung der Ad-hoc-Gruppen)



(Quelle: eigene Darstellung)

5.4 Macht und Einfluss im Netzwerk

Im Überblick über die wirtschaftshistorische Genese des Normungsprozesses (Kapitel 2.5) wurde die historische Entwicklung des Mehrebenensystems der europäischen Normung kurz umrissen. Ergänzend zur typologischen Beschreibung der beteiligten Akteure wird der Prozess der Erarbeitung der EN 12934 im Kapitel 6 partiell rekonstruiert und analysiert; es wird dargestellt, wie es im Laufe des Normungsprozesses zu einer Machtkonzentration zunächst zugunsten Italiens und später zugunsten des EDFA kam. Zur italienischen Machtpolarisierung kam es, obwohl die den Normungsprozess finanzierende Industrie Italiens keine für Europa wirtschaftlich bedeutende Rolle spielte – die Dominanz Italiens basierte im Wesentlichen auf institutionellen Strukturen und der Verflechtung der italienischen Delegation mit der Kommission. Der Bedeutungszuwachs des EDFA hingegen gründete auf den vorhandenen Ressourcen und den Verflechtungen zu involvierten Akteuren, wodurch auftretende Konflikte und/oder entstandene Vermittlungslücken konsensual gelöst werden konnten (siehe Kapitel 6). Der EDFA gewann für den analysierten Aushandlungsprozess immer mehr an Bedeutung, seine „Macht“ wuchs im Laufe des Prozesses. Dadurch, dass der EDFA im Laufe des Normungsprozesses zu einer zentralen Plattform für den Informations- und Meinungsaustausch heranwuchs, wurde er für immer mehr Industrieanbieter als Koordinationspartner interessant, die die Mitgliedschaft beantragten und aufgenommen wurden. Von Beginn bis Ende des Normungsprozesses (1989-1999) stieg die Zahl seiner Mitglieder von ursprünglich neun Einzelfirmen auf über 40 Unternehmen an; den größten Mitgliederzuwachs erzielte der EDFA indem er zu Beginn des Normungsprozesses die bereits in Deutschland, Italien, Frankreich und der Schweiz tätigen Verbände in seinen Mitgliederbestand integrierte.

Nach Jansen (2003: 163) nimmt die mehr oder weniger legitime Macht eines Akteurs in einem Netzwerk zu, wenn der Akteur aktiv in Informations- und Kommunikationsnetzwerke eingebunden ist. Sein Ansehen innerhalb des Netzwerks steigt, je mächtiger seine Kontaktakteure sind und je größer die Anzahl seiner Außenbe-

ziehungen ist. Die Macht von Akteuren im Netzwerk kann – wie im analysierten Fall – Ergebnis der institutionellen Strukturen sein.²⁰²

Es wurde bereits mehrfach angesprochen, dass der Prozess der Erarbeitung der EN 12934 unter dem starken Einfluss der Kommission stand, die mit ihrem Schreiben vom 4. Februar 1991 die Leitlinien zur späteren EN 12934 bestimmte. Die Vorgaben der Kommission wurden durch die Vertreter der italienischen Delegation zu Beginn des Normungsprozesses (1989) in die Leitlinien der TC-Arbeit übernommen. Die übrigen nationalen Delegierten wehrten sich zunächst gegen die Ausrichtung des Normungsprozesses an diesen Vorgaben, da nicht ersichtlich war, wie sie in Einklang zu bringen wären mit den Besonderheiten des Naturmaterials Federn und Daunen und den Vorstellungen über die Art und Weise der Differenzierung der verschiedenen Produktqualitäten. Die überwiegende Anzahl der Delegierten des TC 222 wollte sich zunächst einen Überblick über die in Europa gängigen Marktusancen verschaffen, bevor an der Umsetzung der Vorgaben der Kommission gearbeitet werden sollte, um zu prüfen, ob die durch die italienische Delegation geäußerten Vorstellungen mit nationalen Usancen oder Vorstellungen kollidierten, die damals praktiziert wurden. Darüber hinaus wollten sich die Ausschussmitglieder zunächst ein genaues Bild darüber machen, ob Italien eventuell versuchte, nationale italienische Normen – über den Weg der europäischen Normung – auf die europäische Ebene zu hieven. Die Konzentration der Schlüsselsekretariate in italienischer Hand – und damit die Konzentration des wichtigsten institutionellen Machtpotenzials – erzeugte Misstrauen, das durch den entschiedenen Einsatz der Kommission für die italienischen Vorstellungen und die große Anzahl erst kürzlich verabschiedeter UNI-Normen für Federn und Daunen noch genährt wurde; gegen diesen institutionellen Machtblock in der Hand von Kommission und des Normungsinstituts baute sich „Gegendruck“ auf, was in einer Verflechtungsfalle – jetzt auf europäischer Ebene – endete.

²⁰² Nach Max Weber ist Macht die „... Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1972: 28). Macht steht gleichbedeutend dafür, dass man den anderen dazu bewegen kann, etwas zu tun, was er freiwillig nicht tun würde, gegebenenfalls mit roher Gewalt (Jansen 2003: 163). In Abgrenzung dazu bedeutet „Herrschaft“ im Weber’schen Sinne, dass ein Untergebener einem Befehl seines Herrschers folgt; das Verhältnis zwischen beiden ist formal geregelt, institutionalisiert und/oder legitimiert (Weber 1972: 28).

Wurde die erste (nationale) Verflechtungsfalle dadurch überwunden, dass die Lösung des Problems auf die nächsthöhere Ebene verschoben und damit weiter formalisiert wurde, so wurde bei der Verflechtungsfalle auf europäischer Ebene der umgekehrte Weg beschritten. Man suchte nach einem Konsens ohne Einbindung des Repräsentanten der Kommission oder des Sekretärs des TC 222. Anlässlich der Mitgliederversammlung des EDFA trafen sich die Sprecher der nationalen Delegationen informell und einigten sich auf den Titel als auch auf den Aufgabenbereich des TC 222. Die Lösung, die auf geringer formalisierter Ebene gefunden wurde, wurde während der nächsten Sitzung des TC 222 (ca. 4 Monate später) formell anerkannt und ohne Gegenstimme verabschiedet.

Neben dem Wunsch nach Organisation des oben erwähnten Zusammentreffens kam EDFA dem Wunsch seiner Mitglieder nach, eine umfangreiche Synopse der Kennzeichnungsregeln in Europa zu erstellen, um eine Antwort auf die Frage geben zu können, ob die Vorstellungen Italiens und der Europäischen Kommission eventuell im Widerspruch zu nationalen Vorschriften stehen könnten. Der EDFA trug zur Versachlichung der Diskussion bei. Er legte eine Synopse der in Europa existierenden Kennzeichnungsvorschriften vor und schuf eine Grundlage zu einem sachlichen Meinungs austausch (vgl. Schaubild 2 vom Dezember 1989).

Die zunächst übermächtige Position Italiens, begründet durch die Initiative zur Beantragung eines europäischen Normungsverfahrens für Federn und Daunen, die Übernahme der Schlüsselsekretariate (und damit der Verpflichtung zur Finanzierung dieser Arbeit) und die Vorbereitung des Projektes durch die Erarbeitung eines umfangreichen Spektrums von nationalen Normen bis zum Beginn der Arbeit des TC 222, wurde im Laufe des Prozesses relativiert zugunsten eines Bedeutungsgewinns des EDFA, dem zunächst nur geringe Bedeutung zukam. Er konnte im Laufe seines erst 8-jährigen Bestehens keine großen Erfolge vorweisen und wurde zum Teil als Hobbyverband einzelner Firmen abgetan. Über seine aktive Mitarbeit als Vermittler im TC 222 gewann er erheblich an Kompetenz und Profil, was sich u.a. in einer stetig steigenden Mitgliederzahl niederschlug. Über die ihm erwachsenen zahlreichen Außenkontakte verfestigte sich seine Machtstruktur im Netz; im Laufe des Prozesses konnten auch diejenigen italienischen Firmen, die ihm zu Anfang des Prozesses kritisch bis feindselig gegenüberstanden, in die

Verbandsarbeit integriert werden. Der EDFA entwickelte sich zu einem Schlüsselakteur/Vermittler auf europäischer Ebene (TC 222, WG 1, Ad-hoc-Gruppe 1 und 4), da er über für den Normungsprozess maßgebliche Handlungsressourcen verfügte; seine Arbeit wirkte über die dort organisierten und repräsentierten Mitglieder bis tief in die nationalen Ausschüsse hinein.

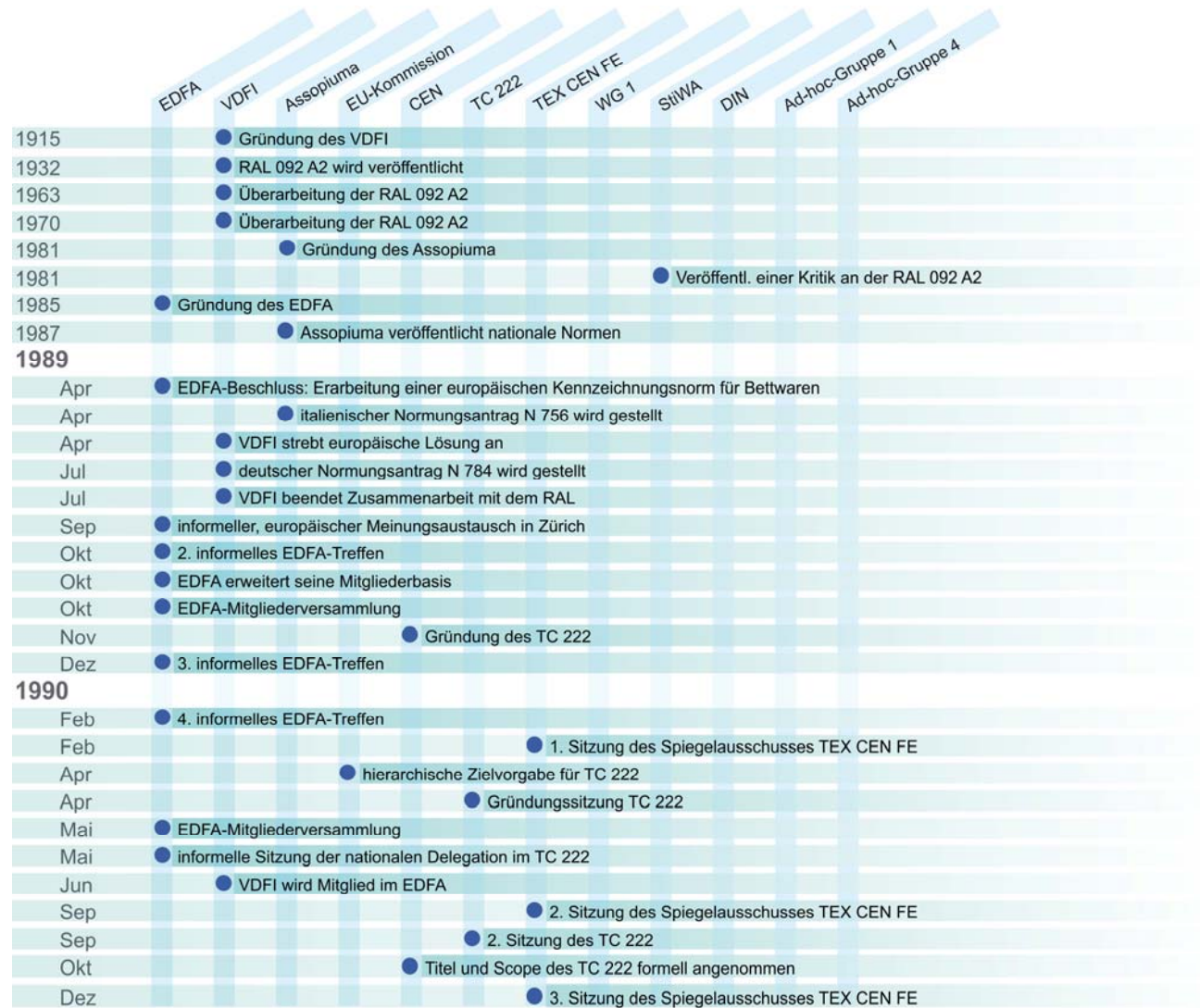
Die Bedeutung des EDFA im Laufe des Normungsprozesses entwickelte sich aus einer Vermittlungslücke heraus; ihm erwuchs ein Zuwachs an Macht und schränkte damit teilweise die Bedeutung der übrigen Akteure ein. Indem er einen neu entstehenden Aufgabenbereich, bestehend aus Vermittlung, Begleitung und zeitweise Anführen eines Entscheidungs- und Anpassungsprozesses, übernahm, wurde die Macht der nationalen Akteure zwar eingeschränkt, über die aktive Mitarbeit an einer breit akzeptierten Konsenslösung allerdings trug er gleichzeitig zu einer Verbesserung der bestehenden nationalen Situation bei. Der EDFA errang seinen Bedeutungszuwachs jedoch erst nach einer „Anpassungsphase“, bis er seine Rolle in diesem Prozess schließlich gefunden hatte. Im Laufe des Prozesses wurden ihm – sowohl aufgrund bestehender Institutionen (CEN-Regularien) als auch seiner Organisations- und Binnenstruktur sowie seiner Kompetenz – zeitweise federführende Aufgaben übertragen. Dadurch, dass er schließlich eine existierende Vermittlungslücke erkannte und diese ausfüllte, schuf der Verband die Grundlage für den Entscheidungsprozess zur Erarbeitung der Norm. Seine Positionierung innerhalb des Akteursnetzes war im Wesentlichen auf dem existierenden System von Innen- und Außenbeziehungen begründet sowie durch seine Kompetenz. Die zu Anfang des Prozesses auftretenden Dissonanzen konnten nach anfänglichen Schwierigkeiten und einer Korrektur seiner selektiven Wahrnehmungen überwunden werden.

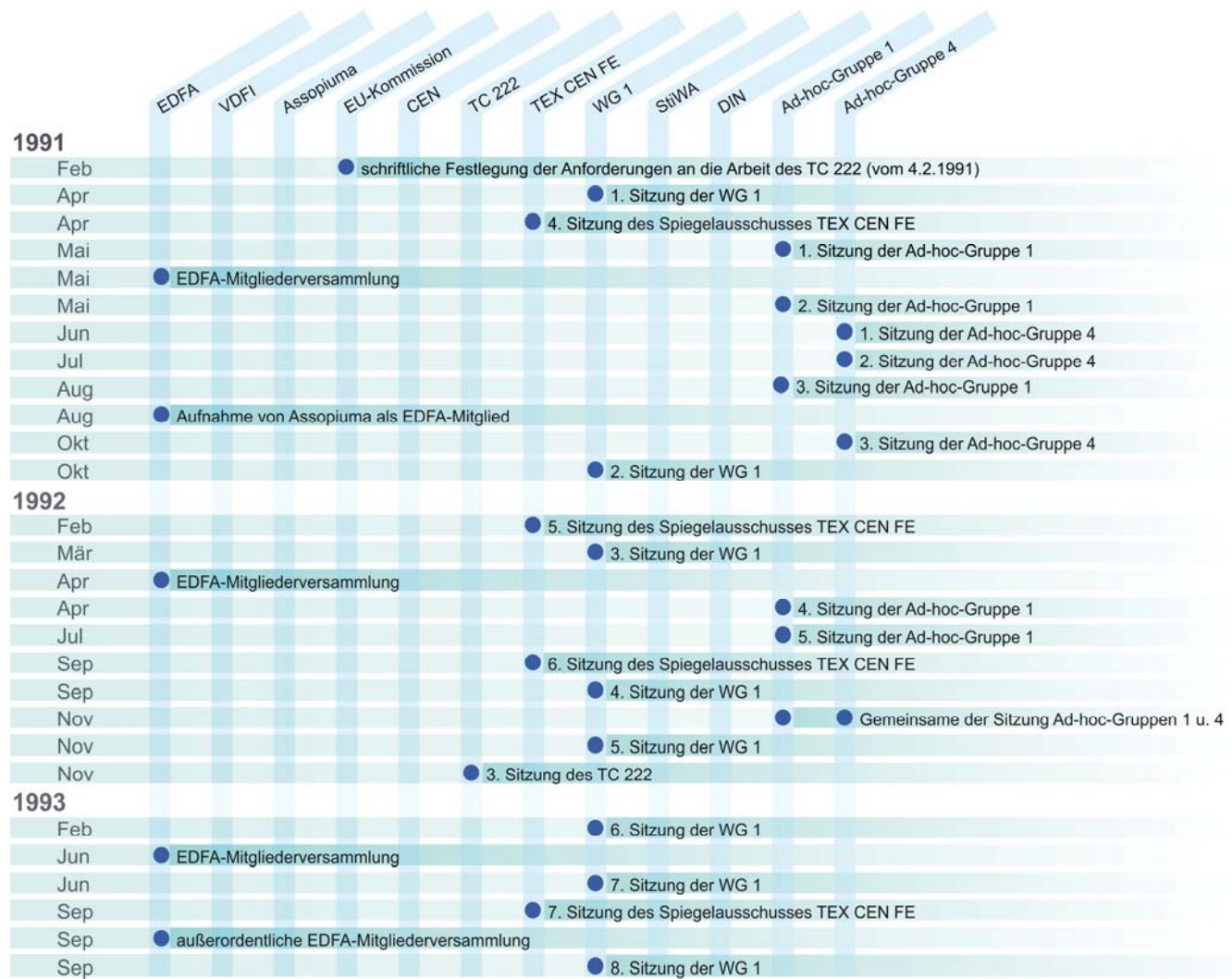
6 Prozessanalyse (Wendepunkte)

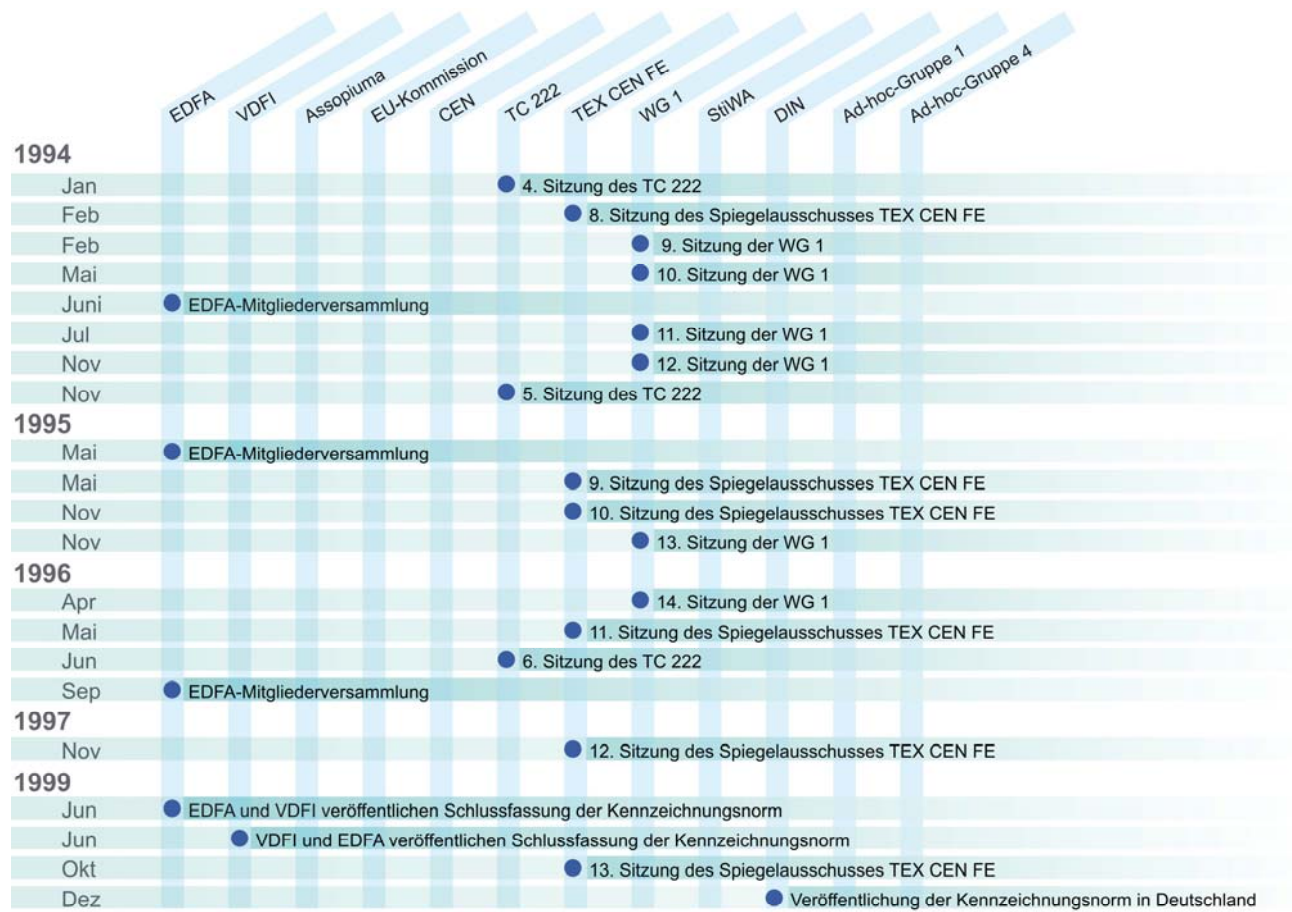
6.1 Der Prozessverlauf

Zur Analyse der für die Policy bedeutenden Wendepunkte wird auf die historische Rekonstruktion des Prozesses (nachfolgende Matrix, Schaubild 11), die Institutionen (Schaubild 8), die Beschreibung der Akteure (Schaubilder 9 und 10), die Akteurkonstellationen, die Präferenzen der Akteure und die Machtverhältnisse im Netzwerk zurückgegriffen.

Die Veranschaulichung und Erläuterung sowohl der Abfolge des Normungsprozesses als auch der Verflechtungsfallen und der Blockadesituationen sowie ihrer Auflösung erfolgen nachstehend mit Hilfe einer Sitzungs- und Entscheidungsmatrix, die die wichtigsten Eckpunkte des Entscheidungsprozesses im Netzwerk in einem chronologisch angeordneten Überblick darstellt. Danach werden diese Eckpunkte und die Wendepunkte dargestellt und analysiert. Im Zuge der Erläuterung des Prozessverlaufs (Punkt 6.1) erfolgt eine Strukturierung des Prozesses mit Hilfe der vorgestellten Interaktionsmodi (vgl. 4.2.2.2) und der Konstellationen der in Kapitel 5 typologisch beschriebenen Akteure. Eine Einbeziehung der wechselnden Präferenzen der Akteure in diese Art der Strukturierung konnte nicht durchgängig vorgenommen werden, da diese Präferenzen zum Teil erheblichen Schwankungen unterlagen.

Schaubild 11: Sitzungs- und Entscheidungsmatrix zur EN 12934





(Quelle: eigene Darstellung)

Historischer Kontext und Hauptakteure des Normungsprozesses

Die „Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Bettfedernindustrie“ (später umbenannt in „Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V.“ (VDFI), die **1915** als Zusammenschluss von traditionell als Desinfektionsbetrieben arbeitenden deutschen Bettfedernfabriken gegründet wurde, beschäftigte sich seit den 20er-Jahren ebenfalls mit der Erarbeitung nationaler Kennzeichnungsvorschriften für das Füllmaterial Daunen und Federn, den RAL-Vorschriften.

Diese Vorschriften wurden unter der Federführung eines privatwirtschaftlichen Regelsetzers, des RAL, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fach- und Verkehrskreisen zur Anwendung auf dem deutschen Markt geschaffen; sie wurden zunächst 1932 veröffentlicht. Ihre Basis stellten die gängigen Usancen im Geschäftsverkehr dar, aufbauend auf der damals üblichen Arbeitsteilung zwischen Handel (Herstellung von Zudecken und Kissen durch Abfüllung des Füllmaterials in eine vorgefertigte Hülle) und Industrie (Aufbereitung von Rohware und Lieferung der losen Federn und Daunen an den Handel).

Die Unternehmen der deutschen Bettfedernindustrie beschäftigten sich erst seit Ende der 60er-Jahre mit der Fertigung von Bettwaren; ihre Hauptaufgabe bestand bis zu diesem Zeitpunkt darin, die Versorgung mit Rohmaterial aus dem Ausland sicherzustellen, diese Rohware zu waschen, zu desinfizieren und zu sortieren. Das fertig bearbeitete und sortierte Füllmaterial wurde in Säcke verfüllt und lose an den Bettenfachhandel ausgeliefert.

Die Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Bettfedernindustrie zur Regelung der Kennzeichnung mit Hilfe der RAL-Vorschrift konzentrierten sich auf das fertig bearbeitete Material, das lose ausgeliefert wurde, damit am Ort des Verkaufs eine Abfüllung zur Herstellung von *Bettwaren* erfolgen konnte.

Darin bestand der Unterschied zu den Arbeiten von Assopiuma in Italien: Die Anwendung der Kennzeichnungsnorm sollte in Deutschland auf Füllungen beschränkt bleiben, die zur Herstellung von Zudecken und Kissen verwendet werden. Da der Herstellung und Vermarktung von Federn und Daunen für die Bereiche Bekleidung und Schlafsäcke in Deutschland bei weitem nicht die Marktbedeutung zukam wie der von Bettwaren, existierte kein Verkehrs- oder Interessens-

kreis, der für diese Produkte zur Mitarbeit auf der nationalen Ebene zur Verfügung stand. Aus diesem Grund wurden vielfach Kennzeichnungsrichtlinien aus dem Bettwarenbereich unverändert auf andere Verwendungsbereiche übertragen oder aber auch entsprechend den Interessen der Anwender abgewandelt; da die RAL-Bestimmungen traditionell zur Kennzeichnung der Füllungen in Bettwaren entwickelt und zur Deklaration von Füllungen von Schlafsäcken und Bekleidung nicht zur Anwendung kamen, konnten in Deutschland identische Füllungen – je nach Verwendungsbereich – unterschiedlich gekennzeichnet werden.

Die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Bettfedernindustrie als der Verband der deutschen Bettfedernfabriken war die treibende Kraft, die 1932 hinter der Erarbeitung der RAL-Vereinbarung 092 A2, zur Anwendung im Bettwarenbereich, stand. Die Arbeitsgemeinschaft koordinierte auch die beiden Überarbeitungen (Novellierungen) dieser Vorschrift 1963 und 1970, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fach- und Verkehrskreisen und dem RAL. Die RAL-Vorschrift von 1932, geschaffen für einen Absatz von losem Füllmaterial über den Vertriebsweg des Fachhandels, wurde zwar 1963 und 1970 etwas ergänzt, jedoch – in Ermangelung einer anderen Lösung – bis zu ihrer Zurückziehung Ende 2004 nicht grundlegend überarbeitet; obwohl sich die Art und Weise der Vermarktung von Bettwaren und die damit einhergehenden Anforderungen an Information und Transparenz von Kennzeichnungssystemen geändert hatten, blieb die Vorschrift nahezu unverändert bestehen.

Ab Ende der 60er-Jahre wurden Bettwaren nicht mehr ausschließlich durch den Bettenfachhandel am Ort des Verkaufs hergestellt, sondern bereits in größerem Maß industriell gefertigt. Dadurch konnte es auch anderen Vertriebswegen (u.a. Versandhandel, Textilsortimentshandel, Selbstbedienungshandel) ermöglicht werden, die fertig gefüllten Produkte in ihr Angebot aufzunehmen. Dem Endverbraucher war so eine Inaugenscheinnahme des Füllmaterials nicht mehr möglich. Die „Bezeichnung“ und die Beschreibung der „Güte“ des Füllmaterials erfolgte allerdings immer noch nach den „Güte- und Bezeichnungsvorschriften RAL 092 A2“ von 1932/1963. Die dort festgelegten Begriffe und Füllungsbeschreibungen erschlossen sich dem Verbraucher allerdings nur dann, wenn er die Qualität des Füllmaterials und die Unterschiede in den Merkmalsausprägungen auch sehen konnte und diese durch geschultes Verkaufspersonal erläutert wurden. Ohne eine

solche Vorarbeit leuchtete es dem Endkunden nicht ein, dass eine Füllung als „Original-Gänsehalbdaune“ gekennzeichnet wurde, aber tatsächlich nur mindestens 15% Daunen enthalten musste.

1963 waren die RAL-Bestimmungen zwar überarbeitet worden, allerdings war dem inzwischen marktgängigen und traditionell verankerten, aber dennoch missverständlichen Begriff der „Halbdaune“ noch ein weiterer erläuterungsbedürftiger Begriff, der der „fedrigen Daune“, hinzugefügt worden; er durfte für eine Füllung verwendet werden, die aus mindestens 50% Daunen bestand. Außerdem wurde der „Original“-Begriff zur Kennzeichnung von Neuware vom Wassergeflügel eingeführt.

Die immer bedeutsamer werdenden modernen Absatzwege, die sich parallel zum traditionellen Fachhandel etablierten, erforderten eine Anpassung der deutschen Kennzeichnungsvorschriften. Durch Verbraucherorganisationen wurde eine Kennzeichnungsregelung nach dem Vorbild der Textilkennzeichnung vorgeschlagen, die eine prozentuale Benennung der Bestandteile (z.B.: 80% Baumwolle, 20% Polyester) vorschrieb; vereinzelt wurde diese Art der Kennzeichnung bereits bei federn- und daunengefüllten Jacken und auch Schlafsäcken praktiziert.

Um auf der einen Seite nicht abrupt mit der Tradition zu brechen, auf der anderen Seite aber eine notwendige und sinnvolle Novellierung der am Markt üblichen Kennzeichnungsregel im Konsens mit den betroffenen Fach- und Verkehrskreisen auf den Weg zu bringen, beschäftigte sich der VDFI Anfang der 80er-Jahre erneut mit einer Überarbeitung der „Güte- und Bezeichnungsvorschrift RAL 092 A2“.

Bei der RAL 092 A2 handelte es sich um eine RAL-Vereinbarung, die 1932, 1963 und zuletzt 1970 im Konsens mit verschiedenen Gremien des Handels, der Verbraucher und der Industrie entwickelt wurde.

Ein 1981 veröffentlichter Testbericht der Stiftung Warentest kritisierte die 1932 erstellte und nur leicht überarbeitete RAL-Vorschrift 092 A2 als verbraucherunfreundlich, überholt, intransparent und missverständlich. Die dort vereinbarten Regeln seien für den Verbraucher nur dann verständlich, wenn er das Füllmaterial vor dem Verfüllen in Augenschein nehmen könne, was angesichts des Vertriebs von Bettwaren z.B. im Selbstbedienungshandel nicht möglich sei (Stiftung Waren-

test 1981: 785f.). Eine Überarbeitung der RAL 092 A2 sei überfällig. Zwar hat das Kammergericht Berlin einige Jahre später in seiner Entscheidung vom 20.12.1996 die RAL 092 A2 immer noch als allgemein anerkannte Regel der Technik festgestellt (5. Zivilsenat vom 20.12.1996 AZ.5U 3704/94), die RAL 092 A2 stand jedoch weiterhin im Kreuzfeuer der Kritik.

Dieser Kritik der Stiftung Warentest schlossen sich Abnehmerkreise an. Der VDFI erstellte eine Novellierungsfassung und bemühte sich auf informeller Ebene darum, mit den Fach- und Verkehrskreisen Vorstellungen/Anregungen für eine weitere Überarbeitung zu sammeln. Die Arbeit kam allerdings nur langsam voran. Die Novellierungsarbeiten zur RAL 092 A2 umfassten Gespräche auf der internen Mitgliederebene sowie informelle Gespräche mit Vertretern der Fach- und Verkehrskreise aus Handel und Industrie und der Verbrauchervertretungen. Aus den Ergebnissen dieser Gespräche wurden mehrere Entwürfe neuer Fassungen der RAL-Vorschrift erstellt und erneut diskutiert. Da es sich bei dem RAL um einen privatwirtschaftlichen Regelsetzer handelt, dessen Geltungsbereich sich ausschließlich auf Deutschland beschränkt, konzentrierte sich die Konsensarbeit des VDFI zunächst auf die nationale Ebene. Für den VDFI galt eine formelle, institutionelle Eingrenzung auf die nationale (deutsche) Ebene, basierend auf den institutionellen Vorgaben zur Überarbeitung einer RAL-Vereinbarung und auf dem RAL als der Trägerorganisation. Eine Zusammenarbeit mit dem DIN, dem deutschen Normungsinstitut, dessen Tätigkeitsfeld auch die europäische bzw. die ISO-Normung umfasst, stand deshalb nicht auf der Tagesordnung. Die handlungsleitende Präferenz der nationalen Fach- und Verkehrskreise bestand darin, die bereits bestehende RAL 092 A2 als Kennzeichnungssystem für *Bettwaren* zu erhalten, allerdings zu überarbeiten, um sie an die geänderten Vermarktungsstrukturen anzupassen.

Maßgebende Akteure: nationale Fach- und Verkehrskreise (u.a. Stiftung Warentest, Fach- und Verkehrskreise des Handels, VDFI)

Erste Ebene der Tätigkeit: national

Interaktionsmodus: Verhandlung auf informeller Ebene mit dem Ziel einer Einigung im Konsens

Diese Arbeit des VDFI, die sich lange Zeit, bis 1989, auf eine Novellierung der nur national gültigen RAL 092 A2 konzentrierte, fiel in eine Zeit, in der die politischen

und gesellschaftlichen Vorbereitungen zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes bereits in vollem Gange waren. Aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenwachsen der europäischen Staaten und den sich daraus entwickelnden Rahmendaten heraus veränderten sich die handlungsleitenden Präferenzen der betroffenen Akteure dahingehend, dass nicht nur eine nationale, sondern auch eine übergeordnete, europäische Lösung in Angriff genommen werden sollte. Auch die Präferenzen des Akteurs VDFI zur Selbsterhaltung der Branche mussten sich infolge der erzwungenen Anpassung an die sich ändernden Rahmenbedingungen verändern. Eine Überarbeitung einer rein national gültigen Kennzeichnungsregel war weder zeit- noch bedarfsgerecht. Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1.7.1987 hatten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet, den vollendeten Binnenmarkt bis 1992 schrittweise zu verwirklichen. Wenngleich dieses Datum keinen rechtlich bindenden Charakter hatte, so wurde damit doch zumindest eine psychologische Wendemarke definiert, die auch dem VDFI vor Augen führte, dass sich die Industrie auf die neue Situation vorbereiten sollte. Über diese Vorbereitungen wurde anlässlich einer außerordentlichen Mitgliederversammlung am **11. April 1989** ausführlich diskutiert.

Zur Erhaltung der historisch gewachsenen Kompetenz der deutschen Bettfedernindustrie in Europa und als Reaktion auf die wachsende politische Bedeutung des europäischen Binnenmarktes beschloss die Mitgliederversammlung des VDFI, dem EDFA beizutreten und sich dort an der Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsnorm zu beteiligen, zeitlich parallel zur nationalen Arbeit mit dem RAL. Auf der formalen Verbandsebene sollte der Dialog mit Industriefirmen der Bettfedern- und Bettwarenindustrie in Europa gesucht werden. Über eine Zusammenarbeit und spätere Mitgliedschaft im EDFA (der VDFI arbeitete seit 1990 im EDFA mit) sollte eine neue, markt- und zeitgerechte Kennzeichnungsvorschrift geschaffen werden.²⁰³

Die Vertreter der nationalen Abnehmerkreise und der Verbraucherverbände befürworteten das Vorhaben des VDFI, auf der europäischen Ebene aktiv zu werden und seine Arbeit entsprechend auszuweiten. Der Erarbeitung einer europäischen Vorschrift wurde Priorität eingeräumt. Die Handlungsorientierung und die Präfe-

²⁰³ VDFI, 1989: Mitgliederversammlung des VDFI am 11.4.1989 in Köln, Ergebnisvermerk: 5; Archiv VDFI.

renzen der Verbandsarbeit wurden geändert. Ein Zeitzeuge beschreibt die damalige Situation wie folgt:

Wir brauchen eine Kennzeichnungsvorschrift, die auch der Kunde versteht, der nicht zu einem Federnfachmann ausgebildet ist ... Hinzu kommt noch der europaweite Vertrieb von Versendern und großen Handelshäusern, die auch ins Ausland gegangen sind. Übersetzen Sie mal „Halbdaune“ als „halfdown“ (Lachen). Wer will darunter etwas verstehen? Unser Bestreben war ... eine Normung [zu schaffen], die Qualitätsstufen [vorsieht], die auch der Endverbraucher versteht, die er von Textil her gewohnt ist“ (Interview A1: Zeile 37-44).

Der VDFI begann offiziell damit, informelle Gespräche auf der nationalen und der europäischen Ebene zu führen, mit dem Ziel, einen europäischen Entscheidungsprozess zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm in Gang zu setzen. Der VDFI reagierte damit auf die geänderten Markterfordernisse und bezog in seine weitere Tätigkeit neben der nationalen auch die europäische Ebene ein.

Kurz darauf, am **21. April 1989**, reichte Italien bei der europäischen Normungsorganisation CEN einen formellen Antrag zur Gründung eines CEN TC zur Normung des Füllmaterials Daunen und Federn zur Verwendung in Fertigartikeln, den Antrag N 756, ein.

Als Reaktion darauf beendete der VDFI Mitte 1989 die formelle Zusammenarbeit mit dem nur auf der nationalen Ebene agierenden RAL, da die institutionelle Vorgabe zur Erstellung einer europäischen Kennzeichnungsregel nur eine Zusammenarbeit mit dem DIN erlaubte.

Mit Beginn der europäischen Arbeiten zum CEN-Antrag N 756 musste sich der VDFI in das institutionelle Netz eines europäischen Normungsverfahrens integrieren und mit dem DIN als nationaler Normungsorganisation zur Koordination der Meinungsbildung und der Normungsarbeiten auf nationaler Ebene zusammenarbeiten. Das DIN verfügte über die notwendige Legitimation und Infrastruktur, um den Akteuren der betroffenen Fach- und Verkehrskreise eine Teilnahme am europäischen Entscheidungsprozess zu ermöglichen. In der Vergangenheit hatte der VDFI bei seiner Arbeit mit dem RAL das Ziel verfolgt, eine Vorschrift zur Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, zur Verwendung in *Bettwaren* vorzunehmen. Der Antrag zur Eröffnung des Projekts N 756, das später durch das TC 222 mit Sekretariatsführung in Italien betreut wurde, hatte allerdings das Ziel, eine europäische Kennzeichnungsregel für „Füllungen, bestehend aus

Federn und Daunen, die *zum Füllen von Fertigartikeln, im Bereich von Bekleidung, Bettwaren und Zubehör* [bestimmt sind]²⁰⁴, zu erstellen.

Der CEN-Antrag 756 ging somit über den bisherigen Arbeitsbereich des VDFI hinaus, der in Zusammenarbeit mit dem RAL und den interessierten Fach- und Verkehrskreisen eine Vorschrift für Füllmaterial zur Verwendung in *Bettwaren* zu erarbeiten versuchte. Der europäische Antrag sah keine Eingrenzung des Geltungsbereichs der Kennzeichnungsnorm auf „Bettwaren“ vor. Der VDFI musste jetzt nicht nur seinen Handlungsschwerpunkt von der nationalen auf die europäische Ebene verlagern, sondern ebenfalls seinen Arbeitsschwerpunkt „Bettwaren“ aus dem Eigeninteresse der Sicherung des Fortbestands und des Wachstums der Organisationen heraus erweitern, um die institutionellen Voraussetzungen zur Zusammenarbeit mit dem nationalen Normungsinstitut für das Projekt N 756 zu erfüllen.

Eingebettet in die institutionellen Strukturen eines Normungsverfahrens, beteiligte sich der VDFI im Auftrag seiner Mitglieder einerseits am formellen Entscheidungsprozess auf der nationalen Ebene im deutschen Spiegelausschuss und andererseits am Meinungsaustausch auf der europäischen Ebene im EDFA und im TC 222, der WG 1 und der Ad-hoc-Gruppe 4.

Auf der innerverbandlichen Ebene beschäftigte er sich mit der Informations- und Abstimmungsarbeit. Ferner stand er auf der nationalen, informellen Ebene für den Informationsaustausch mit Fach- und Verkehrskreisen des Handels und der Verbraucher zur Verfügung.

Maßgebender Akteur: VDFI

Ebene der Tätigkeit: Der VDFI arbeitete auf der nationalen Ebene formell mit dem RAL und später dem DIN (über seine Mitarbeit im nationalen Spiegelausschuss TEX CEN FE) als auch – über seine Mitgliedschaft im EDFA und seine Mitarbeit in den europäischen Normungsgremien des TC 222 – auf der europäischen Ebene mit. Auf der nationalen, internen Ebene koordinierte er den formellen Entscheidungsprozess innerhalb des Verbandes. Auf der informellen, nationalen Ebene war er in Informations- und Abstimmungsprozesse mit den Fach- und Verkehrskreisen eingebunden.

Interaktionsmodus: Verhandlung mit dem Ziel einer Einigung im Konsens

²⁰⁴ CEN, 1989: 1989 Antrag N 756, eingereicht durch die UNI am 21.4.1989, Brief, Archiv VDFI.

1981 wurde Assopiuma gegründet, ein Verband mit Sitz in Mailand, in dem überwiegend Unternehmen der Bettwarenindustrie organisiert sind, die fertig bearbeitete Federn und Daunen beziehen und diese zur Herstellung von Fertigartikeln (z.B. Jacken, Mäntel, Polster, Bettwaren) in vorkonfektionierte Hüllen verfüllen. Zu einem geringen Teil arbeiten dort außerdem Firmen der Bettfedernindustrie mit, die über eine vollstufige Bettfedernbearbeitung und Vorrichtungen zur Herstellung von Fertigartikeln verfügen. Assopiuma beschäftigte sich vom Zeitpunkt seiner Gründung bis Anfang 1989 mit der Erarbeitung von nationalen, nur für den italienischen Markt gültigen (UNI-)Prüfnormen für fertig bearbeitete Federn und Daunen; bis 1989 konnten 12 verschiedene, nur national gültige Prüfnormen fertig gestellt werden.²⁰⁵ Die Normen wurden zwischen September 1987 und Mai 1988 als nationale UNI-Normen veröffentlicht. Außerdem beabsichtigte der Verband zusammen mit der nationalen italienischen Normungsorganisation UNI eine Norm zur Festlegung des Fachglossars „Federn und Daunen“ fertig zu stellen und zu veröffentlichen. Bis April 1989 wurde dieses Ziel zwar nicht erreicht; es konnte jedoch eine erste Entwurfsfassung erstellt werden.

Außerdem war vorgesehen, eine nationale (UNI-)Kennzeichnungsnorm bzw. einen Normentwurf zur Regelung der Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen zur Verwendung in allen Artikeln, zu erarbeiten. Auch dieses Vorhaben konnte bis April 1989 nicht beendet werden. Assopiuma wurde zum damaligen Zeitpunkt auf der nationalen Ebene mit einer (nationalen) Gesetzesinitiative der italienischen Regierung zur Regelung des Kennzeichnungswesens von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, konfrontiert. Das geplante italienische Gesetz hätte verbindliche Bestimmungen zur Kennzeichnung dieser Füllungen, gültig für den italienischen Markt, beinhaltet. Wäre es zur Verabschiedung dieses Gesetzes gekommen, so wäre Italien neben den Niederlanden das zweite europäische Land gewesen, das über eine gesetzliche Regelung zur Kennzeichnung der Zusammensetzung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, verfügt hätte.

²⁰⁵ CEN, 1989: Anlage 3 des Formblatts A zum Projekt mit dem durch den Antragsteller UNI vorgeschlagenen Titel: „Feather materials for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting“, Schreiben des technischen Direktors des CEN an das DIN vom 21.4.1989, Brief, Archiv VDFI.

Als einziges europäisches Land besaß Italien allerdings damals schon eine gesetzlich definierte Anforderung an den hygienischen Zustand von Federn und Daunen, die in Fertigprodukte verfüllt werden.

Ebene der Tätigkeit von Assopiuma: national

Interaktionsmodus zur Erarbeitung der nationalen Prüfnormen: Konsensverhandlung. Interaktionsmodus zur Regelung der Kennzeichnung: hierarchische Vorgabe in Form einer Gesetzesvorlage

Die Interessen und Arbeitsgebiete des italienischen Verbandes Assopiuma unterschieden sich von denen des auf federn- und daunengefüllte Bettwaren spezialisierten VDFI grundlegend. Assopiuma arbeitete seit seiner Gründung auf dem Sektor der verschiedensten Füllmaterialien für Bettwaren, Bekleidung sowie Polstermöbel und hatte damit bereits auf der nationalen Ebene eine größere Bandbreite von Interessen zu berücksichtigen, verglichen mit dem VDFI. Die dargestellten Unterschiede der Interessensorientierungen dieser beiden nationalen Akteure und ihre damit zusammenhängenden handlungsleitenden Präferenzen haben sich auf den Entscheidungsprozess zur Erarbeitung der späteren EN 12934 nachhaltig ausgewirkt.

Der **1985** von 9 *Bettfedernfabriken* aus 7 europäischen Staaten gegründete **EDFA** beschäftigte sich u.a. mit dem Aufbau einer Qualitätssicherung auf europäischer Ebene auf Basis eines Verbandszeichens zur Markierung von *federn- und daunengefüllten Bettwaren*. Diese Bemühungen kamen jedoch nur schleppend voran, da wichtige Grundlagen, wie z.B. einheitliche europäische Vorschriften und/oder Festlegungen zur Kennzeichnung dieser Füllungen, fehlten. In Europa existierte eine Vielzahl von verschiedenen Kennzeichnungs- und Prüfvorschriften, wodurch eine schlagkräftige Verbandsarbeit erschwert wurde.²⁰⁶ Um auf dem Gebiet der Qualitätssicherung erfolgreich arbeiten zu können, musste der EDFA eine gemeinsame Basis in Form einer einheitlichen europäischen Kennzeichnungsregel schaffen. Die EDFA-Mitgliederversammlung beschloss anlässlich ihrer Tagung am **14. April 1989** in Onzain, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich mit der Erarbeitung einer europäischen Norm zur Kennzeichnung der Füllungszusammenset-

²⁰⁶ Vgl. Schaubild 2 (1989) dieser Arbeit.

zung beschäftigen sollte, wobei – entsprechend dem Verbandszweck – nur der Verwendungsbereich der Bettwaren im Vordergrund stand:

„Um zu vermeiden, dass ab 1992 ein Bezeichnungswirrwarr von federn- und daunengefüllten Bettwaren auf dem europäischen Markt herrscht, wird sich eine eigens dafür eingesetzte Arbeitsgruppe mit dem Thema der Schaffung einer „Euro-Norm“ beschäftigen. Die Ausgestaltung der Norm ist während der nächsten Mitgliederversammlung [am 5. und 6.10.1989 in Amsterdam] zu besprechen.“²⁰⁷

Aus dem Eigeninteresse des EDFA heraus, zur Selbsterhaltung und Sicherung des Fortbestandes der Industrie wollte die Industriegruppe, die auf den Absatz von Bettwaren spezialisiert war, einheitliche Kennzeichnungsregeln erarbeiten. Europa sollte zu einer eigenen Identität kommen. Allerdings tat sich der Verband damit anfangs schwer, da er aus seinem elitären Selbstverständnis heraus nur Firmen als Mitglieder akzeptierte, die einen vollstufigen *Bettfedernindustriebetrieb* unterhielten und sich auf die Vermarktung von fertig bearbeitetem Füllmaterial konzentrierten bzw. über eine Weiterverarbeitung zu federn- und daunengefüllten Bettwaren verfügten. Der EDFA, dem damals nur Einzelmitglieder der Bettfedernindustrie aus Europa angehörten, verwendete ab diesem Zeitpunkt einen Großteil der zur Verfügung stehenden Ressourcen darauf, seinen Mitgliederkreis um nationale Verbände der Bettfedernindustrie mit oder ohne Fertigung von Bettwaren zu erweitern und auch Unternehmen der Zulieferindustrie als assoziierte Mitglieder aufzunehmen (Erweiterung seines formellen Verbandsnetzes). Darüber hinaus baute er außerhalb seines Mitgliederkreises ein informelles Netzwerk zu anderen Partnerindustrien (vor allem Unternehmen der Bettwarenindustrie, so auch zu Assopi-uma) auf, um auch deren Meinungen/Interessen/Vorstellungen zur Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsregel zu sammeln und zu verdichten. Dieser Meinungsaustausch mit Nichtmitgliedern erfolgte während verschiedener Treffen zwischen Vertretern interessierter Akteure, woraus sich schnell ein informeller Ausschuss entwickelte, der zu einer Kontinuität der beteiligten Personen (alle Repräsentanten der Industrie) führte, ohne aber den Status einer formalisierten Institution zu erreichen. Neben dem Informations- und Meinungsaustausch verfolgte dieses Gremium bereits unterschwellig das Ziel, einen möglichst breit angelegten Konsens über den Anwendungsbereich einer europäischen Kennzeichnungsnorm zu finden, die an die Stelle des existierenden Bezeichnungswirrwarrs treten sollte.

²⁰⁷ EDFA Mitgliederversammlung am 14.4.1989 in Onzain, Ergebnisvermerk: 7, Archiv EDFA.

Im Zuge dieser informellen Sitzungen kamen bereits die Problemkreise zum Vorschein, die eine schnelle, informelle Lösung erschwerten:

1. Mit Ausnahme von Assopiuma waren alle anderen Gesprächsteilnehmer an der Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsvorschrift interessiert, die sich primär an der Verwendung von Federn und Daunen zum Verfüllen in Bettwaren orientierte.
2. Durch bestehende inneritalienische Dissonanzen wurde die Kommunikation zwischen den Industriepartnern erschwert.
3. Eine Verlagerung des informellen Meinungsaustauschs auf die Ebene der EDFA-Mitglieder war nicht möglich, da der EDFA aus Satzungsgründen keine Mitglieder aus dem Kreis der Bettwarenindustrie akzeptieren konnte. Das erweckte bei Nichtmitgliedern den Eindruck der Desintegration, weshalb zusätzlich zu den unter 1 und 2 erwähnten Faktoren kein Meinungsaustausch im Sinne eines vertrauensvollen, konstruktiven Dialogs möglich war.

Der EDFA fokussierte seine Arbeiten zur Entwicklung einer Kennzeichnungsvorschrift damals einseitig auf die mögliche Verwendung des Füllgutes in den Bettwaren; alternative Verwendungsmöglichkeiten, z.B. in Polsterkissen, Schlafsäcken und Bekleidung, blieben weitgehend unberücksichtigt. Die Bettwaren standen im Fokus des Interesses, was durch den italienischen Verband Assopiuma kritisiert wurde. Dieses eingeschränkte Aktionsfeld des EDFA begünstigte auch seine selektive Wahrnehmung einzelner italienischer Interessen zu Beginn des Prozesses. Italien war im EDFA durch ein Einzelmitglied, einen traditionellen *Bettfedern*-Industriebetrieb, vertreten. Dieser Betrieb arbeitete allerdings im nationalen italienischen Verband Assopiuma nicht mit. Für Mitglieder von Assopiuma, einem Verband von Firmen der italienischen *Bettwaren*industrie, wiederum war eine Mitgliedschaft im EDFA damals nicht möglich. Die EDFA-Satzung erlaubte zu dieser Zeit nur eine Mitgliedschaft von Bettfedernfabriken, nicht aber von Unternehmen, die fertig bearbeitete Bettfedern und Daunen von den Bettfedernfabriken bezogen und z.B. zu Bettwaren weiterverarbeiteten. Von der formellen Arbeit des EDFA waren die Unternehmen der *Bettwaren*industrie ausgeschlossen. Zur Schaffung einer europäischen Kennzeichnungsvorschrift allerdings waren der EDFA und seine Mitglieder auch auf die Mitarbeit dieser Industriekreise angewiesen; sie wurden deshalb auf der informellen Ebene in die Abstimmungsarbeit einbezogen.

Über diese beiden Faktoren, die durch die inneritalienischen Dissonanzen (zwischen Betrieben der Bettfedernindustrie und Betrieben der Bettwarenindustrie) begünstigt wurden, geriet die EDFA-Arbeit zur europäischen Kennzeichnungsnorm in eine Verflechtungsfalle, die durch den EDFA nicht aufgelöst werden konnte, er war in seinem institutionellen Gefüge, der Satzung, gefangen und nicht in der Lage, sich selbst daraus zu befreien. Zwar traf die EDFA-Mitgliederversammlung am **5. und 6. Oktober 1989** in Amsterdam die notwendigen Vorkehrungen, um nicht nur Einzelfirmen der *Bettfedernindustrie* die Mitgliedschaft zu ermöglichen, sondern auch deren (nationalen) Verbänden. Allerdings eröffnete sich dadurch für die *Bettwarenindustrie* (industrielle Herstellung von Bettwaren und anderen Fertigartikeln ohne eine vollstufige Bearbeitung des Rohmaterials) immer noch nicht die Möglichkeit, als Mitglied im EDFA aufgenommen zu werden. EDFA hielt den Kontakt zur *Bettwarenindustrie* (u.a. Assopiuma) weiterhin über die Organisation informeller Gesprächskreise aufrecht, beschränkte seine Arbeit zur Kennzeichnung jedoch einseitig auf Bettwaren, beides Punkte, die aus der Sicht des italienischen Verbandes Assopiuma nicht befriedigend waren. Der italienische Verband Assopiuma wurde auf der nationalen Ebene mit dem Plan des italienischen Gesetzgebers, ein nationales Gesetz zur Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen für Fertigartikel aller Art, zu erlassen, konfrontiert, zu einer Zeit, zu der eine europäische Lösung als notwendig erachtet wurde. Unter den gegebenen Bedingungen war allerdings der EDFA als Partner für das Anliegen Assopiumas ungeeignet. Auch Assopiuma befand sich in einer Verflechtungsfalle, aus der er sich mit den bisher verfügbaren Instrumentarien nicht befreien konnte. Unter Rückgriff auf die institutionellen Strukturen der europäischen Normung lancierte er über die italienische Normungsorganisation UNI den CEN-Antrag N 756, die nationale (italienische) Verflechtungsfalle konnte durch das Agenda Setting des Assopiuma aufgelöst werden.

Maßgebender Akteur auf der informellen, europäischen Ebene zu Gesprächen über eine europäische Kennzeichnungsnorm: EDFA

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Ebene der Tätigkeit: europäisch

Maßgebender Akteur zur Auflösung der nationalen, italienischen Verflechtungsfalle: Assopiuma

Interaktionsmodus: Nutzung des Moments des Agendasettings

1.9.8.9: BEGINN DES NORMUNGSPROZESSES (Analyse)

Um eine europäische Kennzeichnungsvorschrift in Form einer Deklarationsnorm zu erarbeiten, die auf Füllungen für alle Fertigartikel, gefüllt mit Daunen und Federn, angewendet wird, stellte die italienische Normungsorganisation UNI im Auftrag des nationalen Verbandes Assopiuma am **21. April 1989** den Normungsantrag N 756 beim CEN in Brüssel mit dem Titel:

“Feather materials for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting“.

Der Zweck dieses Projekts wurde angegeben mit:

“Drafting of Europeans Standards for feather materials for filling for what concerns: terminology, sampling; determination of the qualitative and quantitative composition, filling up power.”²⁰⁸

Die Begründung lautete:

“Standardization in this sector is necessary as there is nothing either at European level nor at international one; harmonization of test methods has the scope to dispose of specifications able to remove misunderstandings and contestations in trade and to inform and protect consumer.

Harmonisation should advantage both the European manufactures and the users according to the principle of Free European Market”.²⁰⁹

Mit dieser Maßnahme sollte nicht nur eine einheitliche, für Europa gültige Vorschrift für alle Fertigartikel, gefüllt mit Daunen und Federn, erstellt werden, sondern außerdem der italienische Gesetzgeber zufrieden gestellt werden, der eine gesetzliche Regelung der Kennzeichnungspraxis bei derartigen Füllungen anstrebte.

Maßgebender Akteur: Assopiuma

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Nutzung des Moments des Agendasettings

Der italienische Antrag konzentrierte sich auf die Normung des Füllmaterials Federn und Daunen zur Verwendung in allen Artikeln. Eine Normung von Fertigartikeln, die mit Federn und Daunen gefüllt wurden, wie z.B. Zudecken, Kissen und

²⁰⁸ CEN, 1989: CEN Form A - Proposal for a new project N. 756, eingereicht durch die UNI am 21.4.1989, Archiv VDFI.

²⁰⁹ Ebenda.

Schlafsäcke, wurde nicht beantragt, sie wurde auch nicht angestrebt. Die drei Hauptakteure Assopiuma, VDFI und EDFA arbeiteten bis zu diesem Zeitpunkt zeitlich parallel an Regelwerken, deren Ziel und Anwendungsbereich sich nur teilweise überlappten: EDFA auf der europäischen Ebene, Assopiuma und VDFI auf der nationalen Ebene.

Mit dem Antrag Assopiumas, das europäische Normungsverfahren in Gang zu setzen und es darüber hinaus auch federführend zu betreuen, wurden die Pläne des EDFA, die Federführung zur Erarbeitung einer europäischen Kennzeichnungsnorm aus dem Blickwinkel des Verwendungsbereichs der Bettwaren zu übernehmen, durchkreuzt. Gleiches galt auch für die Pläne des VDFI, eine auf den nationalen deutschen Markt zugeschnittene Kennzeichnungsregel für Bettwaren unter Berücksichtigung traditioneller Usancen etwas zu überarbeiten und auf die europäische Ebene zu hieven. Assopiuma setzte der europäischen Arbeit des EDFA das Normungsverfahren entgegen, um eine einseitige Orientierung der Kennzeichnungsvorschrift am Verwendungsbereich der Bettwaren zu vermeiden. Mit diesem formellen Normungsantrag konnte auch das nationale (italienische) Gesetzgebungsverfahren unterbrochen bzw. auf die europäische Ebene verlagert werden.

Als unmittelbare Reaktion auf den CEN-Antrag N 756 erklärte der VDFI in einer Stellungnahme an das DIN vom **14. Juli 1989**, dass er das Projekt zur Normung des Füllmaterials Federn und Daunen unterstützte, und machte das DIN darauf aufmerksam, dass bereits an einer neuen Kennzeichnungsvorschrift gearbeitet werde, zu deren Aufbau eine

„... Dreiteilung:

- Normung der Bearbeitung des Füllmaterials Federn und Daunen,
- Normung der Bezeichnung des Füllmaterials Federn und Daunen,
- Normung der Füllkraft“²¹⁰

vorgeschlagen worden sei.

Außerdem sollten geeignete Prüfmethode entwickelt werden, auch hierfür habe der VDFI bereits Grundlagenarbeit geleistet. Der VDFI bekräftigte seine Bereitschaft zur Mitarbeit an diesem Projekt und bat das DIN, die Betreuung dieses neuen Normungsprojektes CEN N 756 zu übernehmen und deshalb das Sekreta-

²¹⁰ VDFI, 1989: Schreiben des VDFI an das DIN vom 14.7.1989, Archiv VDFI.

riat zu beantragen. Der Titel des DIN-Antrags vom **26. Juli 1989** an das CEN lautete:

„Standardization of all kinds of bedding, filled with feathers and down, e.g. quilts, pillows etc., concerning their definition, processing and testing.“²¹¹

Dieser Antrag verfolgte das Ziel, die durch das Projekt CEN N 756 angestoßenen Arbeiten um die Normung der Bettwaren, das Hauptinteressensgebiet des VDFI, zu ergänzen. Der Zweck des Antrags wird beschrieben mit:

„Schaffung einer europäischen Norm auf dem Gebiet der federn- und daunengefüllten Bettwaren, die im Wesentlichen die Punkte:

- quantitative und qualitative Angaben zur Füllung (Zusammensetzung, Füllgewicht)
- quantitative und qualitative Angaben zur Hülle (verwendetes Gewebe, Zusammensetzung des Gewebes, Art der Verarbeitung)
- quantitative und qualitative Angaben zum Bettstück als Ganzes (Angaben zu Maßen und Gewichten etc.),

umfasst.“²¹²

In der Begründung des Antrags wird ausgeführt:

„Diese Normung ist notwendig, da weder international noch auf europäischer Ebene für federn- und daunengefüllte Bettwaren eine einheitliche Verarbeitungs-, Bezeichnungs- und Prüfnorm existiert ... Innerhalb Europas existieren verschiedene Bezeichnungsvorschriften, die in eine umfassende Norm eingearbeitet werden sollen. Der Verbraucher hat nach Fertigstellung dieser Norm die Möglichkeit, objektive Vergleiche aufgrund dieser ... Basis vorzunehmen. Im Sinne des Verbraucherschutzes werden somit Möglichkeiten zur objektiven Qualitätsbeurteilung, zur Beurteilung des Gebrauchsnutzens von federn- und daunengefüllten Bettwaren gegeben.“²¹³

Dem CEN gegenüber wird dieser Ergänzungsantrag des DIN als Reaktion auf das Projekt CEN N 756 gerechtfertigt mit der Anmerkung:

„... In general we agree with the proposal CEN N 756 submitted by UNI, however, we would like to make some additions as follows:

We regard it to be necessary in any case not only to standardize 'Feather and down as a bedding system' as a subject for European standardization in this as stated in our proposal.

In comparison with CEN N 756, our proposal therefore contains essential additions and a more extended scope ...“²¹⁴

Maßgebender Akteur: VDFI

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Nutzung des Moments des Agendasettings

Nachdem die UNI und das DIN formelle Normungsverfahren beantragten, wurde durch das CEN die Meinungsumfrage innerhalb seiner Mitglieder (EU- und EFTA-

²¹¹ DIN, 1989: Proposal for a new project Antrag N 784, eingereicht durch das DIN am 26.7.1989, Archiv VDFI.

²¹² Ebenda

²¹³ Ebenda

²¹⁴ Ebenda

Länder) vorbereitet. Während dieser Zeit bemühte sich der EDFA weiterhin darum, auf der informellen Ebene zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern einen Meinungsaustausch über die Ausgestaltung einer europäischen Kennzeichnungsnorm fortzuführen. Der **EDFA** wollte den Gesprächsfaden mit Assopiuma nicht abreißen lassen und organisierte am **5. September 1989** einen **1.** informellen Meinungsaustausch unter österreichischer EDFA-Präsidentschaft (1986-1989) zwischen den Hauptakteuren des europäischen Normungsprozesses, Assopiuma, EDFA und VDFI, in **Zürich**. Während dieser Sitzung sollten die bereits sichtbar gewordenen Diskrepanzen über Ziel und Aufgabenbereich der Kennzeichnungsnorm zwischen den Akteuren ausgeräumt werden, um noch vor der Gründungssitzung des TC 222 einen Grundkonsens zu erzielen, über dessen operative Umsetzung auf der formellen Normungsebene weiterverhandelt werden sollte. Des Weiteren wollte sich der EDFA Assopiuma gegenüber offen zeigen für einen weiteren Meinungsaustausch, wenn auch nur auf informeller Ebene, da Assopiuma zum damaligen Zeitpunkt noch nicht als Mitglied in den EDFA voll integriert werden konnte.

Aufgrund existierender inneritalienischer Dissonanzen zwischen den Unternehmen der Bettfedern- und denen der Bettwaren-, Bekleidungs- und Polstermöbelindustrie (die auch zu Dissonanzen im informellen Netz mit dem EDFA führten) waren die italienischen Firmen in unterschiedlichen Verbänden organisiert. Eine italienische Bettfedernfabrik arbeitete im EDFA mit, aber nicht in Assopiuma, andere italienische Unternehmen der Bettfedern- und Bettwarenindustrie waren im Assopiuma organisiert und nicht im EDFA. Der EDFA konnte den Assopiuma, der als Verband von Unternehmen der *Bettwarenindustrie* arbeitete, nicht als Mitglied aufnehmen, ohne seine Satzung verändern zu müssen. Eine solche Satzungsänderung hätte jedoch eine innerverbandliche Krise heraufbeschworen, denn das im EDFA organisierte italienische Mitglied hatte vorsorglich bereits sein Veto gegen eine solche mögliche Maßnahme angekündigt. Somit musste der EDFA den Kreis seiner Mitglieder satzungsgemäß auf die *Bettfedernindustrie* konzentrieren, wodurch eine selektive Wahrnehmung der italienischen Interessen gefördert wurde. Um die innerverbandliche Krise zu vermeiden und dennoch die Kontakte zu dem Hauptakteur des europäischen Normungsverfahrens, Assopiuma, zu halten, wurde versucht, eine Konsenslösung über die Grundlagen der Kennzeichnungsnorm auf der informellen Ebene zu finden.

Ein weiterer Tagesordnungspunkt, der während dieser informellen Sitzung besprochen wurde, war der italienische Antrag zur Betreuung dieses Projekts durch die italienische Normungsorganisation UNI. Wegen der gesamteuropäischen Bedeutung dieses Projekts hatten sich VDFI und auch EDFA in der Pflicht gesehen, die Betreuung dieses Projekts in Kooperation mit dem DIN zu übernehmen. Es sollte ausgelotet werden, ob eine Änderung der Präferenzen des Antragstellers Assopiuma zur Sekretariatsführung des Normungsprojekts herbeigeführt werden könnte.

Desinformationen über die Zusammenhänge und Gründe der inneritalienischen Dissonanzen, über die nationalen Ausgangspositionen der beteiligten Akteure und deren Präferenzen, mangelnde Kenntnisse über die institutionellen Strukturen und den formellen Ablauf von Normungsverfahren, über die Kompetenzen der Gesprächspartner sowie deren Außenbeziehungen und Sprachschwierigkeiten führten dazu, dass dieses erste Treffen in Zürich zu zusätzlichen Irritationen auf beiden Seiten führte; um allerdings einem weiteren Aufbau von Dissonanzen vorzubeugen, kamen die Gesprächsteilnehmer darin überein, dass der informelle Meinungsaustausch weiterhin gepflegt werden sollte. Der informelle Züricher Diskussionskreis sollte weiter zusammenarbeiten, damit sich die Hauptakteure Assopiuma, EDFA und VDFI auf dieser informellen Ebene über die Ausarbeitung einer Kennzeichnungsnorm austauschen konnten. Eine mögliche Konsenslösung sollte später auf die formelle Normungsebene zur weiteren Beschlussfassung überführt werden. Außerdem wurde darüber diskutiert, ob das formelle Normungssekretariat durch das DIN anstelle der UNI geführt werden sollte.

Die Vertreter Assopiumas bekundeten zwar ihre Bereitschaft, in diesem informellen Arbeitskreis weiterhin mitzuarbeiten; an ihrem Antrag, die Sekretariatsführung für das Projekt N 756 der UNI zu übertragen, wurde jedoch unverändert festgehalten. Unter Rückgriff auf die institutionellen Regeln des Normungsverfahrens sollte damit sichergestellt werden, dass eine Vorschrift zustande kam, die dem Blickwinkel einer Verwendung des Füllmaterials in allen Artikeln Rechnung trug.²¹⁵ Die Vertreter von Assopiuma legitimierten ihren CEN-Antrag mit der Sachkenntnis und der Vorarbeit, die bereits in Zusammenarbeit zwischen dem Verband und Partnern

²¹⁵ EDFA, 1989: Besprechung zwischen Beteiligten des europäischen Normungsverfahrens am 5.9.1989 in Zürich, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

aus der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie der Polstermöbelindustrie und Vertretern von nationalen Ministerien geleistet wurde. Außerdem seien alle formellen Grundlagen zur Übernahme dieses europäischen Projekts gegeben.

Die Chancen, dass das CEN dieses Projekt dem DIN und nicht der UNI zusprechen würde, seien gering:

„Besides the time priority of UNI's request, it is to be kept in mind that the criteria of attribution of CEN Secretariats' are based on the principle to favour the Country that ... holds a minor number of Secretariats. ... DIN holds about 60% of all the CEN Secretariats.“²¹⁶

Bei der Frage der Sekretariatsvergabe war Assopiuma zu keinerlei Zugeständnissen bereit, denn es galt sicherzustellen, dass die Vorstellungen/Vorgaben des italienischen Gesetzgebers in die europäische Vorschrift einfließen. Außerdem waren die institutionellen Rahmenbedingungen sehr günstig, dass dem Wunsch der italienischen Antragsteller auch entsprochen wurden. Über die Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm konnte aus Zeitgründen nicht mehr gesprochen werden, dies sollte während einer weiteren Sitzung nachgeholt werden.

Zur Vorbereitung des Meinungsaustauschs über die künftige Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm wurde dem EDFA der Entwurf der nationalen, für Italien ausgearbeiteten gesetzlichen Regelung für die „Etikettierung von Zusammensetzungen von Federn und Daunen für Füllungen“ in der Fassung von 1989 zur Kenntnisnahme übergeben. Dieser Gesetzentwurf enthielt keine Einschränkungen des Verwendungsbereichs von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, in Bettwaren.²¹⁷ Bei Durchsicht dieses Gesetzentwurfs wurde klar, dass keine Handlungsoption für Assopiuma existierte, eine Norm zu erarbeiten, die sich nur auf Füllmaterialien beschränkte, die in Bettwaren Verwendung finden. Die normativen Rollenerwartungen, die an Assopiuma gestellt wurden, ließen eine solche Eingrenzung nicht zu.

Zur damaligen Zeit galt auch in den Niederlanden eine gesetzliche Regelung zur Kennzeichnung der Zusammensetzung bei Federn- und Daunenfüllungen, unab-

²¹⁶ EDFA, 1989: Besprechung zwischen Beteiligten des europäischen Normungsverfahrens am 5.9.1989 in Zürich, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

²¹⁷ EDFA, 1989: Notiz des EDFA vom 5.9.1989 über den am 5.9.1989 in Zürich übergebenen Entwurf des geplanten italienischen Gesetzes zur Etikettierung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, Aktenvermerk, Archiv EDFA.

hängig von den Verwendungsbereichen. Eine Beschränkung auf den Einsatzzweck „Bettwaren“ gab es auch dort nicht.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Sinne der positiven Koordination (Kombination von distributivem Bargaining und Problemlösen)

Die Chancen, dass das CEN dem DIN das Sekretariat zur Betreuung der Projekte N 756 und N 784 übertragen würde, waren gering, weshalb der EDFA schließlich die Empfehlung gab, dass der UNI-Antrag CEN N 756 und der DIN-Ergänzungsantrag CEN N 784 durch ein Sekretariat, geleitet durch die UNI, bearbeitet werden sollten. Die betroffenen Verbände sollten auf der informellen europäischen Ebene zusammenarbeiten und weiterhin ihre personellen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung stellen, um die begonnene Arbeit voranzutreiben.²¹⁸

Im **Oktober 1989** organisierte **EDFA** in Amsterdam ein **2.** informelles Treffen zwischen den Hauptakteuren Assopiuma, VDFI und EDFA; es stand unter der Leitung des neuen niederländischen EDFA-Präsidenten (1989-1993). Das italienische EDFA-Mitglied, das nur im EDFA, aber nicht in Assopiuma mitarbeitete, nahm an dieser Besprechung nicht teil.

Das Treffen diente einer vertieften Diskussion der Grundlagen einer europäischen Kennzeichnungsnorm. Ein erster, bereits im September 1989 vorbereiteter Diskussionsentwurf einer europäischen Kennzeichnungsnorm wurde besprochen. Diese informelle Fassung der Kennzeichnungsnorm hatte den Titel: „Feather material for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting“.²¹⁹ Insoweit hatte der EDFA bereits die Wünsche Assopiumas auf der informellen Ebene antizipiert und der aktuellen Situation angepasst, obgleich er damit bei einer Reihe seiner Mitglieder bereits auf Kritik gestoßen war, denn eine Ausweitung des Aufgabenbereichs der Kennzeichnungsnorm berge die Gefahr, dass gefordert werden könnte, auch die Mitgliederbasis des Verbandes entsprechend auszuweiten und die Satzung ändern zu müssen. Diese Kritik wurde dadurch ausgeräumt, dass der EDFA die Ausweitung des Arbeitsgebiets nur auf der informel-

²¹⁸ EDFA, 1989: EDFA Mitgliederversammlung 5 und 6. Oktober 1989 in Amsterdam, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

²¹⁹ EDFA, 1989: EDFA-Entwurf zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm, entworfen als Diskussionsvorlage zur Sitzung in Zürich am 5.9.1989, Diskussionsvorlage, Archiv EDFA.

len Ebene vornahm und somit keine Änderung der Verbandsstatuten notwendig wurde.

Maßgebende Akteure: EDFA, Assopiuma, VDFI

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Nach Beendigung dieses Treffens fand am **5. und 6. Oktober 1989** in **Amsterdam** eine **EDFA-Mitgliederversammlung** statt.

Es nahmen Repräsentanten aus Italien, Deutschland, der Schweiz, den Niederlanden, Dänemark, Frankreich, Österreich und Finnland teil. Die unter österreichischer EDFA-Präsidentschaft vorbereitete Satzungsänderung, wonach künftig die nationalen Verbände der *Bettfedernindustrie* als Mitglieder im EDFA mitarbeiten sollten – anstelle der bisher üblichen Einzelmitgliedschaften –, wurde einstimmig genehmigt. In denjenigen Ländern, in denen keine nationalen Verbände existierten, waren auch Einzelmitglieder zugelassen. Dieser Beschluss wurde einstimmig gefasst, um die Schlagkraft des EDFA als Vertretung der Branche zu erhöhen. Zur Sitzung lagen bereits Aufnahmeanträge nationaler Verbände vor, die durch den Vorstand positiv entschieden wurden. Aus dem damaligen elitären Selbstverständnis des EDFA heraus galten seine Präferenzen einer Ausweitung der Mitgliederbasis für die *Bettfedernindustrie* und nicht der Ausweitung der Basis um die *Bettwarenindustrie*. Die Erweiterung der Mitgliederstruktur auf nationale Verbände der *Bettwarenindustrie* war somit immer noch nicht möglich, was die Kommunikation mit der *Bettwarenindustrie*, insbesondere mit Assopiuma, erschwerte.

Während der Mitgliederversammlung wurde der Berichterstattung zur europäischen Normung im TC 222 breiter Raum eingeräumt; sie beschäftigte sich in einem Abriss sowohl mit den Verfahrensabläufen und der formellen Struktur des TC als auch mit dem aktuellen Sachstand in Bezug auf die Inhalte der geplanten Normungsprojekte. Den Präferenzen der Mitgliederstruktur folgend entwickelte der EDFA eine Vorlage einer Kennzeichnungsnorm, die sich an dem Verwendungsbereich der *Bettwaren* orientierte, und stimmte diese innerhalb seines Mitgliederkreises ab.²²⁰ Die Mitgliederversammlung beschäftigte sich ebenfalls ausführlich mit dem Beratungsergebnis des 2. informellen Treffens zwischen den Hauptakteuren

²²⁰ EDFA, 1989: EDFA Mitgliederversammlung am 5. und 6. Oktober 1989 in Amsterdam: 5, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

Assopiuma, EDFA und VDFI. Dem EDFA wurde das Mandat erteilt, seine bisherige Arbeit auf der informellen Ebene fortzuführen und den erstellten Entwurf einer europäischen Kennzeichnungsnorm in Bezug auf den Verwendungsbereich zu überarbeiten, um die anderen Verwendungsbereiche von Füllungen z.B. für Bekleidung und Schlafsäcke zu berücksichtigen. Dieser Entwurf sollte nach seiner Fertigstellung sowohl im Mitgliederkreis als auch auf der informellen Ebene zur Diskussion gestellt werden.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Sinne des Problemlösens zur Nutzenproduktion

Am **6. Oktober 1989** informierte das CEN/BT die nationalen Delegationen darüber, dass inzwischen 2 Anträge, der Antrag CEN N 756 „Feather materials for filling of manufactured articles in the field of clothing, bedding and fitting“ (Antragsteller Italien) und der Antrag CEN N 784 „Standardization of beddings, filled with feathers and down as a bedding system“ (Antragsteller Deutschland), vorlägen. Die CEN-Mitglieder wurden aufgefordert, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sie zur Mitarbeit bereit seien und ein CEN/TC „Federn und Daunen“ gegründet werden solle.²²¹

Die Umfrage ergab, dass die Länder Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Spanien, Schweden, Schweiz, Österreich und Großbritannien ihre aktive Mitarbeit an diesem Projekt zusicherten.

²²¹ CEN, 1989: BT N 1286 Note to decide on creation a new CEN TC on CEN N 756 and CEN N 784 vom 6.10.1989, Brief an die nationalen Normungsinstitute, Archiv VDFI.

Im **November 1989** wurde das TC 222 formell gegründet. Das CEN vergab das Sekretariat zur Betreuung dieses Projekts erwartungsgemäß an die italienische Normungsorganisation UNI, die mit Assopiuma zusammenarbeitete. Das DIN informierte den EDFA mit Schreiben vom 28.11.1989, dass das CEN BT mit Resolution N 1286 entschieden habe, das TC 222 „Feather and related Materials“ formell zu gründen:

„Having considered the two proposals CEN N 756 ... and CEN N 784 ..., the BT decides to create the new Technical Committee CEN/TC 222 with the following provisional title and scope:

Provisional title:

E: Feather and related materials

...

Provisional scope:

E: Drafting of European Standards for feather materials for filling relating to terminology, sampling; determination of the qualitative and quantitative composition, filling up power;

...

The Secretariat is allocated to UNI.

The BT requests CEN/TC 222 to provide a detailed programme of work with corresponding target dates in order inter alia to initiate the Standstill.²²²

Maßgebender Akteur: CEN

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: hierarchische Steuerung durch das CEN unter Rückgriff auf vorhandene Institutionen

Die Sekretariatsgründung war formell vollzogen, die erste formelle Sitzung des neuen TC 222 wurde für den 26. und 27. April 1990 anberaumt.

Im **Dezember 89** organisierte der **EDFA das dritte informelle Treffen in Mainz** zwischen den Hauptakteuren Assopiuma, EDFA und VDFI. Das italienische EDFA-Mitglied, das nicht im italienischen Verband Assopiuma mitarbeitete, nahm an dieser Sitzung nicht teil.

Der unter niederländischer EDFA-Präsidentschaft organisierte Meinungsaustausch verfolgte das Ziel, mit den Teilnehmern den durch den EDFA erstellten Entwurf einer Kennzeichnungsnorm zu diskutieren. Der Entwurfstext der Kennzeichnungsnorm wurde unter Berücksichtigung bisheriger, am Markt gängiger

²²² CEN, 1989: BT Resolution 294/1989 covering the setting up of CEN TC 222 “Feather and related materials”, Anlage eines Schreibens des DIN an den EDFA vom 28.11.1989, Archiv VDFI.

Usancen erstellt, berücksichtigte jedoch über die Bettwaren hinaus noch andere Verwendungsbereiche. Der Titel des Dokuments lautete:

„Normung von Federn und Daunen als Füllmaterial, zur Verwendung in Bettwaren, Schlafsäcken und sonstigen Fertigartikeln.“²²³

Dieser Vorschlag wurde an die Mitglieder und Nichtmitglieder zur Vorbereitung künftiger Besprechungen übermittelt.²²⁴

Die Gefahr, dass mit einer Erweiterung des Konsenskreises das Akteursnetz um sehr große, global agierende Unternehmen mit nur temporärem Interesse an Federn und Daunen erweitert werden müsste und die später Hauptbetroffene der europäischen Kennzeichnungsnorm, die Bettfedernindustrie, zu einem relativ bedeutungslosen Akteur herabgestuft werden könnte, wurde durch das formelle Normungsverfahren, das eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen Interessenkreise vornehmen muss, neutralisiert.

Assopiuma informierte den EDFA darüber, dass er sich dafür einsetzen werde, dass Titel und Anwendungsbereich der Kennzeichnungsnorm so allgemein wie möglich abgefasst würden. Nur durch einen möglichst allgemein gehaltenen Titel und Anwendungsbereich der Norm könne dem Druck, dem Assopiuma durch die nationale italienische Regierung ausgesetzt sei, begegnet werden.²²⁵

Maßgebende Akteure: EDFA, Assopiuma

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Sinne der positiven Koordination

Im **Februar 1990** organisierte der **EDFA** unter niederländischer EDFA-Präsidentschaft sein 4. informelles Treffen in **Zürich** zwischen EDFA-Vorstandsmitgliedern, dem VDFI und Assopiuma. Zweck dieser Sitzung war ein erneuter Meinungsaustausch über Titel, Geltungsbereich und Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm. Während der Sitzung wurde ein möglicher Titel der Kennzeichnungsnorm diskutiert mit:

„Normung von Federn und Daunen als Füllmaterial, zur Verwendung in Bettwaren und ähnlichem“.²²⁶

²²³ EDFA, 1989: EDFA-Entwurf zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm zur Sitzung in Zürich am 5.9.1989, Diskussionsvorlage, Archiv EDFA.

²²⁴ EDFA, 1989: Drittes informelles Treffen im Dezember 1989 in Mainz, Fax, Archiv EDFA.

²²⁵ EDFA, 1989: Sitzung der EDFA-Normenkommission am 12. und 13.12.1989 in Mainz: 4, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

²²⁶ EDFA, 1990: EDFA-Sitzung am 6.2.1990 in Zürich: 2, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

Eine gemeinsame Basis für die weitere Arbeit schien gefunden worden zu sein. Darüber hinaus einigte man sich darauf, dass der Anwendungsbereich nicht auf den Verwendungsbereich „Bettwaren“ beschränkt sein sollte. Allerdings wurde auf die explizite Erwähnung anderer Verwendungsbereiche wie z.B. Polstermöbel, Schlafsäcke und Bekleidung verzichtet.

Eine Kompromisslösung, die die Präferenzen beider Verbände berücksichtigte, schien gefunden; man betrachtete die Einigung über Titel und Anwendungsbereich als Basis zur Weiterentwicklung während des formellen Normungsverfahrens.

Maßgebende Akteure: EDFA, Assopiuma, VDFI

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Im **Februar 1990** konstituierte sich auf der formellen nationalen (deutschen) Ebene der **Spiegelausschuss** TEX CEN FE, um eine nationale Meinungsbildung zu erzielen und die Delegierten zur Mitarbeit im CEN TC 222 zu wählen. Es wurde die **1. Sitzung am 14. Februar 1990 in Köln** abgehalten.

„Ein Spiegelausschuss ist das nationale Gremium, das die Arbeiten eines europäischen Gremiums ... auf nationaler Ebene begleitet und die entsprechende Stimmabgabe vorbereitet. ... Die Mitarbeiter in den Spiegelausschüssen können ... von den interessierten Kreisen benannt werden ... von Instituten, Verbänden, Hochschulen, Verbraucherinstitutionen Wobei das DIN wieder darauf achtet, dass der entsprechende Ausschuss arbeitsfähig bleiben muss. Er sollte nicht mehr als 21 Mitarbeiter haben, damit man zu einer abgestimmten Meinung innerhalb einer vernünftigen Zeit kommt“ (Interview N1; Zeile 41-53).

„Aus dem Kreis der nationalen Delegierten im Spiegelausschuss werden dann die Delegierten für die europäischen Gremien benannt und mit bestimmten Aufgaben betraut. ... um eine optimale Begleitung der jeweiligen Arbeiten ... zu gewährleisten, sollte möglichst immer der gleiche Mitarbeiter des Spiegelausschusses innerhalb einer WG ... über einen längeren Zeitraum mitarbeiten“ (ebenda: 68-73).

An dieser Spiegelausschusssitzung TEX CEN FE nahmen die formell delegierten Vertreter der Fach- und Verkehrskreise teil. Das DIN hat die benannten Personen als Mitarbeiter bestätigt, denn sie waren durch die entsprechenden Verbände oder Firmen autorisiert (Interview N1; Zeile 63-68). Es waren Vertreter der Fach- und Verkehrskreise des Handels, der Prüfinstitute, der Bettwarenindustrie, der Bettfedernindustrie und der Verbraucherorganisationen anwesend.

Ziele dieser Sitzung waren neben einer Berichterstattung über die Vorgeschichte die Information über das formelle Normungsprocedere sowie die Wahl des Obmanns und der Delegierten. Darüber hinaus erfolgten ein Beschluss über die Fi-

finanzierung der Arbeit des Ausschusses und die Abstimmung über einen deutschen Standpunkt, der durch die Delegierten während der ersten Sitzung des TC 222 zu vertreten war.

Während dieser Sitzung des Spiegelausschusses wurde u.a. beschlossen, während der ersten Sitzung des TC 222 in Mailand zu beantragen, dass Titel und Anwendungsbereich des TC 222 wie folgt festzulegen seien:

„Herr ... schlägt vor, den von UNI unterbreiteten Vorschlag zu erweitern. Es ergeht folgender Beschluss:

Änderung des Titels in: Federn und Daunen als Füllmaterial sowie damit gefüllte Bettwaren

Änderung des Scope in: Erarbeitung von Normen hinsichtlich Bezeichnung, Klassifikation, Qualitätseigenschaften, Probenahme und Prüfmethoden von Federn und Daunen als Füllmaterial sowie damit gefüllte Bettwaren“ ²²⁷

Außerdem wurden die Delegierten benannt, die die deutschen Interessen während der ersten Sitzung des TC 222 vertreten sollten. Der Personenkreis wurde aufgrund seiner Kompetenz, seiner formellen und informellen Beziehungen innerhalb des Akteurs Spiegelausschuss sowie seiner Außenbeziehungen für diese Aufgabe gewählt. Den Delegierten, die aus dem Fach- und Verkehrskreis der Industrie stammten, wurde uneingeschränkte Handlungsvollmacht erteilt (ebenda).

Die nationalen Vertreter der Industrie und der Verbraucherorganisationen waren an einer Mitarbeit in diesem Ausschuss sehr interessiert, wie auch die Fach- und Verkehrskreise des Handels und die Verbrauchervertreter. Die Abnehmerkreise (Handel) konnten die Normungsarbeit sowohl direkt als auch indirekt beeinflussen. Über die Freistellung der Mitarbeiter der Handelskreise für die formelle Ausschussarbeit konnten Ziele/Ansichten/Meinungen frei artikuliert werden; die indirekte Einflussnahme erfolgte über die Abstimmung mit den Zulieferanten (der Industrie). Die direkte Mitarbeit in den Normungsgremien war für den Handel wichtig, um sicherzugehen, dass auch die Informationen in der Kennzeichnungsnorm verankert wurden, die für die Verkaufsgespräche benötigt wurden,

„... denn wir müssen das dem Kunden überbringen, und wir möchten nicht ... was ja oft vorgeworfen wird, [dass die Norm nur durch die Vertreter der Industrie entwickelt wird]. Die [Industrievertreter] haben teilweise eine Art Betriebsblindheit dort vor Ort und wir müssen das ja letztendlich dem Kunden überbringen, dass er es begreift, denn bei uns laufen die Fragen letztendlich auch auf“ (Interview X1; Zeile 54-58).

²²⁷ DIN, 1990: Gründungssitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 14. 2.1990 in Köln, TEX CEN FE 9-90: 4, Bericht, Archiv VDFI.

Die Fach- und Verkehrskreise des Spiegelausschusses stimmten dem Vorschlag zu, die Spezialisten/Experten der Industrie auf die europäische Ebene zu delegieren, um die Feinabstimmung vorzunehmen und die nationalen (deutschen) Interessen des Spiegelausschusses zu vertreten. Aufgrund der institutionellen Vorgaben der Informations- und Rückkopplungsmechanismen des Entscheidungsprozesses wurden die beteiligten Fach- und Verkehrskreise regelmäßig über die Arbeitsfortschritte auf der europäischen Ebene informiert. Bedenken, dass die gewählten deutschen Delegierten des Spiegelausschusses, deren Kompetenz und Handlungsressourcen sich aus ihrer Tätigkeit in der Industrie ableiteten, auf der nächsten Ebene Einzelinteressen und nicht die Meinung des deutschen Spiegelausschusses vertreten würden, bestanden nicht, denn die Einzelinteressen wurden durch den institutionellen Kontext der Konsensbildung neutralisiert (Interview X2; Zeile 181-187).

Kritische Stimmen aus dem Spiegelausschuss äußerten die Befürchtung, dass das gemeinsame Ziel zur Erarbeitung einer einheitlichen Kennzeichnungsvorschrift zerredet werden könnte und nur eine Lösung im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners zustande kommen könnte. Diese Befürchtung hat sich

„... wenn man sich das Gesamtwerk ansieht, [nicht bewahrheitet, denn die Norm geht] weit über den kleinsten gemeinsamen Nenner eindeutig hinaus“ (Interview X1; Zeile 195-196).

Maßgebende Akteure: deutscher Spiegelausschuss, VDFI

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **26. und 27. April 1990** fand die **erste** formelle **Sitzung** des neu gegründeten **CEN TC 222** in **Mailand** statt. Es nahmen die nach dem Prinzip der territorialen Repräsentation ausgewählten Delegierten der an der Mitarbeit interessierten EU- und EFTA-Länder Finnland, Italien, Deutschland, Frankreich, Schweiz, Österreich, Niederlande, Dänemark, Großbritannien, Mitglieder des EDFA sowie Repräsentanten der Europäischen Kommission und des CEN teil. In der ersten Sitzung sollten Titel und Scope des TC formuliert werden.

Unter dem Tagesordnungspunkt „Title and field of activity“ wurde durch den anwesenden Vertreter des Verbraucherschutzreferats der Europäischen Kommission das Interesse der Kommission an der Normung dargestellt:

„Mr ... underlined the interest of the Commission in the Standardization, summarizing all the community aspects and questions connected with the field of activity of CEN/TC.

While dealing with consumer's goods, EEC pays attention to the following aspects:

... Protection of consumer's interests through a right labelling of the quantitative (% down, feather...) and qualitative composition (original animal ...); labelling is to be put on the whole of products (bedding, fittings and clothing), filled with this materials.

As to labelling of the quali-quantitative composition of feather and down for filling, it is necessary to take into account (as a model) EEC Directive 71/307 and its relative modifications, which controls the labelling of the textile composition.

... Consumers' safety according to:

- hygienic-sanitary conditions of materials (feather and down) which are originated from animals and need sanitation, before coming to the market, in order to protect the consumer's health ...
- Free trade and removal of technical barriers to exchanges, due to national technical standards, which are often in contrast one with the other. ...

For these reasons the “ad hoc” steps (directives), proposed by the EEC Commission and dealing with labelling and hygienic-sanitary discipline, are to be taken.

The technical standards ... which would be elaborated by CEN/TC 222, would have to conform themselves to the principle of the “NOUVELLE APPROCHE EN MATIERE D’HARMONISATION TECHNIQUE ET DE NORMALISATION”; established by the Resolution of the COUNCIL dated 07.05.1985.

This explains the interest of the COMMISSION in the works under consideration, which should conform themselves as follows

- FIELD OF ACTIVITY; EXTENDED AND NEARLY COMPLETE, including both feather and down materials and any filled manufactured article;
- Referring, without any possible modification, to the EEC Directive (EEC 71/307 and following modifications), concerning the composition labelling of textiles, which cover any filled manufactured article.
- With regards to the composition labelling of filling, the conforming principle should be that of declaring the real content of feather and down, taking into consideration the possible tolerances; ...

The chairman thanked Mr ... for his exhaustive intervention and proposed to start the discussion again.²²⁸

Der Vertreter der Europäischen Kommission nutzte die erste Zusammenkunft des TC 222 um den anwesenden Delegierten einen ausführlichen Überblick über die Ziele zu geben, die die hierarchische Steuerung „Kommission“ mit diesem Projekt verfolgte. Die Ziele der Kommission stimmten mit den Präferenzen der deutschen Verbrauchervertreter und den Vorstellungen der nationalen italienischen Re-

²²⁸ CEN, 1990: First Meeting of CEN/TC 222 held on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN TC 222 N. 9: 3, Draft Report, Archiv VDFI.

gierung überein, was den Handlungsdruck auf die Delegierten erhöhte. An die Ausführungen des Delegierten der Europäischen Kommission schloss sich eine konfliktreiche Diskussion zwischen den Delegierten an, die unterschiedliche Vorstellungen über den Titel und den Aufgabenbereich des TC 222 äußerten. Trotz der durch die Kommission geäußerten Zielvorgaben der Normungsarbeit waren die Delegierten größtenteils nicht bereit, den Vorgaben der Kommission zu folgen. Es wurden Argumente vorgetragen, die gegen eine so umfassende und völlig neue, jenseits der bisher traditionell verankerten Kennzeichnungssysteme stehende Norm sprachen. Strittig war insbesondere, ob Kommission und TC-Sekretariat über die Sachkenntnis und die Legitimation verfügten, dem betroffenen Markt ein völlig neues System einer Kennzeichnungsnorm zu diktieren und den Hauptverwendungsbereich von Federn und Daunen, die Bettwaren (zunächst) auszuklamern:

„The German delegation asked to extend the title proposed by the Secretariat in order to include bedding items, as it was indicated in Form A CEN N. 784, drafted by DIN. The German delegation was against the Italian request to extend the field of activity to clothing and furniture (upholstered furniture) too by stating that the German consumer, as well as the ones from the other Northern-European countries, could identify feather and down as filling material for bedding items. ...”²²⁹

Die deutschen Delegierten hatten die Aufgabe, während der TC-Sitzung die formell gefassten Beschlüsse des Spiegelausschusses zu vertreten, die für den deutschen Markt den Bettwarenssektor als Hauptanwendungsbereich der Norm sahen. Obwohl den deutschen Delegierten im Laufe der Diskussion während der TC-Sitzung klar wurde, dass die durch den deutschen Spiegelausschuss formulierten Präferenzen auf der europäischen Ebene – zumindest während dieser Sitzung – nicht durchsetzbar waren, mussten sie die Erwartungen des deutschen Spiegelausschusses erfüllen und versuchen, den Verwendungsbereich der Bettwaren in den Fokus der Verhandlungen zu rücken.

Ohne eine Rückkopplung mit dem Spiegelausschuss waren die deutschen Vertreter des Spiegelausschusses nicht bereit, von dem Handlungsauftrag abzuweichen. Es herrschte auch Unsicherheit darüber, ob sie überhaupt dazu befugt gewesen waren, so weitreichenden Änderungen zuzustimmen. Da sie mit der Art und Weise der europäischen Normungsarbeit noch nicht so vertraut waren, stimmten sie den

²²⁹ CEN, 1990: First Meeting of CEN/TC 222 held on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN TC 222 N. 9: 2, Draft Report, Archiv VDFI.

Vorschlägen nicht zu, denn sie waren, teils aus Unsicherheit, teils aus Loyalität, nicht bereit, von ihrem vorgegebenen Handlungsauftrag abzuweichen. Sie nutzten die Sitzung, um Informationen über die Ziele der Kommission und des CEN zu erhalten und Zeit zu gewinnen für den notwendigen Meinungsaustausch auf der nationalen Ebene. Die Anwesenheit der Delegierten von CEN und Europäischer Kommission trug nach Aussage der kollektiven Akteure der Industrie zu einer konfliktreichen Sitzungsatmosphäre bei. Die Dissonanzen zwischen den Sitzungsteilnehmern wurden noch zusätzlich durch die kurzfristige terminliche Verlegung der Gründungssitzung des TC 222²³⁰ verstärkt, die ohne besondere Ankündigung und ohne Angabe von Gründen vorgenommen wurde. Die Gründungssitzung des TC 222 wurde kurzfristig vom 23. und 24. April 1990 auf den 26. und 27. April verschoben. Bei den Delegierten führte diese Änderung zu einem erheblichen Mehraufwand für Reiseplanungen, Umbuchung und die Vorbereitungen der Meinungsbildung. Eine seit einem Jahr für den 26. und 27. April 1990 geplante EDFAMitgliederversammlung musste verlegt und der neuen Terminlage angepasst werden, wodurch ein erheblicher organisatorischer Aufwand entstand.

Im Laufe der kontroversen Beratungen wurde klar, dass die Delegierten nicht zu dem angestrebten Konsens über Titel und Anwendungsbereich des TC 222 finden würden; es kristallisierte sich heraus, dass den Delegierten vor der Sitzung wohl zu wenig Informationen über das Ziel und den Zweck des italienischen Normungsauftrags vorlagen, dass die Rolle der Kommission und des CEN falsch eingeschätzt wurden, so dass die Beratungen ergebnislos abgebrochen werden mussten. Durch den Vertreter der europäischen Normungsorganisation CEN wurde deshalb der Vorschlag unterbreitet:

„Mr ..., considering that there were opposite positions and it was impossible to come to an agreement, proposed all the heads of delegations, the Chairman and the Secretariat to form a coordination group for achieving a general agreement during a meeting which could take place in Bruxelles at CEN, with the presence of a CEN/CS representative.“²³¹

²³⁰ DIN, 1990: Schreiben des DIN an die deutsche Delegation vom 13. März 1990, Brief, Archiv VDFI.

²³¹ CEN, 1990: First Meeting of CEN/TC 222 held on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN TC 222 N. 9: 6, Draft Report, Archiv VDFI.

Diesen Vorschlag lehnten sowohl der kollektive Akteur „deutscher Spiegelausschuss“ als auch andere teilnehmende Nationen ab. Der deutsche Gegenvorschlag lautete:

„On the contrary the German delegation proposed to call an informal meeting on the 16th May 1990 in Wiesbaden, in which just the Heads of delegation could take part. After discussing, it was decided to adopt the German proposal. Data and indications which would come out during the meeting in Wiesbaden, would then submitted to the TC during the 2nd meeting, in order to reach an agreement.

Mr ... invited to hold the 2nd meeting of CEN/TC 222 in Bruxelles, with the presence of a CEN/CS representative.“²³²

Die kollektiven Akteure nahmen die jährliche EDFA-Mitgliederversammlung, die am 16. Mai 1990 in Wiesbaden abgehalten wurde, zum Anlass, ohne Anwesenheit von korporativen Akteuren zu verhandeln. Da die Delegierten der kollektiven Akteure vielfach identisch waren mit den Repräsentanten der Mitgliedsländer innerhalb des EDFA, war der organisatorische Aufwand, den Sitzungsplan des EDFA um eine solche Konsensverhandlung zu ergänzen, relativ gering.²³³

Maßgebender Akteur: TC 222, deutscher Spiegelausschuss, EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Distributives Bargaining im Schatten der hierarchischen Steuerung durch Kommission und CEN

Am **16. Mai 1990** wurde die jährliche **EDFA-Mitgliederversammlung** in **Wiesbaden** abgehalten. Der EDFA hatte seine Mitgliederbasis inzwischen erheblich erweitert; bis zum Sitzungstermin waren 5 nationale Verbände der *Bettfedern*industrie beigetreten. Die Zahl der Mitglieder stieg stark an (von 9 Firmen in den ersten Jahren auf über 30). Eine Mitarbeit von Unternehmen der *Bettwaren*industrie war damals noch nicht möglich. Im EDFA waren Industriefirmen aus Deutschland, Dänemark, Italien, Frankreich, der Schweiz, den Niederlanden, Österreich und Finnland über die Verbände oder – wenn sie aus Ländern kamen, in denen keine nationalen Verbände existierten – als Einzelmitglied organisiert. Jedes Land war im Vorstand des Verbandes vertreten. Die EDFA-Vorstandsmitglieder arbeiteten ebenfalls als nationale Delegierte in den Gremien der europäischen Normung mit

²³² CEN, 1990: First Meeting of CEN/TC 222 held on April 26 and 27, 1990 in Milan, CEN TC 222 N. 9: 7, Draft Report, Archiv VDFI.

²³³ Ebenda und UNI, 1990: Mitteilung 2-8690120 vom 28.5.1990, Ergebnisbericht des „Informal Meeting“ held on May, 16, 1990 in Wiesbaden, Telefax, Archiv VDFI.

(Personalunion). Der EDFA-Vorstand setzte sich aus Vertretern der organisierten Länder zusammen, die durch die EDFA-Mitgliederversammlung in dieses Gremium gewählt worden waren. Die nationalen Delegierten hingegen, die in den europäischen Normungsgremien mitarbeiteten, mussten über die nationalen Normungsinstitute bzw. deren Spiegelausschüsse delegiert werden.²³⁴

Die EDFA-Mitgliederversammlung beschäftigte sich intensiv mit dem formalen Aufbau der europäischen Normungsarbeit, der Vollmachten und Weisungsbefugnissen von Kommission und CEN sowie den Vollmachten und Pflichten von nationalen Delegierten. Außerdem wurde über die Ergebnisse der ersten Sitzung des TC 222 beraten und die informelle Sitzung der Leiter der Delegationen, die im Anschluss an die Mitgliederversammlung stattfand, vorbereitet.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: formale Verhandlung im institutionellen Rahmen des EDFA

Im Anschluss an die Mitgliederversammlung organisierte der EDFA am **16. Mai 1990** die **informelle Sitzung der Leiter der nationalen Delegationen im TC 222**, die während der Gründungssitzung des TC 222 beschlossen worden war. Auch diese Sitzung wurde durch den niederländischen Präsidenten geführt. Ferner nahmen die Vertreter Italiens (neben Assopiuma auch der Vertreter einer italienischen Bettfedernfabrik, die nicht in Assopiuma, aber im EDFA mitarbeitete), Frankreichs, Deutschlands (VDFI) sowie der Schweiz und Österreichs teil.

Die Verhandlungen führten zu einem einstimmigen Konsens über den Titel des TC 222 mit dem Wortlaut:

Titel:

Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel sowie Fertigartikel, gefüllt mit Federn und Daunen.

Scope:

Erarbeitung von Normen für Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel, in Bezug auf:

- Terminologie und Definitionen
- Gebrauchsnutzen und Qualitätseigenschaften
- Musterziehung
- Prüfmethoden

²³⁴ EDFA, 1990: EDFA-Mitgliederversammlung am 16.5.1990 in Wiesbaden, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

Erarbeitung von Normen für Fertigartikel gefüllt mit Federn und Daunen, in Bezug auf:

- Bettwaren
- Polstermöbel
- Bekleidung²³⁵

Dieser Vorschlag wurde den Delegierten des TC 222 sowie den Vertretern von Kommission und CEN zugeleitet, um die gewünschte einstimmige Beschlussfassung auf der formellen Normungsebene herbeizuführen²³⁶.

Insbesondere die deutschen Akteure standen unter großem Handlungsdruck, denn die Erwartungshaltung unter den deutschen Fach- und Verkehrskreisen war groß:

„Es war höchste Zeit, eine einheitliche europäische Lösung zu erarbeiten. Unsere Kundenschaft ... drängte uns förmlich dazu. Etwas völlig Neues zu schaffen und sich von den Konventionen und Traditionen der RAL 092 A2 zu befreien, war alles andere als einfach. Auch die Kommission drängte uns, eine Regelung in Anlehnung an die Textilkennzeichnungsrichtlinie zu finden. Der italienische Antrag von 1989 begründete einen wichtigen Umbruch in unseren Traditionen und Gewohnheiten ...“ (Interview A5; Zeile 154-161).

Maßgebende Akteure: EDFA, Assopiuma, VDFI

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsens im Schatten der hierarchischen Steuerung von Europäischer Kommission und CEN

Nachdem diese Verflechtungsfälle unter Rückgriff auf die informelle Ebene aufgelöst werden konnte, musste eine formelle, einstimmige Beschlussfassung auf der europäischen Ebene herbeigeführt werden.

Am 11. September 1990 fand die **2. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses** in **Warendorf** statt.

Der Teilnehmerkreis stimmte mit dem der ersten Sitzung überein. Der Kreis der Mitarbeiter wurde formell bestätigt, ebenso deren Zusagen zur Finanzierung der Ausschussarbeit. Die Delegierten erstatteten Bericht über den aus deutscher Sicht unbefriedigenden Verlauf der ersten Sitzung des TC 222. Ferner wurde über die Sitzung der nationalen Delegationsleiter am 16.5.1990 berichtet.

²³⁵ UNI, 1990: Mitteilung 2-8690120 vom 28.5.1990, Ergebnisbericht des „Informal Meeting“ held on May, 16, 1990 in Wiesbaden, Telefax, Archiv VDFI.

²³⁶Ebenda

Der VDFI informierte den Spiegelausschuss über die Arbeiten des EDFA an einer Entwurfsfassung der neuen europäischen Kennzeichnungsnorm²³⁷, die nach ihrer formellen Einreichung über das niederländische Normungsinstitut auch dem deutschen Spiegelausschuss übermittelt wurde. Der Ausschuss wählte die Delegierten zur Sitzung des TC 222 und definierte den Handlungsrahmen zur Stellungnahme in Bezug auf die auf europäischer Ebene vorzutragenden Vorschläge über die formelle Gliederung der Arbeit des TC 222. Ein Delegierter wurde ermächtigt, als deutsches Delegationsmitglied im TC 222 Verbraucherinteressen zu vertreten.²³⁸

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Verhandlung

Am **17. und 18. September 1990** organisierte das Sekretariat des TC 222 die **2. Sitzung des TC 222 in Brüssel**, an der die Delegierten aus Dänemark, Österreich, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, der Schweiz, Schweden, Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Großbritannien und Delegierte der Europäischen Kommission, des CEN und des EDFA teilnahmen.

Die Ergebnisse der EDFA-Sitzung vom 16. Mai 1990 wurden durch das TC 222 bestätigt, Titel und Arbeitsprogramm wurden formell beschlossen. Der Titel des TC 222 lautete:

„Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel sowie Fertigartikel gefüllt mit Federn und Daunen“²³⁹.

Außerdem erfolgten die Festlegungen zum Ziel und dem Zweck der Arbeiten des TC 222, sowie zum vorgesehenen Zeitplan. Die Arbeiten (Normungsthemen) wurde auf 3 Arbeitsgruppen aufgeteilt, die, zusammengesetzt mit Experten, das beschlossene Arbeitsprogramm zu bewältigen hatten und dem TC 222 gegenüber berichtspflichtig waren. Die WGs, WG (Working Group) 1, WG 2 und WG 3, wurden gegründet. Den Arbeitsgruppen wurden durch das Sekretariat des CEN TC 222 (UNI) Sekretariate zugeteilt. Italien erhielt den Zuschlag für die WG 1, die sich

²³⁷ DIN, 1990: 2. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX/CEN-FE (Spiegelausschuss) am 11.9.1990 in Warendorf, TEX CEN FE 19-90: 2f., Bericht, Archiv VDFI.

²³⁸ DIN, 1990: 2. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX/CEN-FE (Spiegelausschuss) am 11.9.1990 in Warendorf, TEX CEN FE 19-90: 4., Bericht, Archiv VDFI.

²³⁹ CEN, 1990: CEN/TC 222 N. 21, CEN/TC 222 Second meeting on September 17 and 18 1990 in Bruxelles, Draft Report, und CEN, 1990: CEN/TC 222 N.22, CEN/TC 222 Draft Resolutions taken at CEN TC 222 Second Meeting on September 17th and 18th 1990 in Bruxelles, Document, Archiv VDFI.

u.a. mit der Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm befassen sollte, Deutschland wurde die WG 2 zur Normung von fertig gefüllten Bettwaren zugeteilt und Frankreich die WG 3 zur Normung von sonstigen Fertigartikeln, gefüllt mit Federn und Daunen.

Für die Erarbeitung der EN 12934 war auf der operativen Ebene in den ersten Jahren nach Festlegung der organisatorischen Grundsätze die WG 1 verantwortlich, ein Gremium, das als zusammengesetzter, kollektiver Akteur aus Fachleuten (Experten) bestand und nicht aus nationalen Delegierten. Die Experten wurden aufgrund ihres Sachverstandes und ihrer persönlichen und fachlichen Kompetenz auf dem zu beratenden Themengebiet zur Mitarbeit berufen. Sie waren nicht an die Weisungen eines Spiegelausschusses oder eines Fach- und Verkehrskreises gebunden, arbeiteten allerdings innerhalb der institutionellen Struktur des Normungsprozesses und innerhalb der hierarchischen Vorgaben der Kommission.

Die institutionellen Normungsregeln sehen vor, dass das Ergebnis der Expertenarbeit dem übergeordneten Gremium des TC vorgelegt wird, das darüber entscheidet, ob die Arbeitsergebnisse zur formellen Abstimmung weitergeleitet werden.²⁴⁰ Wenn das TC mit dem Ergebnis der Experten nicht einverstanden ist, kann das Dokument zur Nachbesserung zurückgegeben werden.²⁴¹

Während der 2. Sitzung des TC 222 wurde der EDFA als Liaison-Mitglied (ohne Stimmrecht) formell als ein Mitglied des kollektiven Akteurs TC 222 aufgenommen.²⁴² Die Zuordnung der Sekretariate erfolgte hierarchisch durch das Sekretariat des TC 222 (UNI) in Abstimmung mit Assopiuma; es stand dem Sekretariat frei, Anträge zur Übernahme eines WG-Sekretariats zu berücksichtigen oder nicht. Entsprechend den Präferenzen des Akteurs „UNI“ wurde das Sekretariat der WG 1 zur Ausarbeitung der Kennzeichnungsnorm durch Italien übernommen.

Der EDFA befasste sich mit der Erarbeitung eines Entwurfs einer europäischen Kennzeichnungsnorm, verstanden als Kompromiss aus einerseits traditionellen Elementen und andererseits der Forderung einer Angleichung an die Bestimmun-

²⁴⁰ Zum Policy Netz des TC 222 siehe die Schaubilder 9 und 10.

²⁴¹ Ein solcher Fall trat 1994 ein, vgl.: CEN, 1994: CEN/TC 222 N. 92 vom 24.1.1995, 5. Sitzung des TC 222 am 22. und 23.11.1994 in Mailand, Draft Report, Archiv VDFI.

²⁴² CEN, 1990: CEN/TC 222, CEN/TC 222 N. 21, Second meeting on September 17 and 18, 1990 in Bruxelles, Draft Report, Archiv VDFI.

gen des Textilkennzeichnungsgesetzes. Dieser Entwurf sollte der WG 1 zur Diskussion übermittelt werden.

Maßgebende Akteure: TC 222, EDFA

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus auf der formellen, europäischen Ebene:

Konsensverhandlung im Schatten der hierarchischen Steuerung des TC 222

Verhandlungsmodus auf der formellen EDFA-Ebene: Konsensverhandlung

Am **18. Oktober 1990** informierte das CEN, dass die Vorschläge zu Title und Scope des TC 222, die während der informellen Sitzung in Wiesbaden ausgearbeitet und während der zweiten Sitzung des TC 222 formell beschlossen wurden, auch durch das BT angenommen wurden:

„... BT agrees with the title and scope as proposed by CEN/TC 222 in Document BT 10. BT request the CEN/TC 222 to prepare a detailed programme of work with target dates in inter alia to initiate Standstill.“²⁴³

Die formell notwendigen Grundlagen waren vorhanden, damit mit der Arbeit des CEN TC 222 auf den verschiedenen Ebenen begonnen werden konnte.

Maßgebender Akteur: CEN

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: hierarchische Steuerung

Am **12. Dezember 1990** fand die **3. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses** in **Köln** statt. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus Repräsentanten der Prüfinstitute, der Verbraucherorganisationen sowie der Industrie und des Handels zusammen.

Neben der Information über das Ergebnis und den Verlauf der zweiten Sitzung des TC 222 wurde dort bereits ein Vorschlag einer europäischen Kennzeichnungsnorm diskutiert. Diese sollte sich zwar eng an die bisher gültige RAL 092 A2 anlehnen, allerdings war seitens des Handels noch die Forderung formuliert worden, „Qualitätsklassen“ in einer Abstufung von 1 bis 5 einzuführen. Die neue europäische Kennzeichnungsnorm sollte auf der bereits traditionell verankerten RAL-Bestimmung aufbauen, wobei diese traditionellen Elemente durch Zusatzinfor-

²⁴³ CEN, 1990: BT Resolution 295 vom 18.10.1990; Subject: Approval of title and scope as proposed by CEN/TC 222 „Feather materials“, Document, Archiv VDFI.

mationen die Transparenz über die Zusammensetzung des Füllguts erhöhen sollten:

„Es besteht Einigkeit darüber, dass in der zukünftigen europäischen Norm eine verbraucher-durchsichtige Bezeichnung des Füllmaterials enthalten sein muss. ... Auf Anregung ... wird beschlossen, die Bezeichnung in Anlehnung an die in der revidierten RAL-Fassung vorgesehenen Klassen zu übernehmen. Die hier angegebenen Daunenanteile sind Mindestanteile“.²⁴⁴

Der Spiegelausschuss begann einen deutschen Vorschlag einer Kennzeichnungs-norm auszuarbeiten. Er orientierte sich dabei an einer Vorlage, die bereits im ED-FA diskutiert worden war. Dort war eine prozentuale Nennung des Daunengehalts einer Füllung, unterteilt in 5 Stufen, vorgesehen sowie ein(e) mögliche(r) Kurztitel/Kurzbeschreibung zu jeder dieser Qualitätsstufen. Sowohl diese Daunengehaltsstufen als auch die Kurzbeschreibungen sollten sich an den bisherigen RAL-Bestimmungen orientieren, um den Marktpartnern eine schnelle und zügige Markteinführung zu ermöglichen, vereinfacht durch die bereits vorhandene Kenntnis über die traditionelle Kennzeichnungspraxis der RAL. Eine erste, unvollständige Entwurfsfassung der Kennzeichnungsregel wurde erstellt. Ferner wurden die Delegierten zur Teilnahme an den Sitzungen der Arbeitsgruppen auf der europäischen Ebene und zur Teilnahme an der TC-Sitzung gewählt.

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlungen

Auf Anfrage des italienischen Sekretariats des CEN TC 222 vom 9.1.1991 legte die Europäische Kommission am **4. Februar 1991**²⁴⁵ ihre Anforderungen an die Arbeit des TC 222, u.a. im Hinblick auf die noch auszuarbeitende Kennzeichnungsnorm, schriftlich fest und bestätigte ihr Interesse an diesem Projekt. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass sie einen Beobachter zur Teilnahme an den TC-Sitzungen entsenden werde. Im Schreiben des Direktors des Referats „Service Politique des Consommateurs“ heißt es u.a.:

„Note au Secretariat du CEN/TC 222 ... En réponse à votre lettre du 9.1.91 je vous informe que notre fonctionnaire responsable, Monsieur ..., participera à la réunion reprise en objet.

²⁴⁴ CEN, 1990: 3. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE am 12.12.1990 in Köln, TEX CEN FE 31-90: 2, Bericht, Archiv VDFI.

²⁴⁵ Europäische Kommission, 1991: Brief der Kommission (Service Politique des Consommateurs) an das Sekretariat des CEN TC 222 vom 4.2.1991/08.02.1991/SPC/D00366, Brief, Archiv VDFI.

Je saisis l'occasion pour vous confirmer que l'opportunité d'envisager une réglementation communautaire de ce domaine important pour la sécurité et pour l'information des consommateurs est à l'étude.

En outre, pour ce qui est de l'information des consommateurs, l'étiquetage de composition de ces produits devrait se fonder, en règle générale, sur les principes de la véracité (composition réelle, compte tenu des tolérances et ajustements nécessaires), de la clarté et de la facilité de compréhension par les acheteurs, résultant également de la réglementation communautaire en matière de produits textiles (notamment directive 71/307/CEE et successives modifications), qui est d'ailleurs directement applicable aux revêtements en textiles des produits dont il s'agit.²⁴⁶

Das Verbraucherreferat der Europäischen Kommission definierte die Struktur der späteren EN 12934 (Kennzeichnungsnorm) schriftlich nach dem Vorbild der EU-Richtlinie für Textilerzeugnisse (71/307/CEE). Entsprechend den dort niedergelegten Verpflichtungen, die Faserzusammensetzung von Textilien gemäß den Bestimmungen des Textilkennzeichnungsgesetzes anzugeben, sollte für Federn und Daunen eine vergleichbare Lösung gefunden werden.

Maßgebender Akteur: Europäische Kommission

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: hierarchische Steuerung

Am **3. und 4. April 1991** wurde **die erste Sitzung** der **WG 1** in **Mailand** abgehalten, an der Experten aus Italien, Frankreich, der Schweiz, Österreich, Großbritannien, Schweden, den Niederlanden und Deutschland sowie des EDFA teilnahmen. Gleichzeitig waren auch Beobachter der Europäischen Kommission und des CEN anwesend.

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich; es wurden das Arbeitsprogramm und dessen Struktur festgelegt. Zur Bewältigung der Arbeit wurden vier Ad-hoc-Gruppen gebildet sowie deren Arbeitsprogramm definiert und verabschiedet.

Zur Vorbereitung der Sitzung waren bereits zwei Vorschläge für eine Kennzeichnungsnorm (aus Deutschland und aus den Niederlanden), die auf einem Entwurf des EDFA aufbauten, eingereicht und an die Experten verteilt worden. Diese Vorschläge orientierten sich stark an bereits existierenden, traditionell verankerten Vorschriften, die nur teilweise den Präferenzen des Antragstellers und den Vorgaben der hierarchischen Steuerung entsprachen.

Anlässlich der Sitzung des Expertengremiums der WG 1 erläuterte der auf Einladung des italienischen Sekretariats anwesende Vertreter der Europäischen Kom-

²⁴⁶ Europäische Kommission, 1990: Brief der Kommission (Service Politique des Consommateurs) an das Sekretariat des CEN TC 222 vom 4.2.1991/08.02.1991/SPC/D00366, Brief, Archiv VDFI.

mission die Vorgaben der Kommission, die für die durch das CEN TC 222 zu erarbeitende Kennzeichnungsnorm galten:

„As regards the question of LABELLING the convenor asked Mr. ..., representative of the Political Service of the EEC in order to repeat what expressed in the letter sent by his General Manager (...). Mr. ... draw the attention to the necessity that the final consumer has to be informed about the real filling composition (% of down; % of feather and % of other elements), as already provided by the Common Directory relating Textile Denominations providing the mandatory labelling of natural fibres and synthetic fillings and relating mixtures“²⁴⁷.

Damit grenzte sich die Kommission von den eingereichten Vorschlägen einer Synthese zwischen traditionell verankerten Begriffen und einer ergänzenden Angabe des Daunengehalts auf dem Etikett in Prozent (z.B. Gänsehalbdaunen, 15% Daunen) ab. Gemäß der Zielvorgabe der Kommission sollte mit alten Traditionen gebrochen werden und eine völlig neuer Aufbau einer Kennzeichnungsvorschrift nach den bereits vorliegenden Zielvorgaben erarbeitet werden. Das besondere Augenmerk der Vorgabe der Kommission bestand darin, dass alle Komponenten der Füllungszusammensetzung zu 100% auf dem Etikett angegeben werden mussten. Traditionell verankerte Regeln sahen vor, den Gehalt an Daunen auf dem Etikett zu erwähnen, den Gehalt an Federn allerdings nicht. Dass der verbleibende Rest aus Federn besteht, wurde vorausgesetzt und nicht zusätzlich vermerkt; die Wertigkeit einer Füllung definiert sich zum überwiegenden Anteil aus dem Daunengehalt. Das Textilkennzeichnungsgesetz allerdings schreibt aus Gründen der Transparenz und des Verbraucherschutzes vor, dass auf dem Label alle Bestandteile einer Füllung zu 100% angegeben werden müssen. Für die Kennzeichnung von Federfüllungen bedeutete dies, in Zukunft auch den Gehalt an Federn ausweisen zu müssen, was neu und ungewohnt war. Außerdem sollte auf dem Label noch angegeben werden, ob es sich um neues Füllmaterial handelte oder nicht.²⁴⁸ Solche Forderungen wurden nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch auf der nationalen Ebene erhoben, denn die Hervorhebung des Daunengehalts auf dem Etikett war zwar nach RAL 092 A2 zulässig, für den Verbraucher allerdings nicht immer aussagekräftig genug:

„Wir haben deswegen die Forderung aufgestellt, ähnlich wie beim Textilkennzeichnungsgesetz Gewichtsprozent einzuführen und klar und deutlich zu sagen, soundso viel Prozent Federn und soundso viel Prozent Daune. Wir hielten es damals für eine sehr gute Idee und

²⁴⁷ CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 10 vom 23.4.1991; First Meeting of CEN/TC 222/WG 1, held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan, Draft Report, Archiv VDFI.

²⁴⁸ CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 7 vom 22.2.1991, „Proposal for Standardization of feathers and down as filling material for all articles“ (Dutch proposal revised by Germany), Document, Archiv VDFI.

haben auch dem [deutschen, Anm. d. Verf.] Normenausschuss entsprechend argumentiert und haben also versucht, diese Idee der prozentualen Gewichtsverteilung ähnlich wie bei Textilkennzeichnungsgesetz durchzusetzen“ (Interview B1, Zeile 40-46 und ähnlich X2, Zeile 45ff).

Dass die Kennzeichnungsvorschrift für den Verbraucher verständlich und nachvollziehbar ausgestaltet werden sollte, wurde sowohl von nationalen wie auch von europäischen Akteuren gefordert und war unstrittig. Allerdings stellten sich insbesondere diejenigen, die in der alten, national verankerten RAL-Tradition arbeiteten, eine europäische Kennzeichnungsvorschrift im Sinne einer Güte- und Bezeichnungsvorschrift (nach dem Muster der RAL) vor, dass die neue Kennzeichnungsvorschrift sollte nicht nur aus einer wertfreien Auflistung der Bestandteile einer Füllung bestehen, sondern darüber hinaus noch eine qualitative Aussage über die Güte des Füllmaterials vornehmen. Der Begriff „Halbdaune“ war für Fachleute nicht die Beschreibung des Daunengehalts einer Füllung, sondern stellte einen Gattungsbegriff für das natürliche Gefälle/ Originalgefälle eines Wassergeflügels (Gans oder Ente) dar, worunter der Fachmann die Gesamtheit der nach dem Schlachten angefallenen Federn und Daunen mit Ausnahme der Schwanz- und Flügel Federn versteht. Ein solches Gefälle besteht in der Regel aus 85% Federn und 15% Daunen.

Ziel einer technischen Norm war es allerdings nicht, eine Beschreibung des natürlichen Anfalls eines Gefieders ohne Langfedern zu entwickeln, sondern den Verbraucher neutral darüber zu informieren, wie eine Füllung zusammengesetzt ist. Ob diese Zusammensetzung natürlich anfiel oder durch Sortieren und Mischen hergestellt wurde, war für die Norm nicht relevant, es ging nur um die einheitliche Beschreibung dieser Zusammensetzung. Auf bisher übliche qualitativ beschreibende oder wertende Zusätze musste völlig verzichtet werden, denn die Norm stellt nur die Grundlage der Füllungsbeschreibung dar, die durch weitere Marketingmaßnahmen ergänzt werden kann, um neben der Zusammensetzung der Füllung auch Aussagen über die Qualität zu treffen. Dies stieß auf Widerstand der Experten, denn eine Kennzeichnungsvorschrift ohne Aussage über die „Güte“ einer Ware wurde als unvollständig kommentiert. Die Fachleute wandten sich gegen die durch Brüssel geforderte „Gleichmacherei“ wie auf dem Textilsektor. Diese hierarchischen Vorgaben der Kommission wurden von den Experten als Bevormundung, Machtdemonstration und Gängelei empfunden und waren die Ausgangsbasis für weitere Irritationen und Dissonanzen zwischen den Akteuren.

„Interessant ist dabei die Tatsache, dass die Normungsarbeit 1989/1990 begann und während der ersten zwei Jahre wirklich chaotisch verlief. Man konnte sich während der ersten Sitzung des TC 222 noch nicht mal auf den Titel und den Scope einigen. Die Arbeit auf WG-Ebene verlief ähnlich. Damals war sogar bei den Sitzungen der WG 1 ein Vertreter der Kommission anwesend, der stundenlange Vorträge hielt über den Sinn und Zweck des Normungsprozesses, und niemand hörte zu. Wir haben diese stundenlangen Vorträge damals als Bevormundung verstanden, als wollte uns die Kommission etwas über Daunen und Federn erzählen. Um was es dem Vertreter der Kommission ging, nämlich eine Kennzeichnungsnorm ähnlich dem TKG [Textilkennzeichnungsgesetz, Anm. d. Verf.], haben wir erst später verstanden. Diese Formalismen dieser europäischen Normungsverfahren waren für mich als Neuling zunächst nur schwer verständlich. Das ging aber vielen so, deshalb hat alles am Anfang auch so lange gedauert“ (Interview A5; Zeile 187-199).

„... man kann sagen, dass nach zwei/drei Jahren der doch nicht unbeträchtlichen Auseinandersetzungen eine gedeihliche Arbeit einsetzte. Man kann sicher sagen, dass das gegenseitige Misstrauen in der Anfangsphase der Normierung, das zu einem hohen Formalisierungsgrad beigetragen hat, durch persönliche Kontakte, durch die Zusammenarbeit doch bald abgebaut war und dass die Erfolge, die auf allen Seiten anerkannt wurden, dieses Misstrauen in der späteren Phase nicht wieder entstehen ließ. Generell kann im Nachhinein gesagt werden, dass die Kommission das Normungsverfahren stark beeinflusst hat. Nachdem der Brief ... [des Verbraucherschutzreferats der Europäischen Kommission vom 4.2.1991, Anm. d. Verf.] vorlag, wussten wir alle, dass wir uns zusammenraufen mussten. Ein Konsens musste her. Wir mussten bereit sein aufeinander zuzugehen“ (Interview A2; Zeile 350-359).

Die institutionellen Strukturen, innerhalb derer die Experten zu einem Konsens kommen sollten, waren vielen mitarbeitenden Experten fremd. Obwohl ein Grundkonsens bei allen Beteiligten (auf der nationalen und der europäischen Ebene) darin bestand, dass eine einfach verständliche und verbraucherfreundliche Kennzeichnungsvorschrift erarbeitet werden sollte, kam die Umsetzung dieser Vorgabe in Form der formellen Arbeit an dieser Vorschrift zunächst ins Stocken. Während der ersten Sitzung der WG 1 konnte zwar die formelle Struktur des Gremiums besprochen und beschlossen werden²⁴⁹, allerdings herrschte Verärgerung über das „Hineinregieren“ der Kommission und das „Hineinpressen“ des Füllmaterials Federn und Daunen in den Bereich der Textilien, obwohl es sich bei Federn und Daunen nachweislich nicht um Textilien handelt.

Maßgebende Akteure: WG 1, Europäische Kommission

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: hierarchische Steuerung

Am **17. April 1991** fand die **4. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses** in **Mainz** statt. Nach einer Berichterstattung über die Arbeiten im TC 222 und der WG 1 wurde auch über die Struktur der europäischen Kennzeichnungsnorm diskutiert. Die Diskussion baute auf den Grundlagen der 3. Sitzung auf; gefasst wurden.

²⁴⁹ CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 11 vom 23.4.1991; Draft Resolution taken at CEN/TC 222/WG 1 First Meeting held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan: 4, Document, Archiv VDFI.

So kamen die Sitzungsteilnehmer darin überein, dass die Kennzeichnungsnorm nur sechs Daunengehaltsstufen enthalten sollte:

„Die Gewichtsangaben der in einer Füllung enthaltenen Daunen und Federn sind in Prozent anzugeben.

Die Benennungen dieser sechs Stufen lauten:

- Federn
- Federn mit 15% Daunen
- Federn mit 30% Daunen
- Fedrige Daunen mit 50% Federn und 50% Daunen
- Daunen mit 35% Federn
- Daunen mit 10% Federn

Der Anteil der wiederaufbereiteten Füllmaterialien ist anzugeben²⁵⁰.

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **3. Mai 1991** erarbeitete die durch die WG 1 legitimierte **Ad-hoc-Gruppe 1** in **Como** die Grundstruktur der Definitionsnorm. Über die Kennzeichnungsnorm wurde nicht beraten. Das Aufgabengebiet der WG 1 umfasste unter der Überschrift „Preliminary“ u.a. die Festlegung der Grundbegriffe (Definitionen) und die Festlegung der Grundstruktur der Kennzeichnungsnorm. Zur Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe wurden Vertreter aus Italien, Schweiz, Österreich und von EDFA delegiert. Das Sekretariat lag bei Italien.²⁵¹

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **16. und 17. Mai 1991** wurde die Jahresmitgliederversammlung **des EDFA** in **Bregenz** abgehalten. Die Teilnehmer aus der Schweiz, Österreich, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Frankreich, die inzwischen größtenteils über die nationalen Verbände der *Bettfedernindustrie* mitarbeiteten, diskutierten über die institutionellen Grundlagen des europäischen

²⁵⁰ DIN, 1991: 4. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE am 17.4.1991 in Mainz, TEX CEN FE 5-91: 2f, Bericht, Archiv VDFI.

²⁵¹ Ad-Hoc-Group 1, 1991: First Meeting of CEN TC 222/ad-hoc-Group 1 held on May 3rd 1991 in Como, Minutes, Archiv EDFA, und CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 10, vom 23.4.1991, Draft Resolution taken at CEN TC 222/WG 1 First Meeting held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan, Document, Archiv VDFI.

Normungsverfahren. Der EDFA sollte weiterhin seine finanziellen und personellen Ressourcen zur Fertigstellung des Projekts einbringen. Um den innerverbandlichen Konsenskreis weiter zu erhöhen, wurde vorgeschlagen, die Verbandsbasis um die Unternehmen auszuweiten, die ihren Sitz in Osteuropa hatten. Nach der gültigen Fassung der Satzung war es für die Rohfederlieferländer aus Ungarn und Polen nicht möglich, im EDFA mitzuarbeiten. Nach intensiven Beratungen innerhalb der Mitgliederkreise konnte eine Übereinkunft gefunden werden, die Mitgliederbasis auch um diese Firmen zu erweitern. Die Beschlussfassung über diese Satzungsänderung wurde auf die nächste Mitgliederversammlung am 8. und 9. April 1992 in Zürich vertagt.²⁵² An der Mitgliederversammlung in Bregenz nahm erstmals ein Vertreter des italienischen Verbandes Assopiuma als Gast teil; Assopiuma hatte begonnen, mit dem Vorstand über eine Aufnahme als EDFA-Mitglied zu verhandeln.

Maßgebende Akteure: Assopiuma, EDFA

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Während der **2. Sitzung** der **Ad-hoc-Gruppe 1** am **29. Mai 1991** in **Como** wurden unter italienischer Sekretariatsführung die bereits erarbeiteten Vorschläge zur Terminologie verabschiedet und die Grundlagen der Etikettierung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunens, ausführlich beraten und beschlossen. Die Teilnehmer aus Italien, der Schweiz, Österreich und des TC 222 orientierten sich dabei an den Vorgaben des Europäischen Textilkennzeichnungsgesetzes.²⁵³ An der Ad-hoc-Gruppe 1 beteiligten sich Experten aus Italien, Österreich, der Schweiz und das Liaison-Mitglied EDFA; Italien übernahm das Sekretariat.

Das Fundament der EN 12934 wurde während der beiden Sitzungen am 3. Mai 1991 und am 29. Mai 1991 unter Leitung der italienischen Delegation gelegt. Man erzielte Einigkeit über die grundlegende Ausrichtung der Kennzeichnungsnorm in

den folgenden Punkten:

1. Entweder auf einem Label oder auf zwei verschiedenen Labels sollten

²⁵² EDFA, 1991: EDFA-Mitgliederversammlung am 16. und 17.5. 1991 in Bregenz: 2ff., Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

²⁵³ Ad-hoc-Group 1, 1991: Second meeting of TC 222/WG1/ad-hoc-group 1 held on May 29th 1991 in Como: 1f., Archiv EDFA.

- die Zusammensetzung der Füllung (Forderung der Kommission)
 - die Geflügelart
 - die Füllkraft der Ware
 - das Füllgewicht
 - die Gewebequalität
- angegeben werden.

2. Es sollten drei große Kategorien von Füllmaterialien unterschieden werden:

- neue Federn und Daunen
- Federn und Daunen (ohne Zusatz „alt“ oder „recycelt“)
- Füllungen mit undefinierbarer Füllungszusammensetzung

Alle weiteren Festlegungen sollten in Zusammenarbeit mit den Experten der WG 1 erfolgen.²⁵⁴

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 1

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Die von der WG 1 mit dem Arbeitsgebiet „Füllungszusammensetzung“ beauftragte **Ad-hoc-Gruppe 4** (bestehend aus Delegierten aus Deutschland und Schweden) erstellte während ihrer beiden ersten Sitzungen am **25.6.1991** und **16.7.1991** in **Frankfurt** einen Vorschlag einer Kennzeichnungsnorm. Der Entwurf wurde an die Ad-hoc-Gruppe 1 und die WG 1 weitergeleitet. In Bezug auf den Inhalt der Kennzeichnungsnorm wurde vorgeschlagen, zwischen Neuware und Altware zu unterscheiden; es sollten 6 Qualitätsklassen eingeführt werden, die wie folgt lauten sollten:

- „Unterhalb eines Daunenanteils von 15% Kennzeichnung: Federfüllung
- Ab einem Daunenanteil von 15% Kennzeichnung: leicht daunige Federn
- Ab einem Daunenanteil von 30% Kennzeichnung: daunige Federn
- Ab einem Daunenanteil von 50% Kennzeichnung: fedrige Daunen
- Ab einem Daunenanteil von 65% Kennzeichnung: leicht fedrige Daunen
- Ab einem Daunenanteil von 85% Kennzeichnung: Daunen“²⁵⁵.

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 4

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Am **8. August 1991** fand die **3. Sitzung der Ad-hoc-Gruppe 1** in **Varese** statt. Von den Teilnehmern aus Österreich, Italien, Deutschland, EDFA und des italienischen Normungsinstituts wurden unter italienischer Leitung die Grundlagen der Kennzeichnungsnorm nach dem Vorbild der Europäischen Textilkennzeichnungs-

²⁵⁴ Ad-hoc-Group 1, 1991: Second meeting of TC 222/WG1/ad-hoc-group 1 held on May 29th 1991 in Como: 2, Archiv EDFA.

²⁵⁵ Ad-hoc-Gruppe 4, 1991: Sitzung der Ad-hoc-Gruppe 4 am 16.7.1991 in Frankfurt: 2, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

richtlinie ausführlich besprochen und verabschiedet.²⁵⁶ Es wurde beschlossen, dass die Kennzeichnung der Elemente der Füllung in Federn und Daunen eingeteilt werden sollte; diese Elemente sollten in Stufen von 10 Prozent angegeben werden. Darüber hinaus sollte eine Unterscheidung zwischen neuen Federn und Daunen und Federn und Daunen (ohne Zusatz) vorgenommen werden. Als Unterscheidungskriterium sollte der Anteil an anderen Elementen herangezogen werden. Wenn der Gehalt an anderen Elementen einen noch zu definierenden Prozentsatz überstieg, so sollte dieser Gehalt an anderen Elementen auf dem Etikett angegeben werden müssen. Die Zusammensetzung des Füllmaterials in Prozent Federn und Prozent Daunen sollte nicht beliebig, sondern in noch festzulegenden Abstufungen erfolgen. Es wurden Abstufungen von 10 Prozent vorgeschlagen. Ferner sollte das Etikett eine vollständige Information über die Zusammensetzung des Füllmaterials enthalten, z.B. 90% Daunen, 10% Federn. Auf beschreibende Attribute der Füllmaterialien wie z.B. „Halbdaunen“ sollte gänzlich verzichtet werden, auch wenn es in einigen europäischen Ländern üblich war.

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 1

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Im **August 1991** wurde Assopiuma als EDFA-Mitglied aufgenommen, ohne dass die EDFA-Satzung geändert wurde. Die Verhandlungspartner konnten sich auf die Kompromissformel einigen, dass nur diejenigen Mitglieder des Assopiuma als EDFA-Mitglieder akzeptiert wurden, die eine Bettfedernfabrik betrieben. Der Assopiuma trat somit mit seiner „Industrial Section“ dem EDFA bei. Ähnliches wurde damals bereits mit den französischen Mitgliedern praktiziert; der französische Verband war nur mit einer Sektion beigetreten, in der die französischen Bettfedernfabriken mitarbeiteten. Allerdings unterschied sich die mit Frankreich praktizierte Variante von der Lösung, die für Italien gefunden wurde, um eine weitere Spezialvereinbarung: Die italienische Einzelfirma, die nicht in Assopiuma organisiert war, bestand darauf, neben Assopiuma ihren Status als Einzelmitglied im Verband zu behalten, außerdem behielt sie ihren Sitz und ihr Stimmrecht im Vorstand; zudem beanspruchte sie das alleinige Stimmrecht für Italien, was von Assopiuma akzeptiert wurde.

²⁵⁶ CEN 1991: CEN/TC222 WG 1 N. 29 Third Meeting of TC 222/WG1/ad-hoc-Group 1 held on August 8th, 1991 in Varese, Minutes: 2f, Archiv VDFI.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **5. Oktober 1991** fand in **Frankfurt** die **3. Sitzung der Ad-hoc-Gruppe 4** statt. Während dieser Sitzung wurde auch die Stellungnahme der Ad-hoc-Gruppe 1 zu dem durch die Gruppe 4 vorbereiteten Vorschlag zum Aufbau einer Kennzeichnungsnorm beraten. Die Ad-hoc-Gruppe 1, der der Vorschlag der Gruppe 4 übermittelt wurde, war mit dem Arbeitsergebnis der Gruppe 4 nicht einverstanden, die Füllungskennzeichnung sollte den Gesetzen der mathematischen Logik und nicht geltenden Marktusancen folgen; die Gruppe 4 habe die Vorgaben der Kommission nur ungenügend berücksichtigt. Die Ad-hoc-Gruppe 1 lehnte in ihrer an den VDFI gerichteten Stellungnahme vom 30.9.1991 eine Berücksichtigung dieser Arbeitsergebnisse bei der Formulierung der Kennzeichnungsnorm auch deshalb ab, da die Gruppe 4 außerhalb ihres Kompetenzbereichs gearbeitet habe; eine Weiterleitung des Vorschlags der Gruppe 4 auf die nächste Ebene der WG 1 werde nicht vorgenommen. Die Gruppe 4 solle erst dann weiterarbeiten, wenn die Gruppe 1 die Prinzipien der Kennzeichnung festgelegt habe und diese durch die übergeordnete Ebene der WG 1 genehmigt worden seien.²⁵⁷

Maßgebender Akteure: Ad-hoc-Gruppe 4, Ad-hoc-Gruppe 1

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: distributives Bargainig

Am 15. und 16. Oktober 1991 wurde die **2. Sitzung der WG 1** in **Mailand** abgehalten. Zu dieser Sitzung waren die durch die Normungsinstitute nominierten Experten aus Großbritannien, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Dänemark, Frankreich, Italien und Österreich sowie Vertreter der UNI, des DIN, der Europäischen Kommission und des EDFA gekommen. Bei den Experten der Länder handelte es sich zu 90 Prozent um Vorstandsmitglieder des EDFA. Die durch die Ad-hoc-Gruppe 4 erstellte Normvorlage zur Kennzeichnung von Füllmaterial zum Verfüllen in Fertigartikel wurde zwar an alle Sitzungsteilnehmer vorab verteilt, allerdings während der Sitzung nicht besprochen, da er den institutionellen Vorgaben

²⁵⁷ WG 1, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des TC 222/WG 1 vom 30.9.1991, Brief an den VDFI, Archiv VDFI.

der hierarchischen Steuerung nicht entsprach.²⁵⁸ Zentraler Tagesordnungspunkt dieser Sitzung war die Ausarbeitung der Definitionsnorm; das Thema Kennzeichnung wurde nicht behandelt.²⁵⁹

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: hierarchische Steuerung

Am **6. Februar 1992** fand die **5. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses in Köln** statt. Den teilnehmenden Delegierten der Fach- und Verkehrskreise des Handels, der Prüfinstitute und der Industrie wurde der Stand der Arbeiten in der WG 1 vermittelt. Dabei wurde das Interesse der Kommission an der Arbeit des TC 222 und der WG 1 geschildert, das auch dadurch demonstriert wurde, dass der Beauftragte der Europäischen Kommission nicht nur auf der TC-Ebene mitarbeitete, sondern sich auch an der Arbeit der WG 1 beteiligte. Die Delegierten des Spiegelausschusses wurden über die Pläne der Kommission informiert, dass sich eine europäische Richtlinie zur Kennzeichnung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen zum Verfüllen in Fertigartikeln, in Vorbereitung befinde. Der durch die Ad-hoc-Gruppe 4 erarbeitete Vorschlag zur Formulierung der europäischen Kennzeichnungsnorm, der während der letzten Sitzung der WG 1 nicht besprochen worden war, wurde ins Deutsche übersetzt und während der Spiegelausschusssitzung überarbeitet. Er sollte danach mit den deutschsprachigen Nachbarländern abgestimmt werden und auf der formellen Normungsebene beraten werden. Die Koordinierung dieser Arbeiten und die Rückkopplung mit dem Spiegelausschuss erfolgten durch die Industrieverbände VDFI und EDFA.²⁶⁰

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Am **19. März 1992** wurde in **Berlin** die **3. Sitzung der WG 1** abgehalten. Experten aus Dänemark, Schweden, Frankreich, den Niederlanden, Italien, Schweiz, Österreich, Deutschland, Großbritannien, des EDFA sowie die Vertreter der Normungs-

²⁵⁸ WG 1, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des TC 222/WG 1 vom 30.9.1991, Brief an den VDFI, Archiv VDFI.

²⁵⁹ CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 30, vom 30.11.1991, Second Meeting of CEN TC 222/WG 1, held on October 15th and 16th, 1991, in Milan, Draft Report, Archiv VDFI.

²⁶⁰ DIN, 1992: 5. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE 2-92 am 6. Februar 1992 in Köln: 2, Bericht, Archiv VDFI.

institute aus Italien und Deutschland beschäftigten sich mit der Erarbeitung technisch-physikalischer Prüfnormen und der Definitionsnorm. Die Beratungen zur Kennzeichnungsnorm wurden vertagt.²⁶¹

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am 8. und 9. April 1992 hielt der **EDFA** seine **Jahresmitgliederversammlung in Zürich** ab. Unter den Sitzungsteilnehmern aus den Niederlanden, der Schweiz, Österreich, Deutschland, Finnland, Dänemark und Frankreich befanden sich auch zwei Vertreter aus Italien. Italien war sowohl durch den nationalen Verband Asso-piuma als auch durch eine Einzelfirma, die nicht in diesem Verband mitarbeitete, vertreten. Der EDFA beriet sehr intensiv über die Arbeit des TC 222 und berichtete über die Kooperationen auf allen Ebenen mit den nationalen und den europäischen Sekretariaten des TC, der WGs und der Ad-hoc-Gruppen sowie den Fach- und Verkehrskreisen. Der EDFA integrierte den Bericht über den aktuellen Sachstand zu den Normungsarbeiten in seinen Rundschreibendienst und organisierte in Abstimmung mit dem TC-Sekretariat Informationsforen zur Normungsarbeit. Sie hatte sich zu einem Hauptaufgabengebiet des EDFA entwickelt. Über sein Informationsnetzwerk konnte er Informationen über die handlungsleitenden Präferenzen seiner Mitglieder und der nationalen Delegation sammeln, um die Interessen der kollektiven und der korporativen Akteure auf den entsprechenden Ebenen zu koordinieren. Es sollten Missverständnisse und Animositäten ausgeräumt werden, die die Arbeit in den ersten Jahren erschwert hatten.²⁶²

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Im Anschluss an die EDFA-Mitgliederversammlung kam am **9. April 1992** die durch die WG 1 beauftragte **Ad-hoc-Gruppe 1** unter deutscher Leitung zu ihrer **4. Sitzung in Zürich** zusammen. Die Gruppe setzte sich zusammen aus Mitarbeitern aus den Ländern Österreich, Schweiz, Deutschland, Italien, Dänemark, Frank-

²⁶¹ CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 34 vom 22.4.1992, CEN TC 222/WG 1 Third Meeting held on March 18th and 19th, 1992, in Berlin, Draft Report, Archiv VDFI.

²⁶² EDFA, 1992: EDFA-Mitgliederversammlung am 8. und 9. April 1992 in Zürich, Ergebnisvermerk, Archiv EDFA.

reich, den Niederlanden und des EDFA.²⁶³ Vordringlichstes Ziel der Sitzung war es, die Systematik der Definitionsnorm abschließend zu diskutieren. Die Grundlagen der Kennzeichnungsnorm wurden nicht beraten, sie sollten erst nach Festlegung der Definitionen in Angriff genommen werden.

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 1

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Am **7. Juli 1992** tagte die **Ad-hoc-Gruppe 1** erneut in **Varese**. Die teilnehmenden Delegierten aus Italien, der Schweiz, Österreich und des EDFA beschäftigten sich mit den Grundprinzipien der Kennzeichnungsnorm und legten die Grundlagen für die weiteren Beratungen fest, die die Vorgaben der Europäischen Kommission berücksichtigen mussten. Inzwischen wurde das Arbeitsprogramm des TCs und die damit verbundene Aufgabenstellung formell durch das CEN BT mit der Resolution BT C84/1992 bestätigt, es wurde damit für alle Gremien verbindlich.²⁶⁴

Die Ad-hoc-Gruppe 1 erarbeitete ein Grundlagenpapier mit den wichtigsten Eckpunkten der Kennzeichnungsnorm:

- Die Kennzeichnungsnorm soll so ausgestaltet werden, dass sie nicht nur den Anforderungen zur Verwendung bei Bettwaren genügt, sondern auch für andere Verwendungsbereiche geeignet ist.
- Die Füllungszusammensetzung soll - dem Beispiel der Textilkennzeichnungsrichtlinie folgend – zu 100% angegeben werden.
- Es sollen Abstufungen in Sprüngen von 10% eingeführt werden.
- Die Angaben der Komponenten der Füllung sollen sich auf Daunen, Federn und eine Zusammenfassung der übrigen Komponenten zu „anderen Elementen“ beschränken.
- Eine besondere Kennzeichnung von Neuware sollte ermöglicht werden; allerdings konnte über die Art der Kennzeichnung bzw. das beschreibende Attribut im Ausschuss keine Einigkeit erzielt werden. Die von der Mehrheit der Ausschussmitglieder präferierten Begriffe der „virgin feather/virgin down“ für Füllungskomponenten, die zuvor noch nicht als Füllmaterial verwendet wurden, wurden von

²⁶³ CEN 1992: CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 44 vom 27.4.1992, Results of the Meeting of Ad-hoc-Group 1 held on April 1992 at Baden (CH), Memorandum, Archiv VDFI.

²⁶⁴ CEN, 1992: „CEN/BT approves the programme of work of TC 222 ... as presented in CEN/TC 222 DOC N 26 and declares the start of the standstill on the items mentioned in this programme“, BT Resolution C84/1992 vom 16.06.1992, Document, Archiv VDFI.

den deutschsprachigen Experten abgelehnt.²⁶⁵ Die Diskussion hierüber wurde vertagt.

Maßgebender Akteur: Ad-hoc-Gruppe 1, CEN

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung im Schatten der Hierarchie

Am **8. September 1992** wurde in **Köln** die **6. Sitzung** des deutschen **Spiegel-ausschusses** abgehalten. Durch die teilnehmenden Delegierten aus Industrie, Handel und Verbraucherschutz wurde kritisiert, dass

„... die Ad-hoc-Gruppen der WG 1 thematisch nicht eindeutig voneinander getrennt sind und Aufgabenüberlappungen vorliegen, die eigentlich nicht sein dürften ...“²⁶⁶.

Das deutsche Sekretariat des Spiegelausschusses kritisierte sowohl diese Mängel in der Arbeitsorganisation als auch formale Mängel in der Abwicklung von Stellungnahmen und der Auflistung von Dokumenten schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden der WG 1. Das Schreiben wurde während der Spiegelausschusssitzung verfasst und am gleichen Tag an den Vorsitzenden des CEN TC 222 weitergeleitet. Die Arbeit des TC geriet durch Organisationsmängel in eine Verflechtungsfalle, die im Interesse aller Beteiligten schnell aufgelöst werden sollte.²⁶⁷

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Verhandlungsmodus: Konsensverhandlung

Am **16. und 17. September 1992** fand die **4. Sitzung der WG 1** in **Paris** statt. Die Aufgabenüberlappungen der beiden Ad-hoc-Gruppen führten zu Kompetenzstreitigkeiten und legten die Arbeit zur Kennzeichnungsnorm vorübergehend lahm. Die WG 1 appellierte an die beiden Ad-hoc-Gruppen, ihre Kompetenzstreitigkeiten baldmöglichst beizulegen, bevor sich die WG 1 weiterhin mit der Beratung zur Kennzeichnungsnorm befasste:

„In order to solve the problem of competences within Ad-hoc-Group 1 and 4 and in order to go on working, Mr [der niederländische EDFA-Präsident] proposed to hold a meeting during which the experts of Ad-hoc-Group 1 and 4 will compare ... proposals ... in order to prepare a project which

²⁶⁵ CEN 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 45 vom 20.7.1992, Results of the Meeting of Ad-hoc-Group 1 held on July 7th, 1992 in Varese, Archiv VDFI.

²⁶⁶ DIN, 1992: 6. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE am 8.9.1992 in Köln, Bericht, Archiv VDFI.

²⁶⁷ DIN, 1992: 6. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE 10-92, FAX des Sekretariats des deutschen Arbeitsausschusses vom 11.9.92, Anlage zum Bericht, Archiv VDFI.

will be discussed during the next meeting of WG 1 The experts of Austria, Switzerland, France, Germany, Italy and Netherlands will participate in the meeting.”²⁶⁸

EDFA wurde gebeten, diese Sitzung zu organisieren, um eine erneut aufgetretene Verflechtungsfalle durch eine gemeinsame informelle Sitzung aufzulösen.²⁶⁹

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Während dieser **Sitzung** der beiden **Ad-hoc-Gruppen 1 und 4**, die am **3. November 1992** in **Zürich** unter der Federführung des niederländischen EDFA-Präsidenten stattfand, konnten die Teilnehmer aus den Niederlanden, der Schweiz, Italien, Dänemark, Österreich, Deutschland, Frankreich und des EDFA, unter Abwesenheit des verhinderten Vertreters von Assopiuma, die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Ad-hoc-Gruppen beilegen. Zunächst wurden alle dem Sekretariat der WG 1 bisher zugegangenen Vorschläge zum Aufbau der europäischen Kennzeichnungsnorm gesichtet und besprochen. Die nachfolgenden Eckpunkte der Kennzeichnungsnorm, die die Basis für die spätere EN 12934 bildeten, wurden im Konsens erarbeitet und verabschiedet:

1. Die Norm beschränkt sich auf die Kennzeichnung der Komponenten einer Füllung, bestehend aus Daunen, Federn und anderen Elementen
2. Diese Kennzeichnung gilt unabhängig von den späteren Verwendungsbereichen des Füllmaterials.
3. Es werden nur solche Kennzeichnungselemente in die Norm aufgenommen, die objektiv nachprüfbar sind.
4. Es soll zwischen „Pflichtangaben“ wie z. B. den prozentualen Anteilen der Daunen, der Federn und dem Anteil der anderen Elemente sowie „Angaben auf freiwilliger Basis“, wie z. B. der Angabe der Geflügelart, unterschieden werden.²⁷⁰

Maßgebende Akteure: Ad-hoc-Gruppe 1, Ad-hoc-Gruppe 4, EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung im Schatten der Hierarchie

²⁶⁸ CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 48 vom 30.9.1992, CENTC 222/WG 1 Fourth Meeting held on September 16th and 17th, 1992 in Paris: 3, Archiv VDFI.

²⁶⁹ Ebenda.

²⁷⁰ CEN, 1992: CEN TC 222 WG 1 N. 50, Sitzung der Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 am 3.11.1992 in Zürich, Archiv VDFI.

Am **25. November 1992** hielt die **WG 1** ihre **5. Sitzung** in **Mailand** ab. Es wurden die Ergebnisse der Sitzung der beiden Ad-hoc-Gruppen in Zürich am 3.11.1992 besprochen. Die anwesenden Experten aus Dänemark, Deutschland, der Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, der Europäischen Kommission und des EDFA baten den niederländischen EDFA-Präsidenten, über den während der letzten Züricher Sitzung gefundenen Konsens zu berichten. Nach einem kurzen Meinungsaustausch beschlossen die Experten der WG 1 den Titel der Kennzeichnungsnorm mit:

„Composition Labelling of processed feathers and down for use as filling material in all articles.“²⁷¹

Der Anwendungsbereich (Scope and field of application) wurde wie folgt definiert:

„This document stipulates the provisions governing the labelling of feathers and down and all articles filled with feathers and down.“²⁷²

Außerdem stimmten die Experten den in Zürich verabschiedeten Eckpunkten der Kennzeichnungsnorm zu. Der Aufgabenbereich der Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 war somit abgearbeitet, die Ad-hoc-Gruppen wurden durch die WG 1 aufgelöst; die WG 1 musste diese konsensualen Beratungsergebnisse zu einer Kennzeichnungsnorm weiterentwickeln.

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Schatten der Hierarchie

Am **26. November 1992** wurde die **3. Sitzung** des **TC 222** in **Mailand** abgehalten. Die anwesenden Delegierten aus Dänemark, Deutschland, Groß Britannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, der Schweiz, Italien und der Europäischen Kommission diskutierten über technisch/physikalische Prüfnormen zur Bestimmung der Sauberkeit des fertig bearbeiteten Füllmaterials.²⁷³

Der Meinungsaustausch über einen Entwurf zur Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm stand nicht auf der Tagesordnung, denn zunächst musste auf der Ebene der europäischen Experten der WG 1 ein geeigneter Vorschlag erarbeitet

²⁷¹ CEN, 1993: CEN/TC 222/WG 1 N. 57 vom 11.1.1993, CEN TC 222/WG 1 Fifth Meeting held on November 25th, 1992, in Milan, Draft Report: 4, Archiv VDFI.

²⁷² Ebenda.

²⁷³ CEN, 1993: CEN/TC 222 N. 47 vom 21.1.1993, CEN/TC 222 Third Meeting held on November 26th, 1992, in Milan, Draft Report, Archiv VDFI.

werden, der zur Beratung und Beschlussfassung an das TC 222 weitergeleitet werden konnte.

Maßgebender Akteur: TC 222

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlungen

Am **25. und 26. Februar 1993** fand die **6. Sitzung** der **WG 1** in **Mainz** statt. Die Experten aus Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Italien, der Schweiz, Großbritannien, der Europäischen Kommission und des ED-FA beschäftigten sich in einem – zum Teil sehr kontrovers verlaufenden – Meinungsaustausch mit der Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm. Die Sitzung musste mehrere Male unterbrochen werden, um Missverständnisse auszuräumen, Sprachschwierigkeiten zu überwinden, da die Präferenzen der nationalen Akteure im Hinblick auf die Ausgestaltung der bereits verabschiedeten Eckpunkte auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden mussten. Um die Diskussionen zu strukturieren, wurden die Sitzungsteilnehmer in zwei Gruppen eingeteilt und gebeten, ihre Vorstellungen zusammenzustellen und dem Ausschuss zu präsentieren:

“Numerous interventions followed one another and they led to outline, two positions so that Mr. ... and Mr. ... proposed to stop the meeting for about one hour in order that the experts in favour of one position or the other could make the two proposals concrete, with some examples. After a break, a group (A) constituted by the experts from Austria, Sweden, Italy and France presented the proposal A; while the other group (B) constituted by the experts from Germany, Netherlands and Denmark presented the proposal B.”²⁷⁴

[Durch den anwesenden Repräsentanten der Europäischen Kommission werden den Sitzungsteilnehmern nochmals die Grundprinzipien der Textilkennzeichnungsrichtlinie erläutert, die Pflichtangaben auf dem Etikett so einfach verständlich wie möglich zu halten. Dieses Prinzip muss bei den Vorschlägen, die durch die beiden Gruppen ausgearbeitet und vorgestellt werden, beachtet werden.]

“Then the two proposals A and B have been ‚crossed‘ in order to verify how group A described the examples proposed by group B and vice versa.”²⁷⁵

Die durch die Experten der Gruppen A und B vorgestellten Entwürfe wurden ausführlich besprochen. Zusätzlich zu den durch die Kommission gestellten Anforderungen sollten die vorgestellten Kennzeichnungsvorschläge auch vor dem Hintergrund der Nachprüfbarkeit mit Hilfe von gängigen und objektiv nachvollziehbaren Verfahren validiert werden. Es wurde beschlossen, die beiden vorgestellten Mo-

²⁷⁴ CEN, 1993: CEN/TC 222/WG1 N. 65 vom 23.3.1993, CEN TC 222/WG 1 Sixth Meeting held on February 25th and 26th, 1993, in Mainz, Draft Report: 5, Archiv VDFI.

²⁷⁵ Ebenda: 7.

delle schriftlich zu fixieren, auf die nationalen Ebenen weiterzuleiten und dort zu diskutieren, bevor eine Stellungnahme abgegeben werden könnte.

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **3. und 4. Juni 1993** hielt der **EDFA** seine jährliche **Mitgliederversammlung** in **Rüdesheim** ab. Die anwesenden Mitglieder aus Italien, Deutschland, der Schweiz, Österreich, den Niederlanden, Dänemark, Finnland und Frankreich beschäftigten sich nur am Rande mit der europäischen Normung. Im Mittelpunkt standen wissenschaftlich-technische und organisatorische Themen.²⁷⁶

Das Thema Normung wurde während der Mitgliederversammlung nur gestreift, denn zwischen der WG-1-Sitzung Ende Februar und der EDFA-Mitgliederversammlung waren die Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse auf den nationalen Ebenen teilweise noch nicht abgeschlossen.

Parallel zu den nationalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen konstituierten sich innerhalb des EDFA zwei Arbeitsgremien, die sich mit der Umsetzbarkeit dieser beiden Vorschläge auf den europäischen Märkten befassten. Unter Einbeziehung der Fach- und Verkehrskreise, die nicht unmittelbar im Policy-Netz mitarbeiteten, sondern als später Betroffene der Politikarena zuzuordnen waren, wurden Informations- und Meinungsbildungsforen gegründet, deren Feed-back-Effekte zu Vorschlägen verdichtet werden konnten, die in die Arbeit der WG 1 einfließen. Als Folge des starken Engagements des erweiterten Mitgliederkreises. Gleichzeitig konnte ein Netzwerk von Außenbeziehungen aufgebaut werden, von dem der Verband auch noch nach Verabschiedung der Norm profitierte. Der Verband gewann an Kompetenz und wuchs zu einem der Schlüsselakteure der europäischen Kommunikation zu diesem Normungsprozess heran.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlungen im Sinne der positiven Koordination sowie Konsensverhandlungen

²⁷⁶ EDFA-Mitgliederversammlung am 3. und 4.6.1993 in Rüdesheim, Ergebnisvermerk: 2f., Archiv EDFA.

Am **21. und 22. Juni 1993** fand die **7. Sitzung der WG 1** in **Mailand** statt.

Die Experten aus Deutschland, Dänemark, Schweden, Österreich, Frankreich, Italien, Schweiz, Großbritannien und den Niederlanden beschäftigten sich ausführlich mit der Ausarbeitung der Kennzeichnungsnorm. Die am 25. und 26.2.1993 entwickelten Vorschläge wurden mit den Stellungnahmen und Anregungen der nationalen Delegationen sowie denen des EDFA dem Sekretariat der WG 1 übermittelt, das daraus einen Kompromissvorschlag erstellte, der den Experten zur Vorbereitung der Sitzung übermittelt wurde. Dieser Kompromissvorschlag wurde in verschiedene Abschnitte unterteilt und besprochen. Abhängig von den Sachthemen wurden Konsensverhandlungen geführt, Entscheidungen vertagt oder Mehrheitsentscheidungen gefällt. Ein einstimmiger Konsens konnte zur Regelung der Einteilung des Füllmaterials in 7 Klassen erzielt werden. Die Festlegung der Daunengehaltsstufen zur Angabe der Zusammensetzung der Füllung (z.B. x% Federn, y% Daunen) wurde nicht abschließend diskutiert, sondern auf einstimmigen Wunsch aller Sitzungsteilnehmer vertagt. Eine Leitlinie zur Regelung der Angabe der Geflügelart des Füllmaterials wurde ebenfalls besprochen, allerdings konnte kein einstimmiger Konsens erzielt werden; sie wurde bei einer Gegenstimme aus Italien und einer Enthaltung aus Großbritannien nur mehrheitlich verabschiedet.²⁷⁷

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlungen und Mehrheitsentscheidung

Am 22. September 1993 wurde die **7. Sitzung des Spiegelausschusses** in **Mainz** abgehalten. Die Teilnehmer der nationalen Fach- und Verkehrskreise aus Industrie und Handel diskutierten die Ergebnisse der vorangegangenen Sitzung der WG 1 in Mailand. Alle Sitzungsteilnehmer waren einhellig der Auffassung, dass die Füllungskennzeichnung folgende Informationen enthalten müsste:

1. Angabe des Daunens-/Federngehaltes in Gewichtsprozenten
2. Angabe der Zusammensetzung aus Daunen und Federn in möglichst großen Prozentsprüngen
3. Deklaration der Tierart

²⁷⁷ CEN, 1993: CEN/TC 222/WG 1 N. 75 vom 15.7.1993, CEN TC 222/WG 1 Seventh Meeting held on June 21st and 22nd, 1993, in Milan, Draft Report: 4f., Archiv VDFI.

Der Daunen-Federngehalt soll weiterhin in festen Verhältnissen angegeben werden. Vorgeschlagen werden die Prozentwerte 0, 15, 30, 50, 65, 90, 100% Daunen mit dem jeweiligen Komplement an Federn.²⁷⁸

Der deutsche Spiegelausschuss schlug vor, diese Daunengehaltsstufen an bereits in Europa existierende Usancen anzupassen, und wich von der auf der europäischen Ebene definierten Zielvorgabe der mathematischen Logik aus pragmatischen Gründen – die sich auch im EDFA durchsetzten – ab: Z.B. war die Daunengehaltsstufe 15% Daunen in verschiedenen europäischen Ländern die marktgängigste Kissenfüllung und mit den vorhandenen technischen Sortier- und Abfüllvorrichtungen sowohl durch die Industrie als auch den selbstfüllenden Fachhandel herstellbar, da sie sich aus dem natürlichen Gefälle ableiten lässt. Die Daunengehaltsstufe von 65% war eine gängige Füllung für Zudecken in den Benelux-Ländern, die überdies gesetzlich verankert war. Die deutschen Verkehrskreise hielten die Einführung der 65%-Daunenfüllung in ganz Europa für sinnvoll, da dies eine Abrundung der bisher angebotenen Füllungsvarianten zwischen der fedrigen Daune (50%) und der Daune (90%) darstellen würde.

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **26. September 1993** hielt der **EDFA** eine **außerordentliche Mitgliederversammlung** in **London** ab. Die Mitgliederversammlung beschäftigte sich primär mit organisatorisch/technischen Fragen. Die Normungsthemen wurden in eigens dafür eingerichteten Gremien beraten. Der EDFA begleitete die Arbeit zur europäischen Normung über die Organisation von Informationsveranstaltungen, Rundschreiben, Meinungsabstimmungen und über die Durchführung von begleitenden Rundversuchen, die zur Konkretisierung der Vorschläge und deren Durchsetzung am Markt dienten.²⁷⁹

Durch diese Ausweitung der Verbandsarbeit über das Akteursnetz hinaus bis in die politische Arena hinein wuchsen die Zahl der Außenbeziehungen des Verban-

²⁷⁸ DIN, 1993: 7. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 22. 9.1993 in Mainz, TEX CEN FE 4-93: 4., Bericht, Archiv VDFI.

²⁷⁹ EDFA, 1993: Außerordentlichen Mitgliederversammlung des EDFA am 26. September 1993 in London, Ergebnisvermerk: 2, Archiv EDFA.

des und seine Bedeutung als politischer Akteur im Netz der europäischen Normung stark an.

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: formelle EDFA-Mitgliederversammlung

Am **27. und 28. September 1993** organisierte die **WG 1** ihre **8. Sitzung** in **London**. Die anwesenden Experten aus Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden, Italien, der Schweiz, Frankreich und Österreich beschäftigten sich intensiv mit der Ausarbeitung der Kennzeichnungsnorm. Ein bereits erstellter Normentwurf wurde abschnittsweise beraten. Zwar konnten sich die Delegierten auf die Dauergehaltsstufen in Abständen von 10% einigen. Dissonanzen entstanden allerdings bei der Frage, welches Füllmaterial mit dem Attribut „Neu“ versehen werden durfte. Der Londoner Arbeitsentwurf sah die Kennzeichnung „Neu“ für ein Füllmaterial vor, dessen Anteil an „anderen Elementen“ 5% nicht übersteigt, auch wenn sich diese „anderen Elemente“ aus Komponenten der Neuware zusammensetzen; dieser Diskussionspunkt nahm erhebliche Zeit in Anspruch, so dass ein Großteil des Arbeitspensums nicht bewältigt werden konnte. Diese wichtigen und fachlich brisanten Diskussionen wurden aus Zeitgründen aus dem Normungsgremium heraus zurückverlagert in die Verbände EDFA und VDFI, um nach Lösungen zu suchen, die sowohl fachlich akzeptabel waren als auch mit den Vorgaben der Kommission und den Prinzipien der Normung in Einklang gebracht werden konnten. Die Verbände sollten anlässlich ihrer Mitgliederversammlungen Fachgruppensitzungen organisieren, um Fortschritte in der Normungsarbeit zu erzielen.²⁸⁰

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Teilweise Konsensverhandlungen, teilweise Verhandlung im Sinne des distributiven Bargaining mit dem Ziel des Zeitgewinns

Am 27. Januar 1994 fand die **4. Sitzung des TC 222** in **Mailand** statt. Die Kennzeichnungsnorm wurde jedoch noch nicht in die Tagesordnung des TC aufge-

²⁸⁰ Diese Arbeit ist dokumentiert in zahlreichen Rundschreiben des VDFI und des EDFA von 1900-1993 an seine Mitglieder sowie Schriftwechsel und Abstimmungen zwischen den Delegationen der verschiedenen Länder.

nommen, da die WG 1 noch keine konsensual erarbeitete Diskussionsvorlage zur Kennzeichnungsnorm vorweisen konnte.²⁸¹

Maßgebender Akteur: TC 222

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung zum Austausch von Informationen und Meinungen

Am 1. Februar 1994 wurde in **Köln die 8. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses** abgehalten.

Die dort anwesenden Vertreter von Industrie und Handel diskutierten u.a. auch über die Ergebnisse der Sitzung der WG 1 in London am 27. und 28.9.1993.

Die 1993 in London ausgearbeiteten Vorschläge wurden ausführlich und kritisch diskutiert. Als nationale Stellungnahme für die nächste Sitzung auf der europäischen Ebene konnte sich der Spiegelausschuss mit den 10%-Stufen zur Angabe der Zusammensetzung der Füllung einverstanden erklären. Nach Meinung des Spiegelausschusses sollte der bisher vorliegende Entwurf noch überarbeitet und vereinfacht werden. Er beauftragte die gewählten deutschen Delegierten damit, einen entsprechenden Antrag auf der europäischen Ebene einzubringen:

„Die ... vorgeschlagenen 10%-Stufen der Füllmaterialdeklaration können zunächst deutscherseits mitgetragen werden. ... Es wird festgestellt, dass der in London vorgelegte Entwurf zur Deklaration zu kompliziert ist. Nach weiterer Diskussion wurde einer 20%igen Stufung der Daunengehaltsangabe als wesentlich realistischer zugestimmt ... Auf der nächsten Sitzung in Zürich soll ein einfacheres System entwickelt werden.“²⁸²

Die kollektiven Akteure VDFI und EDFA wurden in die operative Arbeit zur Meinungsbildung und -abstimmung auf der europäischen Ebene der WG 1 eingebunden. Durch den Vorsitzenden der WG 1 erhielten die Verbände den Auftrag, die durch die WG 1 erstellten Arbeitsdokumente mit den korporativen Akteuren auf der nationalen und europäischen Ebene zu diskutieren.

Die Ergebnisse dieses Meinungsaustauschs sollten zusammengestellt und dem Sekretariat der WG 1 weitergeleitet werden.²⁸³

²⁸¹ CEN, 1994: Fourth Meeting of CEN/TC 222 held on January 27th, 1994 in Milan, CEN/TC 222 N. 61, Draft Report, Archiv VDFI.

²⁸² DIN, 1994: Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 1. Februar 1994 in Köln, TEX CEN FE 7-94: 2, Bericht: 8., Archiv VDFI.

²⁸³ WG 1, 1994: Unterrichtung des Sekretariats des TC 222/WG 1 vom 9.5.1994, Brief an den VDFI, Archiv VDFI.

Maßgebende Akteure: deutscher Spiegelausschuss, EDFA, VDFI

Ebene: national und europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Sinne der positiven Koordination

Am **17. und 18. Februar 1994** fand die **9. Sitzung** der **WG 1** in **Zürich** statt. Die Sitzungsteilnehmer kamen aus Frankreich, Niederlande, Deutschland, Österreich, Großbritannien, Italien, Schweden, der Schweiz und Dänemark. Während der Sitzung arbeiteten die Delegierten konstruktiv an Vorschlägen zur Regelung der Angabe der Tierart des verwendeten Füllmaterials. Es wurde diskutiert, ob und in welcher Form sie auf dem Etikett erwähnt werden dürften und welche Toleranzregelungen sinnvoll wären. Außerdem wurde ein Meinungs austausch über eine mögliche Klassifizierung des Füllmaterials mittels des Ordnungskriteriums „Anteil an anderen Elementen“ geführt. Kritisch diskutiert wurde die Frage, welches Ordnungskriterium/welches Berechnungssystem zur Festlegung der Herstellungstoleranzen gefunden werden könnte, um auch den letzten Kernpunkt der Norm vom Prinzip her zu definieren. Auch in diesem Punkt mussten die Vorgaben der Kommission (Anlehnung an die Textilkennzeichnungsrichtlinie) eingehalten werden. Außerdem war der Ausschuss aufgerufen, schnellstmöglich zu einer konsensualen Lösung zu kommen, damit der vorgegebene Zeitplan eingehalten werden konnte.

Es kam zu einem Prinzipienstreit über die Verankerung der notwendigen Herstellertoleranz. Da der Normentwurf nach dem Vorbild der Textilkennzeichnungsrichtlinie erstellt werden sollte, wurde angeregt, die dort verankerte Regelung zu übernehmen und eine Herstellungstoleranz zu definieren, die als prozentuale Abweichung zwischen der Herstellerangabe auf dem Label und dem Ergebnis der Analyse definiert werden sollte.²⁸⁴ Diesem Vorschlag konnte sich die Mehrheit der Experten nicht anschließen; sie verwiesen auf eine im Markt gängige Methode und schlugen vor, die Berechnung der Herstellungstoleranz nach der gleichen Formel vorzunehmen, mit der auch die mögliche Streubreite von Prüfergebnissen bei der Durchführung von Analysen vorgenommen wird. An diesem Systembruch, mit einer Formel zur Berechnung zulässiger Streubreiten von Analyseergebnissen auch

²⁸⁴ EDFA, 1995: mf20e95 vom 1. März 1995: 5, Rundschreiben des EDFA an alle Mitgliedsfirmen zum Vorschlag über die Verankerung einer Formel zur Berechnung der Herstellungstoleranz, Archiv EDFA.

mögliche Herstellertoleranzen auszurechnen, drohte das ganze Projekt der Norm zu scheitern.

„...The convenor gave ... leave to speak, letting her free to express the reasons of disagreement on the draft resolution prepared by The ... expert explained the reasons for which she thought it is not correct to assign the value of the manufacturing tolerance covering the preparation of blends, making reference to the percentage of down declared. ... The discussion ended in order to allow the experts to reflect upon this very important subject and to decide after careful examination on the occasion of the next meeting“²⁸⁵.

Die Beratungen fuhren sich fest, sie führten zu einer völligen Lähmung der Arbeit der WG 1. Ein Beobachter der Sitzung berichtete, dass der Ausschuss völlig zerstritten auseinanderging, aber keiner so recht verstanden hatte, worum es letztendlich ging und mit welchem Arbeitsauftrag die Delegierten die Sitzung verließen. Verschiedene Experten hatten den Eindruck, dass es mit dem italienischen Einspruch gegen die vorgeschlagene Formel wohl zu einem Missverständnis gekommen sei. Rechenbeispiele würden belegen, dass beide Vorschläge zu nahezu gleichen Resultaten bei der Toleranzberechnung führten. Manche Delegierte hatten den Eindruck, dass kein Streit um die Formeln zur Berechnung der Herstellertoleranz ausgebrochen sei, sondern um die Berechnungsmethode der Analyse. Erst später sei den Experten klar geworden, dass es lediglich darum ging, „welchen Namen das Kind bekommen sollte“, und dass diese Namensfindung mit den Regeln der europäischen Normung in Einklang zu stehen hatte. Wegen der unklaren Sachlage waren die Experten zu diesem Zeitpunkt nicht konsensbereit, zuerst musste Klarheit darüber geschaffen werden, welche Sachverhalte zur Diskussion standen (Gedächtnisprotokoll des Interviews E5). Die Sitzung wurde auf den 9. und 10. Mai 1994 vertagt. Eine schriftliche Ausarbeitung zu den strittigen Fragen sollte erstellt und auf der nationalen Ebene zur Diskussion gestellt werden.²⁸⁶

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Verhandlungsmodus: Verhandlung im Sinne des distributiven Bargaining mit dem Ergebnis der Sitzungsblockade

Am **9. und 10. Mai 1994** fand die **10. Sitzung der WG 1 in Mailand** statt. Experten aus Italien, Frankreich, Dänemark, Großbritannien, der Schweiz, Deutschland, Österreich, der Europäischen Kommission, des CEN und des EDFA nahmen dar-

²⁸⁵ CEN, 1994: CEN/TC 222/WG1 DOC. N. 99 vom 22. März 1994, CEN/TC 222/WG1 Ninth Meeting held on February 17th and 18th, 1994 in Zurich, Draft Report: 8, Archiv VDFI.

²⁸⁶ Ebenda: 9.

an teil. Da sich bereits während der letzten Sitzung abgezeichnet hatte, dass die Vorstellungen des Sekretariats zur Verankerung von Toleranzregelungen in der Kennzeichnungsnorm von den Vorstellungen der Mehrheit der Delegierten und den Marktgegebenheiten abwichen, nahmen auf Einladung des Sekretariats die Repräsentanten des CEN und der Europäischen Kommission ebenfalls an der Sitzung der WG 1 teil. Der Repräsentant der Europäischen Normungsorganisation wies den Ausschuss darauf hin, dass der für die Beratungen vorgegebene Zeitrahmen inzwischen nahezu ausgeschöpft sei und der Ausschuss möglichst schnell zu einer Einigung kommen müsse, um dem TC 222 einen Entwurf einer Kennzeichnungsnorm vorzulegen.

Nach intensiven Diskussionen über die Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm und der Sichtung verschiedener Vorschläge zur Verankerung von Toleranzregelungen wurde schließlich ein Normentwurf verabschiedet, der sich allerdings mehr an der Prüfpraxis im Labor orientierte. Dort wurde die Füllung zunächst in ihre Bestandteile zerlegt, um die Anteile von Daunen, Federn und anderen Elementen zu bestimmen. Da aus einer Partie (z.B. mehreren Bettwaren) mehrere Proben gezogen (in der Regel 3) und analysiert werden mussten, mussten die Ergebnisse der 3 Analysen miteinander verglichen werden, um die Abweichung der Prüfergebnisse untereinander und damit die Genauigkeit der Analyse zu bestimmen. Zur Prüfung der Streubreite der Analyseergebnisse wurde auf eine international angewendete Formel zurückgegriffen, die im Laufe der Zeit auch in der Industrie zur Produktionskontrolle herangezogen und auch zur Berechnung der Toleranzen zwischen der Angabe des Herstellers auf dem Etikett und dem Ergebnis der Laboranalyse angewendet wird.

Diese Verfahrensweise war zwar allgemein üblich und stellte eine dem Fachmann bekannte „Branchenusage“ dar. Allerdings erfüllte diese gängige Praxis nicht die hierarchischen Vorgaben von Kommission und CEN. Die Repräsentanten der Kommission verfügten über keine Branchenkenntnis, außerdem waren ihnen die Besonderheiten des Naturmaterials Federn und Daunen mit seinen verschiedenen Merkmalsausprägungen, die großen qualitativen Unterschiede, nicht bekannt. Trotz der Anwesenheit und der Einlassungen von Kommission, CEN und der italienischen Delegation wurde während der Sitzung der WG 1 mehrheitlich für die Beibehaltung der bereits bekannten Verfahrensweise der Toleranzberechnung

gestimmt, gegen die Vorgaben der Kommission und gegen die Stimmen der italienischen Delegation. Das Sekretariat der WG 1 erstellte einen Entwurf der Kennzeichnungsnorm, der sowohl die Elemente berücksichtigte, über die sich der Ausschuss in den langwierigen Konsensverhandlungen einstimmig einigen konnte, als auch Elemente, die nur mehrheitlich verabschiedet werden konnten. Die traditionellen, von außen zwar schwer nachvollziehbaren Toleranzberechnungen waren in den Produktionsbetrieben z.B. in Form von Maschineneinstellungen und anderen Planungen des Produktionsprozesses fest verankert und konnten nur mit vergleichsweise hohem Aufwand geändert werden; auch aus diesem Grund war das Beharrungsvermögen groß, traditionelle Verfahrensweisen beizubehalten. Italien legte gegen diesen Entwurf, der an das TC 222 weitergeleitet werden sollte, ein Veto ein.²⁸⁷

„Uns allen war damals klar, dass das Veto Italiens [gegen den Mehrheitsbeschluss der WG 1, da nach Meinung der italienischen Delegation die Methode der Toleranzberechnung vom Prinzip her falsch war, da sie aus einer Prüfpraxis des Füllmaterials im Labor heraus entwickelt wurde, Anmerkung der Verf.] nicht ohne Folgen bleiben würde. Nach den CEN-Regeln ist es zwar möglich, die Arbeiten mit Mehrheiten voranzutreiben, aber irgendwann brechen die Fronten dann in der nächsten Stufe dann doch wieder auf. Mit vielen Gesprächen und Briefen haben wir versucht, den Konsens immer zu Anfang herzustellen. Das war zum Teil sehr schwierig, denn wir haben uns immer mehr vom Produkt entfernt. Auch die Repräsentanten von CEN und Europäischer Kommission mussten wir immer wieder neu davon überzeugen, dass Federn und Daunen eben Naturprodukte sind, die sich nicht geradebiegen lassen. Wir müssen die Federn und Daunen doch so nehmen, wie sie aus dem Schlachthaus kommen; das Material ist nun mal ein Nebenprodukt der Fleischerzeugung. Wenn ich in einer Füllung mehr Daunen drin habe als Federn, dann ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass in dieser Füllung auch mehr Daunenflug drin ist, der im maschinellen Rupfvorgang anfällt. Alle Möglichkeiten von Daunenflug und Federnbruch in eine Toleranz mit einem Absolutwert zu packen, war falsch. Was praktiziert wurde, war, die Toleranzen von Flug auf den Daunenanteil der Füllung und die Toleranzen von Bruch auf den Federnanteil der Füllung zu beziehen. Da die bisher in Deutschland und Österreich praktizierten Vorschriften sich aber faktisch immer nur am Daunengehalt orientiert haben, wenn es um die Berechnung von Toleranzen ging, konnte natürlich der Eindruck erweckt werden, dass auf die Qualität der Feder keinen Wert gelegt wird. Tatsächlich war es aber so, dass wir die Vorschriften zusammen mit den Marktpartnern angepasst hatten, ohne sie formal zu ändern. Da das europäische Normungsverfahren anstand, wäre es Unsinn gewesen, die RAL noch mal zu ändern, kurz bevor die europäische Norm kommt. Für die Norm war uns klar, dass etwas Adäquates zur praktizierten Toleranzregelung auch in die Norm aufgenommen werden muss. Bei aller Verbrauchers-transparenz mussten wir auch daran denken, dass wir eine Norm schaffen sollen, die man am Markt auch anwenden kann. Natürlich muss man es nachvollziehen können. Aber erst muss das Ganze mal produziert werden können aus Material, das wir aus dem Schlachthaus erhalten. Der Vorsitzende der WG 1 war ein kluger Kopf, er war Mathematiker und kam nicht aus der Branche, deshalb sah er das Ganze mit anderen Augen. Die Vorgaben der Norm wurden zentral aus Brüssel gemacht. Wir hatten es manchmal schwer, diese uns übergeordnete Hierarchie davon zu überzeugen, dass es um Daunen geht, die in Betten verfüllt werden und die warm halten sollen; irgendwie haben wir zwar immer eine Lösung gefunden, aber wir haben viel Zeit gebraucht, um zu diskutieren und die Sichtweise des anderen zu verstehen. Je öfter wir getagt haben, desto näher kamen wir uns und desto besser waren die

²⁸⁷ CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 DOC. N. 105 vom 21.8.1994, CEN/TC 222/WG1 Tenth Meeting held on May 9th and 10th, 1994, in Milan, Draft Report: 5f, Archiv VDFI.

Ergebnisse. Aber manchmal mussten wir auf die Offiziellen aus Brüssel verzichten, um frei von der Leber zu diskutieren und uns Lösungen einfallen zu lassen, die auch unsere Kunden mitgetragen haben und die für den Verbraucher verständlich waren“ (Interview A2; Zeile 369-407).

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Abstimmung mit Mehrheitsentscheidung

Abgesehen von der offenen Frage der Berechnung der Toleranz schien der Konsens über die Kennzeichnungsnorm in greifbarer Nähe zu liegen. Zwar wurde die Sitzung nach diesem Mehrheitsvotum als beendet erklärt, auf den Verbandsebenen gingen die Verhandlungen aber weiter.

Am 15. Juni 1994 fand die **jährliche Mitgliederversammlung des EDFA in Wien** statt. Der Mitgliederkreis bestand aus Bettfedernfabriken Frankreichs, Finnlands, Deutschlands, Dänemarks, der Schweiz, Österreichs, den Niederlanden und Italien. Neben wissenschaftlich-technischen Fragen, die zur Beratung anstanden, wurde der Vorstandsvorsitzende des EDFA neu gewählt. Italien übernahm die EDFA-Präsidentschaft, nachdem sich der bisherige niederländische Vorsitzende in den Ruhestand verabschiedet hatte. Mit dem Wechsel des EDFA-Vorsitzes engagierte sich der Verband noch intensiver in der europäischen Normungsarbeit. Der ins Stocken geratene Entscheidungsprozess der WG 1 sollte vorangebracht werden, denn das Projekt der Erarbeitung der Kennzeichnungsnorm drohte wegen Nichterfüllung des vorgegebenen Zeitplans zu scheitern. Während des bisherigen Verfahrens hatte EDFA bereits seine fachlichen, sachlichen und zeitlichen Ressourcen für die Arbeit des TCs zur Verfügung gestellt. Die Mitgliederversammlung in Wien fasste den Beschluss, die Unterstützung des Normungsprozesses zu verstärken, indem noch finanzielle Anreize geschaffen werden sollten. Ein Scheitern des Prozesses sollte unbedingt abgewendet werden. Um den Konsenskreis groß und das Interesse an einer Einigung wach zu halten, wurden den gewählten, ehrenamtlich tätigen Verbandsvertretern Zuschüsse zu Sach- und Reisekosten gewährt sowie Geld zur Organisation von Ringversuchen genehmigt. Letzteres war notwendig geworden, um die offene Frage zur Berechnung der Herstellertoleranz praxisnah zu klären. Außerdem wurden innerhalb des Akteursnetzes Umfragen organisiert, Informationen zur Vor- und Nachbereitung der Sitzung der WG 1 gesammelt und verarbeitet, um das vorhandene Informationsdefizit und die damit

verbundenen Missverständnisse abzubauen. Die veranschlagten Zusatzkosten in Höhe von 10.000,- DM pro Jahr überstiegen zwar den bislang üblichen Rahmen des Verbandsbudgets für die Normungsarbeit, wurden jedoch zur Fortführung der Arbeiten auf der europäischen Ebene einstimmig genehmigt.²⁸⁸ Die Beratung der Normungsthemen wurde in Kooperation mit dem TC 222 und WG 1 geführt, so dass diese formalen Grenzen verwischt wurden. EDFA verlagerte seine Arbeit von der europäischen Verbandsebene immer stärker auf die formelle europäische Normungsebene von WG 1 und TC 222. Inzwischen beschäftigten sich ca. 70% der Rundschreiben- und Abstimmungsarbeit der Verbände EDFA und VDFI nur mit der Arbeit des TC 222 und der WG 1, die Sekretariate des TC und der WG 1 wurden in die verbandlichen Rundschreibendienste fest integriert.²⁸⁹

Maßgebender Akteur: EDFA, TC 222, WG 1, VDFI

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **12. und 13. Juli 1994** fand in Mailand die **11. Sitzung der WG 1** statt. Die Sitzungsteilnehmer aus Frankreich, Deutschland, Dänemark, den Niederlanden und Italien legten nach einem ausführlichen Meinungsaustausch die Daunengehaltsstufen in 10%-Sprüngen (von 100% Daunen über 90% Daunen und 10% Federn bis zu 100% Federn) endgültig fest, die später den Verbraucher über die Zusammensetzung der Füllung informieren sollten. Auf Antrag Großbritanniens wurde eine Ausnahme bewilligt für Füllungen, die aus 85% Federn und 15% Daunen bestehen, da diese Zusammensetzung dem natürlichen Gefälle mit Ausnahme der Langfedern entspricht, das sich wegen des geringeren Aufwandes bei der Produktion als gängige Füllung für Kopfkissen bereits fest auf dem europäischen Kontinent etabliert hatte. Zur Regelung der strittigen Berechnung der zulässigen Produktionstoleranzen wurde mehrheitlich die Formel beschlossen, die den Präferenzen der Mehrheit entsprach. Es handelte sich um die Berechnungsmethode, die während der letzten Sitzung der WG 1 für die unüberbrückbaren Differenzen gesorgt hatte. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit war es auch unter Einschaltung des EDFA nicht gelungen, die entstandenen Animositäten und Missverständnisse abzubauen. Die italienische Delegation akzeptierte die Mehrheitsent-

²⁸⁸ EDFA, 1994: EDFA-Mitgliederversammlung am 15.6.1994 in Wien, Ergebnisvermerk: 11, Archiv EDFA.

²⁸⁹ EDFA, 1994: EDFA-Mitgliederversammlung am 15.6.1994 in Wien, Ergebnisvermerk: 11f., Archiv EDFA.

scheidung, so dass der vorliegende Normentwurf auf die Ebene des TC weitergeleitet werden konnte, allerdings kündigte Italien an, erneut einen Einspruch, jetzt auf der Ebene des TCs, einzureichen.²⁹⁰

„Für einen ersten Moment wurde die Formel mehrheitlich angenommen, wir schienen uns durchgesetzt zu haben, aber das Argument, dass diese Toleranzformel intransparent ist, konnten wir nicht entkräften“ (Interview A2; Zeile 413-415).

Weitere Festlegungen zur Kennzeichnungsnorm wurden auf die nächste Sitzung im November in Mailand vertagt. Die verbleibende Zeit bis zur nächsten Sitzung sollte genutzt werden, um die Ergebnisse der Sitzung mit den nationalen Fach- und Verkehrskreisen abzustimmen.

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Abstimmung mit Mehrheitsentscheidung

Am **21. November 1994** fand in **Mailand** die **12. Sitzung** der **WG 1** statt. Die Experten aus Frankreich, Italien, Deutschland, Dänemark, der Schweiz, Schweden, den Niederlanden, der Europäischen Kommission, des CEN und des EDFA diskutierten vornehmlich darüber, ob die mehrheitlich beschlossene Formel zur Berechnung der Toleranzen beibehalten werden könne oder ob eine andere Lösung sinnvoller sei. Eine zweite, ebenfalls sehr kritisch geführte Diskussion brach erneut zu der Frage auf, wann ein Füllmaterial mit dem Zusatz „Neu“ versehen werden darf. Da es keine Prüfmethode gab, mit der nach der Bearbeitung der Ware zweifelsfrei nachgewiesen werden konnte, ob die verwendete Daune oder die verwendete Feder direkt vom Geflügel zur Bearbeitung gelangte oder zuvor bereits als Füllmaterial verwendet worden war, musste man Hilfskriterien finden, aus denen abgeleitet werden konnte, dass es sich bei dem vorliegenden Füllmaterial um Neuware handelt. Hierzu wurden verschiedene Vorschläge beraten, allerdings konnte zu keinem der Vorschläge ein Konsens erzielt werden. Der Ausschuss entschied mehrheitlich:

„ ... as the ... positions are incompatible, following Mr. ... (TC Secretary) and Mr ... (Convenor)´ proposal, all experts agree to send the standard draft proposal, as it is, to the TC in order that instead of the ‘experts’ are the ‘national delegations’ to express their opinion and to take a decision to solve this commercial question.

Attached, please, find the covering letter of the standard draft proposal prepared by the convenor ... “²⁹¹

²⁹⁰ CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 N. 109, CEN/TC 222 WG 1, Eleventh Meeting held on 12th and 13th July 1994 in Milan, Draft Report: 2f, Archiv VDFI.

Die Experten der WG 1 vermochten sich nicht auf einen Normentwurf zu einigen, der zur nächsten Sitzung des TC 222 als Konsenspapier vorgelegt werden konnte. Es wurde beschlossen, das Problem ungelöst auf die nächste Ebene zu verlagern, in der Hoffnung, dass mit der Verlagerung der Diskussion von der Expertenebene auf die Ebene der nationalen Delegationen (nationale Spiegelausschüsse) vielleicht neue Ansätze zur Lösung des Problems gefunden werden könnten.

„Formell gesehen blieb uns nichts anderes übrig, als die Diskussion ergebnislos abubrechen. Wir waren an einem Punkt angelangt, an dem es nicht mehr weiterging. Auf das TC zu hoffen war allerdings auch nicht besonders aussichtsreich, denn die Menschen, die als Delegierte am Tisch saßen, und die Menschen, die als Experten am Tisch saßen, waren weitgehend deckungsgleich. Wir versprachen uns allerdings einiges davon, dass wir nochmals Zeit bekamen, die Themen Toleranzberechnung und Kennzeichnung Neu mit anderen Verbandsmitgliedern oder Kundenkreisen zu besprechen. Manche Lösungen sind ganz einfach, man sieht sie bloß erst im zweiten Anlauf. Aber auch wir versprachen uns einiges von der Verlegung der Diskussion auf die nationalen Delegationen, z.B. den deutschen Spiegelausschuss, und vor allem versprachen wir uns etwas von einer ausführlichen Diskussion im ED-FA, denn dort arbeiteten auch Zulieferbetriebe mit, die sich auch mit dem Material auskennen, aber vielleicht einen etwas anderen Blickwinkel haben. Wir haben zum Teil den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr gesehen. Vor allem die Diskussion um die Kennzeichnung „Neu“ erhitzte die Gemüter. Es war ja alles auf Englisch und es wurde doch tatsächlich wieder vorgeschlagen, anstelle von einer neuen Feder von einer `virgin feather` zu sprechen, um die Klippe der Diskussion zu umschiffen. Aber auch zum Nachweise von `virgin` gab es keine Prüfmethode. Außerdem ... wer würde denn im Deutschen von einer jungfräulichen Feder sprechen, wir hätten uns doch zu einem Gespött der Leute gemacht. Mit solchen und ähnlichen überflüssigen Diskussionen verstrich furchtbar viel Zeit und manche von uns waren sauer wegen der verlorenen Zeit und dem ungeheuren Sitzungsaufwand. Wir waren schlichtweg ratlos und dachten, dass sich das Naturmaterial Federn und Daunen wohl doch nicht in das europäische Normengerüst hineingepresst werden kann“ (telefonischer Nachtrag vom 28.2.04 zum Interview A2).

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Mehrheitsentscheidung

Am **22. und 23. November 1994** wurde in **Mailand** die **5. Sitzung** des **TC 222** abgehalten. Der vorgelegte Entwurf der Kennzeichnungsnorm wurde zwar ausführlich besprochen, jedoch nicht weitergeleitet, sondern an die WG 1 zur Überarbeitung zurückgegeben, da die Bedenken, die die italienische Delegation bereits während der letzten Sitzung der WG 1 ausgeführt hatte, nicht hatten ausgeräumt werden können.

²⁹¹ CEN, 1994: CEN/TC 222/WG1 N. 117 vom 10.12.1994, Twelfth Meeting held on 21st November 1994 in Milan, Draft Report: 4f, Archiv VDFI.

Die Blockadesituation wurde durch eine Rückgabe des Dokuments an die WG 1 überwunden:

„CEN/TC 222 considers CEN/TC 222 DOC. N: 84 “Feather and down - Composition labelling of feather and down materials for use as sole filling materials for any article“ not ready to be submitted to CEN/CS for launching public enquiry.
All present agree to ask the CEN/TC 222 secretariat to launch an internal TC enquiry in order to gather written comments from the CEN/TC 222 members. These comments will be forwarded to WG 1 in order to be used for drafting an amended version of this document.”²⁹²

Das Dokument wurde an die WG 1 zur Überarbeitung zurückgegeben. Auf der formellen Normungsebene wurden die Beratungen ergebnislos abgebrochen. Allerdings gingen die Gespräche auf der informellen EDFA-Ebene weiter. Verschiedene Ausschussmitglieder zeigten Möglichkeiten auf, wie die beiden kritischen Punkte der Kennzeichnung „Neu“ und die Berechnung der Herstellertoleranz gelöst werden könnten. EDFA wurde gebeten, solche Lösungsmöglichkeiten auszuarbeiten.

Maßgebende Akteure: TC 222, EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung im Schatten der Hierarchie

Im Anschluss an diese TC-Sitzung wurden durch verschiedene EDFA-Mitglieder Kompromissvorschläge zu den strittigen Fragen der Kennzeichnung „Neu“ und der Verankerung der Herstellertoleranzen erstellt. Delegationen aus Italien, Dänemark, Deutschland und Schweden erarbeiteten, unter Berücksichtigung der bereits im Konsens verabschiedeten Elemente (z.B. Daunengehaltsstufen), Vorschläge zur Klärung der strittigen Fragen. Die verschiedenen Vorschläge sollten anlässlich der nächsten EDFA-Sitzung in Montecatini zu einem Konsenspapier verdichtet werden.

Am **15. Mai 1995** organisierte der **EDFA** unter italienischer Präsidentschaft anlässlich seiner **Mitgliederversammlung in Montecatini** einen Meinungs austausch mit Delegierten aus der Schweiz, Italien, Deutschland, Dänemark und den Niederlanden mit dem Ziel, zur Vorbereitung der nächsten Sitzung der WG 1 die Ausarbeitung einer tragfähigen Konsenslösung zur Kennzeichnungsnorm herbeizuführen. Das TC und die WG waren inzwischen unter erheblichen Zeitdruck geraten

²⁹² CEN, 1994: Fifth meeting of CEN/TC 222 held on November 22th and 23th in Milan, CEN/TC 222 N. 92, Draft Report: 3, Archiv VDFI.

und es bestand die große Gefahr, dass dieses Projekt von der politischen Agenda gestrichen werden musste. Deshalb bereiteten EDFA-Mitglieder eine gemeinsame Stellungnahme zu einer Arbeitsfassung der Kennzeichnungsnorm vor und verglichen diese mit dem aktuellen Entwurf der WG 1. EDFA sollte die auf der formellen europäischen Ebene festgefahrene Diskussion neu beleben. Nach ausführlichen Beratungen konnten Lösungsvorschläge für die beiden strittigen Punkte gefunden werden. Die Ergebnisse dieser EDFA-Sitzung wurden anschließend in den nationalen Gremien besprochen und an das TC 222 weitergeleitet.²⁹³

Durch die aktive Einbindung des EDFA in den europäischen Entscheidungsprozess wuchsen seine Kompetenz und damit das Netz seiner Außenbeziehungen weiter an. Normungssitzungen unter Begleitung des EDFA, seiner Vor- und Nacharbeit waren zur Selbstverständlichkeit geworden.²⁹⁴

Die WG 1 erstellte daraufhin eine formelle Normvorlage der Kennzeichnungsnorm, das Dokument Nr. 84, und leitete es an die nationalen Gremien zur Durchsicht und Stellungnahme weiter.

Maßgebende Akteure: EDFA, WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am 18. Mai 1995 fand die **9. Sitzung** des **TEX CEN FE** in **Mainz** statt. Die Fach- und Verkehrskreise aus Industrie, Handel und Prüfinstitute besprachen die durch die WG 1 erstellte Normvorlage, um der WG eine abgestimmte deutsche Meinung innerhalb der gesetzten Rückäußerungsfrist zukommen lassen zu können. Hierzu wurden auch die Beratungsergebnisse des EDFA berücksichtigt.

Die aktive Einbindung der Verbandsarbeit des EDFA erfolgte sowohl auf der europäischen wie auch auf der nationalen Ebene des deutschen Spiegelausschusses:

„Das Dok.84 wurde intensiv beraten und auf der Grundlage der Sitzung des Europäischen Verbandes, die am 15. Mai 1995 in Montecatini Terme stattgefunden hatte, kommentiert.

²⁹³ EDFA, 1995: EDFA-Normungssitzung am 15. Mai 1995 in Montecatini, Ergebnisvermerk: 2, Archiv EDFA.

²⁹⁴ „The work done by EDFA and by the european companies, who took part of the commission, has been very important and powerful. The members of EDFA with their knowledge, capacity and experience in the feather&down business, have given a consistant tribute for the drafting of this standard” (Interview E5, Fax: 1-5).

Die gesammelten Kommentare wurden dem Federnverband zur Kontrolle noch einmal zugeleitet und anschließend dem Sekretariat des CEN/TC 222 zugeschickt ...²⁹⁵

Maßgebende Akteure: deutscher Spiegelausschuss, EDFA

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **15. November 1995** wurde die **10. Sitzung** des **deutschen Spiegelausschusses** in **Essen** abgehalten. Den anwesenden Vertretern der Fach- und Verkehrskreise des Handels, der Industrie und der Prüfinstitute berieten nochmals über den aktuellen Sachstand zur Kennzeichnungsnorm. In diesen Meinungsaustausch flossen die Ergebnisse der Beratungen in den anderen Ländern ein, über die der Spiegelausschuss durch den EDFA informiert wurde. Die nächste Sitzung der WG 1, die ursprünglich für Oktober 1995 angekündigt wurde, war auf den 30.11.1995 verschoben worden, um den nationalen Delegierten noch etwas Zeit zu geben, sich untereinander auszutauschen.

Nach einem Meinungsaustausch auf der nationalen, deutschen Ebene betonte der Spiegelausschuss seine grundsätzliche Zustimmung zum vorliegenden Entwurf. Darüber hinaus definierte er den gewählten Delegierten entsprechende Leitlinien und Handlungsspielräume, wie der deutsche Standpunkt anlässlich der nächsten Sitzung der WG 1 zu vertreten sei.²⁹⁶

Maßgebende Akteure: deutscher Spiegelausschuss, EDFA

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **30. November und 1. Dezember 1995** wurde in **Mailand** die **13. Sitzung** der **WG 1** abgehalten. Die Experten aus Italien, Österreich, der Schweiz, Frankreich, Deutschland und Schweden wurden durch den italienischen Vorsitzenden darüber informiert, dass die Kennzeichnungsnorm nach 4 Jahren Beratungszeit noch in diesem Jahr fertig gestellt werden musste, ansonsten musste das Projekt – der Geschäftsordnung des CEN folgend – aus dem Arbeitsprogramm des CEN TC 222 gestrichen werden:

²⁹⁵ DIN, 1995: 9. Sitzung des TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 18. Mai 1995 in Mainz, TEX/CEN-Fe 07-95, Bericht, Archiv VDFI.

²⁹⁶ DIN, 1995: 10. Sitzung des TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 15. November 1995 in Essen TEX CEN FE 10-95, Bericht, Archiv VDFI.

„... the convenor reminded that only one item was put on the agenda, the one of composition labelling. As during past meetings different positions established, to reach an agreement it is necessary that the experts find a compromise. ... If a compromise for unsolved questions would not be found during the meeting, he would be obliged, for lack of will in finding an agreement, to inform CEN/CS and to ask for the deletion of the subject from the working programme.“²⁹⁷

Der institutionelle Druck auf die Experten der WG 1 wurde erhöht, gleichzeitig drängten auch die nationalen Abnehmerkreise, das Projekt nach arbeitsreichen 5 Jahren mit zum Teil heftigen und zeitraubenden Diskussionen zum Abschluss zu bringen:

„Nach 4 bis 5 Jahren wurde die Kundschaft ungeduldig. Man hatte die Befürchtung, dass europäisch die Luft ausgegangen wäre. Irgendwie redeten wir zwar ständig über diese Norm, aber so richtige, bahnbrechende Fortschritte waren nicht ersichtlich. Ständig kamen neue Informationen, aber nichts Wesentliches aus der Sicht der Kunden. Mit der Zeit sind wir alle wohl abgestumpft. Die Sache musste endlich beendet werden. Als wir 1996/97 davon hörten, dass es eine beschlussreife Vorlage gab, die auch noch den Vorstellungen unserer Kunden entsprach, hat dieser Artikel [Federn und Daunen] irgendwie an Akzeptanz gewonnen“ (Interview S1, Zeile 70-77).

Nach einer zweitägigen Debatte über die Kennzeichnungsnorm konnte schließlich ein Konsens erzielt werden. Es wurde eine Diskussionsvorlage erarbeitet, die durch das Sekretariat der WG 1 an die nationalen Gremien zur Stellungnahme weitergeleitet wurde. Das nationale Feed-back sollte in einen Schlusssentwurf eingearbeitet werden, der auf der europäischen Ebene der WG 1 nochmals kurz diskutiert und danach formell verabschiedet werden sollte.

„... Mr. ... expressed his satisfaction because the question of labelling gave results hardly forecasting during the meeting, too. He thanked therefore, the experts present for the collaboration offered and for their sense of responsibility on the basis of their proposals and which allow to find a compromise; he thanked the absent ones, too, who sent their comments and active proposals.“²⁹⁸

In der Phase der Erstellung des Schlusssentwurfs der Kennzeichnungsnorm trat der EDFA als Akteur des Normungsprozesses vorübergehend in den Hintergrund. Die formellen Anforderungen des Normungsprozesses mussten erfüllt werden, um zu gültigen Ergebnissen zu kommen. Nachdem die Diskussionsvorlage formell verabschiedet worden war, beschäftigten sich die europäischen und nationalen Verbände vermehrt mit der Information über den gefundenen Kompromiss, wobei sowohl die Akteure innerhalb des politischen Netzes als auch vermehrt der Kreis der später Betroffenen, wie z.B. die Prüfinstitute, einbezogen wurden. Da es sich

²⁹⁷ CEN, 1995: CEN/TC 222/WG1 N.122 vom 10.2.1996, Thirteenth Meeting of CEN/TC 222 /WG1 held on 30th November /1st December 1995 in Milan, Draft Report: 3, Archiv VDFI.

²⁹⁸ Ebenda: 4

bei der Ausarbeitung der Kennzeichnungsnorm nicht um eine Prüfvorschrift handelte, waren die Prüfinstitute zunächst nicht dem engeren Kreis des Akteursnetzes zuzuordnen, sie gehörten zu dem Kreis der Betroffenen, der politischen Arena:

„... Unser Tätigkeitsgebiet in der Normung betrifft in der ersten Linie die Mitwirkung und Umsetzung der Prüfnormen. Wir sind insbesondere dort eingebunden. ... Wir sind aber auch von der Erarbeitung der Anforderungsnorm betroffen, denn ohne eine sinnvolle Verzahnung der beiden Normenarten kann der Markt später nicht funktionieren. Über die EDFA-Rundversuche haben wir uns auch in der Erarbeitung der Kennzeichnungsnorm beteiligt und unser Know-how einfließen lassen“ (Interview C2; Zeile 59-65).

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **15. April 1996** wurde während der **14. Sitzung der WG 1** in **Mailand** der im Konsens erarbeitete und über die nationalen Gremien abgestimmte Wortlaut der Kennzeichnungsnorm verabschiedet. Hierbei wurde der bereits 1995 beschlossene Wortlaut ergänzt, redaktionell überarbeitet und als Schlusssentwurf zur EN 12934 dem TC 222 zur Beratung und Beschlussfassung übermittelt.

Der Entscheidungsprozess zur Kennzeichnungsnorm auf der Ebene der WG 1 war damit nahezu beendet. Die Verbände der Bettfedernindustrie sowie die angeschlossenen Mitglieder, insbesondere EDFA und VDFI, bereiteten sich darauf vor, sowohl auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene breit angelegte Informationsoffensiven durchzuführen.²⁹⁹

Maßgebender Akteur: WG 1

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **29. Mai 1996** wurde in Frankfurt die **11. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses** abgehalten. Die anwesenden Delegierten der Fach- und Verkehrskreise sichtigten die bisherigen Arbeitsergebnisse zur Kennzeichnungsnorm (Dokument N127) und stimmten diesem Dokument zu. Auf dieser Basis sollte weitergearbeitet werden.³⁰⁰

²⁹⁹ CEN, 1996: CEN/TC222/WG1 N. 127, Fourteenth Meeting of CEN/TC222/WG1 held on April 15th 1996 in Milan, Draft Report, Archiv VDFI.

³⁰⁰ DIN, 1996: 11. Sitzung des TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 29. Mai 1996 in Frankfurt/Main: TEX CEN FE 4-96, Bericht, Archiv VDFI.

Außerdem wurde über Maßnahmen beraten, wie die Markteinführung dieser neuen Norm organisiert werden könnte.

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung zur Marktimplementation

Während der **6. Sitzung des TC 222 am 26. Juni 1996 in Mailand**, an der Delegierte aus Italien, Frankreich und Deutschland teilnahmen, wurde das durch die WG 1 vorgelegte Arbeitsdokument der Kennzeichnungsnorm ein letztes Mal besprochen und beschlossen:

„... CEN/TC 222 unanimously adopts ... `Feather and down-Composition labelling of feather and down material as sole filling material' ... with amendments agreed during the meeting. This document will be sent to CEN/CS to launch CEN enquiry of six months after editing and translation into French and German ...”³⁰¹.

Die Arbeit war zunächst auf europäischer Ebene abgeschlossen und wurde zur Übersetzung und Stellungnahme auf die nationale Ebene zurückverlagert. Die CEN-Mitgliedsländer wurden, nachdem die Übersetzungen vorlagen, aufgefordert, ihre schriftliche Stellungnahme zu diesem Dokument abzugeben. Da die Verbände der Bettfedernindustrie sowohl in die Übersetzungsarbeit als auch in die Informations- und Abstimmungsarbeit über die Norm aktiv eingebunden waren, traten sie als Akteure des Normungsprozesses erneut in den Vordergrund. Über das Feedback an die Verbände erhielten die formellen, kollektiven Normungsakteure die notwendigen Stellungnahmen.

Maßgebender Akteur: TC 222

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Konsensverhandlung

Am **21. September 1996** widmete sich der **EDFA** anlässlich seiner **jährlichen Mitgliederversammlung in Kopenhagen** ausführlich den Beratungen über die Kennzeichnungsnorm. Unter italienischer Präsidentschaft beschlossen die Teilnehmer aus Belgien, Deutschland, der Schweiz, den Niederlanden, Finnland, Österreich, Großbritannien und Dänemark, dass der EDFA zusammen mit den Prüfinstituten in Informationsveranstaltungen und Seminaren für die Mitglieder über das Ziel und den Inhalt der Kennzeichnungsnorm und der anderen fast fertig ge-

³⁰¹ CEN, 1996: CEN/TC 222 6th meeting held on 26th June 1996 in Milan, CEN/TC 222 N. 110, Draft Report: 4, Archiv VDFI.

stellten Normen informieren sollte. Da die Arbeiten der Arbeitsgruppe 1 fast abgeschlossen waren, wollte der Verband die Mitarbeiter der Mitgliedsfirmen detailliert schulen und die Markteinführung der Norm vorbereiten:

„Der gegenwärtige Stand der europäischen Normung wird den Mitgliedern anhand einer Vorlage ... erläutert. Es wird die Notwendigkeit betont, dass die Mitgliedsfirmen über die Inhalte der einzelnen Normen durch Seminare informiert werden. ... EDFA wird die Mitglieder um schriftliche Meinungsäußerung bitten, ob und ggfs wann solche Seminare abgehalten werden sollen.“³⁰²

Maßgebender Akteur: EDFA

Ebene: europäisch

Interaktionsmodus: Verhandlung im Sinne des Informations- und Meinungsaustauschs

Am **24. November 1997** fand in **Köln** die **12. Sitzung** des **deutschen Spiegelausschusses TEX CEN FE** statt, der sich zum letzten Mal mit Beratungen zur Kennzeichnungsnorm befasste. Die Teilnehmerkreise (Industrie und Prüfinstitute) nahmen noch Änderungen und Ergänzungen zum vorliegenden Entwurf vor. Die Änderungswünsche wurden ausführlich besprochen; um den bevorstehenden Zeitplan einhalten zu können, musste die deutsche Stellungnahme bis zum 27.11.1997 beim Sekretariat der WG 1 eingereicht worden sein. Der deutsche Spiegelausschuss sah seine Vorstellungen in dem vorliegenden Normentwurf berücksichtigt.³⁰³

Maßgebender Akteur: deutscher Spiegelausschuss

Ebene: national

Interaktionsmodus: Verhandlung

Die Arbeit zur Kennzeichnungsnorm auf der nationalen Ebene war damit abgeschlossen; auf der europäischen Ebene oblag dem Sekretariat der WG 1 jetzt die Aufgabe, die Stellungnahmen der verschiedenen Länder zu sammeln und zu einem Schlusssentwurf zusammenzustellen. Dieses Dokument wurde den Sekretariaten der nationalen Normungsorganisationen zur redaktionellen Überarbeitung übermittelt.

³⁰² EDFA, 1996: EDFA-Mitgliederversammlung am 21.9.1996 in Kopenhagen, Ergebnisvermerk: 4, Archiv EDFA.

³⁰³ DIN, 1997: 12. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 24.11.1997 in Köln, TEX CEN FE 15-97: 1, Bericht, Archiv VDFI.

Die Kennzeichnungsnorm hatte inzwischen den Status eines Normentwurfs erreicht und trug die Bezeichnung „prEN 12934“.

Am **1. Juni 1999** veröffentlichten **EDFA** und **VDFI** durch Rundschreiben die englischsprachige **Schlussfassung der Kennzeichnungsnorm prEN 12934** mit dem Hinweis, dass der Termin für das Formal Vote über die Annahme bzw. Ablehnung der Norm Ende Juli 1999 ablaufe. Mit einer Veröffentlichung der Norm in den drei CEN-Sprachen Englisch, Französisch und Deutsch sei bis Herbst des Jahres zu rechnen.³⁰⁴

Maßgebende Akteure: EDFA, VDFI

Ebene: national und europäisch

Die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage wurden eingearbeitet. Danach leitete das CEN CS die prEN 12934 zur formellen Abstimmung („Formal Vote“) den Sekretariaten der nationalen Normungsorganisationen zu.³⁰⁵

Die **gewichtete Abstimmung** über die Annahme oder Ablehnung einer Norm fällt nicht auf der europäischen, sondern auf der nationalen Ebene; der auf der europäischen Ebene beendete Entscheidungsprozess geht zurück auf die nationale Ebene. Die CEN-Mitglieder (die nationalen Normungsorganisationen, so z.B. für Deutschland das DIN) werden zur gewichteten Abstimmung aufgefordert.

Die EN 12934 wurde im **August 1999** mit 16 Ja-Stimmen und einer Gegenstimme beschlossen. Die Grundbedingung, dass mindestens 71% der gewichteten Stimmen zugunsten des Projekts abgegeben werden, war damit erfüllt. Die Gegenstimme kam aus Großbritannien. Es wurde kritisiert, dass der Text an vielen Stellen unklar definiert sei und deshalb durch denjenigen, für den er gedacht sei, den Endverbraucher, falsch interpretiert werden könnte. Insbesondere könnten die in der Norm verankerten Toleranzregelungen, die zur Kennzeichnung der Geflügelart vorgesehen seien, irreführend interpretiert werden.³⁰⁶

Maßgebende Akteure: CEN, Nationale Normungsinstitute

³⁰⁴ EDFA, 1999: EDFA MF 10e99 vom 1.6.99, Rundschreiben an alle Mitgliedsfirmen, Archiv EDFA.

³⁰⁵ CEN, 1999: CEN/TC 222 DOC N.161 vom 3. Mai 1999, Report from CEN/TC222 Secretariat on the advancement of standardization works (e.g. prEN 12934), Document, Archiv VDFI.

³⁰⁶ CEN, 1999: CEN Dispatch Notice: Result of Formal Vote on prEN 12934 Brussels, 1999-08-05, Document, Archiv VDFI.

Ebene: national und europäisch

Interaktionsmodus: gewichtete Schlussabstimmung

Zur **13. Sitzung des TEX CEN FE am 21. Oktober 1999** in Warendorf konnte den anwesenden Delegierten aus Industrie und Handel der Schlusssentwurf der prEN 12934 noch nicht vorgelegt werden. Die Kennzeichnungsnorm wurde während dieser Sitzung nicht beraten.³⁰⁷ Dass die EN 12934 bereits beschlossen worden war, war den Spiegelausschussmitgliedern über das Sekretariat des DIN bekannt gegeben worden. Die Fach- und Verkehrskreise des Handels äußerten ihre Zufriedenheit mit dem Ergebnis der jahrelangen Beratungen:

„... [Die Norm] entspricht in allen Punkten unseren Vorstellungen. ... die RAL ... kommt aus den 70er Jahren ..., wo bestimmte Informationsgehalte vorlagen ... die zu dem damaligen Zeitpunkt ausreichten.“ (Interview X1; Zeile 94-97).

Die EN 12934 wurde im **Dezember 1999** als europäische Norm veröffentlicht.³⁰⁸ Die Arbeit auf der europäischen Ebene war damit abgeschlossen. Das TC 222 und die WG 1 beschäftigten sich noch mit der Erarbeitung und Abstimmung weiterer Normen, bis die Gremien endgültig aufgelöst wurden.

Nach Veröffentlichung der EN 12934 verlagerte sich die Arbeit ausschließlich auf die nationale Ebene; die Norm musste am Markt eingeführt werden.

Die Fach- und Verkehrskreise der Industrie und des Handels dehnten ihre Informationsarbeit über das Politiknetzwerk hinaus auch auf die Akteure der politischen Arena aus; den globalen Beschaffungs- und Absatzwegen der Produkte folgend wurden auch außereuropäische Ursprungs- und Lieferländer über die Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses, das Policy-Ergebnis, detailliert informiert (z.B. über internationale Pressearbeit, Informationsveranstaltungen anlässlich von Messen etc.).

Der Entscheidungsprozess zur Erarbeitung der EN 12934 war beendet. Die betroffenen Fach- und Verkehrskreise mussten sich nunmehr mit der Markteinführung beschäftigen. In Deutschland wurde die Markteinführung der DIN EN 12934 durch die Entscheidung der Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel vollzogen, ihre Quali-

³⁰⁷ DIN, 1999: 13. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 21.10.1999 in Warendorf, TEX CEN FE 10-99, Bericht, Archiv VDFI.

³⁰⁸ Ebenda.

tätssicherung über das Federn-Siegel („Traumpass“) – es deckte damals ca. 50% der auf dem inländischen Markt angebotenen Bettwaren ab – ab April 2001 von der RAL 092 A2 auf die DIN EN 12934 umzustellen (Hedderich/Kenngott: 105). Ende 2004 wurde die nur in Deutschland gültige RAL 092 A2 endgültig zurückgezogen.

6.2 Die Analyse der Wendepunkte

Der politische Entscheidungsprozess wurde wesentlich durch die institutionalisierten Beziehungen zwischen den Akteuren bestimmt, die mit unterschiedlichen, jedoch voneinander abhängigen Interessen die entstandene Policy prägten.

Während des Entscheidungsprozesses fanden die Konfliktaustragungen zwischen und innerhalb der kollektiven und korporativen Akteure, die zur Durchsetzung von Zielen und Interessen dienten - die Politics -, im Wechsel zwischen den verschiedenen Ebenen (national und europäisch) statt, wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt.

Für die Ausgestaltung der Policy waren neben den institutionellen Rahmenbedingungen jedoch auch die spezifischen Beziehungen zwischen den Akteuren und die von ihnen situationsspezifisch ausgewählten Verhandlungsmodi maßgebend.

Im vorangegangenen Kapitel wurde der Entscheidungsprozess in einer detaillierten zeitlichen Abfolge der Ereignisse dargestellt. Im Folgenden werden nun diejenigen Situationen analysiert, die die Wendepunkte im prozessualen Ablauf darstellten. Dabei gelang es den Akteuren, Verflechtungsfallen und Sitzungsblockaden zu überwinden, die während des Entscheidungsprozesses auftraten.

Zu den Wendepunkten im Einzelnen:

Der erste Wendepunkt: Italienischer Normungsantrag 1989

Die erste Verflechtungsfalle entstand bereits vor 1989 auf der nationalen, italienischen Ebene; ein in Planung befindliches nationales Gesetz zur Regelung der Kennzeichnung des Füllmaterials Federn und Daunen zur Verwendung in allen Artikeln trat potenziell in Konkurrenz mit einer Vorschrift, die auf der Ebene des EDFA ausgearbeitet werden sollte. Eine Auflösung der Situation konnte unter Rückgriff auf das Instrument der europäischen Normung erfolgen.

Die auf Verbandsebene angestoßene Initiative wurde auf die offizielle, formelle Ebene der europäischen Normung gehoben, indem Italien von seinem Recht Gebrauch machte, ein solches Verfahren beim CEN zu beantragen, und sich da-

mit eine herausragende Ausgangssituation zur Beeinflussung und Lenkung eines solchen Verfahrens sicherte. Unterstützt wurde die italienische Initiative durch das politische Exekutivorgan des Verbraucherschutzreferats der Europäischen Kommission, das auch die hierarchische Steuerung des Verfahrens übernahm.

Mit dem Normungsantrag konnte Italien nicht nur seine auf nationaler Ebene existierende Verflechtungsfälle lösen, sondern auch eine unmittelbar damit zusammenhängende Verflechtungsfälle auflösen, die sich während der verschiedenen informellen Beratungen mit dem EDFA in den Monaten vor der Antragstellung aufgetan hatte.

Mit der Eröffnung eines formellen, europäischen Normungsverfahrens konnte auch die Verflechtungsfälle, in der sich der VDFI vor 1989 auf der nationalen (deutschen) Ebene befand, aufgelöst werden. Der Handlungsdruck, eine verbraucherfreundliche Kennzeichnungsregelung als Ersatz der RAL 092 A2 zu erarbeiten, wurde kurz vor der Einreichung des Normungsantrags durch den VDFI von der nationalen Ebene auf die europäische, den EDFA, verlagert. Die Beschlussfassung der EDFA-Mitgliederversammlung in Onzain, eine für Europa gültige Kennzeichnungsvorschrift zu erarbeiten, war auch durch den VDFI initiiert worden. Der grundlegende Unterschied zwischen den bis 1989 verfolgten Lösungsansätzen der Verbände und dem danach einsetzenden Normungsverfahren bestand jedoch darin, dass die Normungsverfahren bzw. die Verbandsinitiativen auf völlig anderen institutionellen Gefügen aufbauten, womit einige der betroffenen Akteure noch nicht vertraut waren. Alte Gefüge bzw. Hierarchien traten zugunsten anderer Institutionen in den Hintergrund oder wurden ersetzt. Das institutionelle Procedere der europäischen Normung unterschied sich grundlegend von dem bereits durch den VDFI auf der nationalen und durch den EDFA auf der europäischen Ebene eingeleiteten Entscheidungsprozess, der als Konsenslösung der betroffenen Fach- und Verkehrskreise, bezogen auf den Verwendungsbereich der Bettwaren, ange-dacht war, ohne die hierarchischen Vorgaben der Europäischen Kommission zu berücksichtigen.

Die stark formalisierte Struktur des europäischen Normungsverfahrens, das hierarchische Vorgaben der Kommission und des CEN beachten musste und auf relativ unbekanntem institutionellen Grundlagen aufbaute, war denjenigen fremd, die zuvor noch nie in diesen Strukturen tätig waren. Es wurden Befürchtungen geäußert, dass unter diesen Bedingungen nur eine europäische Kennzeichnungsnorm

auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich sei. Um ein solches Ergebnis zu verhindern, beharrten manche Delegierte in der Anfangsphase auf der Durchsetzung ihrer handlungsleitenden Präferenzen; sie waren zwar konsensfähig, aber nicht konsensbereit, um eine erwartete Qualitätsnivellierung auf einem niedrigen Niveau zu verhindern. Das Beharrungsvermögen einzelner Akteure führte zu weiteren Verflechtungsfallen bzw. zu Verhandlungsblockaden, deren Überwindung mit einer Verzögerung des Entscheidungsprozesses verbunden war.

Der zweite Wendepunkt

Die ungewohnte Arbeitsatmosphäre im Schatten der hierarchischen Steuerung und unter Beobachtung von Kommission und CEN erzeugte bereits während der ersten konstituierenden Gründungssitzung des TC die erste Verflechtungsfalle in der formellen Normungsarbeit. Die für den Normungsprozess vorgeschriebenen Konsensverhandlungen mündeten in konfliktreichen Auseinandersetzungen. Die Gründe waren deckungsgleich mit den Ursachen, die bereits vor 1989 zum Scheitern der informellen Zusammenkünfte geführt hatten. Die Präferenzen der Akteure Europäische Kommission, Assopiuma und CEN waren auf die Erarbeitung einer Kennzeichnungsvorschrift für Füllungen, bestehend aus Daunen und Federn, gerichtet, unabhängig vom späteren Verwendungszweck. Die Struktur der noch zu erarbeitenden Vorschrift wurde relativ abstrakt aus dem bereits in Anwendung befindlichen Textilkennzeichnungsgesetz abgeleitet. Das Gros der im Policy-Netz zusammengefassten Akteure jedoch agierte als *Bettfedernindustrie*, die sich oftmals über mehrere Generationen hinweg mit der Aufbereitung des Füllmaterials befasste und auch Bettwaren herstellte. Diese Akteure leiteten eine Kennzeichnungsvorschrift aus Sicht des Ursprungs, der Gewinnung, der Bearbeitung und der Beschaffenheit des Materials und des in Nord- und Westeuropa überwiegenden Verwendungszwecks der Bettwaren ab und waren bestrebt, bestehende Regeln, die auf ihren Traditionen und Usancen aufbauten, anzupassen und zu bewahren. Befremdend wirkte für viele dieser Akteure die Tatsache, dass ihnen eine gesetzliche Bestimmung eines andern Bereiches „übergestülpt würde“, der die Besonderheiten des Naturmaterials Daunen und Federn nicht berücksichtigte.

Diese unterschiedlichen Ausgangssituationen der Argumentation, verbunden mit den jeweiligen Präferenzen, mit situationsspezifischen Problemen wie Informationsdefizite und die damit verbundene selektive Wahrnehmung, Sprachschwierigkeiten und ein ungewohntes Arbeitsumfeld führten zu Dissonanzen zwischen den

Akteuren und endeten in einer erneuten Verflechtungsfalle. Während der ersten Sitzung des TC 222 konnten die beiden wichtigsten Punkte der Tagesordnung, die Formulierung von „Title and field of application“³⁰⁹, nicht abgearbeitet werden. Das Ziel der ersten formell einberufenen Sitzung des neu gegründeten TC 222 im April 1990 wurde verfehlt. Die Arbeit des TC 222 endete in einer vorhersehbaren Verflechtungsfalle, denn die Hauptakteure, die bereits vor Eröffnung des formellen Normungsverfahrens miteinander verhandelt hatten, waren fast identisch mit den Hauptakteuren, die während der ersten formellen Normungsarbeit erneut aufeinandertrafen. Die unterschiedlichen handlungsleitenden Präferenzen führten schließlich dazu, dass während der Gründungssitzung nur über die Verteilung von Kosten und Nutzen des Projekts verhandelt wurde (distributives Bargaining), ohne in der Sache Fortschritte zu erzielen. Die Akteure waren in dem institutionellen Gefüge „gefangen“, sie steckten in einer Verflechtungsfalle, die mit Hilfe der Rücknahme des Formalisierungsgrades, ohne die hierarchische Steuerung, aufgelöst werden konnte.

Die Auflösung dieser Verflechtungsfalle erfolgte unter Rückgriff auf die vorhandene Infrastruktur und das gewohnte Akteursnetz des EDFA. Der Wendepunkt des Entscheidungsprozesses war erreicht, als ein allgemeiner Konsens über Titel und Aufgabenbereich des TC 222 während einer informellen Sitzung, geleitet durch den EDFA, verabschiedet wurde und dieser Konsens während der zweiten Sitzung des TC 222 in Brüssel formal bestätigt wurde. Die Akteure hatten die Falle überwunden, allerdings führte dieses Vorgehen zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung des Entscheidungsprozesses (siehe Kapitel 6.1 dieser Arbeit). Die Position des EDFA als kollektiver Akteur und seine Position innerhalb des politischen Netzwerks, die durch die Einbeziehung der formellen Autoritätsstrukturen zunächst geschwächt worden war, wurde wieder gestärkt, indem er durch ein formelles Normungsgremium mit der Ausarbeitung eines Kompromisses beauftragt wurde, der auch gefunden werden konnte. Zur Konsensfindung traten die Repräsentanten von Kommission und CEN vorübergehend in den Hintergrund, um den ins Stocken geratenen Normungsprozess wieder in Gang zu setzen; die bestehenden fachlichen Missverständnisse und die daraus erwachsenen Dissonanzen wurden zunächst beigelegt und brachen später erneut auf. Der während der in-

³⁰⁹ CEN/TC 222 N. 2 vom Januar 1990, Archiv VDFI.

formellen (EDFA-)Sitzung gefundene Konsens über den Titel des TC 222 lautete: „Federn und Daunen als Füllmaterial für alle Artikel, sowie Fertigartikel gefüllt mit Federn und Daunen“, er wurde während der zweiten Sitzung des TC 222 im September 1990 in Brüssel formell bestätigt. Danach trat der kollektive Akteur TC 222 vorübergehend in den Hintergrund, denn die kollektiven Akteure WG 1 und Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 wurden mit der operativen Umsetzung der durch das TC vorgegebenen Ziele beauftragt.

Der dritte Wendepunkt

Unschärfen in der Abgrenzung der Arbeitsgebiete der Ad-hoc-Gruppen 1 (Aufgabenbereich: Grundlagen) und 4 (Aufgabenbereich: Füllungszusammensetzung) waren die Ursache von unerwünschter Parallelarbeit, die zu weiteren Dissonanzen, hier zwischen den Akteuren Ad-hoc-Gruppen 1 und 4, führte. Beide Ad-hoc-Gruppen arbeiteten – aus Missverständnissen über die Arbeitsgebiete und Kompetenzen sowie aufgrund mangelnder Kommunikation - zeitgleich und in Konkurrenz zueinander an fast identischen Projekten. Die Ad-hoc-Gruppe 4 setzte ihren Arbeitsauftrag „Füllungszusammensetzung“ entsprechend ihren Präferenzen um, unter Berücksichtigung der Vorgaben der hierarchischen Steuerung. Die Ad-hoc-Gruppe 1 hingegen sah sich als beauftragtes Organ zur Umsetzung der Grundlagen der Kennzeichnungsnorm entsprechend der Vorgabe nach dem Vorbild der Textilkennzeichnungsrichtlinie.

Zu Beginn des Prozesses bereitete die Ad-hoc-Gruppe 4 zeitlich parallel zur Ad-hoc-Gruppe 1 für die nächste Sitzung der WG 1 den Entwurf einer Kennzeichnungsnorm vor und reichte ihr Arbeitsergebnis ein. Die Ad-hoc-Gruppe 1 jedoch beschäftigte sich ebenfalls mit der Kennzeichnungsnorm. Die beiden Gruppen tauschten ihre Vorschläge aus, die, geprägt durch die jeweils vorherrschenden Präferenzen, Unterschiede auswiesen. Die Delegierten der WG 1 wurden diese Arbeiten kurz informiert, ein Meinungsaustausch hierüber wurde allerdings durch die sekretariatsführende Nation Italien mit der Begründung abgelehnt, dass Entwürfe/Arbeitsergebnisse der Ad-hoc-Gruppen solange nicht in der Tagesordnung der WG 1 integriert werden, solange nicht zuvor auf der Ebene der Ad-hoc-Gruppen ein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte, der den Vorgaben der hierarchischen Steuerung entspricht. Die sich aus den Unschärfen in der Aufgabenverteilung heraus entwickelnden Diskussionsvorlagen, die die jeweiligen, zum Teil beträchtlich divergierenden, Präferenzen der Akteure widerspiegeln,

führten zu Dissonanzen zwischen den Akteuren Ad-hoc-Gruppen und in eine weitere Verflechtungsfalle, die erneut durch eine Verlagerung der Diskussionen auf die Verbandsebene des EDFA aufgelöst werden konnte.

Um weitere Verzögerungen der Arbeit zu verhindern, wurde eine informelle Sitzung der beiden Ad-hoc-Gruppen am 3.11.1992 in Zürich organisiert. Auch diese Sitzung wurde durch den EDFA vorbereitet, der seine selektive Wahrnehmung der immer noch existierenden inneritalienischen Dissonanzen inzwischen korrigiert hatte und durch das Sekretariat der WG 1 gebeten wurde, diesen Meinungsaustausch zu organisieren. Das Sekretariat der WG 1, das durch die Unschärfen der Aufgabenverteilung und Streichung der Beratungen über die Kennzeichnungsnorm von der Agenda der Sitzung am 15. und 16. Oktober ins Kreuzfeuer der Kritik geriet, trat vorübergehend in den Hintergrund und beauftragte den EDFA mit der Konsensfindung zu den Grundlagen der Kennzeichnungsnorm. Während verschiedener Sitzungen, die, unter Leitung des niederländischen EDFA-Präsidenten, mit den beiden Ad-hoc-Gruppen abgehalten wurden, konnte für die 5. Sitzung der WG 1 in Mailand ein Grundlagenpapier, das durch Konsensverhandlungen im Schatten der hierarchischen Steuerung zustande kam, vorgelegt und beschlossen werden. Die Verflechtungsfalle war aufgelöst, die Arbeit konnte auf der Ebene der WG fortgeführt werden.

Die Verhandlungssackgassen 1993 / 1994

- *prozentuale Angabe der Füllungszusammensetzung*
- *Verankerung der Herstellungstoleranzen*

Neben den Verflechtungsfallen, in denen sich die Akteure im Laufe des Entscheidungsprozesses innerhalb des institutionellen Geflechts verfangen und die aus eigener Kraft nicht aufgelöst werden konnten, geriet die Arbeit an der Kennzeichnungsnorm auf der europäischen Ebene auch aus sachlichen Gründen ins Stocken, sie endete in Verhandlungssackgassen während der Beratungen zu den Umsetzungen der Vorgaben der Kommission. Hier werden 2 Themenbereiche herausgegriffen, die Beratungen zur Verankerung der prozentualen Angabe der Füllungszusammensetzung und die Beratungen zur Verankerung der Herstellertoleranzen.

Die WG 1 beriet 1993/1994 intensiv darüber, in welcher Form die Angabe der Zusammensetzung des Füllmaterials auf dem Etikett geregelt werden sollte, um sowohl die Anforderungen an die transparente Beschreibung der Füllung zu erfüllen

als auch besonderen Gegebenheiten des Naturmaterials Rechnung zu tragen, das – gewonnen als Nebenprodukt der Fleischerzeugung – nicht homogen anfällt.

Während der 6. Sitzung der WG 1 1993 in Mainz wurden erste Modelle zum Aufbau einer Kennzeichnungsnorm erstellt und diskutiert. Es wurde ein einstimmiger Grundkonsens erzielt, dass – abweichend von bereits existierenden Marktusancen und in Anlehnung an das Textilkennzeichnungsgesetz - die Zusammensetzung der Füllung durch die Komponenten Daunen und Federn zu 100% in noch festzulegenden Abstufungen erfolgen musste, unter der Angabe des Prozentanteils der Daunen und des Prozentanteils der Federn. Allerdings kam es innerhalb des Akteurs WG 1 zu heftigen Diskussionen, ob diese Abstufungen nur den Gesetzen der mathematischen Logik folgen sollten oder ob zusätzlich den Besonderheiten des Naturmaterials Rechnung getragen werden sollte.

In Abhängigkeit von den handlungsleitenden Präferenzen wurden verschiedene Modelle entwickelt und besprochen. Aus Verbrauchersicht wäre eine möglichst genaue Angabe zur Zusammensetzung (in Schritten von 5%) wünschenswert gewesen; allerdings wäre diese Forderung an herstellungstechnische Grenzen gestoßen (s. z.B. die Ausführungen zum Lufttrennverfahren in Kapitel 2.1 dieser Arbeit).

Nach schwierigen Aushandlungsprozessen kam schließlich ein einstimmiges Votum der WG 1 zustande, mit dem die Daunengehaltsstufen in Schritten von 10% definiert wurden. Der nationale Standpunkt des deutschen Spiegelausschusses glich sich nach anfänglichen Widerständen den auf der europäischen Ebene ausgearbeiteten Vorschlägen an, allerdings mit der Ausnahme, dass es – den Marktusancen folgend – auch nach Fertigstellung der europäischen Norm weiterhin möglich sein sollte, Füllungen anzubieten, die zu 85% aus Federn und zu 15% aus Daunen, dem natürlichen Gefälle ohne Langfedern, bestehen.

Die durch den deutschen Spiegelausschuss angeregte Berücksichtigung der in den Benelux-Ländern üblichen Füllung, die aus 65% Daunen und 35% Federn besteht, blieb auf der europäischen Ebene dagegen ohne Erfolg. Der Grund hierfür lag darin, dass die Niederlande, die eine solche Zusammensetzung in einem Gesetz verankert hatten, aus dem formellen Normungsprozess ausgeschieden waren, da sich die dortigen betroffenen Fach- und Verkehrskreise außerstande sahen, die finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen, die mit der Beauftragung und Nutzung des nationalen Normungsinstituts erwachsen wären. Aus finanziellen Gründen wurden die Interessen der Niederlande nicht im formellen Normungspro-

zess berücksichtigt. Allerdings konnten die niederländischen Firmen über die Mitarbeit im EDFA an den Vorarbeiten und dem Informationsaustausch partizipieren. Über die Folgen des Wegfalls einer der populärsten Füllungszusammensetzungen für Zudecken in den Niederlanden berichtete ein Beobachter nach Abschluss des Normungsprozesses:

„Das war ... auch ein Problem anfänglich; aber wir haben darauf hingewiesen, dass die 70%ige Daune eine bessere Qualität gibt ... Wir denken, dass wir in zwei Jahren alle Leute daran gewöhnt haben, dass sie mit der 70%igen Daune eine bessere Ware kaufen ...“ (Interview E1, Zeile 71-75).

Aus dieser Verhandlungssackgasse fanden die Akteure letztendlich nach zeitintensiven Konsensverhandlungen und durch die Ausklammerung der Interessen der nicht mehr in den formalen Normungsprozess direkt integrierten Benelux-Länder wieder heraus.

Der Entscheidungsprozess beanspruchte allerdings über ein Jahr, wodurch die Verabschiedung der Norm immer weiter nach hinten rückte und der vorgeschlagene Zeitplan nicht eingehalten werden konnte. Die Gründe hierfür lagen u.a. darin, dass manche kollektive Akteure unsicher in ihrer Entscheidungsfindung waren und zuerst ein nationales Feed-back einholen wollten, bevor dem Konsens auf europäischer Ebene zugestimmt werden konnte. Bei anderen Akteuren spielte auch der Gesichtspunkt des Zeitgewinns eine Rolle. Entscheidungen wurden hinausgezögert, um sich einen Konkurrenzvorteil zu sichern, den Entscheidungsprozess vorsätzlich zu verlängern und damit den finanziellen Druck auf die sekretariatsführende Nation zu erhöhen. Damit sollte die Kompromissbereitschaft gefördert werden, um die Durchsetzung eigener Präferenzen zu begünstigen.

Neben der Festlegung der Daunengehaltsstufen wurde innerhalb der WG 1 weitere Themen kritisch diskutiert, wie z.B. die Harmonisierung der verschiedenen, in Europa praktizierten Toleranzregelungen. Der Ausschuss musste die Frage klären, in welcher Form in der Kennzeichnungsnorm künftig Toleranzregelungen festgeschrieben werden sollten. Sollten diese Regelungen den Gesetzen der mathematischen Logik folgen oder mussten sie aus den Besonderheiten des Anfalls und der Gewinnung des Naturprodukts abgeleitet werden? Einige Experten stellten bei ihren Vorschlägen den Sachverhalt in den Vordergrund, dass das Material nicht künstlich erzeugt werden kann, sondern als Nebenprodukt der Fleischerzeugung gewonnen wird und, aus dem Schlachthaus kommend, mit Hilfe eines Luft-

trennverfahrens in der Bettfedernfabrik sortiert wird. Während der Fabrikation kann die Feder bzw. die Daune nicht verändert werden, sie kann nur sortiert werden. Außerdem ist es nicht möglich, ein zu 100% genaues Sortierergebnis zu erzielen, denn bedingt durch die feinen Verästelungen des Materials verhaken sich Daunen und Federn ineinander und könnten nur von Hand getrennt werden, was aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht praktiziert wird. Mit den gängigen Methoden lassen sich Daunen und Federn nicht zu 100 Prozent auseinandersortieren, denn an den Verästelungen der Daune bleiben oftmals kleine Fluganteile oder auch kleine Federchen haften und umgekehrt. Aus diesem Grund müssten bei der Verankerung von Toleranzen die in Fachkreisen bereits gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden. Die Toleranzregelungen sollten speziell auf die jeweiligen Füllungszusammensetzungen zugeschnitten werden. Eine generelle, den Gesetzen mathematischer Logik folgende Toleranzregelung würde dem Naturmaterial nicht gerecht, das, aus dem Schlachthaus kommend, nicht homogen anfällt und durch die Bettfedernindustrie nur „verarbeitet“ und nicht „hergestellt“ wird (anders als z. B. ein Gewebe, auf das das Textilkennzeichnungsgesetzes bereits angewendet wird).

Eingereichte Vorschläge, einen einheitlichen Prozentsatz, anwendbar auf alle Daunengehaltstufen, zu definieren, wurden von den Experten als nicht umsetzbar verworfen.

Die Verhandlungen der WG 1 befanden sich erneut in einer Sackgasse. Die Beratungen konnten während der Sitzung nicht abgeschlossen werden, sie wurden ergebnislos vertagt. Die Experten beschlossen, die Frage der Verankerung von Toleranzregelungen auf die nationale Ebene zu delegieren, um sie dort mit Technikern und Betriebsleitern zu diskutieren und Erfahrungen aus der Vergangenheit auszutauschen; man wollte das Feed-back aus den nationalen Gremien abwarten und war nicht dazu bereit, sich einer nach dem gegenwärtigen Stand der Technik nicht umsetzbaren Einheitslösung, die in anderen Bereichen und unter anderen Voraussetzungen galt, zu unterwerfen. Die strittigen Fragen der Definition der Herstellertoleranzen wurden auf breiter Ebene über die nationalen Fach- und Verkehrskreise bis in die nationalen Arenen hinein mit Zulieferbetrieben und Experten anderer Industriezweige besprochen. Es folgte ein zeitaufwändiger Prozess der Sammlung von Erkenntnissen, indem z.B. unter der Leitung des EDFA in Zusammenarbeit mit Firmenlaboratorien und Prüfinstituten Ringversuche organisiert wur-

den, Analysen zur Bestimmung der quantitativen Zusammensetzung vorgenommen und ausgewertet wurden. Ziel dieser Aktivitäten war es, Unsicherheiten abzubauen und gewonnene Erkenntnisse mit den Akteuren des Policy-Netzes bis in die Arena hinein zu schildern, um daraus Handlungsanleitungen abzuleiten, die zur Umsetzung in der WG 1 als geeignet angesehen wurden.

Auch wenn der Ausschuss inzwischen immer mehr unter Zeitdruck geriet – denn das CEN und die Kommission drängten darauf, dass die WG 1 dem TC endlich einen entscheidungsreifen Vorschlag zur Kennzeichnungsnorm präsentiere –, beharrten die nationalen Akteure darauf, dass eine praktikable und umsetzbare Lösung gefunden werden müsse, in der sich die Präferenzen aller beteiligten Akteure wiederfinden müssten, bevor der Entscheidungsprozess über die Kennzeichnungsnorm auf die nächste europäische Ebene, das TC 222, verlagert werden konnte.

Um den Handlungsdruck auf die Experten und nationalen Akteure zu erhöhen, waren zur nächsten Sitzung der WG 1 im Mai 1994 (10. Sitzung) nicht nur die delegierten Experten, sondern auch die Repräsentanten der korporativen Akteure CEN und Europäische Kommission anwesend, die für fast 3 Jahre völlig in den Hintergrund getreten waren. Sie wiesen darauf hin, dass die Beratungszeit zu diesem Thema bereits überschritten sei und eine beschlussreife Vorlage für das TC 222 erarbeitet werden müsse. Die WG 1 konnte sich schließlich auf eine Fassung der Kennzeichnungsnorm einigen, die eine Berechnung der Herstellertoleranzen enthielt; diese wurde jedoch durch die italienische Delegation nicht mitgetragen, da sie zu fachspezifisch sei. Es müsste eine einfachere Methode gefunden werden. Italien wandte sich gegen die Toleranzberechnung, die auf einer auf internationaler Ebene bereits angewendete Formel aufbaute, um die Toleranzen in Abhängigkeit der relativen Anteile einer Komponente des Füllmaterials (Daunen, Federn) zu berücksichtigen. Diese Formel wurde als zu intransparent und für den Verbraucher nicht nachvollziehbar abgelehnt. Diese Situation war für die WG 1 unbefriedigend, sollte doch ein einstimmiger Konsens erzielt werden und eine abstimmungsreife Vorlage für die TC-Ebene vorbereitet werden. Der Ausschuss befand sich erneut in einer Verhandlungssackgasse, denn über den erarbeiteten Kompromissvorschlag konnten kein einstimmiger Konsens erzielt werden.

Um diese Blockade zu überwinden und den vorgeschriebenen Zeitplan dennoch einhalten zu können, wurde das Sekretariat nach wiederholten Einigungsversuchen während verschiedener Sitzungen und Beratungen auf den verschiedenen Ebenen während der 12. Sitzung der WG 1 im November 1994 schließlich damit beauftragt, einen Entwurf einer Kennzeichnungsnorm zu erstellen, die alle bisher einstimmig und mehrheitlich verabschiedeten Elemente der neuen Kennzeichnungsnorm beinhaltet, damit dieser Entwurf auf der Ebene des TC eingereicht und beraten werden konnte. Die sekretariatsführende Nation Italien fügte sich der Mehrheitsentscheidung und akzeptierte diese Vorgehensweise, kündigte allerdings ihr Veto auf der europäischen Ebene des TC 222 an. Der Weg aus der Sackgasse bestand darin, das Problem ungeklärt auf die nächste institutionelle Ebene zu verlagern. Damit wurden zunächst den Forderungen von Kommission und CEN Genüge getan, es war aber angekündigt worden, dass die Meinungsverschiedenheiten nicht gelöst, sondern nur auf die nächste Ebene verlagert wurden. Die WG 1 erstellte einen Normentwurf, der an das TC 222 zur Beratung und Beschlussfassung weitergeleitet wurde.

Die Verhandlungssackgasse konnte über eine Änderung des Verhandlungsmodus (Abstimmung/Mehrheitsentscheidung), der auf Druck der hierarchischen Steuerung vorgenommen wurde, nur vordergründig gelöst werden. Der Konflikt wurde auf die nächste Ebene verlagert und sollte dort erneut aufbrechen.

Während der 5. Sitzung des TC 222 in Mailand wurde der durch die WG 1 mehrheitlich beschlossene Entwurf der Kennzeichnungsnorm erwartungsgemäß zwar besprochen, aber wegen eines Einspruchs der italienischen Delegation nicht beschlossen. Der Grund waren die bereits bekannten Dissonanzen über die Verankerung von Toleranzregeln. Das Dokument wurde zur Überarbeitung an die WG 1 zurückdelegiert.

Die Folgen für die Verabschiedung der Kennzeichnungsnorm bestanden in einer weiteren Zeitverzögerung, wodurch die beteiligten kollektiven und korporativen Akteure einem noch stärkeren Zeitdruck ausgesetzt waren. Über den Aufbau des Zeitdrucks wurde der Einigungsdruck auf die nationalen Delegierten erhöht.

EDFA-Mitglieder erarbeiteten einen Alternativvorschlag zu dem bereits verteilten Arbeitsdokument der WG 1 und legten ihn anlässlich der EDFA-Mitglieder-

versammlung in Italien unter italienischer Präsidentschaft einem informellen Expertengremium vor, das aus EDFA-Mitgliedern und aus Nichtmitgliedern der Politikarena bestand, zur Diskussion vor. Die Ergebnisse dieses Meinungsaustauschs wurden zu einem neuen Dokument verdichtet, das anschließend auf den nationalen Ebenen, so auch durch den deutschen Spiegelausschuss und die deutschen Verbände VDFI und Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel, ausführlich diskutiert wurde. Alle Entwürfe und Stellungnahmen wurden durch den EDFA gesammelt und dem italienischen Sekretariat der WG 1 übermittelt. Die Stellungnahmen zur Kennzeichnungsnorm und der Frage der Toleranzen wurden nicht nur innerhalb des Akteursnetzes, sondern bis tief in die politische Arena hinein diskutiert, wodurch neue Lösungsansätze erarbeitet werden konnten, die durch die Fachkreise zu einer Kompromisslösung weiterentwickelt werden konnten. Die Akteure konnten sich aus dieser Sackgasse über eine Rücknahme des Formalisierungsgrades und durch die Einbeziehung von Akteuren, die bisher außerhalb des formellen Policy-Netzes zur europäischen Normung standen, herausmanövrieren.

Über die Einbindung von Zulieferkreisen und Prüfinstituten, die ebenfalls im EDFA organisiert waren, und die breite Diskussion der Kennzeichnungsnorm über alle Ebenen hinweg konnten die zur Lösung anstehenden Problematiken Schritt für Schritt so optimiert werden, dass diese Verhandlungsblockade im einstimmigen Konsens aufgelöst werden konnte.

Inzwischen drohte das CEN/CS allerdings damit, das Projekt der Kennzeichnungsnorm von der politischen Agenda zu streichen, wenn es nicht bis Ende 1995 fertig gestellt werden könnte.

Der Druck von außen auf die beteiligten Akteure stieg zwar beträchtlich an; aber inzwischen verfügte die WG 1 über den während der EDFA-Sitzung in Italien ausgearbeiteten Normentwurf, der folgende Schlüsselemente beinhaltete:

1. Die Norm gilt für Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen zur Verwendung in allen Fertigartikeln
2. Die Füllmaterialien werden anhand des Anteils an „anderen Elementen“ in 7 Klassen eingeteilt.
3. Die Klassen I bis III sind Füllungen vorbehalten, die aus dem Gefieder des Wassergeflügels bestehen.

4. Die Klassen IV bis VII sind Füllungen vorbehalten, die aus dem Gefieder des Landgeflügels bestehen oder aus Mischungen von Land- und Wassergeflügelfedern und/oder -daunen.
5. Der Anteil der anderen Elemente ist eine Toleranzregelung zur Unterscheidung der Klassen. In der Klasse I werden 5% andere Elemente toleriert. In der Klasse II steigt diese Toleranz auf bis zu 15%; in der Klasse III darf der Anteil der anderen Elemente zwar 15% übersteigen, er ist aber ausdrücklich auf dem Etikett auszuweisen, was bei den beiden ersten Klassen entfällt.
6. Die Zusammensetzung einer Füllung mit ihrem prozentualen Anteil an Daunen bzw. Federn ist zu 100 Prozent in % Daunen und % Federn anzugeben.
7. Die Prozentangaben der Füllungszusammensetzung von Daunen und Federn erfolgen in Stufen von 10 Prozent mit Ausnahme der traditionell in Europa verankerten Füllungszusammensetzung aus 85% Federn und 15% Daunen, dem natürlichen Gefälle des Wassergeflügels ohne Langfedern.
8. Eine Übersicht über die möglichen Grenzabweichungen zwischen den Angaben zur Zusammensetzung der Füllung und den Ergebnissen einer Überprüfung der Elemente einer Füllung wurde in der Tabelle 2 der EN 12934 veröffentlicht. Mit dieser Tabelle wurden die Diskussionen um die Berechnung der Toleranzen beigelegt.³¹⁰

Vergleicht man diese Ergebnisse mit den Anforderungen, die der kollektive Akteur Europäische Kommission an diese Norm stellte, so kann Folgendes festgestellt werden:

1. Der Geltungsbereich der Norm ist nicht auf einen Verwendungsbereich (z.B. Bettwaren) begrenzt, er ist allumfassend.
2. Basis der Kennzeichnungsnorm bilden objektiv nachprüfbar Kriterien (z.B. Daunengehalt, Anteil der „anderen Elemente“).
3. Durch die Angabe des prozentualen Anteils der Daunen und der Federn zur Kennzeichnung des Füllmaterials erfolgt eine neutrale Beschreibung, die den Angaben des Textilkennzeichnungsgesetzes ähnelt.

³¹⁰ CEN, 1995: Enclosure to the Draft Report of CEN TC 222/WG 1 13th Meeting on November 1995 in Milan (Synthesis of the state of works for the preparation of a draft on the “Composition Labelling” and introductory report – Text prepared by WG 1 convener), Document, Archiv VDFI.

4. Den Pflichtangaben zur Zusammensetzung des Füllmaterials (% Daune, % Feder) können weitere Elemente hinzugefügt werden, wie z.B. die Angabe der Geflügelart (Gans/Ente/Huhn oder Wassergeflügel/Landgeflügel).
5. Es ist möglich, eine Kennzeichnung eines Füllmaterials als „Neu“ vorzunehmen, wenn es sich um neue Federn und Daunen handelt, die zuvor noch nicht als Füllmaterial verwendet wurden.
6. Über die mögliche Kennzeichnung einer Füllung mit Klasse I – VII kann für den Verbraucher eine Aussage über die mögliche Güte der Füllung gemacht werden, was insbesondere für den deutschen Markt als wichtig erachtet wurde.
7. Die Regelung über die Berechnung der Grenzabweichungen zwischen den Prüfergebnissen und der Kennzeichnung der Komponenten einer Füllung wurde durch eine Tabelle nachvollziehbar und transparent gelöst.

Nachdem ein allumfassender Konsens über die Ausgestaltung der Kennzeichnungsnorm gefunden werden konnte, wurde 1995 eine zweitägige Sitzung der WG 1 anberaumt mit nur einem einzigen Tagesordnungspunkt, der Erstellung eines Schlusssentwurfs. In dieser Phase der Ausarbeitung des Schlusssentwurfs der Kennzeichnungsnorm trat die Kommission in den Hintergrund, dem kollektiven Akteur WG 1 oblagen die Umsetzung der Vorschläge und die Fertigstellung der Norm. Dabei wurde nicht nur auf die Diskussionsergebnisse der anderen kollektiven Akteure, sondern auch auf die Anregungen und Stellungnahmen aus der Arena zurückgegriffen, um einen Schlusssentwurf zu erstellen, der auf einem breiten, einstimmigen Konsens aufbaute.

Dieser Entwurf wurde formell beschlossen und durch das italienische Sekretariat an die nationalen Normungsinstitute zur Verteilung an die beteiligten Fach- und Verkehrskreise weitergeleitet, um einen breiten Konsens auf der Ebene des TC 222 vorzubereiten. Das TC 222 stimmte diesem Entwurf 1996 – nach Einarbeitung kleinerer redaktioneller Änderungen – erwartungsgemäß zu. Danach ging er erneut auf die nationalen Ebenen, so auch auf die deutsche, wo er im Zuge einer gründlichen Durchsicht und unter Mitwirkung der nationalen Verbände VDFI und Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel nochmals redaktionell überarbeitet wurde. Das italienische Sekretariat erstellte aus den Änderungswünschen die prEN

12934, die im November 1996 den nationalen kollektiven Akteuren zur schriftlichen Beschlussfassung übermittelt wurde.

Die WG 1 hielt im Februar 1998 eine letzte Sitzung zur Kennzeichnungsnorm ab. Dabei wurde die prEN 12934 noch geringfügig überarbeitet. Abschließend wurde sie dem TC 222 zur Beschlussfassung übermittelt. Um Zeit und Kosten zu sparen, verzichtete man auf eine erneute Zusammenkunft. Die prEN 12934 wurde im schriftlichen Verfahren den nationalen kollektiven Akteuren zur Beschlussfassung übermittelt. Durch das Formal Vote wurde die EN 12934 am 31.7.1999 beschlossen, das Ergebnis des Formal Vote wurde im August 1999 veröffentlicht. Die Übersetzung des englischsprachigen Dokuments in die beiden CEN-Sprachen Deutsch und Französisch wurde veranlasst. Die deutsche Fassung wurde im Dezember 1999 durch das DIN als deutsche Norm DIN EN 12934 veröffentlicht.

Die Umsetzung der Norm wurde durch die betroffenen Fach- und Verkehrskreise des Marktes vorgenommen; so beschloss die Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V., ab Juli 2000 auch Bettwaren in die Überwachungstätigkeit einzubeziehen, die mit dem neuen Federn-Siegel „Traumpass“, basierend auf der DIN EN 12934, ausgestattet waren. Ab April 2001 wurden nur noch Federn-Siegel ausgegeben, die auf der DIN EN 12934 aufbauten. Die nur in Deutschland gültige RAL 092 A2 wurde Ende 2004 zurückgezogen.

Schlussfolge aus der Analyse

Die korporativen und kollektiven Akteure mit ihren unterschiedlichen Präferenzen hatten im Laufe des analysierten Normungsprozesses im Schatten der hierarchischen Steuerung durch die europäische Kommission zunächst Verflechtungsfallen zu überwinden, die aus dem mehrdimensionalen Verhandeln im institutionellen Kontext entstanden waren. Außerdem mussten Wege aus Verhandlungssackgassen gefunden werden, damit die konsensfähigen kollektiven Akteure ihre Präferenzen änderten und damit ihre Konsensbereitschaft zeigten, so dass die EN 12934 1999 beschlossen und veröffentlicht werden konnte.

7 Resümee

7.1 Theoretisches Resümee

In Anlehnung an den Meso-Korporatismus, der die Rahmenbedingungen in den einzelnen Aufgabenbereichen als politikbestimmende Größen ansieht und deswegen Staat-Verbände-Beziehungen in verschiedenen Politikfeldern untersucht (Schumann 1994: 72, Lehmsbruch 1991: 122ff.), hat diese Analyse gezeigt, dass die Europäische Kommission zur Ausführung der von ihr erwarteten Steuerungsleistung nach dem neuen Konzept auf die Mitarbeit seitens der Interessengruppen angewiesen ist. Auch das Beispiel der Entstehung der EN 12934 beweist, dass der Bereich der regulativen Politik zum Verbraucherschutz durch Entscheidungen und Aktivitäten korporativer Akteure maßgeblich mitbestimmt wird – die Ressourcen für die Politikformulierung und -durchführung werden durch staatliche und nichtstaatliche Akteure bereitgestellt, die in Politiknetzwerken zusammenarbeiten.

Darüber hinaus hat diese Analyse gezeigt, dass es zu einer breiten Abfederung der Arbeit von Netzwerken effektiv arbeitender „Subsysteme“ bedarf, die für gründliche Information, für Vor- und Nachbearbeitung der politischen Arbeit im Netzwerk sorgen. Ein breiter Konsens mit dem später von der politischen Arbeit betroffenen sektoralen Unterbau, insbesondere mit den Verbänden, erscheint für die Akzeptanz und Markteffizienz der politischen Lösung von herausragender Bedeutung. Auch die Politiknetzwerke auf nationaler und europäischer Ebene, die innerhalb des Institutionensystems der europäischen Normung arbeiteten, endeten in verschiedenen Situationen in der Scharpf'schen Verflechtungsfalle, die oftmals unter Rückgriff auf das „Subsystem“ von Verbänden und deren Verbindungen / Verflechtungen letztendlich überwunden werden konnte. Das Institutionensystem der europäischen Normung war auf die Akteure (u.a. Verbände) als Informationsquelle und deren Sachverstand/Kompetenz angewiesen, um das Projekt zu beenden. Zwar fungierte der EDFA, nachdem er seine Rolle als Vermittler gefunden hatte, als Schlüsselakteur, da der politische Prozess mit Hilfe der Zuarbeit und der Rückkopplung mit dem EDFA erfolgreich beendet werden konnte, aber letztlich war die Konsensbereitschaft der Einzelakteure maßgebend. Auch der EDFA konnte nur in seinem definierten Handlungsfeld agieren, er benötigte das

„Feedback der Basis“ und die Bereitschaft, die neue Kennzeichnungsnorm anzuwenden. Eine Akzeptanz einer neuen Kennzeichnungsregelung setzt allerdings voraus, dass diejenigen, die später in die Pflicht genommen werden, auch umfassend informiert werden und zudem Gelegenheit haben, sich an der Erarbeitung zu beteiligen. Dies erfolgte durch Organisation zahlreicher Informationsveranstaltungen, Seminare, Rundschreiben und Veröffentlichungen in Fachmedien. Ohne die Überzeugung der „Basis“ und deren Bereitschaft, die Kennzeichnung zeitnah umzustellen, wäre eine breite Zustimmung zur Verabschiedung und Anwendung der EN 12934 wahrscheinlich nicht erfolgt.

Im vorliegenden Fall hat sich gezeigt, dass eine aktive Einbindung des EDFA und der übrigen national tätigen Organisationen die Akzeptanz der neuen Kennzeichnungsnorm gefördert hat. Der Schlüssel lag in der umfangreichen Informationspolitik. Die im Laufe des Normungsprozesses immer bedeutender werdende Rolle des EDFA wurde durch seine Mitglieder akzeptiert, die Vertretung nationaler Partikularinteressen trat immer mehr in den Hintergrund. Die Verbandsvertreter mussten daran interessiert sein, eine ausgewogene Meinungsbildung herbeizuführen und in den Verhandlungen zu vertreten. Mit dem Bedeutungszuwachs des EDFA sank gleichzeitig die Gefahr, dass durch irgendwelche Hintertüren doch noch Partikularinteressen stärker ins Gewicht fielen. Ein weiterer, außerordentlich wichtiger Faktor ist die neutrale Sekretariatsführung durch das jeweilige Normungsinstitut. Sobald Begünstigungen in Bezug auf den Zugang zu Informationen beobachtet werden können oder institutionelle Regelungen nicht neutral umgesetzt werden, wird die freiwillige Übernahme von bereits verabschiedeten Normen gefährdet, und die als neutral konzipierten institutionellen Regelungen werden bedeutungslos. Ein konsequentes Transparenzgebot erscheint erforderlich, um die Neutralität bzw. die neutrale Anwendung institutioneller Regelungen nachvollziehen zu können.

Normungsverfahren sind intransparent, die Sprache mutiert zum Fachcode, was die Materie unnötig kompliziert. Außerdem sind die finanziellen Zugangsschranken hoch, denn denjenigen, die nicht dazu in der Lage sind, die Belastungen zu tragen, kommt nur eine marginale Bedeutung in der Interessenvertretung zu, es sei denn, sie werden durch politisch wichtige Akteure (wie z.B. die Europäische Kommission oder nationale Regierungen) unterstützt. Selbst diejenigen Verkehrs-

kreise, die erhebliche finanzielle Lasten zur Finanzierung von Sekretariaten leisten, können nicht davon ausgehen, dass eine ausgewogene Interessensvertretung erfolgt. Finanzielle und personelle Verflechtungen in Verbindung mit gezielt herbeigeführter Intransparenz können völlig neue Entscheidungs(um-)wege öffnen, die das Instrumentarium zur Erarbeitung einer Norm verletzbar und anfällig werden lassen.³¹¹ Eine transparente Offenlegung der Tätigkeit von sekretariatsführenden Normungsinstituten mit der Aufdeckung der Finanzquellen („Welche Projekte werden betreut?“ und „Wer steuert wie viel zu deren Finanzierung bei?“) erscheint überaus notwendig. Sollten solche Reformen ausbleiben, wird die Glaubwürdigkeit von Normungsorganisationen leiden und die Missbrauchsanfälligkeit dieses institutionellen Systems bestehen bleiben.

Die Normungsinstitute sollten deshalb prüfen, ob die Verbände nicht nur als Finanzierungsquellen, sondern ebenfalls als den Prozess entlastende Akteure stärker eingebunden werden können. Auf der anderen Seite sind die Verbände ihrerseits an guten Beziehungen zu den Normungsinstituten und der Europäischen Kommission interessiert, um ihre Kompetenz und Stärke unter Beweis zu stellen und zu demonstrieren, dass ihre Dienstleistungen auch den zum Teil völlig überlasteten Normungsinstituten helfen, ihre Projekte fertig zu stellen. Eine Norm kann nach Ablauf von 5 Jahren geändert werden. Eine positive und fruchtbare Zusammenarbeit während der Erarbeitung einer Norm kann sich im Falle einer notwendigen Überarbeitung durchaus positiv niederschlagen.

³¹¹ Die finanziellen Transaktionen der beteiligten Fach- und Verkehrskreise entscheiden darüber, ob und wie lange die Verfahren zur Erarbeitung einer Norm dauern. Bleiben die finanziellen Transaktionen aus, wird das Normungsverfahren eingestellt. Sicherlich erfolgen Maßnahmen mit dem Ziel, Normungsverfahren nach spätestens 3 Jahren zu beenden, aus der Überlegung heraus, die finanzielle Abhängigkeit der Normungsinstitute von den Fach- und Verkehrskreisen auf einen überschaubaren Zeitrahmen zu verkürzen. Es wurden auch Ausnahmetatbestände definiert, für die die 3-Jahres-Frist nicht gilt und die den Fach-, und Verkehrskreisen die Möglichkeit geben, den Normungsprozess mit gründlicher Basisarbeit zu begleiten (*CEN 2002*). Allerdings sollten unabhängig von der Bearbeitungszeit die Verfahrensabläufe und die Übereinkünfte zur Finanzierung der Projekte transparent dargestellt und begründet werden.

7.2 Politisches Resümee

Der durch den Cecchini-Report³¹² belegte, ökonomisch sinnvolle Schritt der europäischen Integration hat politisch zu einem Ungleichgewicht zwischen der positiven und der negativen Integration geführt.

Mit der Abgabe souveräner Rechte an eine dritte Ebene und der vertraglichen Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital sinken die Möglichkeiten, nationale Politik selbst zu bestimmen und bei bestimmten ökonomischen Problemen aus eigenen Mitteln Abhilfe zu schaffen (Scharpf 1994: 476f.).

Laut Scharpf ist der Weg über die übergeordnete Ebene zu einer Lösung nationaler Probleme uneffektiv, da die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik auf der Ebene der Union nicht in dem Maß zugenommen hat, wie sie in den Nationalstaaten geschwunden ist. Die europäischen Institutionen arbeiten zu langsam und bürokratisch und suchen nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, womit nationale Probleme nur unbefriedigend gelöst werden können.

Er räumt zwar ein, dass eine Verbesserung der Ausstattung der europäischen Institutionen mit Kompetenzen stattgefunden habe, indem man der „europäischen Regierung“ ein Initiativrecht eingeräumt habe und bei Abstimmungen im Ministerrat inzwischen wieder das Mehrheitsprinzip zugrunde lege, der Gegensatz zwischen der „negativen“ und der „positiven“ Integration werde jedoch dadurch nicht abgebaut (ebenda: 475).

Mit der negativen Integration wird, so Scharpf, die zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendige Beseitigung von Handelshindernissen beschrieben (ebenda). Hierunter fallen alle Maßnahmen, die auf die Supranationalität des Rats der EU zurückgehen. Sie sind auf Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit gerichtet und begrenzen die Handlungsmöglichkeiten der nationalstaatlichen Regierungen. Die ökonomisch sinnvollen Maßnahmen der negativen Integration, die

³¹² Der Cecchini-Bericht, eine Studie der EG-Kommission von 1998, stellte die „Kosten des Nicht-Europas“ den Vorteilen eines Abbaus der Binnengrenzen entgegen (Weidenfeld/Wessels 2002: 37).

von der supranationalen Ebene „verordnet“ werden, schränken die nationale Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit stark ein.³¹³

Die negative Integration werde durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof über die Einschränkung politischer Gestaltungsfreiheiten unablässig vorangetrieben, um in der Europäischen Gemeinschaft die Freiheit der Märkte zu garantieren, während die Maßnahmen der positiven Integration im Sinne einer positiv gestaltenden Politik der Europäischen Gemeinschaft aufgrund der bürokratischen Hindernisse nur langsam vorankämen. Der Grund liege in der erforderlichen expliziten politischen Legitimation, die positiv gestaltende Maßnahmen von der Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat abhängig mache.

Die Unterschiede zwischen Maßnahmen der negativen und der positiven Integration seien institutioneller Art, womit die existierende Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration erklärt werden könne.

Der Beobachtung Scharpfs zufolge wurde zwar mit der einheitlichen Europäischen Akte 1986 nicht nur mit Nachdruck die negative Integration vorangetrieben, sondern wurden auch erweiterte Politikfelder der Zuständigkeit der EU untergeordnet und für die zur Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Entscheidungen bei Abstimmungen qualifizierte Mehrheiten zugelassen;³¹⁴ die Handlungsfähigkeit positiver nationaler Politik aber habe sich im Vergleich mit den Maßnahmen der negativen Integration stark verlangsamt, und für die nicht zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen Beschlüsse gelte weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip (ebenda: 479).

³¹³ Bahnbrechend für die Suprematie der negativen Integration in der Praxis des Europäischen Gerichtshofes war die Entscheidung *Cassis de Dijon* (120/78 ECR 1979 649). Mit diesem Verfahren des Europäischen Gerichtshofes wurde geprüft, ob die deutsche Vorschrift, wonach Spirituosen mindestens einen Alkoholgehalt von 25 Prozent haben mussten, irgendeinem plausiblen Zweck des Schutzes der Gesundheit oder des Verbraucherschutzes dienen konnte. Mit der negativen Antwort wurde in der deutschen Regelung ein nicht-tarifäres Handelshindernis gesehen, das nicht durch einen der Schutzzwecke des Art. 36 des EWG-Vertrages legitimiert war. Die deutsche Einfuhr des französischen Likörs, der aus Champagner Kir Royal macht, konnte nicht mehr verhindert werden (Scharpf 1994: 489).

³¹⁴ Die Stimmverhältnisse sind allerdings so austariert, dass zwar einzelne Länder, nicht aber Ländergruppen mit einheitlichen Interessen überstimmt werden können (ebenda: 479).

Zwischen die alte Organisationsebene des Nationalstaates und die noch nicht so stark ausgeprägte globale Ordnung treten kontinentale Markt- und Wirtschaftsgemeinschaften supranationaler Art, wobei die Europäische Union inzwischen zu einem starken Bund zusammengewachsen ist.

Die europäische Integrationsidee zielt auf eine politische Vereinigung der Nationalstaaten unter Zuhilfenahme eines Binnenmarktes für Waren- und Dienstleistungen. Nationalstaaten bleiben als souveräne staatliche Handlungsebene intakt, jedoch folgen sie gemeinsamen Rahmenbedingungen.

Bereits in den „Römischen Verträgen“ von 1957 erkannte man die Bedeutung von einheitlichen Normen für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes; durch derartige Normen ist ein freier Warenverkehr und der Abbau von Handelshemmnissen realisierbar.

Mit Hilfe des Instruments der europäischen Normung durch das CEN, das auf seiner Ebene ein Spiegelbild der politischen Situation der Europäischen Gemeinschaft ist, kann aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen der Kommission, zentral aus Brüssel regeln zu wollen, und den Ansprüchen der Nationalstaaten, dezentral zu agieren, eine Regulierung bei gleichzeitiger Deregulierung erfolgen, womit negative und positive Integration zusammengeführt werden. Die Vertreter der Kommission verfügen über das politische Instrumentarium, die CEN-Arbeit zu überwachen, damit supranationale Aspekte in die Norm einfließen. Dies führt oft zu langwierigen und schwierigen Verhandlungen mit dem Ziel, das Spannungsverhältnis nationaler Interessen und europäischer Interessen durch einen Konsens aufzulösen (Interview N1, Zeile 189-192).

Unter Berücksichtigung der Praxis der europäischen Normung kann gefragt werden, ob die in der theoretischen Darstellung gezeigte analytische Dichotomie zwischen positiver und negativer Integration (Regulierung und Deregulierung) weiterhin als unvereinbar im Sinne zweier gegensätzlicher Pole angesehen werden kann.

Mit dieser Arbeit wurde zumindest ein Fall aufgezeigt, dass in einem Normungsprozess, getragen von sozialen Netzwerken, die beiden vermeintlich gegensätzlichen Pole nicht nur vereint werden können, sondern sogar einander bedingen. Die für den beschriebenen Markt unabdingbar gewordene Deregulierung in Form der Abschaffung nationaler Kennzeichnungssysteme wurde durchgeführt bei gleichzeitiger Erarbeitung einer regulierenden, positiv gestaltenden Vorschrift unter Zuhilfenahme der übergeordneten, supranationalen Ebene. Damit konnte aufgezeigt werden, dass der Weg über die übergeordnete (europäische) Ebene zur Lösung von politischen Problemen, die in den Nationalstaaten existieren, zumindest für den hier geschilderten Sachverhalt gangbar ist und zu einem akzeptierten Ergebnis geführt hat. Ohne die Einschaltung der supranationalen Ebene wäre es nicht möglich gewesen, die Verflechtungsfallen einer politischen Lösung zuzuführen.

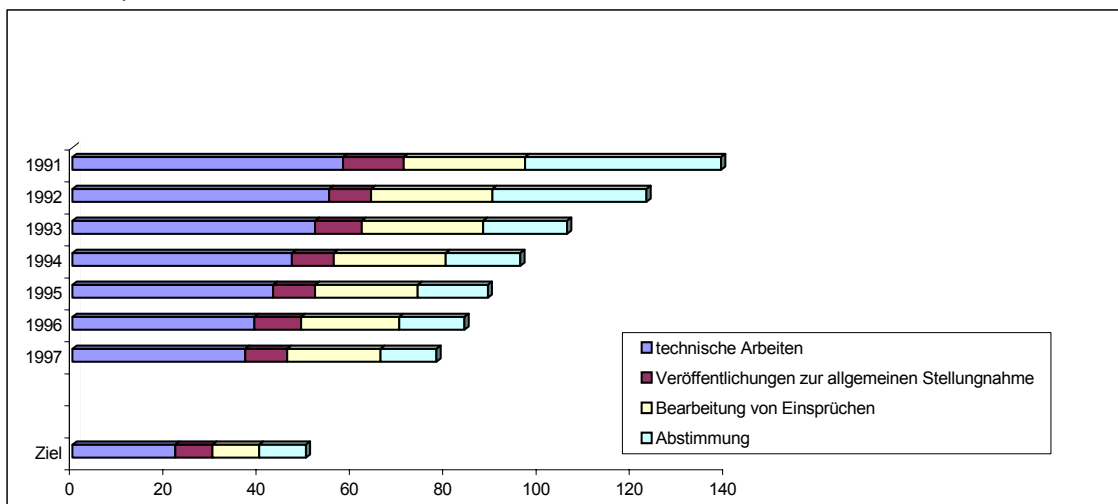
Die durchschnittliche Entwicklungszeit einer europäischen Norm liegt bei etwa 6 Jahren; die Erarbeitung der EN 12934 (Federn und Daunen – Kennzeichnung der Zusammensetzung von bearbeiteten Federn und Daunen zur Verwendung als Füllmaterial) nahm 10 Jahre in Anspruch. Unter dem Druck, die Erarbeitungszeiten von Normen zu verkürzen, wird national, europäisch und international darüber beraten, wie deren Erstellung effektiver gestaltet und die Effizienz erhöht werden kann. Durch verschiedene „entbürokratisierende“ Maßnahmen soll bewirkt werden, dass die Prozesse zur Erarbeitung von Normen künftig beschleunigt werden. Diese Maßnahmen umfassen, so der Präsident des CEN, P. Beckervordersandforth, sowohl strengere Maßstäbe bei der Beurteilung neuer Normungsanträge und ein effektives Projektmanagement als auch die Herausgabe vorläufiger Arbeitsergebnisse bei unvermeidbaren Verzögerungen oder fehlendem Konsens (*Beckervordersandforth 2002*).

Das politische Resümee dient dazu, das Ergebnis des Normungsprozesses, hier die EN 12934, in Bezug auf das Kriterium der Effizienz zu bewerten. Hierzu werden in dieser Arbeit zwei neue Begriffe eingeführt, die „Zeiteffizienz“ und die „Markteffizienz“ (Marktakzeptanz). Eine Beurteilung, ob die Arbeit eines Normungsgremiums zu einer für den Markt sinnvollen Lösung geführt hat, darf nicht isoliert danach abgegeben werden, wie lange die Akteure damit beschäftigt waren,

die Norm zu erarbeiten; vielmehr muss sich die Arbeit auch daran messen lassen, ob sie zu einer Lösung geführt hat, die durch den Markt angenommen wurde.

Zur Erläuterung des Begriffs der Effizienz führt die Kommission in ihrem Bericht an den Rat und das Europäische Parlament vom 13.5.1998 aus, dass die Dauer der Erarbeitung einer Norm von der Beantragung bis zu ihrer Veröffentlichung das ausschlaggebende Kriterium sei (*KOM 1998*). Zur Beurteilung der Effizienz eines Normungsverfahrens greift die Kommission ausschließlich auf die Erstellungszeit zurück, die 1991 noch 139 Monate betrug und bis 1998 auf 47 Monate reduziert werden sollte. Für neue Projekte gilt ab November 2002 eine Bestimmung, wonach die maximale Laufzeit 3 Jahre nicht überschreiten darf. In Ausnahmefällen sind längere Projektlaufzeiten möglich (*CEN 2002*).

Schaubild 12: CEN – Durchschnittlicher Zeitaufwand für die Normenerstellung (in Monaten)



(Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften [*KOM 1998: 11*])

Dass Normungsorganisationen bei der Effizienzbeurteilung ausschließlich auf die Zeitkomponente zurückgreifen, ist nachvollziehbar. Je schneller ein Ergebnis – immer das ordnungsgemäße Verfahren vorausgesetzt – vorliegt, umso intensiver wurde gearbeitet, und umso schneller konnte ein Projekt zu Ende geführt werden.

Solche ehrgeizigen Zielvorgaben sind jedoch vor dem Hintergrund der Beschleunigung des Dienstweges von harmonisierten Normen zu sehen, d. h. von Normen, die nach ihrer Veröffentlichung durch Ver- oder Gebote, formuliert z.B. in Richtli-

nien, umgesetzt werden müssen. Solchen Normen kommt fast schon Gesetzeskraft zu, obwohl es sich um freiwillige Vereinbarungen handelt. Für die Anwender der Wirtschaft sind sie von hoher faktischer Bedeutung, sie einzuhalten heißt Gesetzesanforderungen erfüllen; sie nicht anzuwenden ist mit einem hohen Beweisaufwand verbunden (Konformitätsbeweis). Die Wirtschaft muss bestrebt sein, harmonisierte Normen zügig in ihre Geschäftspolitik einzubeziehen, um den grundlegenden Anforderungen zu genügen und Nachteile im Wettbewerb zu vermeiden.

Es muss jedoch kritisch hinterfragt werden, ob das Urteil über die Effizienz einer Norm nur auf die verfahrenstechnische Abwicklung beschränkt werden kann, insbesondere dann, wenn der Erarbeitung einer technischen Norm keine europäische Richtlinie zugrunde liegt und es sich bei dem zu normenden Tatbestand um langlebige Konsumgüter handelt, deren technische Fortentwicklung nur langsam voranschreitet.

Die Beurteilung der Effizienz von Normungsverfahren darf in einer erweiterten Betrachtung nicht auf die *Zeiteffizienz* beschränkt bleiben, sondern muss um einen zusätzlichen, eigentlich ausschlaggebenden Schwerpunkt, die *Markteffizienz*, ergänzt werden.³¹⁵

Die Steigerung des Gemeinwohls durch Normen ergibt sich aus einem Paradoxon: Technische Normen vervollkommen Märkte, da sie über eine Einschränkung des Wettbewerbs den Wettbewerb steigern (Voelzkow/Hilbert/Bolenz 1987 und Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987).

Der Ansatz, über die Beschränkung des Wettbewerbs den Wettbewerb zu steigern, fußt primär auf der Steigerung der Markttransparenz durch eine einheitliche Kennzeichnungsnorm. Nur eine transparente, den aktuellen Vermarktungsstrukturen Rechnung tragende Kennzeichnungsnorm konnte aus diesem Blickwinkel heraus markteffizient sein.

³¹⁵ Dem in der Normungsliteratur verwendeten Effizienzbegriff wird in dieser Arbeit die Bedeutung der „Zeiteffizienz“ zugeordnet, während als eigentliche Effizienz des Normungsverfahrens im Sinne dieser Arbeit nicht die Zeiteffizienz, sondern die noch zu erläuternde Markteffizienz betrachtet wird.

Der Begriff der Markteffizienz wird unter Rückgriff auf die Volkswirtschaftslehre definiert. In der finanzwissenschaftlichen Literatur³¹⁶ wird die Effizienz finanzwirtschaftlicher Transaktionen von gut zugänglichen, optimal verarbeiteten und marktgerecht umgesetzten Informationen abhängig gesehen. Nur dann, wenn auf den Märkten Informationen vorliegen, z.B. über globale Vernetzungen durch elektronische Medien, und diese unmittelbar und effizient verarbeitet werden, haben Analysten die Chance, Preisentwicklungen vorhersehen zu können. Diese Betrachtungsweise kann auch zur Effizienzbeurteilung bei der Erstellung von Normen herangezogen werden. Die institutionellen Vorgaben zur verfahrenstechnischen Durchführung einer Norm verschaffen allen relevanten Fach- und Verkehrskreisen Zugang zu den relevanten Informationen. Zusätzlich haben die Marktpartner die Möglichkeit, die Norm im Interesse einer späteren Anwendung am Markt mitzugestalten. Im Sinne der Markteffizienz wird die Effizienz einer Norm über die Implementationsphase hinaus im Hinblick auf die praktische Umsetzung beurteilt.

Die Norm ist erst mit der *freiwilligen* Übernahme durch überzeugte Marktpartner volkswirtschaftlich effizient, denn „erst dann ist ein Zustand erreicht, in dem die größtmögliche Bedürfnisbefriedigung mit den ... vorhandenen Ressourcen erreicht wird“, das Pareto-Optimum (Samuelson/Nordhaus 1998: 318). „Das Pareto-Optimum ... ist gegeben, wenn keine Möglichkeit besteht, Produktion oder Konsum so zu gestalten, dass dadurch die Bedürfnisbefriedigung eines Menschen gehoben werden kann, ohne zugleich die eines anderen zu beeinträchtigen“³¹⁷ (ebenda). Die EN 12934 kann erst dann als „Pareto-Optimum“ oder „effizient“ angesehen werden, wenn es sich um eine ausgewogene Konsenslösung handelt, die nach ihrer Veröffentlichung durch die nationalen Normungsinstitute ohne staatlichen Zwang durch die beteiligten Fach- und Verkehrskreise am Markt angewendet wird; der Beurteilungsmaßstab, ob die EN 12934 eine effiziente Lösung ist, wird aus der Bereitschaft der Marktteilnehmer deutlich, diese Norm am Markt anzuwenden.

Zur Würdigung, ob der hier analysierten EN 12934 Markteffizienz zugesprochen werden kann, wird also vordringlich der Analysemaßstab der Akzeptanz durch den

³¹⁶ Stellvertretend hier: Fama 1977: 134; Samuelson/Nordhaus 1998: 317ff.

³¹⁷ Samuelson/Nordhaus verwenden den Begriff „Pareto-Optimum“ synonym zum Begriff der „Allokationseffizienz“.

Markt und nicht die Erarbeitungszeit angesehen, denn bei Normen, die keine harmonisierten Normen sind, muss der Grundsatz gelten: Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit.

Die übliche Definition der Effizienz eines Normungsverfahrens mit Blick auf die Zeiteffizienz muss demzufolge durch die Markteffizienz ergänzt und auch relativiert werden, insbesondere in den Fällen, in denen langlebige Konsumgüter genormt werden, die keiner starken Dynamik des technischen Wandels unterliegen. Für solche langlebigen Gebrauchsgüter (z.B. Bettwaren) kann auch die etwas länger dauernde traditionelle Normung aufgrund ihres breiten Konsenskreises, der die Norm ausgearbeitet hat und trägt, immer noch (markt-)effizienter sein als eine Lösung, die mit relativ geringem Zeitaufwand (ca. 6-12 Monate) gefunden wurde, deren Akzeptanz am Markt jedoch gering ist.

Normen, die eine längere Zeitspanne zur Erarbeitung benötigen, wird vorgeworfen, dass sich der Markt während der Erarbeitungszeit rasant weiterentwickle und die Norm nach Fertigstellung und Veröffentlichung bereits veraltet sei. Diese Befürchtung trifft auf den analysierten Fall nicht zu. Abgesehen davon muss berücksichtigt werden, dass Normungsinstitute neben der traditionellen Normung inzwischen eine breite Palette von Produkten (z.B. PAS, CWA)³¹⁸ anbieten, mit denen die Erarbeitungszeit erheblich verkürzt werden kann.³¹⁹

Für ein politisches Resümee ist von entscheidender Bedeutung, ob durch die gültigen Institutionen und den innerhalb dieses Gefüges ablaufenden Interaktionsprozess der Akteure ein Ergebnis erzielt werden kann, das sich durch die Effizienz im Sinne der Markteffizienz auszeichnet. Der Normungsprozess ist dann als markteffizient einzustufen, wenn die ausgehandelte Konsenslösung freiwillig und ohne gesetzliche Ge- oder Verbotsvorschriften von den betroffenen Fach- und Verkehrskreisen umgesetzt wird.

³¹⁸ PAS = Public Available Specification, CWA = CEN Workshop agreement.

³¹⁹ Vgl. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 26.9.2001 (*KOM 2001b: 8f.*).

Der Konsens muss die Balance zwischen einer Lösung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners und den durch die Akteure angestrebten Einzellösungen finden, um sich später am Markt zu etablieren. Eine Beurteilung, die allein am Kriterium der Dauer der Erarbeitung gemessen wird, erscheint vor allem deshalb als einseitig, da in der Regel Meinungsverschiedenheiten, die während der Erarbeitungsphase einer Norm nicht durch eine Konsenslösung ausgeräumt werden konnten, später in der Umsetzungsphase neu aufbrechen und die schnelle Anwendung der Norm auf dem Markt (und nur dafür wird eine Norm überhaupt erarbeitet) behindern, wenn nicht sogar blockieren. Die Erarbeitung der EN 12934 hat ca. 10 Jahre in Anspruch genommen. Unter dem Kriterium der Zeiteffizienz betrachtet, würde dieses Verfahren als ineffizient eingestuft werden. Nach dem Kriterium der Effizienz im Sinne der Akzeptanz der EN 12934 durch den Markt fällt die Bilanz dagegen positiv aus.³²⁰

Zu Beginn des Normungsverfahrens betraten alle von der Erarbeitung betroffenen Akteure völliges Neuland, waren unsicher und skeptisch. In den Interviews wurde immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass man zu Beginn der Erarbeitung der EN 12934 glaubte, es bestehe die Gefahr, dass diese Kennzeichnungsnorm zu stark durch bürokratische, unkundige und schlecht informierte Kreise beeinflusst werden könnte, zerredet würde, und dass am Ende eine Lösung im Sinne des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ zustande käme. Das Resultat wäre eine suboptimale³²¹ europäische Norm gewesen, mit der sich niemand identifizierte, was womöglich den Weg zurück in die nationalen Regeln hätte ebnen können. Diese Befürchtungen, geäußert von beteiligten Akteuren (Interviews), haben den Druck, zu einer von allen akzeptierten Einigung zu kommen, erhöht. Auf den nationalen Delegationen, insbesondere der deutschen, lastete ein enormer Erfolgsdruck, für sie hätte ein „Scheitern“ der Normungsverhandlungen ernsthafte wirtschaftliche Konsequenzen gehabt. Die in Deutschland gültige RAL 092 A2 zur Kennzeich-

³²⁰ Da die EN 12934 nicht von vornherein in ein „Gesetzesvorhaben“ eingebettet war, vielmehr das „Gesetz“ durch den Brief der Kommission vom Februar 1991 nur „in den Raum gestellt“ und nicht weiter konkretisiert wurde, musste die Norm so ausgearbeitet werden, dass alle Beteiligten der Überzeugung waren, dass ihre Kerninteressen berücksichtigt wurden; nur dann würde die Norm später am Markt auch breite Anwendung finden. Alles andere wäre fehlinvestierte Zeit und Geld gewesen. Die betroffenen Akteure waren gezwungen, zäh zu verhandeln, um etwas zu erarbeiten, was später am Markt bereitwillig, fast selbstverständlich angewendet wird. Nur bei einer breiten Anwendung am Markt kann sie zum aktuellen Stand der Technik werden.

³²¹ Suboptimal im Sinne des Pareto-Optimums.

nung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, war veraltet und musste – nicht zuletzt auf Druck der Abnehmerkreise im Handel – ersetzt werden. Speziell die international tätigen Abnehmerkreise der Bettfedernindustrie drängten auf eine übergreifende europäische Lösung. Nur eine solche wurde aus der damaligen Marktlage heraus als effizient angesehen, denn eine gemeinsame und akzeptierte Lösung für ganz Europa galt als transparenter als eine Vielfalt von Einzellösungen (Interview A5, Zeile 154-157). Wäre diese europäische Lösung nicht zustande gekommen, hätte die Gefahr bestanden, dass einzelne Fach- und Verkehrskreise eigene Kennzeichnungsregeln erarbeitet hätten (Interview X 1/1, Zeile 152-160) – mit der Folge, dass verschiedene Kennzeichnungssysteme am Markt miteinander in Konkurrenz getreten wären, was, mit möglicherweise fatalen Folgen für die Entwicklung des Absatzes, zu Marktverwirrungen geführt hätte (Interview A2, Zeile 269-274).

Die Verifizierung, ob die EN 12934 eine markteffiziente Lösung darstellt, erfolgte über eine Befragung der Mitglieder des Verbandes der Europäischen Bettfedern- und Bettwarenindustrie e. V. (EDFA), des Verbandes, in dem mittlerweile europaweit ca. 90 Prozent der Unternehmen der Bettfedern- und Bettwarenindustrie organisiert sind. Der EDFA hat 2002 und 2003 Umfragen unter seinen Mitgliedern in 19 europäischen Ländern durchgeführt, um herauszufinden, wie zeitnah die europäische Bezeichnungsnorm national umgesetzt wurde.

Aus den Ergebnissen dieser Umfrage ist ersichtlich, dass bis 2002 eine zügige Umsetzung der Norm in Deutschland, Österreich und den Niederlanden erfolgte. Die Schweiz, Frankreich, Spanien, Dänemark, Großbritannien und Finnland berichteten von Bemühungen, die Norm am Markt einzuführen. In Norwegen arbeitete man unbeirrt mit nationalen Bestimmungen weiter. Die gleiche Umfrage wurde 2003 erneut durchgeführt mit dem Ergebnis, dass sich die EN 12934 nach nur einem zusätzlichen Jahr außerdem in Spanien und Finnland im Markt etabliert hatte und auch in Norwegen eine Hinwendung zur europäischen Bezeichnungsnorm spürbar war. Das „Replacement“ der nationalen Standards ist entweder bereits abgeschlossen oder in vollem Gang.

Nicht nur von Industrie und Handel, sondern auch von den Verbraucherverbänden wird die EN 12934, vornehmlich wegen der für den Verbraucher verständlichen Beschreibung der Zusammensetzung des Füllmaterials, akzeptiert (ÖKO-TEST 2001: 68). Ein Beobachter würdigte diese europäische Arbeit mit der Bemerkung, dass die breite Akzeptanz einer neuen Norm am Markt, vor allem durch die Verbraucherorganisationen, die Sachkompetenz der an der Erarbeitung beteiligten Akteure belege, was Rückschlüsse auf die Legitimation der Akteure nahelege. Man müsse schon über eine sehr tiefe Sachkenntnis in Bezug auf den zu normenden Tatbestand und die Institutionen des Verfahrens verfügen, um eine Normungslösung zu erarbeiten, die auf breiter Basis akzeptiert und freiwillig angewendet werde (Interview C 2, Zeile 155-159). Die EN 12934 wurde insbesondere in Deutschland zügig auf den nationalen Markt übertragen und praktiziert³²² und ist deshalb als markteffiziente Lösung anerkannt.

Das Ergebnis des Normungsverfahrens zur EN 12934 wurde durch die Interaktionen der Akteure (des Prozesses) im institutionellen Kontext bestimmt. Durch die institutionellen Voraussetzungen wurden gegensätzliche Standpunkte der Akteure neutralisiert und zu einer markteffizienten Lösung verdichtet. Befürchtete „Marktverschiebungen“ zugunsten der Industrie und zu Lasten der vergleichsweise schwach ausgestatteten Verbraucherorganisationen fanden im institutionellen Kontext nicht statt; die durch die Vertreter der beteiligten Fach- und Verkehrskreise eingebrachten Einzelinteressen wurden durch den institutionellen Kontext, in dem sie nach dem Konsensprinzip behandelt und diskutiert wurden, neutralisiert. Durch dieses Verfahren ist es nicht nur gelungen, eine technische Lösung zu schaffen, die mit ökonomischem Erfolg angewendet wird (Markteffizienz), darüber

³²² Vgl. hierzu das EDFA-Normungshandbuch (Hedderich/Kenngott 2001: 102f.). Dort wird beschrieben, dass die deutschen Verbände (VDFI und Kontrollgemeinschaft Federn-Siegel e. V.) unmittelbar nach Veröffentlichung der EN 12934 die Umstellung der Bezeichnung auf dem größten Markt in Europa, in Deutschland, einleiteten. Die nur in Deutschland gültige RAL 092 A2 ist zum 31.12.2004 verbindlich zurückgezogen worden (Brief des RAL an den Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie vom 8.9.2004). Die Zurückziehung der RAL 092 A2 durch den RAL-Ausschuss für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. erfolgte erst nach massiven Interventionen aus den Anwenderkreisen. Dieser Tatbestand untermauert die Beobachtungen von Scharpf: „Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich die Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Deshalb sind Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn die Umstände, die ursprünglich für ihre Schaffung verantwortlich waren und die sie ursprünglich auch gerechtfertigt haben mögen, gar nicht mehr existieren“ (Scharpf 2000: 82). In Ermangelung von Mechanismen, die minderwertige Lösungen automatisch eliminieren, sorgt das institutionelle Beharrungsvermögen also dafür, dass ineffiziente, traditionell überlieferte und nicht mehr zeitgemäße Lösungen aus Gewohnheit beibehalten werden (Etzioni 1988; March/Olsen 1989, Scharpf 2000: 82).

hinaus konnte gesetzgeberisches Eingreifen verhindert werden. In ihrem Kommuniqué vom 25. Oktober 2005 mit dem Titel: „Die Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften macht Bürgern und Unternehmen das Leben leichter“ hat die EU-Kommission betont, dass dank europäischer Normen die Notwendigkeit des Eingreifens durch den Gesetzgeber erheblich verringert werden konnte (KOM 2005).

Die Durchführung eines Normungsverfahrens ist finanziell anspruchsvoll, denn die Marktteilnehmer müssen sich an den Kosten für die Nutzung der durch die Normungsinstitute zur Verfügung gestellten Infrastruktur beteiligen. Ein weit höherer Betrag fällt zudem für die umfangreichen Vor- und Nachbereitungen der Sitzungen und Dokumente an. Darüber hinaus ist diese Arbeit sehr arbeits- und zeitintensiv. Die teilnehmenden Fach- und Verkehrskreise müssen im Alltag nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip agieren; ihr wesentliches Motiv zur aktiven Beteiligung am Normungsprozess der EN 12934 bestand darin, dass das intransparente Nebeneinander verschiedener Kennzeichnungsvorschriften in Europa beseitigt wurde. Auch anderen Marktteilnehmern steht diese Kennzeichnung zur Verfügung, wodurch, nach entsprechender Akzeptanz, auch für die anderen Marktpartner ein faktischer Anwendungszwang besteht. Darüber hinaus konnten durch die Beseitigung des europäischen Wirrwarrs von Kennzeichnungen Transaktionskosten gesenkt werden. Durch die Beschränkung der Kennzeichnung eines Produktes auf die oben bereits erwähnten wesentlichen Eigenschaften (prozentuale Zusammensetzung, Klassifikation, Geflügelart) wird Markttransparenz geschaffen, die zusammen mit dem Effekt der Senkung der Transaktionskosten einen positiven Effekt für das Gemeinwohl erzeugt. Auf Basis der so geschaffenen „Grundabsicherung zur Kennzeichnung“ können individuelle Produktlinien oder sonstige Weiterentwicklungen erfolgen.

Markteffizienz in Form der zügigen Anwendung einer Norm am Markt ist nicht denkbar ohne *Transparenz*, und zwar sowohl direkt über das Ergebnis des Aushandlungsprozesses, hier: der Ausgestaltung der EN 12934, als auch indirekt (während der Erarbeitung) über die mitarbeitenden Akteure, die den Erarbeitungsprozess aktiv begleiteten. Die von den Fach- und Verkehrskreisen anerkannte, transparente Regelung zur Zusammensetzung des Füllmaterials ermöglicht dem

Verbraucher eine schnelle und bereits gewohnte³²³ Information über die Zusammensetzung des Füllmaterials. Die den Normungsprozess begleitenden sachkundigen Akteure haben über die Rückkopplungseffekte in den Fachkreisen dazu beigetragen, dass die Fortschritte des Prozesses einem großen Kreis transparent gemacht werden konnten.

Den kollektiven Akteuren aus Industrie und Handel war der Normungsprozess demzufolge nachvollziehbar.

Für den Verbraucher³²⁴ jedoch war es nicht möglich, sich am Normungsgeschehen zu beteiligen; eine Transparenz des Verfahrens konnte nicht auf direktem Weg, sondern lediglich über den indirekten Mechanismus der Delegation der Stiftung Warentest als korporativer Akteur zustande kommen. Neben diesen verfahrenstechnischen Schwierigkeiten hätte der Verbraucher noch die Hürde der Sachkenntnis und der zum Fachcode mutierten Sprache zu überwinden gehabt.

Die Diskussionen sowie die Korrespondenz innerhalb und mit dem Normungsausschuss wurden auf einem hohen fachlichen Niveau geführt. Die in der mündlichen und schriftlichen Korrespondenz verwendete Sprache entsprach einem Fachcode, der ausgrenzt und die Intransparenz förmlich herbeiführt. Bedingt durch die institutionellen Regeln (z.B. Delegationsprinzipien), ist es für einen interessierten Endverbraucher faktisch nicht möglich, sich aktiv am Normungsverfahren zu beteiligen. Die Vertretung der Verbraucherinteressen wird auf Delegierte von entsprechenden Organisationen, auf nationaler Ebene vom Verbraucherrat im DIN und auf europäischer Ebene durch Delegierte der Europäischen Kommission (Generaldirektion „protection du consommateur“ [Verbraucherschutz])³²⁵, wahrgenommen. Insoweit müssen während der Erarbeitung von Normen auch Organisationen eingebunden werden, die als „Wächter der Verbraucherinteressen“ fungie-

³²³ Gewohnt deshalb, da die Art und Weise des Aufbaus des Etiketts unter Anlehnung an die Textilkennzeichnungsrichtlinie entwickelt wurde.

³²⁴ „Otto Normalverbraucher“.

³²⁵ In dieser Arbeit wird bewusst darauf verzichtet, auf die verschiedenen Möglichkeiten zur Definition des „Verbraucherinteresses“ einzugehen. Hier wird unterstellt, dass die Kommission in ihrem Schreiben vom 4.2.1991 das Verbraucherinteresse definierte. Unterstützt wurde diese Annahme durch Veröffentlichungen in Fachzeitschriften (ÖKO-TEST 2001, Stiftung Warentest 1981, 1997, 2004).

ren. Oftmals sind aber auch diese Organisationen personell unterbesetzt und überlastet (Kypke 1982: 261). Solche Engpässe werden z. T. durch Delegation von Aufgabenbereichen behoben. In den meisten Fällen jedoch muss davon ausgegangen werden, dass der/die Verbrauchervertreter einer fachspezifischen Diskussion zwischen den Spezialisten aus Industrie und Handel nicht im Detail folgen können, dies zu erwarten oder vorauszusetzen wäre in gewisser Weise auch kontraproduktiv. Die relativ unkundigen Verbrauchervertreter wirken auf die Arbeit im Ausschuss insoweit disziplinierend, als sie die Spezialisten dazu zwingen, ihre Anregungen und Stellungnahmen verständlich und gut nachvollziehbar vorzutragen bzw. einzureichen. Im Fall der EN 12934 wurden die durch die Generaldirektion Verbraucherschutz der Europäischen Kommission gestellten Anforderungen an die Norm zuvor formuliert, und die Arbeit des Ausschusses wurde daran gemessen.

Trotz der üblichen Schwierigkeiten bei der Vertretung der Verbraucherinteressen, die in der Literatur angesprochen werden (mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen, mangelnde Sachkenntnis, mangelnde Verfahrenstransparenz), war im analysierten Fall die Vertretung der Verbraucherinteressen durch die Europäische Kommission ein machtvolles Instrument; das Ergebnis des Normungsverfahrens wurde durch die Vorgaben der EU-Kommission im Zusammenwirken mit den institutionellen Rahmenbedingungen durchgesetzt, an die sich die Interessensvertretungen der Industrie, die 10 Jahre lang die finanziellen Ressourcen für dieses Projekt zur Verfügung stellten, anpassen mussten. Diese Arbeit zeigt, dass Verbraucherinteressen trotz mangelnder Ressourcen über den institutionellen Weg durchsetzbar sind, während in der Literatur häufig betont wird, dass die finanziell potenten Interessensvertretungen der Industrie tonangebend seien und die Vertreter der Verbraucherinteressen häufig aufgrund der oben erwähnten finanziellen und personellen Engpässe eine eher untergeordnete Rolle spielten. Kypke spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die Hersteller von Konsumgütern eine ungebrochene Konzipierungsautonomie (auch in der Normung) besitzen, die letztendlich allein durch die rechtlichen Bestimmungen und die Absatzchancen am Markt begrenzt wird (Kypke 1982: 241). Dieser Schluss kann auch bei dem analysierten Fall gezogen werden. Letztendlich wird am Absatzmarkt (durch den

Verbraucher) entschieden, ob es für ein Produkt eine Zukunft gibt.³²⁶ Zur Vervollständigung des soeben gezeichneten Bildes muss allerdings erwähnt werden, dass sich die Industrie in dem hier analysierten Fall in einer schlechten Ausgangssituation (der Verflechtungsfalle) befand, aus der sie sich mit ausschließlich eigenen Kräften nicht so einfach hätte befreien können.

Neben der Situation, in der sich die Schlüsselakteure befinden, kommt dem institutionellen Gefüge, innerhalb dessen die Akteure interagieren (müssen), eine zentrale Bedeutung zu. Mit Rückgriff auf die Spieltheorie kann es so formuliert werden: Die Spieler müssen nicht nur Ziele haben, sondern auch den richtigen Weg wählen, um diese zu erreichen (North 1998: 19). Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive hat das Normungsverfahren sein Ziel erreicht.

Unter Berücksichtigung einer auf Verbraucherseite eingeschränkten Transparenz hinsichtlich des Verfahrens zur Erarbeitung der Norm und einer eingeschränkten Legitimität der Beteiligten über die Bereitstellung finanzieller Ressourcen hat das Verfahren – trotz seiner langen Erarbeitungszeit – zu einer vorbildlichen Markteffizienz der erarbeiteten Norm EN 12934 beigetragen. Über das Normungsverfahren privatwirtschaftlich organisierter Normungsorganisationen, bestehend aus Elementen der positiven wie auch der negativen Integration, konnten unter Rückgriff auf die übergeordnete, supranationale Ebene existierende Verflechtungsfallen aufgelöst und eine markteffiziente Kennzeichnungsregel für Fertigartikel gefunden werden, die mit Federn und Daunen gefüllt sind.

Den mitwirkenden Akteuren, insbesondere den kollektiven Akteuren aus Industrie und Handel, wurde nach erfolgreicher Beendigung des Normungsprozesses klar, welche Bedeutung dem Instrument der Normung zur Organisation wirtschaftlicher Prozesse zukommt. Bezogen auf den internationalen Handel kann der Wirtschaftsraum Europa, die dort ansässige Industrie, als geschlossener Block auftreten und gilt nicht länger als ein aus vielen undurchsichtigen Teilsystemen bestehendes System. Für eine einheitliche und transparente Kennzeichnungsnorm

³²⁶ Wie eingangs dargestellt, wurden insbesondere die deutschen Hersteller von federn- und daunengefüllten Bettwaren durch die Marktpartner unter Druck gesetzt, eine neue Kennzeichnungsvorschrift zu erarbeiten.

spricht, dass damit der „Heimatmarkt Europa“ durch die in Europa ansässigen Firmen einfacher bearbeitet werden kann, denn das Nebeneinander verschiedener nationaler Kennzeichnungsregeln entfällt. Dieser Vereinfachung wird entgegengehalten, dass durch Transparenz und Vereinfachung nationale Besonderheiten über deren Nicht-Berücksichtigung verloren gehen, wodurch die Marktzugangsschranken gesenkt werden; das kann sich in preisaggressiven Angeboten negativ auf die Absatzzahlen heimischer Anbieter niederschlagen. Wie stark sich solche eventuellen „Kompensationseffekte“ auf die heimische Wirtschaft auswirken, kann nur durch eine genaue Analyse der Marktentwicklung festgestellt werden. Eine derartige Analyse müsste die distributiven bzw. redistributiven Effekte der EN 12934 gegenüberstellen. Damit könnte untersucht werden, inwiefern die EN 12934 letztendlich eine den Globalisierungserfordernissen genügende Lösung ist.

Weiterführende Untersuchungen könnten darüber hinaus zur Klärung von drei weiteren Fragen führen, deren Beantwortung den Umfang dieser Arbeit sprengen würde:

1. Welche distributiven und redistributiven Wirkungen gehen von einheitlichen und leicht verständlichen Kennzeichnungsregeln aus? Werden „Autobahnen“ für ostasiatische Importe zu Niedrigpreisen geschaffen, oder sind durchaus auch gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte erkennbar?³²⁷
2. Normung ist kein statischer, sondern ein dynamischer Prozess; Normen werden alle 5 Jahre überprüft. Wie schnell vollziehen sich Anpassungsprozesse, und ist deren Ergebnis ebenfalls als markteffizient zu bewerten? Werden solche Anpassungsprozesse mit der gleichen Aufmerksamkeit verfolgt, oder schleichen sich durch „Gewöhnungen“ suboptimale Lösungen ein, die erneut in einer Politikverflechtungsfalle enden?

³²⁷ 1998 beauftragte das DIN die Technische Universität Dresden, eine Untersuchung mit dem Titel: „Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Normung – Eine Befragung von mittelständischen und großen Unternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz“ durchzuführen, um den gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Normung zu erfassen. Allerdings stehen dort die Gesichtspunkte der Rationalisierung im Sinne der Realisierung von Effizienzgewinnen durch genormte Abläufe in den Betrieben im Vordergrund, ebenso der Aufsummierung solcher Gewinne für die gesamte Volkswirtschaft.

3. Welche Auswirkungen sind langfristig mit dem Politikwechsel der Normungsorganisationen verbunden, die den Erfolg ihrer Arbeit bei nicht mandatierten Normen von einer Einhaltung des Zeitplans abhängig machen? Inwiefern besteht die Gefahr, dass die Bedeutung des eigentlichen Outputs des Systems so stark in den Hintergrund rückt, dass die Normungsarbeit im Interesse der beteiligten Fach- und Verkehrskreise zum Selbstzweck mutiert? Ist es möglich, dass die Normungsorganisationen zu korporativen Akteuren werden und sich nicht auf die Überwachung der Institutionen und die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur beschränken?

Solche und andere Analysen könnten durch sorgfältige Beobachtungen des Marktes vorgenommen werden und würden wertvolle Hinweise für künftiges Handeln liefern.

Literatur- und Quellenverzeichnis

A Literaturverzeichnis

- [Alemann 1989] Alemann, Ulrich von, 1989: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Grundwissen Politik 1. 2. Aufl., Opladen
- [Bahke 2000] Bahke, Torsten, 2000: Europäische Normung aus der Sicht des DIN. In: DIN-Mitteilungen 79, Nr. 2, S. 111-114
- [Barthel/Steffensen 2000] Barthel, Jochen/Steffensen, Bernd, 2000: Koordination im Innovationsprozeß. Standardisierung als Motor des technischen Wandels. Baden-Baden
- [Bellebaum 2001] Bellebaum, Alfred, 2001: Soziologische Grundbegriffe. Einführung für soziale Berufe. 13., aktualisierte Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln
- [Berg/Cassel/Hartwig 1999] Berg, Hartmut/Cassel, Dieter/Hartwig, Karl-Heinz, 1999: Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Bender, Dieter, u.a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2. 7. Aufl., München, S. 171-298
- [Böhme 1984] Böhme, Gernot, 1984: Der normative Rahmen wissenschaftlich-technischen Handelns. In: DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.): Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik, DIN-Normungskunde 21. Berlin, S. 11-20
- [Bolenz 1987] Bolenz, Eckhard, 1987: Technische Normung zwischen „Markt“ und „Staat“. Untersuchungen zur Funktion, Entwicklung und Organisation verbandlicher Normung in Deutschland. Bielefeld
- [Boudon/Bourricaud 1992] Boudon, Raymond/Bourricaud, François, 1992: Soziologische Stichworte. Ein Handbuch. 2. Aufl., Opladen
- [Breuer 1976] Breuer, Rüdiger, 1976: Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 101, S. 46-88
- [Breulmann 1993] Breulmann, Günter, 1993: Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft 75. Berlin
- [Brinkmann 1984] Brinkmann, Werner, 1984: Rechtliche Aspekte der Bedeutung von technischen Normen für den Verbraucherschutz. DIN-Normungskunde 20. Berlin
- [Colemann 1990] Coleman, James S., 1990: Foundations of Social Theory. Cambridge, MA, zitiert nach Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteur-zentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen
- [Czada 1995] Czada, Roland, 1995: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 23. Frankfurt a. M./New York, S. 299-326
- [Czada 1997] Czada, Roland, 1997: Neuere Entwicklungen in der Politikfeldanalyse. Vortrag auf dem schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11.1997

- [deLeon 1993] deLeon, Peter, 1993: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/93. Opladen, S. 471-485
- [Eberlein/Grande 2003] Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar, 2003: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, S. 175-202
- [Eichener/Voelzkow 1992] Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut, 1992: Techniksteuerung durch Verbände. Institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungsmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Grimmer, Klaus, u.a. (Hrsg.): Politische Techniksteuerung. Opladen, S. 267-289
- [Etzioni 1988] Etzioni, Amitai, 1988: The Moral Dimension: Toward a New Economics. New York
- [Falke 2000] Falke, Josef, 2000: Rechtliche Aspekte der Normung in den EG-Mitgliedstaaten und der EFTA, Band 3: Deutschland. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg
- [Fama 1977] Fama, Eugene F., 1977: Foundations of Finance. Portfolio Decisions and Securities Prices. Oxford
- [Farda 2000] Farda, Constanze, 2000: Europäische Medienpolitik. Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie. Wiesbaden
- [Gläser/Laudel 2004] Gläser, Jochen/Laudel, Grit, 2004: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden
- [Hartlieb 1984] Hartlieb, Bernd, 1984: Die Bedeutung des DIN Deutsches Institut für Normung e. V. im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland. In: DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.): Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik. DIN-Normungskunde 21. Berlin, S. 68-78
- [Hecló 1972] Hecló, Hugh, 1972: Review Article: Policy Analysis. In: British Journal of Political Science 2, No. 1, 1972, S. 83-108, zitiert nach Farda, Constanze, 2000: Europäische Medienpolitik. Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie. Wiesbaden
- [Hedderich 2001] Hedderich, Juliane, 2001: Von der RAL 092 A2 zur DIN EN 12934. In: HAUSTEX 52, Ausg. März, S. 16-18
- [Hedderich/Kenngott 2001] Hedderich, Juliane/Kenngott, Gertrud, 2001: EDFA Normungshandbuch. Mainz
- [Heinelt 2003] Heinelt, Hubert, 2003: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, S. 239-256
- [Heiner 1983] Heiner, Ronald A., 1983: The Origins of Predictable Behaviour. In: American Economic Review 73, S. 560-595
- [Hellmich 1919] Hellmich, Waldemar, 1919: Die Not der deutschen Wirtschaft: Vortragsmanuskript von Waldemar Hellmich, Berlin: Bibliothek des DIN (N1-Hellmich, Stehordner 21), zitiert nach Wölker, Thomas, 1992: Entstehung und Entwicklung des Deutschen Normenausschusses 1917 bis 1925. DIN-Normungskunde 30. Berlin

- [Héritier 1993a] Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 9-39
- [Héritier 1993b] Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Netzwerkanalysen als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 432-447
- [Héritier 1994] Héritier, Adrienne, u.a., 1994: Die Veränderung der Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit 2. Opladen
- [Héritier 1996] Héritier, Adrienne, 1996: The accommodation of diversity in European policymaking and its outcomes: regulatory policy as a patchwork. In: Journal of European Public Policy 3, S. 149-167
- [Jansen 2003] Jansen, Dorothea, 2003: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 2., erw. Aufl., Opladen
- [Jansen/Schubert 1995] Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.), 1995: Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg
- [Jörissen 1997] Jörissen, Juliane, 1997: Produktbezogener Umweltschutz und technische Normen. Zur rechtlichen und politischen Gestaltbarkeit der europäischen Normung. Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht 20. Köln/Bonn/München
- [Kienzle 1953] Kienzle, Otto: Vom Wesen der Normung. In: Studium Generale 6 (1), S. 59-66
- [Kubicek/Seeger 1993] Kubicek, Herbert/Seeger, Peter, 1993: Techniksteuerung und Koordination der Technisierung als Themen sozialwissenschaftlicher Technikforschung. Eine Einführung. In: Kubicek, Herbert/Seeger, Peter (Hrsg.): Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften. Berlin, S. 9-37
- [Kypke 1982] Kypke, Ulrich, 1982: Technische Normung und Verbraucherinteresse. Strukturelle, konzeptionelle und steuerungspolitische Probleme technischer Regelwerke. Köln
- [Laumann/Knoke 1987] Laumann, Edward O./Knoke, David, 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domain. Madison, zitiert nach Pappi, Franz Urban/König, Thomas, 1995: Informationsaustausch in politischen Netzwerken. In: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg, S. 111-131
- [Lehmbruch 1991] Lehmbruch, Gerhard, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Frankfurt a. M. u.a., S. 121-158
- [Lerner/Lasswell 1951] Lerner, Daniel/Lasswell, Harold D. (Hrsg.), 1951: The Policies Sciences. Recent Developments in Scope and Method. Stanford, Cal.

- [Lowi 1972] Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: *Public Administration Review* 32 (4), S. 298-310
- [Luhmann 1981] Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München, zitiert nach Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar, 2003: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, S. 175-202
- [Luhmann 2000] Luhmann, Niklas, 2000: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt a. M., zitiert nach Eberlein, Burkhard/Grande, Edgar, 2003: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, S. 175-202
- [Majone 1993] Majone, Giandomenico, 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 97-115
- [Marburger 1979] Marburger, Peter, 1979: Die Regeln der Technik im Recht. Köln
- [March/Olsen 1989] March, James G./Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York/London
- [March/Olsen 1998] March, James G./Olsen, Johan P., 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: *International Organization* 52 (4), S. 943-969
- [Mayntz 1979] Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages 1979 in Berlin*. Frankfurt a. M., S. 55-81
- [Mayntz 1983] Mayntz, Renate (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen
- [Mayntz 1988] Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz, Renate, u.a. (Hrsg.): *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a. M./New York, S. 11-44
- [Mayntz 1993] Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 39-56
- [Mayntz 1995] Mayntz, Renate (Hrsg.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M/New York
- [Meckel 1978] Meckel, Wolfgang, 1978: DVGW – Prüfstellen und ihre Zusammenarbeit mit den Normenausschüssen im DIN. In: *DIN-Mitteilungen* 57, Nr. 3, S. 127-129
- [Mohr 1997] Mohr, Arno (Hrsg.), 1997: *Grundzüge der Politikwissenschaft*. 2. Aufl., München/Wien
- [Mohr 1991] Mohr, Curt, 1991: ISO und CEN. In: *DIN-Mitteilungen* 70, Heft Nr. 8, S. 319-320
- [Mohr 1990] Mohr, Peter Michael, 1990: Technische Normen und freier Warenverkehr in der EWG. *Kölner Schriften zum Europarecht* 38. Köln u.a.
- [Muschalla 1984] Muschalla, Rudolf, 1984: Aus der Geschichte der Normung. In: *DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.): Regeln und Normen in Wissenschaft und Technik*. DIN-Normungskunde 21. Berlin, S. 41-53

- [Muschalla 1992] Muschalla, Rudolf, 1992: Zur Vorgeschichte der technischen Normung. In: DIN-Normungskunde 29. Berlin/Köln
- [Nash 1953] Nash, John F., 1953: Two-Person Cooperative Games. In: *Econometrica* 21 (1), S. 128-140
- [Naßmacher 2004] Naßmacher, Hiltrud, 2004: Politikwissenschaft. 5., bearb. u. erw. Aufl., München
- [Nicolas/Repussard 1988] Nicolas, Florence/Repussard, Jacques, 1988: Gemeinsame Normen für die Unternehmen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg
- [North 1998] North, Douglas C., 1998: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen
- [ÖKO-TEST 2001] ÖKO-TEST, 2001, Test Federbetten: Frohes Erwachen. Heft 10 (Oktober), S. 68-71
- [Olson 2004] Olson, Mancur, 2004: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen
- [Orth 1988] Orth, Karl Ludwig, 1988: Europäische Normen bei der Realisierung des Binnenmarktes bis 1992 – aus der Sicht des DIN. In: DIN-Mitteilungen 67, Nr. 3, S. 129-133
- [Pappi 1993] Pappi, Franz Urban, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 84-94
- [Pappi/König 1995] Pappi, Franz Urban/König, Thomas, 1995: Informationsaustausch in politischen Netzwerken. In: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg, S. 111-131
- [Patzelt 2003] Patzelt, Werner J., 2003: Einführung in die Politikwissenschaft. 5., erneut überarb. u. wesentlich erw. Aufl., Passau
- [Pfetsch 2001] Pfetsch, Frank R., 2001: Die Europäische Union: Eine Einführung, Geschichte, Institutionen, Prozesse. 2., erw. u. aktualisierte Aufl., München
- [Pierson 1996a] Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29 (2), S. 123-163, zitiert nach Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen
- [Pierson 1996b] Pierson, Paul, 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48 (2), S. 143-179, zitiert nach Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen
- [Pokorny 1976] Pokorny, Fritz, 1976: Erleichterte Problemlösung an den Schnittstellen von Technik und Gesellschaft durch den Normenvertrag. In: DIN-Mitteilungen 55, Heft Nr. 8, S. 402-407
- [Pracht 1956] Pracht, Karl, 1956: Federn und Daunen. Wiesbaden
- [Reihlen 1989] Reihlen, Helmut, 1989: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die technische Regelsetzung. In: DIN-Mitteilungen Nr. 68, Heft Nr. 9, S. 449-457

- [Reihlen 1996] Reihlen, Helmut, 1996: Ergebnisse der 48. Sitzung des Präsidiums des DIN. In: DIN-Mitteilungen 75, Heft Nr. 1, S. 4-15
- [Rossnagel 1993] Rossnagel, Alexander, 1993: Rechtspolitische Anforderungen an die verbandliche Techniksteuerung. Überarbeiteter Vortrag auf dem Workshop des Verbandes sozialwissenschaftlicher Technikforschung „Perspektiven der Techniksteuerung“ in Königswinter, 1./2. März 1993. In: Kubicek, Herbert/Seeger, Peter (Hrsg.): Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften. Berlin, S. 169-180
- [Samuelson/Nordhaus 1998] Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D., 1998: Volkswirtschaftslehre. 15. Aufl., Wien
- [Scharpf 1985] Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), S. 323-356
- [Scharpf 1986] Scharpf, Fritz W., 1986: Policy Failure and Institutional Reform. Why Should Form Follow Function? In: International Social Science Journal 108, S. 179-191
- [Scharpf 1993] Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen, S. 57-84
- [Scharpf 1994] Scharpf, Fritz W., 1994: Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 5 (4), S. 475-501
- [Scharpf 1996] Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, S. 109-141
- [Scharpf 1997] Scharpf, Fritz W., 1997: Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance. In: Journal of European Public Policy 4 (4), S. 520-538
- [Scharpf 2000] Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen
- [Schiffer/Delbrück 1992] Schiffer, Hans Wilhelm/Delbrück, Kilian, 1992: Umweltschutz, technische Innovation und technische Normung: Möglichkeiten und Grenzen für eine Beschleunigung der internationalen umweltbezogenen Normung. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 15, S. 311-328
- [Schmidt 1988] Schmidt, Manfred G. 1988: Einführung. In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Opladen, S. 1-35
- [Schmidt 1997] Schmidt, Manfred G., 1997: Policy-Analyse. In: Mohr, Arno (Hrsg.): Grundzüge der Politikwissenschaft. 2. Aufl., München/Wien, S. 567-605
- [Schneider/Werle 1989] Schneider, Volker/Werle, Raymund, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, S. 409-434
- [Schubert 1991] Schubert, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Grundwissen Politik 6. Opladen

- [Schumann 1992] Schumann, Wolfgang, 1992: EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung. Kehl/Straßburg/Arlington
- [Schumann 1994] Schumann, Wolfgang, 1994: Das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten. In: Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg, S. 71-108
- [Schweitzer/Hummer 1996] Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar, 1996: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union. Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) – mit Schwerpunkt EG. 5. Neubearb. und erw. Aufl., Berlin
- [Sikander 1922] Sikander, Oskar R., 1922: Normung als Grundlage für die neue Export-Politik der deutschen Industrie. In: Mechanical Engineering 44 (11), zitiert nach Wölker, Thomas, 1994: Nationale Normen im internationalen Wettbewerb auf dem Weltmarkt nach dem Ersten Weltkrieg und die Gründung der ISA. In: Zeitschrift Technikgeschichte, Bd. 61, Heft Nr. 3, S. 1-33
- [Simon 1982] Simon, Herbert A., 1982: Models of Bounded Rationality. Cambridge, Mass.
- [Smith 1975] Smith, T. Alexander, 1975: The Comparative Policy Process. Santa Barbara, Cal., zitiert nach Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt a.M./New York
- [Sorg 1983] Sorg, James D., 1983: A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats. In: Policy Studies Review, Vol. 2, Issue 3, S. 391-406
- [Stiftung Warentest 1981] Stiftung Warentest (Hrsg.), 1981: Test Stepp-Federbetten: Siebenmal an Daunen gespart. In: test, Heft 9/81, S. 42-47 (lfd. S. 758-763)
- [Stiftung Warentest 1997] Stiftung Warentest (Hrsg.), 1997: Test Oberbetten: Meist prima Klima. In: test, Heft 4/97, S. 49-52
- [Stiftung Warentest 2004] Stiftung Warentest (Hrsg.), 2004: Mehr Durchblick bei Daunen und Federn. In: test, Heft 11/2004, S. 64
- [Stiftung Warentest 2006] Stiftung Warentest (Hrsg.), 2006: Aktuell 2006, <http://www.stiftung-warentest.de/download/public.ashx/aktuell06de.pdf?pool=unternehmen&type=file&id=aktuell2005d&lang=de&filetype=file&accTitle=file&accValue=aktuell06de.pdf>
- [Thiard/Pfau 1991] Thiard, Antoine/Pfau, Wilhelm, 1991: Forschung und Entwicklung und Normung. Ein Leitfaden. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg
- [Thum 1995] Thum, Marcel, 1995: Netzwerkeffekte, Standardisierung und staatlicher Regulierungsbedarf. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 71. Tübingen
- [Umbach 2003] Umbach, Karl-Heinz, 2003: Physiological demands on duvets – Evaluation of sleep comfort. Bönningheim
- [VDFI 1985] Verband der Deutschen Daunen- und Federnindustrie e. V. (Hrsg.), 1985: Das wichtigste Drittel des Lebens. Mainz
- [Voelzkow 1993] Voelzkow, Helmut, 1993: Staatliche Regulierung der verbandlichen Selbstregulierung – Schlüssel für eine gesellschaftliche Techniksteuerung? In: Kubicek, Herbert/Seeger, Peter (Hrsg.): Perspektive Techniksteuerung

- rung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften. Berlin, S. 105-128
- [Voelzkow 1996] Voelzkow, Helmut, 1996: Private Regierungen in der Techniksteuerung: Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 24. Frankfurt a. M./New York
- [Voelzkow/Hilbert/Bolenz 1987] Voelzkow, Helmut/Hilbert, Josef/Bolenz, Eckart, 1987: Wettbewerb durch Kooperation – Kooperation durch Wettbewerb. Zur Funktion und Funktionsweise der Normungsverbände. In: Glagow, Manfred/Willke, Helmut (Hrsg.): Ebenen und Bereiche dezentraler Gesellschaftssteuerung. Pfaffenweiler, S. 93-116
- [Voelzkow/Hilbert/Heinze 1987] Voelzkow, Helmut/Hilbert, Josef/Heinze, Rolf G., 1987: Regierung durch Verbände – am Beispiel der umweltschutzbezogenen Techniksteuerung. In: Politische Vierteljahresschrift 28 (1), S. 80-100
- [Waarden 1992] Waarden, Frans van, 1992: Dimensions and types of policy networks. In: European Journal of Political Research 21 (1-2), S. 29-52, zitiert nach Farda, Constanze, 2000: Europäische Medienpolitik. Eine Policy-Analyse der Fernseh- und der Antikonzentrationsrichtlinie. Wiesbaden
- [Waarden 2003] Waarden, Frans van, 2003: Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, S. 257-288
- [Weber 1972] Weber, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl., Tübingen
- [Weber 1977] Weber, Jürgen, 1977: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a.
- [Weidenfeld/Wessels 2002] Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 2002: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 8. Aufl., Bonn
- [Werle 1993] Werle, Raymund, 1993: Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung? In: Kubicek, Herbert/Seeger, Peter (Hrsg.): Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften. Berlin, S. 129-142
- [Weyer 1997] Weyer, Johannes, 1997: Konturen einer netzwerktheoretischen Techniksoziologie. In: Weyer, Johannes, u.a. Technik, die Gesellschaft schafft. Soziale Netzwerke als Ort der Technikgenese. Berlin, S. 23-52
- [Windhoff-Héritier 1987] Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt a. M./New York
- [Wölker 1992a] Wölker, Thomas, 1992: Entstehung und Entwicklung des Deutschen Normenausschusses 1917 bis 1925. In: DIN-Normungskunde 30. Berlin/Köln
- [Wölker 1992b] Wölker, Thomas 1992: Die Geschichte des DIN Deutsches Institut für Normung e.V. In: DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.): 75 Jahre DIN 1917 - 1992, Festschrift, Berlin, S. 87-127
- [Wölker 1994] Wölker, Thomas, 1994: Nationale Normen im internationalen Wettbewerb auf dem Weltmarkt nach dem Ersten Weltkrieg und die Gründung der ISA. In: Zeitschrift Technikgeschichte Bd. 61, Heft Nr. 3, S. 239-268

- [Zemlin 1973] Zemlin, Hans, 1973: Die überbetrieblichen technischen Normen – ihre Wesensmerkmale und ihre Bedeutung im rechtlichen Bereich, Köln/Berlin
- [Zubke-von Thünen 1999] Zubke-von Thünen, Thomas, 1999: Technische Normung in Europa: Mit einem Ausblick auf grundlegende Reformen der Legislative. Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht 12. Berlin

B Quellenverzeichnis

Veröffentlichte Quellen

- [*Amtsblatt 1969*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 17.6.1969: Allgemeines Programm vom 28. Mai 1969 zur Beseitigung der technischen Hemmnisse im Warenverkehr, die sich aus Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben (69/C 76/01)
- [*Amtsblatt 1983a*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 28.03.1983: Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Normung (83/189/EG)
- [*Amtsblatt 1983b*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 15.12.1983: Richtlinie des Rates zur Angleichung für die Bezeichnung von Textilprodukten vom 25.11.1983 (83/623/EWG)
- [*Amtsblatt 1985*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 4.6.1985: Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine Neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung (85/C 136/01)
- [*Amtsblatt 2000*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 19.5.2000: Entschließung des Rates zur Funktion der Normung in Europa vom 28. Oktober 1999 (2000/C 141/01)
- [*Amtsblatt 2001*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 10.3.2001: Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (2002/C 80/01)
- [*Amtsblatt 2002a*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 15.3.2002: Schlussfolgerungen des Rates vom 1. März 2002 zum Thema „Normung“ (2002/C 66/01)
- [*Amtsblatt 2002b*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 10.10.2002: Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (2002/1774)
- [*Amtsblatt 2003*] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 16.4.2003: Allgemeine Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen CEN, CENELEC und ETSI sowie der Europäischen Kommission und der Europäischen Freihandels-Gemeinschaft vom 28. März 2003 (2003/C 91/04)
- [*Amtsblatt 2006*] Amtsblatt der Europäischen Union, 10.1.2006: Entscheidung der Kommission vom 9.01.2006 mit Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Federn aus bestimmten Drittländern (2006/7/EG)

- [Beckervordersandforth 2002] Beckervordersandforth, Christian Peter, 2002: Strategische Bedeutung der europäischen Normung. Vortrag auf der Mitgliederversammlung des DIN am 5.11.2002
- [Bundesministerium für Wirtschaft 1990] Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), 1990: Bericht der Arbeitsgruppe: „Rechtsetzung und technische Normen“. Bonn
- [CEN 2002] Resolution CEN BT 34/2002, Doc BT N 6962, www.cenorm.be:productionprocess/timeframe/matrix
- [DIN 1974] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1974: Normungsarbeit, Grundsätze. DIN 820, Blatt 1, Ausgabe Februar 1974, Berlin
- [DIN 1975] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1975: Normungsarbeit, Begriffe. DIN 820, Teil 3, Ausgabe März 1975, Berlin
- [DIN 1985] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1985: Vereinbarung EG-Kommission-CEN/CENELEC. In: DIN-Mitteilungen 64, S. 78-79, Berlin
- [DIN 1995] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1995: Deutsche Norm: Ermittlung des PMV und des PPD und Beschreibung der Bedingungen für thermische Behaglichkeit, DIN EN ISO 7730, Berlin
- [DIN 1998a] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1998: DIN EN 45020: Normung und damit zusammenhängende Tätigkeiten – Allgemeine Begriffe. In: DIN-Normenheft 10 [DIN 2001] 2001, Berlin, S. 255-322
- [DIN 1998b] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1998: Federn und Daunen – Benennungen und Definitionen, DIN EN 1885, Berlin
- [DIN 1998c] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1998: Federn und Daunen – Prüfverfahren – Bestimmung der Füllkraft (Füllvolumen), DIN EN 12130, Berlin
- [DIN 1999] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 1999: Federn und Daunen – Kennzeichnung der Zusammensetzung von fertig bearbeiteten Federn und Daunen als alleiniges Füllmaterial, DIN EN 12934, Berlin
- [DIN 2000] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Normung, Wissenschaftlicher Endbericht, Beuth Verlag Wien, Berlin, Zürich
- [DIN2000a] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2000: PAS 1006: Ergänzungen zu DIN EN 12934: 1999 Kennzeichnung der Zusammensetzung von fertig behandelten Federn und Daunen als alleinigem Füllstoffmaterial, Berlin
- [DIN 2000b] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2000: Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Normung, Berlin/Wien/Zürich
- [DIN 2000c] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2000: Geschäftsbericht 2000, Berlin
- [DIN 2001] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2001: DIN-Normenheft 10, Berlin/Wien/Zürich
- [DIN 2003a] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2003: DIN Management Letter, Ausgabe 3, Juni 2003, Berlin

- [DIN 2003b] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2003: Geschäftsbericht, Berlin
- [DIN 2003c] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2003: Federn und Daunen – Benennungen und Definitionen, DIN EN 1885: 1998/A1, Berlin
- [DIN 2004a] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2004: Federn und Daunen – Anforderungen an mit Federn und Daunen gefüllte Bettwaren, DIN EN 13186, Berlin
- [DIN 2004b] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2005: Geschäftsbericht 2004, Berlin
- [DIN 2005] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2006: Geschäftsbericht 2005, Berlin
- [DIN 2006] DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), 2007: Geschäftsbericht 2006, Berlin
- [DIN 2007a] DIN Deutsches Institut für Normung e. V.
<http://www.verbraucherrat.din.de/cmd?level=tpl-rubrik&menuid=53177&cmsareaid=53177&menurubricid=53260&cmsrubid=53260&languageid=de>
- [DIN 2007b] DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), 2008: Geschäftsbericht 2007, Berlin
- [DIN 2008] DIN Deutsches Institut für Normung e. V.
<http://www.din.de/cmd?level=tpl-rubrik&menuid=47420&cmsareaid=47420&menurubricid=48560&cmsrubid=48560&languageid=de>
- [ISO 1994] International Organisation for Standardisation (Hrsg.), 1994: ISO Statutes and Rules of Procedure. 14th edition (2000), Genf
- [KOM 1985a] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 1985: Weißbuch der Kommission an den Rat zur Vollendung des Binnenmarktes vom 14.6.1985, KOM (85) 310 endg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (KOM 1). Luxemburg
- [KOM 1985b] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 1985: Mitteilung der Kommission an den Rat zur Vollendung des Binnenmarktes vom 31.1.1989, KOM (85) endg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften Luxemburg
- [KOM 1998] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 1998: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Effizienz und Verantwortlichkeit in der europäischen Normung im Rahmen des neuen Konzepts (13.5.1998), KOM (1998) 291 endg. Brüssel
- [KOM 2001a] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 2001: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Prinzipien der europäischen Politik betreffend internationale Normung (26.7.2001), SEK (2001) 1296. Brüssel
- [KOM 2001b] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 2001: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Maßnahmen auf Grundlage der Entschlüsse über die Europäische Normung, die 1999 vom Rat und vom Europäischen Parlament verabschiedet wurden (26.9.2001), KOM (2001) 527 endg. Brüssel
- [KOM 2003] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Verbes-

- serte Umsetzung der Richtlinien des neuen Konzepts (7.5.2003), KOM (2003) 240 endg. Brüssel
- [KOM 2005] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 2005: Communiqué vom 25. Oktober 2005: Die Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften macht Bürgern und Unternehmen das Leben leichter. In: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/394&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr>
- [Palandt/Heinrichs 2001] Palandt, Otto/Heinrichs, Helmut (Hrsg.), 2001: Bürgerliches Gesetzbuch. 60. Aufl., München
- [RAL 2007] RAL, Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V., 2007: Geschäftsbericht, www.ral.de
- [Statistisches Bundesamt Wiesbaden] Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Warenverzeichnis für die Außenhandelsstatistik, 65180 Wiesbaden; <http://www.destatis.de>
- [Statistisches Bundesamt Wiesbaden] Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat. Nr. 0505 1010
- [Statistisches Bundesamt Wiesbaden] Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat. Nr. 0505 1090
- [Statistisches Bundesamt Wiesbaden] Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stat. Nr. 9404 9010
- [Stiftung Warentest 2003] Stiftung Warentest (Hrsg.), 2003: Satzung, Stand 1. März 2003, <http://www.stiftung-warentest.de/download/public.ashx/satzung.pdf?pool=unternehmen&type=file&id=satzung&lang=de&filetype=file&accTitle=file&accValue=satzung.pdf>

Unveröffentlichte Quellen

Archiv EDFA

- Ad-hoc-Group 1, 1991: First Meeting of TC 222/WG 1/ad-hoc-Group 1 held on May 3rd 1991 in Como, Minutes
- Ad-hoc-Group 1, 1991: Second meeting of TC 222/WG1/ad-hoc-group 1 held on May 29th in Como, Minutes
- Ad-hoc-Gruppe 4, 1991: Sitzung der Ad-hoc-Gruppe 4 am 16.7.1991 in Frankfurt, Ergebnisvermerk
- BSI, 2003: Business Information vom 28.7.2003, E-Mail
- DIN, 1989: Resolution BT 294/1989 vom 28.11.89, Brief an den EDFA
- EDFA, 1986: Mitgliederversammlung des EDFA am 16.6.1986 in München, Protokoll
- EDFA, 1986: EDFA-Mitgliederversammlung am 18.9.1986 in Rom, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1989: EDFA-Mitgliederversammlung 14.4.1989 in Onzain, Ergebnisvermerk

- EDFA, 1989: Entwurf des italienischen Gesetzes zur Etikettierung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, Aktenvermerk
- EDFA, 1989: Entwurf zur Erarbeitung einer Kennzeichnungsnorm, zur Sitzung in Zürich am 5.9.1989, Diskussionsvorlage
- EDFA, 1989: Besprechung zwischen Beteiligten des europäischen Normungsverfahrens am 5.9.1989 in Zürich, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1989: Notiz des EDFA vom 5.9.1989 über den am 5.9.1989 in Zürich übergebenen Entwurf des geplanten italienischen Gesetzes zur Etikettierung von Füllungen, bestehend aus Federn und Daunen, Aktenvermerk
- EDFA, 1989: Drittes informelles Treffen der Normungskommission im Dezember 1989 in Mainz, Fax
- EDFA, 1989: EDFA-Mitgliederversammlung am 5. und 6.10.1989 in Amsterdam, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1989: EDFA-Normenkommission am 12. und 13.12.1989 in Mainz, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1990: EDFA-Sitzung am 6.2.1990 in Zürich, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1990: EDFA-Mitgliederversammlung am 16.5.1990 in Wiesbaden, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1991: EDFA-Mitgliederversammlung am 16. und 17.5.1991 in Bregenz, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1992: EDFA-Mitgliederversammlung am 8. und 9.4.1992 in Zürich, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1993: EDFA-Mitgliederversammlung am 3. und 4.6.1993 in Rüdesheim, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1993: Außerordentliche Mitgliederversammlung des EDFA am 26.9.1993 in London, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1994: EDFA-Mitgliederversammlung am 15.6.1994 in Wien, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1995: mf20e95 vom 1.3.1995, Rundschreiben an alle Mitgliedsfirmen
- EDFA, 1995: EDFA-Normungssitzung am 15.5.1995 in Montecatini, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1996: EDFA-Mitgliederversammlung am 21.9.1996 in Kopenhagen, Ergebnisvermerk
- EDFA, 1999: mf10e99 vom 1.6.1999, Rundschreiben an alle Mitgliedsfirmen
- EDFA, 1999: mf17e99 vom 10.9.1999, Rundschreiben an alle Mitgliedsfirmen
- EDFA, 1999: EDFA-Mitgliederversammlung am 26.09.1999 in Budapest, Ergebnisvermerk

Archiv VDFI

- CEN, 1989: CEN Form A - Proposal for a new project N. 756, eingereicht durch die UNI am 21.4.1989, Document
- CEN, 1989: BT N 1268 Note to decide on creation a new CEN TC on CEN N 756 and CEN N 784 vom 6.10.1989, Brief an den VDFI
- CEN, 1989: BT N 1286 vom 6.10.1989, Brief an die nationalen Normungsinstitute
- CEN, 1989: BT Resolution 294/1989 covering the setting up of CEN TC 222 "Feather and related materials" vom 28.11.1989, Anlage eines Briefes des DIN an den EDFA
- CEN, 1990: CEN TC 222 N. 9, First Meeting of CEN/TC 222 held on April 26 and 27, 1990 in Milan, Draft Report
- CEN, 1990: CEN/TC 222 N. 21 vom 21.Oktober 1990, CEN/TC 222 second meeting held on September 17th and 18th, 1990 in Bruxelles, Draft Report
- CEN, 1990: CEN/TC 222 N. 22, vom 21. Oktober 1990, Draft Resolutions taken at CEN/TC 222 second Meeting on September 17th and 18th 1990 in Bruxelles, Document
- CEN, 1990: BT Resolution 295 vom 18.10.1990; Subject: Approval of title and scope as proposed by CEN/TC 222 „Feather materials“, Document
- CEN, 1991: CEN/TC 222/WG1/DOC 5rev. 1/1991, Law Draft Proposal
- CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 7 vom 22.2.1991, „Proposal for Standardization of feathers and down as filling material for all articles“ (Dutch proposal revised by Germany), Document
- CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 10 vom 23.4.1991; First Meeting of CEN/TC 222/WG 1, held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan, Draft Report
- CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 11 vom 23.4.1991; Draft Resolutions taken at CEN/TC 222/WG 1 First Meeting held on April 3rd and 4th, 1991, in Milan, Document
- CEN 1991: CEN/TC222 WG 1 N. 29, Third Meeting of TC 222/WG1/ad-hoc-Group 1 held on August 8th, 1991 in Varese, Minutes
- CEN, 1991: CEN/TC 222/WG 1 N. 30 von 30.11.1991, CEN/TC 222/WG 1 Second Meeting held on October 15th and 16th, 1991, in Milan, Draft Report
- CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 34 vom 22.4.1992, CEN/TC 222/WG 1 Third Meeting held on March 18th and 19th, 1992, in Berlin, Draft Report
- CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 44 vom 27.4.1992, Results of the Meeting of Ad-hoc-Group 1 held on April 1992 at Baden (CH), Memorandum
- CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 45 vom 20.7.1992, Results of the Meeting of Ad-hoc-Group 1 held on July 7th, 1992 in Varese
- CEN, 1992: BT Resolution C84/1992 vom 16.6.1992 Subject: CEN/TC 222 "Feather and related materials" – Approval of the programme of work, Document
- CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 48 vom 30.9.1992, CEN/TC 222/WG 1 Fourth Meeting held on September 16th and 17th, 1992, in Paris, Draft Report
- CEN, 1992: CEN/TC 222/WG 1 N. 50, Sitzung der Ad-hoc-Gruppen 1 und 4 am 3.11.1992 in Zürich, Ergebnisvermerk

- CEN, 1993: CEN/TC 222/WG 1 N. 57 vom 11.1.1993, CEN/TC 222/WG 1 Fifth Meeting held on November 25th, 1992, in Milan, Draft Report
- CEN, 1993: CEN/TC 222 N. 47 vom 25.1.1993, CEN/TC 222 Third Meeting held on November 26th, 1992, in Milan, Draft Report
- CEN, 1993: CEN/TC 222/WG 1 N. 65 vom 23.3.1993, CEN/TC 222/WG 1 Sixth Meeting held on February 25th and 26th, 1993, in Mainz, Draft Report
- CEN, 1993: CEN/TC 222/WG 1 N. 75 vom 15.7.1993, CEN/TC 222/WG 1 Seventh Meeting held on June 21st and 22nd, 1993, in Milan, Draft Report
- CEN, 1994: CEN/TC 222 N. 61 vom 10. März 1992, CEN/TC 222 Fourth Meeting held on January 27th, 1994 in Milan, , Draft Report
- CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 N. 99 vom 22. März 1994, CEN/TC 222/WG 1 Ninth Meeting held on February 17th and 18th, 1994, in Zurich, Draft Report
- CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 N. 105 vom 13.6.1994, CEN/TC 222/WG 1 Tenth Meeting held on May 9th and 10th, 1994, in Milan, Draft Report
- CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 N. 109 vom 21.8.1994, CEN/TC 222/WG 1 Eleventh Meeting held on July 12th and 13th, 1994, in Milan, Draft Report
- CEN, 1994: CEN/TC 222/WG 1 N. 117, CEN/TC 222/WG 1 vom 10.12.1994, Twelfth Meeting held on 21st November 1994 in Milan, Draft Report
- CEN, 1995 CEN/TC 222/WG 1 N. 122 vom 10.2.1996, CEN/TC/WG 1 Thirteenth Meeting held on November 30th and December 1st in Milan, Draft Report
- CEN, 1996: CEN/TC 222/WG1 N. 127, Fourteenth Meeting of CEN/TC222/WG1 held on April 15th 1996 in Milan, Draft Report,
- CEN, 1994: CEN/TC 222 N. 92 vom 24.1.1995, CEN/TC 222 Fifth Meeting held on November 22th and 23th1994, in Milan, Draft Report
- CEN, 1995: Synthesis of the state of works for the preparation of a draft on the "Composition labelling"and introductory report – Text prepared by WG1 convenor, enclosure to the Draft Report of CEN TC 222/WG1 13th Meeting on 30 November 1995 in Milan, Document
- CEN, 1996: CEN/TC 222 N. 110 vom 10.7.1996, CEN/TC 222 Sixth Meeting held on 26th June 1996 in Milan, Draft Report
- CEN, 1999: CEN/TC 222 N.161 vom 3. Mai 1999, Report from CEN/TC222 Secretariat on the advancement of standardization works (e.g. prEN 12934), Document
- CEN, 1999: CEN Dispatch Notice: Result of Formal Vote on prEN 12934, Brussels, 1999-08-05, Document
- CEN TC 222, 2002: Unterrichtung vom 5. September 2002, E-Mail
- DIN, 1989: Proposal for a new project Antrag N 784, eingereicht durch das DIN am 26.7.1989, Document
- DIN, 1990: Unterrichtung der deutschen Delegation über die Terminverschiebung der CEN/TC 222-Sitzung in Mailand, Brief vom 13. März 1990
- DIN, 1990: Gründungssitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 14.2.1990 in Köln, TEX CEN FE 9-90, Bericht
- DIN, 1990: 2. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 11.9.1990 in Warendorf, TEX CEN FE 19-90, Bericht

- DIN, 1990: 3. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 12.12.1990 in Köln, TEX CEN FE 31-90, Bericht
- DIN, 1991: 4. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 17.4.1991 in Mainz, TEX CEN FE 5-91, Bericht
- DIN, 1992: 5. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 6.2.1992 in Köln, TEX CEN FE 2-92, Bericht
- DIN, 1992: 6. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 8.9.1992 in Köln, TEX CEN FE 10-92, Bericht
- DIN, 1992: 6. Sitzung des deutschen Spiegelausschusses: TEX CEN FE 10-92; Fax des DIN-Sekretariats vom 11.9.1992, Anlage zum Bericht der 6. Sitzung
- DIN, 1993: 7. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 22.9.1993 in Mainz, TEX CEN FE 4-93, Bericht
- DIN, 1994: 8. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 1.2.1994 in Köln, TEX CEN FE 7-94, Bericht
- DIN, 1995: 9. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 18. Mai 1995 in Mainz, TEX CEN FE 7-95, Bericht
- DIN, 1995: 10. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 15. November 1995 in Essen, TEX CEN FE 10-95, Bericht
- DIN, 1996: 11. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 29. Mai 1996 in Frankfurt/Main, TEX CEN FE 4-96, Bericht
- DIN, 1997: 12. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 24.11.1997 in Köln, TEX CEN FE 15-97, Bericht
- DIN, 1999: 13. Sitzung des Arbeitsausschusses TEX CEN FE (Spiegelausschuss) am 21.10.1999 in Warendorf, TEX/CEN-Fe 10-99, Bericht
- Europäische Kommission, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des CEN TC 222 über die Zielsetzung der Normung im TC 222, CEN TC 222 N. 24, Brief vom 4. Februar 1991
- Hedderich, 2005: Anfrage bei Dr. Hartlieb (DIN) am 27.7.2005, Telefonvermerk
- RAL, 2004: Dokumentation für den VDFI vom 8.9.2004, Brief
- UNI, 1990: Mitteilung 2-8690120 vom 28.5.1990, Ergebnisbericht des „Informal Meeting“ held on May, 16,1990 in Wiesbaden, Telefax
- VDFI, 1989: Mitgliederversammlung des VDFI in Köln am 11.4.89, Ergebnisvermerk
- VDFI, 1989: Reaktion / Ergänzung des italienischen Normungsantrags, Brief des DIN vom 14.7.1989
- VDFI, 1989: Stellungnahme des VDFI, Brief an das DIN vom 14.7.1989
- VDFI, 1990-99: „Berichterstattung zur Europäischen Normung“ 1990-1999, Rundschreiben an alle Mitgliedsfirmen
- WG 1, 1991: Unterrichtung des Sekretariats des TC 222/WG1 vom 30.9.1991, Brief an den VDFI.
- WG 1, 1994: Unterrichtung des Sekretariats des TC 222/WG 1 vom 9.5.1994, Brief an den VDFI