

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 10. Dezember 2002¹

1. Die Kommission beantragt beim Gerichtshof gemäß Artikel 226 EG die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland mit der Begründung, dass die Rechtsvorschriften einiger Bundesländer gegen die Verpflichtungen aus den Artikeln 1 und 4 der Richtlinie 89/686/EWG über persönliche Schutzausrüstungen² verstießen.

3. Die Richtlinie regelt die Bedingungen für das Inverkehrbringen und den freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft als auch die grundlegenden Sicherheitsanforderungen, die die PSA erfüllen müssen, um die Gesundheit der Benutzer zu schützen und deren Sicherheit zu gewährleisten. Als PSA gilt jede Vorrichtung oder jedes Mittel, das von einer Person getragen oder gehalten wird, um sich gegen ein oder mehrere Risiken zu schützen, die ihre Gesundheit sowie ihre Sicherheit gefährden können.

Es wird gerügt, dass durch die nationale Regelung zusätzliche Anforderungen an die persönlichen Schutzausrüstungen für Feuerwehren gestellt werden, obwohl diese Ausrüstungen die Anforderungen der Richtlinie erfüllen und mit dem EG-Zeichen versehen seien.

Nach Absatz 4 sind vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen:

I — Die Richtlinie 89/686

2. Nach Artikel 1 Absätze 1 und 2 findet die Richtlinie Anwendung auf die „PSA“ genannten persönlichen Schutzausrüstungen.

— die PSA, die unter eine andere Richtlinie fallen, die dieselben Ziele des Inverkehrbringens, des freien Verkehrs und der Sicherheit wie die vorliegende Richtlinie verfolgt;

— unabhängig von dem Grund des Ausschlusses nach dem ersten Gedankenstrich die PSA-Arten, die in der Ausschlussliste in Anhang I aufgeführt sind.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für persönliche Schutzausrüstungen (ABl. L 399, S. 18).

4. Nach Artikel 4 dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von PSA oder Bestandteilen von PSA, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen und mit dem EG-Zeichen versehen sind, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

7. Die Kommission war der Auffassung, dass diese Vorschriften gegen die Anforderungen des Binnenmarkts und insbesondere gegen die Artikel 1 und 4 der Richtlinie 89/686 verstießen, und schickte der deutschen Regierung am 19. März 1998 ein Mahnschreiben mit Aufforderung zu, sich zu äußern.

5. Der Anhang I der Richtlinie enthält eine erschöpfende Liste der PSA-Arten, die nicht unter die Richtlinie fallen. Nummer 1 der Liste bezieht sich auf die speziell für Streit- oder Ordnungskräfte entwickelten und hergestellten PSA (Helme, Schilde usw.).

8. Mit Schreiben vom 28. Mai 1998 antwortete die deutsche Regierung, dass das Feuerwehrwesen in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer falle, die über die Rechtsnatur dieser Einrichtungen entschieden. Es sei unmöglich, generell festzustellen, ob die deutschen Feuerwehren zu den Ordnungskräften gehörten, weshalb in jedem Einzelfall zu prüfen sei, ob die für sie bestimmten Ausrüstungen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 89/686 fielen.

II — Das Verwaltungsverfahren

6. Aufgrund verschiedener Beschwerden stellte die Kommission fest, dass die Rechtsvorschriften einzelner deutscher Bundesländer in der Richtlinie 89/686 nicht vorgesehene Anforderungen an die persönlichen Schutzausrüstungen für Feuerwehrleute enthielten. So müssen die Sicherheitsgurte in Niedersachsen den technischen Spezifikationen der DIN 14926 entsprechen, und in Nordrhein-Westfalen müssen die Helme durch eine in diesem Land niedergelassene Stelle zertifiziert werden, ohne dass die Möglichkeit besteht, dass irgendeine andere Stelle tätig wird, auch wenn sie gleichwertige Garantien bietet.

9. Diese Erklärung befriedigte die Kommission nicht, und sie richtete am 21. Oktober 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die deutsche Regierung, wobei sie ihre Einwände gegenüber den nationalen Rechtsvorschriften wiederholte und die deutsche Regierung aufforderte, der Stellungnahme binnen zwei Monaten nachzukommen.

10. In der Antwort vom 18. Dezember 1998 wurde erklärt, dass an die für das Feuerwehrwesen zuständigen Ministerien des Innern der Bundesländer ein Schreiben mit der Aufforderung gerichtet worden sei,

die Rechtsvorschriften über den Erwerb von persönlichen Schutzausrüstungen zu ändern und dem Gemeinschaftsrecht anzupassen sowie ihr mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen worden seien. In ihrem Schreiben verpflichtete sich die deutsche Regierung, die Kommission von den Rückäußerungen, die sie erhalten würde, zu unterrichten.

11. Zwei Jahre später, im Dezember 2000, führte die jetzt verklagte Regierung auf eine von der Kommission im Juni desselben Jahres gestellte Frage aus, dass sie weiterhin auf die Erklärungen der Bundesländer warte. Angesichts dieses Verhaltens ist die Kommission zu der Überzeugung gelangt, dass Deutschland weiter gegen die Richtlinie verstoße, und hat die vorliegende Klage eingereicht.

III — Das gerichtliche Verfahren

12. Die Kommission hat die Klage am 2. März 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht. Die Regierung, die angeblich gegen den Vertrag verstoßen hat, hat die Klagebeantwortung am 14. Mai 2001 eingereicht. Diese beiden Schriftsätze sind am 12. Juli 2001 durch eine Erwiderung und am 20. September 2001 durch eine Gegenerwiderung ergänzt worden.

13. Die französische Regierung ist dem Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge Deutschland mit einem Schriftsatz beigetreten, der am 4. Oktober

2001 bei der Kanzlei eingegangen ist und zu dem die deutsche Regierung und die Kommission im Dezember 2001 Stellung genommen haben.

14. In der mündlichen Verhandlung, die am 24. Oktober 2002 stattgefunden hat, haben der Bevollmächtigte der Kommission und der Bevollmächtigte der deutschen Regierung ihr Vorbringen dargelegt.

IV — Prüfung der Klage

15. Die Kommission beantragt, die Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland festzustellen und dieser die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

16. In Artikel 4 der Richtlinie 89/686 ist der Grundsatz des freien Verkehrs mit persönlichen Schutzausrüstungen und den Bestandteilen solcher Ausrüstungen, die den Bestimmungen dieser Richtlinie entsprechen und mit dem EG-Zeichen versehen sind, dadurch niedergelegt, dass diese Vorschrift bestimmt, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen dieser Ausrüstungen nicht verbieten, beschränken oder behindern dürfen. Unstreitig ist, dass Deutschland zusätzliche Anforderungen an die für die Feuerwehren bestimmten Ausrüstungen stellt. Die Beteiligten streiten jedoch darüber, ob die zur Feuerverhütung und -bekämpfung bestimmten Dienste in diesem Mitgliedstaat die Rechtsnatur von Ordnungskräften haben.

Die Entscheidung über die Klage der Kommission hängt folglich davon ab, ob die für die Feuerwehren bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen unter die im Anhang I Nummer 1 geregelte Ausnahme fallen. Um dies feststellen zu können, ist zu entscheiden, ob sie speziell für die Streit- oder Ordnungskräfte entwickelt und hergestellt worden sind.

17. Die deutsche Regierung trägt vor, der Feuerwehrsicherheitsgurt, der Auslöser des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens gewesen sei, diene zum Schutz gegen die Gefahren, denen die Feuerwehrleute bei der Ausbildung, bei Übungen und bei Einsätzen ausgesetzt seien. Die technische Weisung über den Feuerwehrsicherheitsgurt verpflichte dazu, ihn mit einer Kennzeichnung zu versehen. Die Verwendung eines für alle Feuerwehrleute einheitlichen Gurts bei Übungen und Einsätzen sei von entscheidender Bedeutung für die Eigenrettung, für die Rettung Dritter und besonders für die Hilfe für in Not geratene Feuerwehrkameraden. Er ermögliche es dem Feuerwehrmitglied, sich mit dem Sicherungsseil auf Leitern und anderen ungesicherten Stellen gegen die Gefahr des Abstürzens zu schützen. Zu dem Gurt gehöre nach der DIN 14 924 das Feuerwehrbeil mit Schutztasche. Die genauen Festlegungen für den Gurt seien erforderlich, weil z. B. Rettungsmaßnahmen nur mit genau definierten Feuerwehrleinen und Rettungsgeräten durchgeführt werden könnten. Deshalb sei der Einsatz und der Umgang mit feuerwehrtechnischen Ausrüstungen auch in bundeseinheitlichen Vorschriften festgelegt. Ein erfolgreicher

Feuerwehreinsatz im Verbund mit verschiedenen Einheiten könne nur sichergestellt werden, wenn bei allen Rettungsgeräten vorhanden seien, die den gleichen Bau- und Sicherheitsvorgaben entsprechen.

18. Diese Sorge für die Sicherheit der Arbeitnehmer und insbesondere für die Sicherheit des Personals der Feuerwehren im Besonderen hatte der Gesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 89/686 im Auge. In der Begründung³ wird anerkannt, dass die Vorschriften der Richtlinie betreffend die Gestaltung und Herstellung der persönlichen Schutzausrüstungen wesentlich sind, wenn es darum geht, sichere Bedingungen am Arbeitsplatz zu schaffen. Es werden nicht nur die Bedingungen für das Inverkehrbringen und den freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft geregelt, sondern auch die grundlegenden Anforderungen, die die persönlichen Sicherheitsausrüstungen erfüllen müssen, um die Gesundheit der Benutzer zu schützen und deren Sicherheit zu gewährleisten. Nach Artikel 8 Absatz 4 unterliegen die hergestellten persönlichen Sicherheitsausrüstungen der EG-Konformitätserklärung des Herstellers. Ferner unterliegen komplexe persönliche Schutzausrüstungen, die gegen tödliche Gefahren oder ernste und irreversible Gesundheitsschäden schützen sollen, bei denen der Konstrukteur davon ausgeht, dass der Benutzer die unmittelbare Wirkung nicht rechtzeitig erkennen kann, einem der beiden in Artikel 11 geregelten Kontrollverfahren, d. h. den EG-Qualitätssicherungen für das Endprodukt oder dem EG-Qualitätssicherungssystem mit Überwachung. Zur zuletzt genannten Kategorie gehören u. a. Atemschutzgeräte mit Filter zum Schutz gegen Aerosole in fester oder

3 — Sechste Begründungserwägung.

flüssiger Form oder gegen reizende, gefährliche, toxische oder radiotoxische Gase, Ausrüstungen für den Einsatz in warmer Umgebung, die vergleichbare Auswirkungen hat wie eine Umgebung mit einer Lufttemperatur von 100 °C oder mehr, mit oder ohne Infrarotstrahlung, Flammen oder großen Spritzern von Schmelzmaterial, Ausrüstungen für den Einsatz in kalter Umgebung, die vergleichbare Auswirkungen hat wie eine Umgebung mit einer Lufttemperatur von -50 °C oder weniger und Ausrüstungen zum Schutz gegen Stürze aus der Höhe. Hinzuzufügen ist, dass der Anhang II, der die grundlegenden Anforderungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit sowie die allgemeinen Anforderungen an alle Ausrüstungen enthält, eine ganze Reihe von speziellen Zusatzanforderungen je nach den Gefahren aufstellt; Abschnitt 3.1.2.2. des Anhangs ist der Verhütung von Stürzen aus der Höhe und Abschnitt 3.6. dem Schutz gegen Hitze und Feuer gewidmet.

Ich bin überzeugt, dass die Sorge um die Sicherheit der Feuerwehren in Deutschland, die die beklagte Regierung äußert, von den übrigen Mitgliedstaaten geteilt wird, was diese jedoch nicht daran gehindert hat, ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften anzupassen, um Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Verkehr mit für diese Arbeitnehmer bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen zu verhindern.

19. Die deutsche Regierung trägt vor, die Brandbekämpfung falle in die Zuständig-

keit jedes einzelnen Bundeslandes, was bedeute, dass die Aufgabe und die Organisation der verschiedenen Feuerwehren und deren Rechtsstellung sich von einem Land zum anderen unterschieden. Es sei auch Sache der Länder, zu entscheiden, ob die Feuerwehren Einrichtungen darstellen, die damit betraut seien, die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Die Feuerwehren gehörten zu den Ordnungskräften und die Befugnisse und Aufgaben, die ihnen zugewiesen seien, fielen in den Kernbereich der Ausübung hoheitlicher Befugnisse, weshalb die speziell dafür hergestellten persönlichen Schutzausrüstungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/686 ausgeschlossen seien. In den Feuerschutzgesetzen seien die öffentlichen Feuerwehren seit jeher mit Befugnissen zum hoheitlichen Handeln ausgestattet. Im Rahmen der geltenden Gesetze hätten die Feuerwehren die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen die durch Brände, Explosionen, Unfälle und andere Notlagen, insbesondere durch schadenbringende Naturereignisse, drohenden Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachen abzuwenden, wobei es sich um Maßnahmen mit hoheitlichem Charakter handle, weil sie zu Einschränkungen von Grundrechten führen könnten, was gesetzlich auch zum Teil festgehalten sei⁴. Die Feuerwehren seien auch mit Vollstreckungsbefugnissen ausgestattet. Als Beispiel nennt die deutsche Regierung § 26 Absatz 1 Satz 4 des rheinland-pfälzischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes, nach dem der Einsatzleiter der Feuerwehr — und wenn er dazu nicht in der Lage sei, jeder einzelne Feuerwehrangehörige — befugt sei, die erforderlichen Sicherheits-

4 — Die deutsche Regierung nennt als Beispiel § 64 des hessischen Gesetzes über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz sowie § 38 des schleswig-holsteinischen Gesetzes über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren, der eine ähnliche Regelung enthält.

maßnahmen durchzuführen, soweit diese nicht von der Polizei oder anderen zuständigen Stellen, z. B. dem Bundesgrenzschutz, den Feldjägern der Bundeswehr oder anderen Streit- oder Ordnungskräften getroffen würden. Zur Durchführung dieser Maßnahme sei der Einsatzleiter befugt, notfalls auch Gewalt gegen Sachen und Personen anzuwenden und Widerstand durch körperliche Gewalt zu brechen. Die Gesetze der übrigen Bundesländer räumten den Feuerwehren weitreichende Eingriffsbefugnisse ein. Außerdem spielten die Feuerwehren eine wichtige Rolle bei der Organisation des Zivilschutzes, eines Bereichs, der im Kriegsfall zum Kernbereich des staatlichen Handelns gehöre. Nach einer wörtlichen Auslegung der Richtlinie 89/686 gehörten die öffentlichen Feuerwehren in Deutschland, denen hoheitliche Aufgaben übertragen würden, zu den durch die Ausnahme in Anhang I Nummer 1 dieser Richtlinie erfassten Ordnungskräften.

20. Die französische Regierung, die dem Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der deutschen Regierung beigetreten ist, trägt vor, bei der Auslegung der Ausnahme des Anhangs I Nummer 1 der Richtlinie 89/686 sei zu ermitteln, ob die Art der persönlichen Schutzausrüstungen der Feuerwehren speziell für militärische oder polizeiliche Zwecke bestimmt sei und nicht ob diejenigen, die sie benutzten, als Streit- oder Ordnungskräfte zu qualifizieren seien.

21. Die Richtlinie 89/686 nimmt zwei große Kategorien von persönlichen Schutzausrüstungen in Artikel 1 Absatz 4 von ihrem Anwendungsbereich aus: a) die Ausrüstungen, die unter eine andere Richtlinie fallen, die dieselben Ziele des Inverkehrbringens, des freien Verkehrs und der Sicherheit verfolgt und b) die Ausrüstungsarten, die in der abschließenden Ausschlussliste des Anhangs I aufgeführt sind. In Nummer 1 dieses Anhangs sind die speziell für Streit- oder Ordnungskräfte entwickelten und hergestellten persönlichen Schutzausrüstungen, wie z. B. Helme und Schilde, aufgeführt.

22. Die Beteiligten stimmen darin überein, dass die Feuerwehren nicht in die Streitkräfte eingegliedert sind. Sie streiten jedoch darüber, ob sie als Ordnungskräfte anzusehen sind. Wäre dies zu bejahen, so blieben ihre persönlichen Schutzausrüstungen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie, mit dem Ergebnis, dass jeder Mitgliedstaat befugt wäre, zu verlangen, dass diese Ausrüstungen die sachgerechtesten Erfordernisse erfüllten, wie es in Deutschland gegenwärtig der Fall zu sein scheint.

23. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs eng auszulegen⁵ und können nicht auf andere

5 — Urteile vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis, Slg. 1977, 5), vom 9. Juli 1982 in der Rechtssache 95/81 (Kommission/Italien, Slg. 1982, 2187, Randnr. 27), vom 10. Mai 1984 in der Rechtssache 58/83 (Kommission/Griechenland, Slg. 1984, 2027, Randnr. 9), vom 10. Januar 1985 in der Rechtssache 229/83 (Leclerc, Slg. 1985, 1, Randnr. 30), vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 207, Randnr. 26) und vom 5. Juni 1986 in der Rechtssache 103/84 (Kommission/Italien, Slg. 1986, 1759, Randnr. 22).

als die abschließend aufgezählten Fälle ausgedehnt werden⁶.

Ich stimme mit der Kommission darin überein, dass die Unterstellung der Feuerwehren unter das eine oder das andere Ministerium oder die Zentral-, Regional- oder Lokalregierung je nach den Staaten für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 89/686 nicht ausschlaggebend ist. Es handelt sich um verschiedene Formen der Verwaltungsorganisation, die für die Entscheidung, dass die für die Feuerwehren bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen innerhalb des Binnenmarkts im freien Verkehr sind, unerheblich sind.

24. In allen Mitgliedstaaten sind den Feuerwehren, unabhängig davon, ob es sich um öffentliche Feuerwehren oder um Betriebsfeuerwehren handelt und ob sie aus hauptberuflichem oder freiwilligem Personal bestehen, in der Hauptsache der Brandschutz und die Brandbekämpfung zugewiesen. Darüber hinaus sind sie mit Einsätzen zur Rettung von Personen und Sachen bei Explosionen, Überschwemmungen, Erdbeben und sonstigen Katastrophen großen Umfangs betraut.

Diese Tätigkeiten unterscheiden sich klar von den Tätigkeiten, die den Sicherheitskräften zukommen, deren Hauptaufgabe die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist, weshalb ihre Angehörigen bei der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Funktionen hoheitliche Befugnisse aus-

üben. Auch wenn die Feuerwehren während ihrer Einsätze gesetzlich dazu ermächtigt sein können, Gewalt gegen Sachen auszuüben oder Zwangsmaßnahmen gegen Personen zu ergreifen, handele es sich dabei um eine Möglichkeit, die sich gelegentlich und als Nebensache ergibt, da diese Aufgaben nicht zu ihren gewöhnlichen Beschäftigungen gehören. Dagegen unterscheiden sich die Aufgaben, die den der Staatsgewalt unterstehenden Feuerwehren übertragen sind, praktisch in keiner Weise von den Aufgaben, die die Feuerwehren der Betriebe oder Fabriken wahrnehmen, die sich — über den Brandschutz und die Brandbekämpfung in dem entsprechenden Bereich hinaus — gezwungen sehen können, mit den Erstgenannten im Bedarfsfall zusammenzuarbeiten. Aus diesem Grund müssen die persönlichen Schutzausrüstungen, die die einen wie die anderen verwenden, die gleichen Sicherheitserfordernisse für die Benutzer erfüllen.

25. Die Ausnahme des Anhangs I Nummer 1 der Richtlinie 89/686 setzt voraus, dass die Ausrüstungen *speziell* für Streit- oder Ordnungskräfte entwickelt und hergestellt sind. Da die Feuerwehren dazu berufen sein können, eine der diesen Kräften eigenen Aufgaben gelegentlich, zufällig und als Nebensache auszuüben, lässt sich nicht die Auffassung vertreten, dass die Ausrüstungen, die für sie bestimmt sind, diese Voraussetzung der speziellen Entwicklung und Herstellung erfüllen.

26. Nach ständiger Rechtsprechung will die Gemeinschaftsrechtsordnung grund-

⁶ — Urteil vom 17. Juni 1981 in der Rechtssache 113/80 (Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, Randnrn. 7 und 8).

sätzlich ihre Begriffe nicht in Anlehnung an irgendeine nationale Rechtsordnung definieren, sofern dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist⁷. Die Richtlinie 89/686 enthält keine ausdrückliche Verweisung auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Der Gerichtshof hat es stets für unzulässig erklärt, dass die Mitgliedstaaten auf die innerstaatliche Rechtsordnung in der Absicht zurückgreifen, die Tragweite der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu begrenzen, wobei er diesen Grundsatz als für den Bestand der Gemeinschaft wesentlich qualifiziert hat⁸, da andernfalls die Einheit und die Wirksamkeit ihrer Rechtsordnung beeinträchtigt würde. Könnten die Mitgliedstaaten im vorliegenden Fall mit dem einfachen Mittel, dass sie die Feuerwehren als Streitkräfte einstufen, dem Anwendungsbereich der Richtlinie 89/686 einen so wichtigen Sektor des Verbrauchs von persönlichen Schutzeinrichtungen wie den Sektor der Feuerwehren entziehen, so würde der freie Verkehr mit diesen Waren in der Gemeinschaft verfälscht.

27. Dass die Feuerwehren den Bundesländern unterstellt sind, befreit Deutschland nicht von der Verpflichtung, die Richtlinie 89/686 ebenso wie alle anderen Mitgliedstaaten zu beachten. Nach der Rechtsprechung steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von den re-

gionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung kann ihn jedoch nicht von der Verpflichtung entbinden, sicherzustellen, dass die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden⁹.

28. Ich bin auch nicht mit der französischen Regierung einverstanden, weil die persönliche Schutzausrüstung, die die Feuerwehren verwenden, dafür vorgesehen ist, sie bei der Ausübung der ihnen eigenen Aufgaben, unter denen der Brandschutz und die Brandbekämpfung hervorstechen, zu schützen. Da sie sich nicht mit militärischen oder polizeilichen Einsätzen befassen, benötigen sie Bekleidung, die in angemessenen Ausmaß feuerfest ist, um ihre Gesundheit zu schützen und ihre Sicherheit bei der Arbeit zu gewährleisten, weshalb z. B. eine kugelsichere Weste für sie ohne jeden Nutzen wäre.

29. Die deutsche Regierung wendet ein, die Richtlinien 89/391¹⁰ und 89/656¹¹ enthielten Mindestvorschriften, so dass es widersprüchlich sei, wenn die Mitgliedstaaten

7 — Urteile vom 14. Januar 1982 in der Rechtssache 64/81 (Corman, Slg. 1982, 13, Randnr. 8) und vom 2. April 1998 in der Rechtssache C-296/95 (Emu Tabac u. a., Slg. 1998, I-1605, Randnr. 30).

8 — Urteil vom 17. Dezember 1980 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 3881, Randnr. 19).

9 — Urteile vom 25. Mai 1982 in den Rechtssachen 96/81 und 97/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791 bzw. 1819), vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 227/85, 228/85, 229/85 und 230/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, I, Randnr. 9) und vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache 131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 71).

10 — Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183, S. 1).

11 — Richtlinie 89/656/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (Dritte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (ABl. L 393, S. 18).

aufgrund dieser Regelung zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer zusätzliche Anforderungen an die für die Feuerwehren bestimmten Ausrüstungen aufstellten, wenn diese Möglichkeit durch die Richtlinie 89/686 ausgeschlossen werde. Aus diesem Grund ist sie der Auffassung, dass die für die Feuerwehren bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/686 ausgeschlossen sein müssten.

30. Ich bin mit dieser Auslegung nicht einverstanden, weil der von der beklagten Regierung behauptete Widerspruch nicht besteht.

31. Im Juni 1989 erließ der Rat aufgrund von Artikel 118a EG-Vertrag¹² die Richtlinie 89/391, bei der es sich um eine Rahmenrichtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer handelt, die als Grundlage für andere spezielle Richtlinien dienen soll, die alle Risiken in diesem Bereich abdecken. Im November desselben Jahres veröffentlichte er auf der gleichen Rechtsgrundlage die Richtlinie 89/656 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit, die Dritte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG.

Im darauf folgenden Dezember verabschiedete der Rat die Richtlinie 89/686, deren Nichtumsetzung die Kommission Deutschland jetzt vorwirft. Diese Richtlinie hat als Rechtsgrundlage Artikel 100a EG-Vertrag¹³ und gehört zu den Maßnahmen, mit denen der Binnenmarkt ohne Grenzen bis zum 31. Dezember 1992 schrittweise verwirklicht werden sollte. Ihr Erlass rechtfertigt sich dadurch, dass es verschiedene sehr detaillierte einzelstaatliche Vorschriften hinsichtlich der Anforderungen an die Gestaltung, die Herstellung, das Qualitätsniveau, die Prüfung und die Bescheinigung der persönlichen Schutzausrüstungen gab, um Personen vor Verletzungen und Krankheiten zu schützen. Diese Unterschiede konnten eine Behinderung des Handels darstellen, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirkt.

32. Die Richtlinien 89/391 und 89/656 gehören in den Rahmen der Sozialpolitik der Gemeinschaft und enthalten Mindestvorschriften, damit die Mitgliedstaaten den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bestimmte Verpflichtungen im Bereich der Arbeitssicherheit und -hygiene auferlegen. Es gäbe daher keine Schwierigkeiten, wenn man günstigere Bestimmungen zuließe. Beide Regelungen enthalten Ausnahmen: die Richtlinie 89/391 mit dem Ziel, dass die Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst (z. B. bei den Streitkräften oder der Polizei) oder bei den Katastrophenschutzdiensten beachtet werden, die Richtlinie 89/656, um vom

12 — Die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden.

13 — Nach Änderung jetzt Artikel 95 EG.

Begriff der persönlichen Schutzausrüstung für die Anwendung der Richtlinie Ausrüstungen für Not- und Rettungsdienste sowie persönliche Schutzausrüstungen für Militär, Polizei und Angehörige von Ordnungsdiensten auszuschließen.

Mit der Richtlinie 89/686 wird dagegen die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in der Weise verfolgt, dass durch sie sowohl die Bedingungen für das Inverkehrbringen und den freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft als auch die grundlegenden Sicherheitsanforderungen geregelt werden, die die persönlichen Schutzausrüstungen erfüllen müssen, damit die Gesundheit der Benutzer geschützt und deren Sicherheit gewährleistet wird. Hier gelten für die Befugnisse der Mitgliedstaaten, die einschlägigen Anforderungen festzulegen, zwei Voraussetzungen: Die Vertragsbestimmungen müssen eingehalten werden, und die Ausübung dieser Befugnis darf keine Änderungen der persönlichen Schutzausrüstungen in Bezug auf die Bestimmungen der Richtlinie zur Folge haben. Auf jedem Fall dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von persönlichen Schutzausrüstungen oder Bestandteilen dieser Ausrüstungen, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen und mit dem EG-Zeichen versehen sind, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

33. Die beklagte Regierung sieht eine Parallele zwischen der in Artikel 39 EG Absatz 4 geregelten Ausnahme für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und der Ausnahme in Nummer 1 des Anhangs I der Richtlinie 89/686. Beide seien eng auszulegen und zwar beschränkt auf die Stellen, die eine unmittelbare oder mit-

telbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich brächten, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet seien. Die den Feuerwehren übertragenen Aufgaben seien hoheitlich, weshalb die Europäische Gemeinschaft sich in deren Kernbereich und in deren Wahrnehmung nicht einmischen könne.

34. Auch in diesem Teil bin ich mit den Thesen der deutschen Regierung nicht einverstanden. Artikel 39 EG Absatz 4 schließt vom Anwendungsbereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung aus. Da es sich um eine Ausnahme von einer der Grundfreiheiten handelt, hat der Gerichtshof sie auf diejenigen Stellen beschränkt, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind, zu denen die Stellen in den örtlichen Verwaltungen gehören¹⁴, die ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraussetzen, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen¹⁵. Ausgenommen sind nur die Stellen, die in Anbetracht der mit ihnen verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten die Merkmale der spezifischen Tätigkeiten der Verwaltung auf den genannten Gebieten aufweisen.

14 — Urteil vom 26. Mai 1982 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1982, 1845, Randnr. 7).

15 — Urteile vom 17. Dezember 1980 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 3881, Randnrn. 9 und 10) und vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85 (Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121, Randnr. 27).

35. Bei der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit sehen die Artikel 45 Absatz 1 EG und 55 EG ebenfalls Ausnahmen für Tätigkeiten vor, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen. Der Gerichtshof hat diese Ausnahmen auf diejenigen in den Artikeln 43 EG und 49 EG bezeichneten Tätigkeiten beschränkt, die für sich genommen eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt voraussetzen¹⁶.

36. Es besteht jedoch kein Anlass dafür, in der vorliegenden Rechtssache die für Personen und Dienstleistungen vorgesehenen Ausnahmen analog anzuwenden, da das dem freien Warenverkehr gewidmete Kapitel in Artikel 30 EG ein weites Spektrum von eigenen Gründen enthält, die Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrbeschränkungen rechtfertigen können. Bekanntlich hat der Gerichtshof aber festgestellt, dass Artikel 30 EG nicht bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten soll, sondern dass er lediglich Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs insoweit zulässt, als dies zur Erreichung der in dieser Vorschrift bezeichneten Ziele gerechtfertigt ist. Daraus ist nun zu folgern, dass dann, wenn bestimmte Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren notwendigen Maßnahmen vorsehen und Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung regeln, der Rückgriff auf Artikel 30 EG keinen Sinn mehr hat, so dass die Durchführung der eigenen Kontrollen und der Erlass von Schutzmaßnahmen nun in dem durch die Har-

monisierungsrichtlinien gezogenen Rahmen erfolgen¹⁷.

Da durch die Richtlinie 89/686 eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über persönliche Schutzausrüstungen durchgeführt wird, um den freien Verkehr dieser Ausrüstungen als Erzeugnisse zu gewährleisten, sind die einzigen zulässigen Ausnahmen die im Wortlaut der Richtlinie bezeichneten, d. h. die Ausnahmen, die sich auf die durch Gemeinschaftsrecht geregelten Ausrüstungen beziehen, mit den gleichen Zielen in Bezug auf Inverkehrbringen, freien Verkehr und Sicherheit, und auf die Ausnahmen, die in der Liste des Anhangs I, die erschöpfend ist, aufgeführt sind.

37. Die deutsche Regierung macht geltend, die Mitgliedstaaten verfügten über weite, gerichtlich nicht überprüfbare Beurteilungsspielräume bei der inhaltlichen Ausfüllung der Ausnahmeregelung in der Nummer 1 des Anhangs I der Richtlinie 89/686 in Verbindung mit dem freien Warenverkehr. Sie führt als Beispiel die in Artikel 30 EG aufgeführten Schutzgründe an, deren Definition dem Gemeinschaftsrecht überlassen werde, wobei der Umfang des Schutzes den Mitgliedstaaten überlassen werde. Der Handlungsspielraum, über den sie verfügten, erlaube ihnen, die Aufgaben der Ordnungskräfte zu bestimmen, die an der öffentlichen Gewalt teilhätten. Die Regelung der für die Feuerwehren in ihrer Eigenschaft als Ordnungs-

16 — Urteil vom 5. Dezember 1989 in der Rechtssache 3/88 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 4035, Randnr. 13).

17 — Urteile vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78 (Denkavit Futtermittel, Slg. 1979, 3363, Randnr. 17) und vom 12. November 1998 in der Rechtssache C-102/96 (Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-6871, Randnr. 21).

kräfte hergestellten persönlichen Schutzausrüstungen falle in das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinie 89/686.

38. Ich könnte mit der deutschen Regierung, was den Grundsatz betrifft, übereinstimmen, ich bin aber völlig anderer Meinung, was die Folgerung daraus angeht. Es ist sicher, dass die Mitgliedstaaten einen großen Handlungsspielraum bei der Organisation und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in ihrem Hoheitsgebiet sowie bei der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Sicherheitseinrichtungen und -kräften besitzen. Sie verfügen auch über ein weites Ermessen bei der Entscheidung über die Anforderungen an die speziell für diese Ordnungskräfte entwickelten und hergestellten persönlichen Schutzausrüstungen, jedoch nur sofern diese Ausrüstungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/686 durch die Nummer 1 des Anhangs I ausgeschlossen sind, der, wie ich bereits ausgeführt habe, eine Ausnahme von Artikel 4 darstellt — der den freien Verkehr mit persönlichen Schutzausrüstungen in der Gemeinschaft vorsieht —, die als solche eng auszulegen ist.

Da die Feuerwehren weder als Hauptaufgabe noch als Nebenaufgabe die Gewährleistung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten haben, lassen sie sich nicht als Ordnungskräfte einstufen, damit ihre persönlichen Schutzausrüstungen außerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie 89/686 bleiben.

39. Die deutsche Regierung trägt vor, bei der Ausnahme in Anhang I Nummer 1 der Richtlinie 89/686 seien die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie die in Artikel 5 EG niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Auslegung, die die Kommission dieser Ausnahme geben wolle, stelle neben der Verletzung dieser Grundnorm eine Überschreitung der Befugnisse dar. Die Ausübung von Hoheitsbefugnissen, zu denen die Festlegung der Anforderungen an Schutzausrüstungen gehöre, sei Sache der Mitgliedstaaten. Die in der Richtlinie 89/686 vorgesehenen Ausnahmen seien im Licht dieser Vorschriften des Vertrages anzuwenden, mit der Folge, dass die für die Feuerwehren bestimmten Schutzausrüstungen durch die Ausnahme in Anhang I Nummer 1 der Richtlinie erfasst seien.

40. Bei der Ausübung der ihnen übertragenen Aufgabe üben die Feuerwehren jedoch weder hoheitliche Befugnisse aus, noch sind sie Teil der Ordnungskräfte. Die Auslegung der Ausnahme durch die Kommission stellt daher weder eine Überschreitung der Befugnisse dar, noch verstößt sie gegen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

41. Die deutsche Regierung trägt vor, es sei schwierig zwischen den Aufgaben der Feuerwehren und den Aufgaben der Ordnungskräfte zu unterscheiden: Zum einen

schützten die Erstgenannten sich auch gegen menschliche Angriffe, da Brände nicht nur Naturphänomene seien, sondern auch durch Brandstifter oder Terroristen verursacht sein könnten; zum anderen würden die Ordnungskräfte auch bei Naturkatastrophen wie Waldbränden und Überschwemmungen eingesetzt.

ausrüstungen, die die Feuerwehren verwenden, speziell für Ordnungskräfte entwickelt und hergestellt werden. Sie fallen daher nicht unter die Ausnahme in Anhang I Nummer 1 der Richtlinie 89/686, weshalb diese Ausrüstungen innerhalb der Gemeinschaft frei im Verkehr sein müssen.

42. Dieses Vorbringen der beklagten Regierung löst bei mir Erstaunen aus, da die Mehrheit der Bürger nicht die gleiche Schwierigkeit zu empfinden scheint. Bricht ein Feuer in ihren Häusern oder im Wald aus, so rufen sie die Feuerwehr; wird ihre körperliche Unversehrtheit oder ihr Eigentum bedroht, so wenden sie sich an die Polizei. Zu sagen, dass die Feuerwehrleute sich gegen die Angriffe von Brandstiftern schützen, scheint mir neben der Sache zu liegen, da die Brandstifter nicht die Feuerwehrleute, sondern Sachen in Brand setzen, so dass der Feuerwehrmann bei der Brandbekämpfung keine persönliche Schutzausrüstung gegen den Angriff durch Personen, sondern eine spezielle Ausrüstung benötigt, die es ihm ermöglicht, beim Löschen eines Brandes mit der größtmöglichen Sicherheit zu arbeiten. Nicht ausschlaggebend ist auch, dass die Ordnungskräfte gegenüber den durch irgendeine Katastrophe verursachten Schadensereignissen tätig werden, da in solchen Notfällen auch die Bürger freiwillig und uneigennützig mitarbeiten.

44. Ich bin der Auffassung, dass die Kommission nachgewiesen hat, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 1 und 4 der Richtlinie 89/686 verstoßen hat, dass in einigen Bundesländern Rechtsvorschriften gelten, aufgrund deren an die für die Feuerwehren bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen zusätzliche Anforderungen gestellt werden, obwohl sie die nach der Richtlinie vorgeschriebenen Anforderungen erfüllen und mit dem EG-Zeichen versehen sind.

Die Klage der Kommission ist daher begründet, und die Bundesrepublik Deutschland ist zu verurteilen.

V — Kosten

43. Keines der von Deutschland vorgebrachten Argumente hat mich davon überzeugt, dass die persönlichen Schutz-

45. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur

Tragung der Kosten zu verurteilen, wenn die Gegenpartei dies beantragt hat. Da ich vorschlage, der Klage der Kommission stattzugeben, und beantragt worden ist, der Bundesrepublik Deutschland die Prozesskosten aufzuerlegen, ist diese zur Zahlung der Verfahrenskosten zu verurteilen.

46. Die Französische Republik, die dem Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, hat nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten zu tragen.

VI — Ergebnis

47. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 1 und 4 der Richtlinie 89/686/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für persönliche Schutzausrüstungen verstoßen hat, dass in einigen Bundesländern Rechtsvorschriften weitergelten, nach denen an die für die Feuerwehren bestimmten persönlichen Schutzausrüstungen zusätzliche Anforderungen bestehen, obwohl diese den Anforderungen der Richtlinie entsprechen und mit dem EG-Zeichen versehen sind;
2. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;
3. zu entscheiden, dass die Französische Republik ihre eigenen Kosten trägt.