

7 Politik-Akteure, -Rollen und -Modelle am Beispiel des Stoffstrommanagements von Altgeräten in der ITK-Industrie

*„Kein Gesetz kommt aus dem Parlament so raus,
wie es reingekommen ist.“*

**Peter Struck, Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion zum „Struck`schen Gesetz“
im Interview mit dem Bonner Generalanzeiger vom 20.01.2006**

Im vorangegangenen Kapitel sind die Diffusionsmechanismen von Politikinnovationen, die Schwierigkeiten einer effektiven und effizienten Gesetzesimplementation sowie die Chancen des Instruments der Gesetzesfolgenabschätzung analysiert worden. Im vorliegenden Kapitel sollen nun – ebenfalls am Beispiel des Stoffstrommanagements von ITK-Altgeräten – konkrete Analysen und Bewertungen zu Möglichkeiten „politischen Drucks“, zur Rolle der Politik-Akteure (hier insbesondere der Industrieverbände), zum eigenverantwortlichen Handeln der Industrie sowie zu komplexen Systemansätzen nachhaltigen Wirtschaftens im Bereich der Altgeräte-Entsorgung erfolgen.

Besonderer Wert wird dabei erneut auf die Verbindung wissenschaftlich-theoretischer Grundlagen mit den realen (wirtschafts-) politischen Entwicklungen gelegt, wie sie in den vergangenen Jahren gestaltet wurden. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen werden, in wie fern die im Zuge der WEEE-Umsetzung von Politik und Wirtschaft in Deutschland vollzogene Kooperation als nachahmenswertes Beispiel für anderen Staaten dienen kann und welche Nachhaltigkeitspotenziale sich über gesetzliche Vorgaben im Bereich des Umweltschutzes hinaus entwickeln lassen.

7.1 Die Umsetzung umweltpolitischer Ziele durch „sanften Druck“ – das Beispiel des japanischen Top-Runner-Ansatzes

“The way in which we can reap the maximum economic benefit from environmental action is to maintain an active and honest dialogue with industry.”

Stavros Dimas, EU-Kommissar für Umwelt,
am 06.10.2005 in Brüssel

Auf die Notwendigkeit einer politischen Rahmensetzung und die Bedeutung einer geeigneten Implementation gesetzlicher Vorgaben ist bereits zuvor eingegangen worden. Am Beispiel der Energieeffizienz von ITK-Geräten soll an dieser Stelle der Weg des in Japan eingeführten Top-Runner-Ansatzes beschrieben werden, der versucht, umweltpolitische Ziele zu erreichen, indem von Seiten des Gesetzgebers „sanfter Druck“ auf die Industrie ausgeübt wird. Als zweite Option soll das Beispiel der Öffentlichen Beschaffung von ITK-Geräten bewertet werden, die das Umweltzeichen Blauer Engels tragen⁴¹⁴. Letzteres geschieht unter dem Stichwort „mit gutem Beispiel vorangehen“. In beiden Fällen gilt die Aussage des umfangreichen Top-Runner-Reports der schwedischen Umweltschutzagentur: „Promoting the application of environmental technologies has been regarded as a means for achieving the dual purposes of improving environmental protection while enhancing the competitiveness of industry in the global market.“⁴¹⁵

Dabei sollen nicht die zuvor betrachteten Stoffströme Altgeräte und Chemikalien, sondern der Aspekt der „Energieeffizienz“ als Beispiel gewählt werden. So hat das Thema „Energie“ in den vergangenen Jahren nicht nur in der akademischen Welt, sondern insbesondere auch in der breiten Öffentlichkeit stetig wachsenden Anteil an der umweltpolitischen und gesellschaftlichen Diskussion erhalten. Stichworte wie die künftige Versorgungssicherheit, die Förderung regenerativer Energien und nicht zuletzt der weltweite Emissionshandel mit Bezug auf das Kyoto-Protokoll stehen für diese Entwicklung. Bezogen auf die ITK-Wirtschaft gehört die Energieeffizienz von elektronischen Geräten seit mehr als zehn Jahren zu einem der am intensivsten diskutierten Themen im Bereich der produktbezogenen Umweltverträglichkeit. Besondere Bedeutung wird dabei auf die Aspekte des Energieverbrauchs im Standby⁴¹⁶

⁴¹⁴ Zu nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik vgl. Landmann 1999.

⁴¹⁵ Naturvardsverket 2005.

⁴¹⁶ Der Definition des Umweltbundesamtes folgend kann der Begriff der „Leerlaufverluste“ in diesem Zusammenhang synonym verwendet werden.

sowie auf das „Energie-Management“ der Produkte gelegt⁴¹⁷. Diesen Aktivitätsschwerpunkt belegen auch zahlreiche Programme, Studien und Initiativen, von denen an dieser Stelle die folgenden exemplarisch genannt werden sollen:

- Der vom US-amerikanischen EPA eingeführte Energy Star, der mittlerweile über Partnerprogramme u. a. mit Japan und der Europäischen Union zu einem globalen „Quasi-Standard“ geworden ist⁴¹⁸.
- Die Initiative Energieeffizienz der Deutschen Energieagentur (Dena), die einen Schwerpunkt im Bereich von Standby-Einsparungen bei Lampen sowie Geräten der Unterhaltungselektronik und ITK-Industrie ausweist⁴¹⁹.
- Die von einem Konsortium des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), der Forschungsstelle für Energiewirtschaft und der Technischen Universität Dresden angefertigte Studie „Technische und rechtliche Anwendungsmöglichkeiten einer verpflichtenden Kennzeichnung des Leerlaufverbrauchs strombetriebener Haushalts- und Bürogeräte“⁴²⁰
- Der japanische Top-Runner-Ansatz zur Entwicklung energieeffizienter Technologien
- Schließlich Fragen der Energieeffizienz z.B. von Druckern, Kopierern und Multifunktionsgeräten sowie Computern und Notebooks im Rahmen der Erarbeitung von Vergabekriterien des Umweltzeichens Blauer Engel⁴²¹.

Die genannten Beispiele haben in der ITK-Branche und weit darüber hinaus dauerhafte Entwicklungen zu einer verstärkten Umweltorientierung, insbesondere im Bereich der Öffentlichen Beschaffung, bewirkt. Aus internationaler Sicht ist dabei zuvorderst das Energy Star-Programm zu nennen, auf der jeweiligen nationalen Ebene sind Blauer Engel und Top-Runner modellhaft. Den beiden zuerst genannten Ansätzen ist gemein, dass die Einhaltung der vorgegebenen Werte und die Zeichennutzung für ein Unternehmen in jedem Fall auf freiwilliger Basis ablaufen. So gibt es weder eine unternehmerische Verpflichtung, die Zielkriterien konkret anzustreben oder bei Einhaltung der Grenzwerte die Zeichennutzung zu beantragen, um die Geräte zu labeln. Der Top Runner-Approach ist zunächst ebenfalls nicht als verpflichtendes Instrument anzusehen, beinhaltet aber weiterführende Aspekte, wie in unten ausgeführt werden soll.

⁴¹⁷ Vgl. u. a. Norford et al. 1990, Forschungsberichte wie Macebur 1998, TNO 1998, Schlomann et al. 2003.

⁴¹⁸ Vgl. www.energystar.gov.

⁴¹⁹ Der Verfasser der vorliegenden Studie war Mitglied des Fachbeirats der genannten Initiative, vgl. www.initiative-energieeffizienz.de.

⁴²⁰ Vgl. Schlomann et al. 2005.

⁴²¹ Der Autor hat von 2000-2005 den Arbeitskreis „Umweltzeichen & Green Procurement“ des Bundesverbands BITKOM betreut und konnte somit aktiv an der Erarbeitung und Novellierung der Vergabekriterien zu den genannten Umweltzeichen mitwirken.

Die von der Europäischen Union verbindlich festgeschriebene Energieverbrauchs-Kennzeichnung von Haushaltsgeräten wie Waschmaschinen, Trocknern oder Kühlschränken ist bereits Fokus detaillierter Studien gewesen⁴²². Da eine entsprechende Kennzeichnung in Klassifizierungen in A++ bis G aus methodischen (Schwierigkeit bei der Messung von Verbrauchskennzahlen, mangelnde Vergleichbarkeit aufgrund übergroßer Gerätediversität etc.), technologischen Gründen (äußerst kurze Entwicklungs- und Technologiezyklen von ITK-Geräten) und nutzungsbedingten Gründen (welche Software läuft im Einzelfall auf der zu testenden Hardware, welche Datenmengen werden bearbeitet etc.) heraus kaum machbar ist, soll dieser Aspekt in der vorliegenden Arbeit nicht weiter vertieft werden.

Der japanische Top-Runner soll als Ansatz beschrieben werden, anstelle von reiner Freiwilligkeit eher auf „sanften politischen Druck“ zu setzen. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der vorliegenden Arbeit, ausgehend von umweltpolitisch initiierten Maßnahmen den Weg zu einer nachhaltigkeitsorientierten Wirtschaftsweise in der ITK-Wirtschaft zu analysieren, soll diskutiert werden, in wie weit dieser Ansatz modellhaft innovative Energieeffizienz-Technologien in „politisch-gelenkter Kooperation“ erreichbar macht.

Historie des Top-Runner-Approach

Energieeffizienz ist ein vergleichsweise prominentes Thema japanischer Industrie- und Umweltpolitik. Zurückblickend resultiert dieses aus den Ölkrisen von 1973 und 1979, die zu Rezessionen und umfangreichen gesellschaftlichen Diskussionen geführt hatten, spätestens jedoch aus der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, die den Namen dieser japanischen Großstadt seitdem weltweit zu einem Synonym für zukunftsorientierte Klima- und Energiepolitik gemacht hat. Japans Ziel, zwischen 2008 und 2012 seine klimarelevanten Emissionen um 6 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren, soll erreicht werden, indem der Kohlendioxid-Ausstoß bis 2010 auf den Stand von 1990 zurückgefahren wird. Auch aus dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit wird eine größere Energieeffizienz angestrebt, da die meisten Primär-energieträger nach Japan importiert werden müssen. Demnach gelten Energiesparmaßnahmen als eines der wichtigsten Felder der japanischen Politik. Obwohl bereits im Nachgang der Ölkrisen Initiativen zur Energieeinsparung zwischen Politik und Wirtschaft getroffen wurden⁴²³, ist der Energieverbrauch im Land stetig gestiegen, was vor allem auf den Industrie- und Transportsektor zurückzuführen ist. Hinzu kommt der steigende Einsatz elektrischer Geräte in Privathaushalten sowie die eine gestiegene private Mobilität.

⁴²² Vgl. u. a. Jänicke et al. 1998. Zur rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung vgl. grundlegend Führ 2000.

⁴²³ Vgl. auch Mitsuhashi 2000.

Um diese Entwicklung aufzubrechen, ist es unbestreitbar wichtig, dass begleitend zum technologischen Fortschritt das persönliche Nutzerverhalten zu ändern bzw. zu leiten ist, um durch entsprechende Nachfrage nach energieeffizienten Produkten hier Märkte verändernde Trends zu unterstützen. So betont eine schwedische Studie: „A main challenge facing the Top Runner Program is to increase consumer uptake. Despite the availability of products that are significantly more energy-efficient, their relative high initial cost makes them less competitive than their inexpensive, less efficient counterparts.“⁴²⁴ Selbst wenn die absolute Anzahl an CO₂-emittierenden Produkten steigt, ließe sich der Anstieg der Gesamtemissionen aufgrund von Reboundeffekten durch eine flächendeckende Ausstattung mit modernen energieeffizienten Geräten reduzieren. Vor dem Grundsatz der energiepolitischen Erwägungen, dass Verbraucher trotz eines hohen nominellen Umweltbewusstseins keine Einbußen an Komfort erleiden sollten, um sie nicht gegen Energiesparmaßnahmen zu positionieren, wurde das Augenmerk verstärkt auf die Hersteller gelegt. Diese sollten durch technologische Entwicklung gewährleisten, dass zunehmend energieeffizientere Produkte in den Markt kommen, wobei sowohl Benzin als auch Strom betrachtet wurden. Der TOP-Runner-Ansatz sollte hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten⁴²⁵.

Aufbauend auf dem durchschnittlichen Energieverbrauch der aktuellen Produkte am Markt wurden im Gesetz zur rationellen Energienutzung von 1979 erstmalig Energiestandards für Automobile, Klimaanlage und Kühlschränke erlassen. Im Zuge der Klimadiskussionen wurde das Gesetz 1998 überarbeitet und durch das „TOP Runner Programm“ verschärft, das die marktbesten (energieeffizientesten) Geräte als Zielstandards setzt. Seit 2003 bestehen für 18 Produktgruppen⁴²⁶ Energiestandards, darunter für folgende Elektronik-Produkte: Fernsehgeräte, Videorekorder, Kopiergeräte, Computer und Diskettenlaufwerke.

Ermittlung von Kategorien und Standardsetzung

Die Auswahl der genannten Produktkategorien wird nach einem dreistufigen Bewertungsmaßstab vor dem Hintergrund durchgeführt, welchen Beitrag ein spezifisches Produkt zur Erreichung der allgemeinen Energieeinsparziele leisten kann:

- Produkte, die in großen Mengen in Japan eingesetzt werden
- Produkte, die in der Nutzung erhebliche Mengen an Energie verbrauchen
- Produkte, die geeignet sind, zum energieeffizienteren Konsum beizutragen

⁴²⁴ Naturvardsverket 2005.

⁴²⁵ Zum Aspekt des Klimaschutzes vgl. Schröder 2004, weiterführende Informationen in englischer Sprache finden sich beim Energy Conservation Center Japan.

⁴²⁶ Neben den genannten Produkten gibt es Regelungen u. a. für PKW, Klimaanlage, Klein-LKW, Fluoreszierende Lampen, Kühlgeräte, Gas-Koch-Geräte, Gas-Wasser-Erhitzer, Öl-Wasser-Erhitzer sowie Toilettensitz-Wärmer.

Die notwendigen Untersuchungen für die Standardsetzung werden durch ein Expertengremium des METI (Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry) durchgeführt, in dem gleichermaßen Vertreter der Wissenschaft, Hersteller und Verbraucher sitzen. Die Dauer für die Überarbeitung von Standards wird mit etwa einem Jahr angesetzt, die Studienergebnisse werden veröffentlicht.

Um die Eingangswerte für die Untersuchungen zu erhalten, müssen alle Hersteller einer betreffenden Kategorie zunächst einen gewichteten Mittelwert des Energieverbrauchs ihrer Produkte für jedes der vorgegebenen Zieljahre abgeben. Der Top Runner verfolgt dabei den Ansatz, dass die Unternehmen im betreffenden Zielkorridor Geräte herstellen, die besser sind als die aktuellen Spitzenprodukte der gleichen Kategorie.

Im Gegensatz zu anderen Programmen werden Geräte, welche die Zielmarke nicht erreichen, im japanischen Ansatz nicht vom Markt ausgeschlossen. Vielmehr muss der gewichtete Durchschnitt der Produkte eines Herstellers in der betreffenden Kategorie die neuen Standards erreichen. In der Praxis bedeutet dieses, dass ein Unternehmen zwar nach wie vor Geräte mit hohem Energieverbrauch vertreiben kann, deren Kennzahlen aber an anderer Stelle durch einen entsprechend hohen Anteil besonders energieeffizienter Geräte „aufgewogen“ werden müssen. So soll gewährleistet werden, dass sich die Industrie ohne drohende Marktverbote „in die richtige Richtung“ bewegt (vgl. Abb. 7.1).

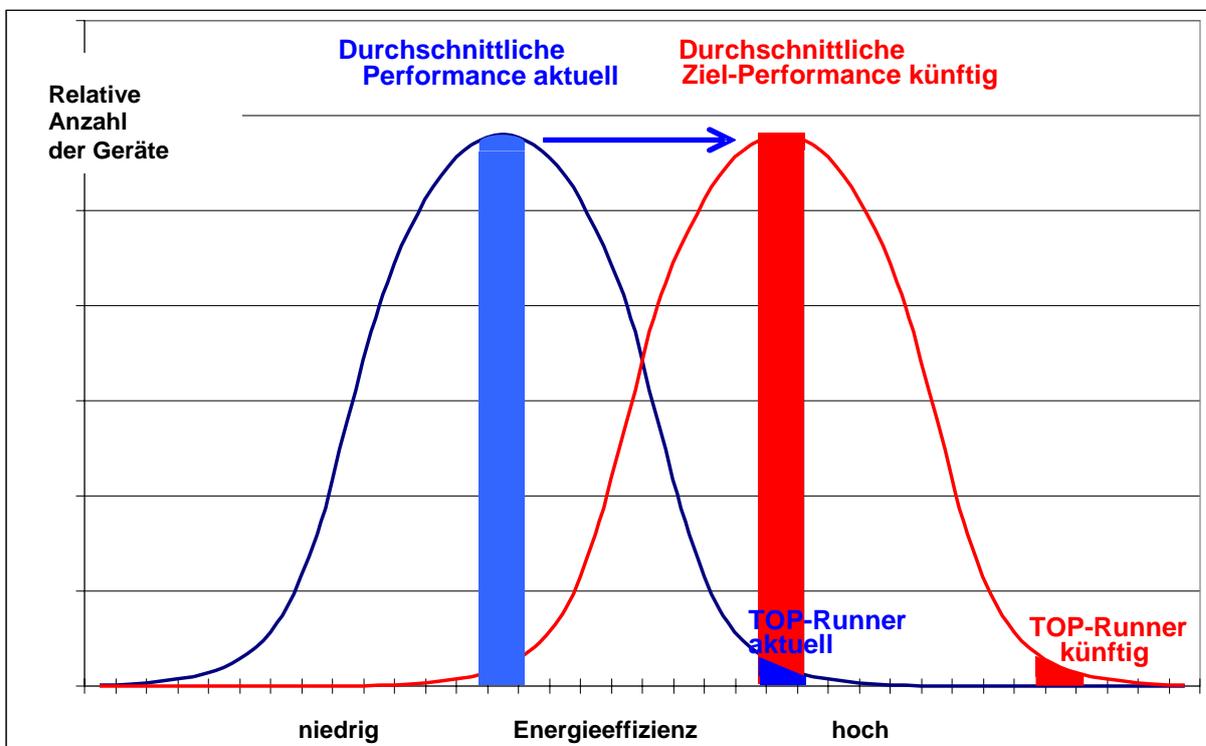


Abb. 7.1: Schematische Darstellung der Standardsetzung zum Top Runner Programm (eigene Darstellung)

Für unterschiedliche Produktkategorien werden dabei die im Hinblick auf das jeweilige Einsparpotenzial besonders relevanten Energiekenngrößen verwendet, wie beispielsweise der jährliche Energieverbrauch bei Fernseh- oder Kühlgeräten, der Standby-Verbrauch bei Videorekordern und Computern oder der Energieverbrauch pro Leistungseinheit (Spritverbrauch pro km) bei Automobilen. Auf Grundlage aktueller Markterhebungen und wirtschaftlicher Betrachtungen werden Korrekturfaktoren für anstehende technische Entwicklungen und Forschungstrends bei der Ermittlung künftiger Werte in Erwägung einbezogen – bei Fernsehgeräten beispielsweise die steigende Bildfläche, die mit einem absolut höheren Energieverbrauch korreliert.

Die Rahmensetzung für die zeitlichen Zielpunkte orientiert sich wesentlich an technologischen Entwicklungen und der durchschnittlichen Nutzungsdauer der Geräte und beträgt in der Regel zwischen vier bis acht Jahren. Im Hinblick auf das Erreichen der im Kyoto-Protokoll festgelegten Emissionsziele wurden zahlreiche Zielmarken auf das Jahr 2010 gelegt. Produktkategorien für die bereits eine japanische oder gar internationale Normung existiert (z. B. Japanese Industrial Standards – JIS, International Electrotechnical Commission – IEC oder International Organization of Standard – ISO) sollen auch weiterhin durch diese Regelungen erfasst werden.

Evaluation, Sanktionen und Marketing

Die Evaluation und Bewertung der Ergebnisfortschritte erfolgt im Wesentlichen über die gewichteten Mittelwerte der Produkte jedes Herstellers in einer spezifischen Produktkategorie. Im Falle, dass Hersteller die Zielgrößen nicht einhalten, kann das METI die betreffenden Unternehmen dazu anhalten, die gesetzten Ziele zu erreichen. Sofern dieser Aufruf nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt, kann die Fehlleistung veröffentlicht werden. Schließlich besteht die Möglichkeit, finanzielle Sanktionen gegen ein Unternehmen zu verhängen⁴²⁷.

Die bereits an anderer Stelle im Zusammenhang mit der Entsorgung von Altgeräten erwähnte hohe Bedeutung des Verbraucherverhaltens trifft auch für das Thema Energieeffizienz zu – ohne dass die Kunden energiesparende Geräte kaufen und ohne, dass diese entsprechend genutzt werden, lassen sich politisch gesteckte Ziele nicht erreichen. Der TOP Runner Ansatz beinhaltet daher als Kommunikationselement eine zweigeteilte Produktkennzeichnung: Die Verbrauchskennzeichnung in Produktunterlagen und/oder auf den Geräten ist obligatorisch und kann bei Nicht-Einhaltung sanktioniert werden.

⁴²⁷ Um Marktverzerrungen zu vermeiden, können kleine, finanzschwache Unternehmen von den Sanktionen ausgespart werden. Sie können sich jedoch nicht der Pflicht zur Dokumentation und Fortschrittsbeschreibung entziehen.

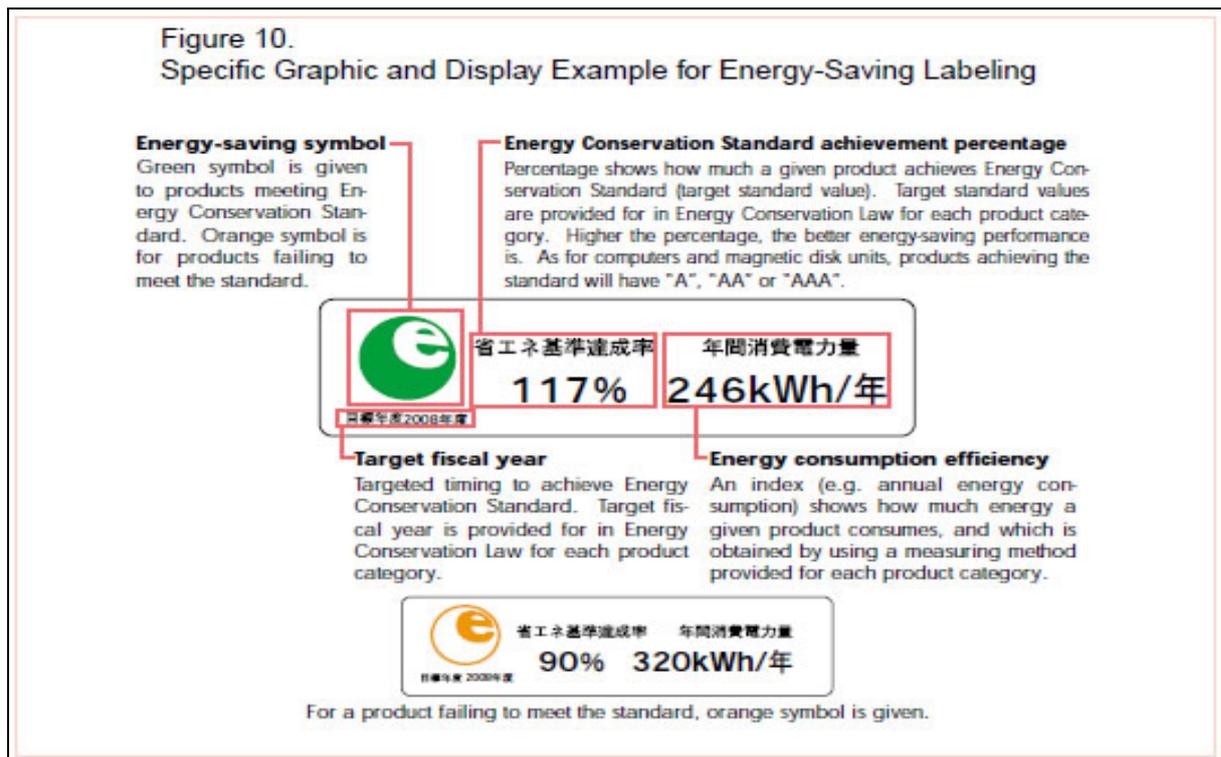


Abb. 7.2: Darstellungen des „Energy Saving Labeling Programs“ im Rahmen des Top Runner Programms (Quelle: Energy Conservation Center Japan – www.eccj.or.jp/top_runner/chapter5_2.html) (letzter Abruf 27.03.2007)

Das freiwillige „Energy Saving Labeling Program“ (ESLP) ist dazu gedacht, Verbrauchern leichtverständliche Angaben über die „Energieperformance“ eines Produkts zu machen⁴²⁸. Dabei werden – wie in Abb. 7.2 dargestellt – vier Darstellungen gemacht:

- Das Energiespar-Symbol
- Der erreichte Prozentsatz in Bezug auf den Standard
- Die Energieeffizienz des Gerätes sowie
- Das Zieljahr des Standards

Kritische Bewertung und Diskussion

Die Erfolge des TOP Runner Ansatzes sind durchaus beachtlich. So konnte beispielsweise bei PKWs dokumentiert werden, dass bereits im Jahr 2001 mehr als die Hälfte der Fahrzeuge die Zielsetzung des Jahres 2010 erreicht hatte. Zudem gab es Aussagen verschiedener Hersteller, die Ziele bereits im Jahr 2005 vollends erreichen zu wollen. Auch für Haushaltsgeräte wie Kühlschränke und Elektronikgeräte konnte ein

⁴²⁸ Unter den Elektronikgeräten sind neben zahlreichen Haushaltsgeräten zurzeit nur Fernsehgeräte für diese Kennzeichnung vorgesehen. Unter das TOP Runner Programm fallenden ITK-Produkten wie PCs und Kopiergeräten steht alternativ eine Kennzeichnung über das internationale Energy Star Programm zur Verfügung – vgl. Fußnote 417.

signifikant sinkender Energieverbrauch festgestellt werden – und dieses im Regelfall bereits weit im Vorfeld der eigentlichen Zielmarke (vgl. Erreichen der für 2005 vorgesehenen Zielmarke für Desktop-PCs und Notebooks bereits in den Jahren 2001/2002 in Abb. 7.3).

Kritisch zu diskutieren ist daher, ob und wenn ja in welcher Form dieses umweltpolitisch initiierte Programm als Paradebeispiel für künftige Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes gelten darf. Hierzu sollen die Auswirkungen und Effekte des Programms für Umwelt, Staat, Kunden und Unternehmen analysiert werden.

Zu betrachten sind zunächst die Erfolge im Bereich der Energieeinsparungen und des Klimaschutzes. So konnten beachtliche Fortschritte dadurch erzielt werden, dass es das TOP Runner Programm überhaupt gibt. Ein Vergleich mit den USA oder Staaten in Europa zeigt, dass die umweltpolitischen Vorgaben in Japan hier als solche bereits zu Effizienzinnovationen geführt haben. Zu dieser Variante einer „weichen Ordnungspolitik“ kommt der Wettlauf eines freien Marktes hinzu, der dazu geführt hat, dass die gesteckten Ziele schneller als geplant erreicht wurden.

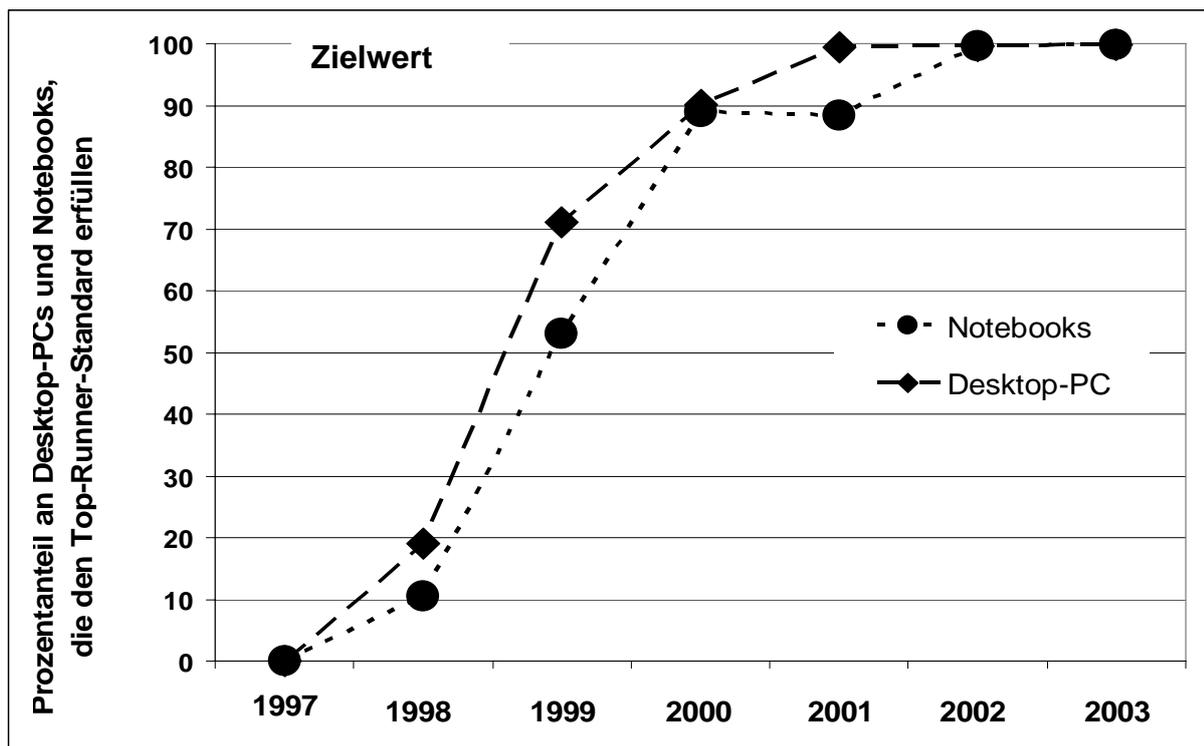


Abb. 7.3: Anteil an Desktop-PC und Notebooks, welche die Zielwerte des Top-Runner-Standards erfüllen (nach Angaben von Naturvardsvarket 2005, eigene Darstellung)

Ob diese Innovationsbeschleunigung in erster Linie der Angst vor einem schlechten Image bei Nicht-Erreichung der Ziele geschuldet ist oder in der Anregung einer verbesserten Forschung und Entwicklung zu suchen ist, ist bei Betrachtung der reinen Kennzahlen kaum möglich⁴²⁹. Die wichtigste Aussage liegt vielmehr in der Tatsache, dass der Klimaschutz gleichsam vom „Zinseszins-Effekt“ der umweltpolitischen Zielsetzung profitieren konnte (vgl. Abb. 7.4). Aus politikwissenschaftlicher Sicht darf das Programm daher als großer Erfolg gewertet werden. Durch das Konzept einer gemeinsamen Standardsetzung der Akteure Politik, Wissenschaft und Wirtschaft konnten Branchenverpflichtung „mit höflichem Druck“ erreicht werden, anstatt sie im Sinne der Ordnungspolitik mit harter Hand durchzusetzen und dabei große Widerstände der Betroffenen zu riskieren. Diese Methodik spart demnach nicht nur zeitliche und organisatorische Ressourcen, sondern führt, wie die Beispiel deutlich zeigen, auch zu erfreulichen Ergebnissen. Dem METI muss dabei zudem bescheinigt werden, dass es die Kategorien und spezifischen Maßnahmen „mit Augenmaß“ ausgewählt hat, was sich ebenfalls positiv auf die Zielerreichung ausgewirkt. Dabei wurden die wesentlichen „Energiefresser“ in das Programm aufgenommen, gleichzeitig wurde weitgehend auf solche Artikel verzichtet, die zwar in Massen verkauft werden, jedoch nur vergleichsweise geringe Effekte aufweisen oder deren technische Entwicklung derzeit nicht auf Jahre hinaus geplant werden kann, wie beispielsweise Mobiltelefone oder PDAs.

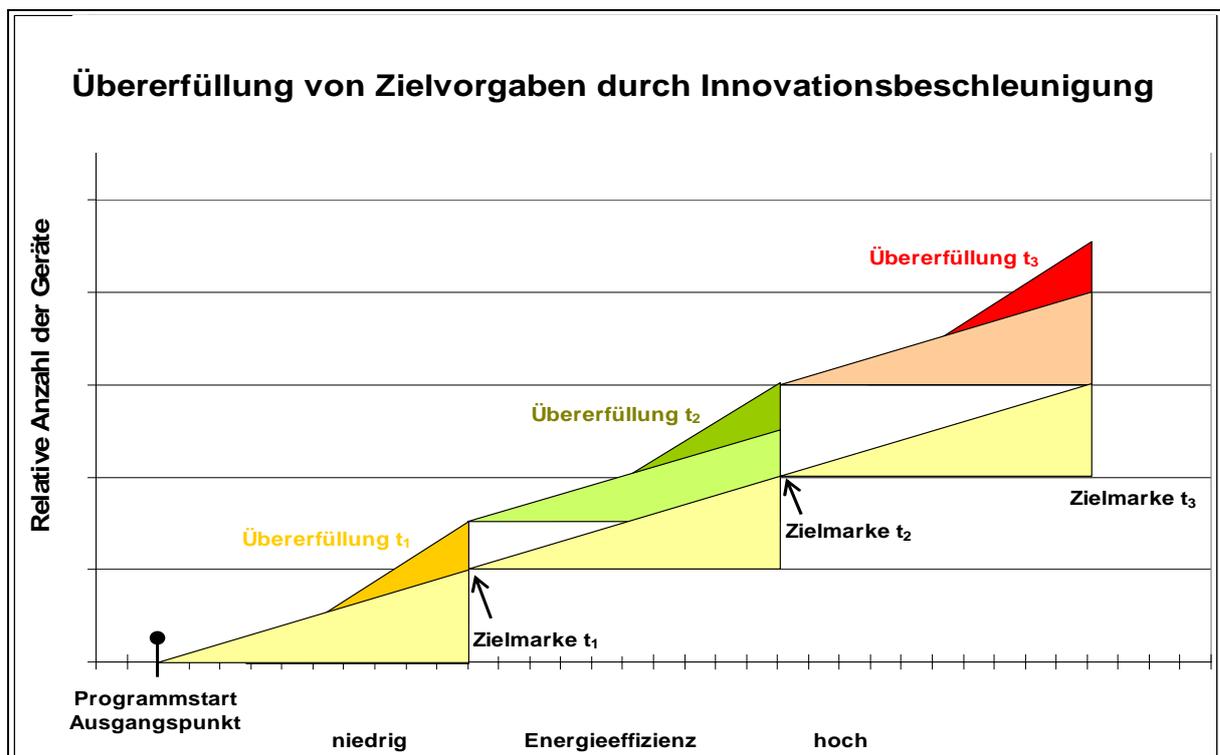


Abb. 7.4: Schematische Darstellungen der Klimaschutzerfolge des Top Runner Programms (eigene Darstellung)

⁴²⁹ Unwichtig ist die Analyse dieser Ursache-Wirkung-Beziehung indes keineswegs. Vielmehr erlangt sie ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der Frage, in wie fern Umweltpolitik strategische Unternehmensziele setzen kann oder sollte.

Als Trendsetter hat die japanische Politik dabei nicht nur eine Vorlage für die Europäische Union geliefert, die den TOP Runner als potenzielles Instrument für die Umsetzung der Ziele der EUP-Richtlinie diskutiert⁴³⁰. Gleichzeitig haben sich die japanischen Unternehmen einen erheblichen Marktvorteil gegenüber Herstellern aus anderen Ländern/Kontinenten erobern können.

Einerseits da sie bereits in der Erarbeitung der neuen Standards involviert waren, zum anderen da sie durch das Kaufverhalten der japanischen Kunden (die vorwiegend heimische Produkte kaufen) schneller die kritischen Absatzmengen überschreiten konnten, die für eine kostengünstige Produktion neuer Technologien in großen Absatzzahlen (economies-of-scale) notwendig sind. Deutlich werden diese Entwicklungen heute vor allem beim Vergleich der Verbrauchswerte von PKW aus den USA und Japan⁴³¹ sowie bei Kopierern, Druckern und Multifunktionsgeräten⁴³². Im Hinblick darauf, dass Energiesparen sich für die Kunden nicht nur aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes, sondern auch aus monetären Gründen rechnen erlangen die japanischen Unternehmen durch diesen Technologievorsprung bessere Marktchancen. Sofern der Staat über die Öffentliche Beschaffung diesen Trend unterstützt, fördert er zugleich die betreffenden Unternehmen – und zwar nicht wie in Deutschland bisweilen diskutiert durch Subventionen, sondern durch „umweltgerichtete Kräfte des freien Wettbewerbs am Markt“.

Schließlich resultieren aus den erreichten Energieeinsparungen auch Kostenersparnisse, die allen Kunden zugute kommen, gleichermaßen im Bereich der Privathaushalte wie bei der Öffentlichen Hand. Letztere hat in Vorschriften zur umweltfreundlichen Beschaffung einen weiteren Anreiz gesetzt, besonders energieeffiziente Geräte verstärkt in die Öffentliche Beschaffung einzubeziehen⁴³³. Kritisch sind hingegen die sehr hohe Bedeutung der grundlegenden Marktanalyse sowie der Prozess der eigentlichen Zielsetzung zu hinterfragen. Den Entscheidungsgremien kommt dabei ein erheblicher und über Jahre hinweg wirkender Einfluss für Forschung und Entwicklung einer ganzen Branche zu. Sicherzustellen ist daher, dass trotz Industrienähe eine Zielfindung in absoluter Neutralität und auf wissenschaftlichen Daten basierend abläuft.

Dass diese Zielfindung in der Praxis eines professionellen Moderationsprozesses bedarf, soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Im Vorgriff auf die im folgenden Kapitel diskutierten Leitbilder zum nachhaltigen Wirtschaften, kann der TOP Runner Ansatz als durchaus erfolgreiches „Nachhaltigkeits-Programm“ bezeichnet werden, dass in allen drei Säulen – Umwelt, Soziales und Wirtschaft – zu Gewinnen, mitunter zu einer „triple-win-Situation“ geführt hat.

⁴³⁰ Vgl. u. a. Naturvardsverket 2005.

⁴³¹ Vgl. z. B. das innovative Hybrid-Motorenkonzept des Automobilkonzerns Toyota.

⁴³² Vgl. z. B. Aficio-Technologie der Ricoh-Gruppe für Kopiergeräte.

⁴³³ Law Concerning the Promotion of Procurement of Eco-Friendly Goods and Services by the State and Other Entities, vgl. auch Naturvardsverket 2005.

7.2 Zur Notwendigkeit konstruktiver Politikberatung – die Rolle von Wirtschaftsverbänden als Akteure im Prozess umweltpolitischer Innovationen: Promotoren oder Bremser?

„We do not (want to) hear negative signals any more – we already know them. What we want is the cooperation for solutions.“

Kees Veerman, WEEE-Verantwortlicher im Umweltministerium der Niederlande am 26.01.2005 gegenüber dem Europäischen ITK-Verband EICTA

Allgemeines zur Politikberatung

Über die zu beobachtende Ausweitung des Akteursspektrums im Bereich der Umweltpolitik wird von einigen Autoren ein vermeintlicher „Rückzug des Staates“⁴³⁴ und ein schwindender Einfluss der Regierungen und Verwaltungen kritisiert.⁴³⁵ Andere hingegen fordern eine noch weitergehende Deregulierung und Übertragung von Steuerungsaufgaben auf gesellschaftliche Akteure. In dieser Situation einer wechselseitigen Abhängigkeit der verschiedenen Ebenen voneinander kommt der nationalen Politik (und ihren Partnern) eine spezifische Rolle zu, da sie einerseits nicht mehr vollkommen autonom agieren kann, sie andererseits aber eine wesentliche Legitimations- und Machtbasis für internationale Regelungen darstellt. In diesem Sinne ist die umweltpolitische Agenda der EU-Mitgliedsstaaten mittlerweile stark gekennzeichnet von der grundlegenden Umsetzung des geltenden EU-Rechts bzw. der steigenden Notwendigkeit der Antizipation und (pro)aktiven Mitgestaltung von europäischen Zielen, Programmen und konkreten Maßnahmen.

Dass Politik längst nicht mehr als Entscheidung des verfassungsmäßigen Gesetzgebers als einzelner Akteur verstanden werden kann, sondern als Interaktion zahlreicher unterschiedlicher Akteure zu verstehen ist bereits einleitend dargestellt worden⁴³⁶. Im vorliegenden Kapitel soll daher die Rolle der „Politikberater“ beschrieben und kritisch hinterfragt werden. Ihnen kommt – landläufig unter dem Begriff des „Lobbyisten“ – eine sehr wesentliche Rolle im Politikzyklus zu. Dabei soll aus der unüberschaubaren Zahl unterschiedlicher Interessensgruppen an dieser Stelle lediglich auf die Wirtschaftsverbände fokussiert werden, die – sei es als „Verhinderer“, sei es als „Förderer“ – am Prozess der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind⁴³⁷.

⁴³⁴ Schuppert 1995.

⁴³⁵ Jänicke 2004.

⁴³⁶ Vgl. auch Jänicke 1995 sowie Schneider 2003.

⁴³⁷ Eine Betrachtung der Rolle von Einzelunternehmen und Nichtregierungsorganisationen würde an dieser Stelle zu weit führen. Zur Definition und Typologisierung von Verbänden vgl. Witt et al. 1996 sowie Sebaldt & Straßner 2004, weiterführend auch www.verbaende.com. Zu Modellen und

Nach Informationen des Kommunikationsnetzwerks „Europa einfach e.V.“ arbeiten derzeit allein in Brüssel rund 15.000 Lobbyisten, deren Ziel die Einflussnahme auf politische Prozesse ist. Der Begriff „Lobbying“ bedeutet nach Duden „die Beeinflussung von Abgeordneten durch Interessengruppen“ – mithin eine Aktivität, die vom überwiegenden Teil der Bevölkerung mit Ablehnung oder zumindest Skepsis quittiert wird. Teils wird dieses – verglichen mit der US-amerikanischen Gesellschaft – mit einer traditionell starken Staatszentriertheit in Deutschland begründet, die allein „Garant des Gemeinwohls“ sei⁴³⁸, wohingegen jeglicher Einflussnahme von Seiten Dritter per se die moralische Legitimation abgesprochen wird. Zum schlechten Image dieses „Berufsbildes“ mögen sicherlich auch Medienberichte beigetragen haben, die im Zusammenhang mit dem Stichwort „Lobbyist“ vornehmlich von schwarzen Konten, gesponsorten Urlaubsreisen und Waffengeschäften handeln. Dass unter diese Sichtweise auch Lobbyisten ansonsten fraglos anerkannter Gruppierungen wie Umwelt- oder Sozialverbänden fallen, ist ebenso bedauerlich wie die Tatsache, dass die weit überwiegende Mehrheit der Aktiven ihre Interessen mit lauterer Mitteln umzusetzen versucht. Daher soll im Folgenden vom Begriff der „Politikberatung“ Gebrauch gemacht werden, zumal der Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern nur einen Teil der Aktivitäten von Verbandsvertretern ausmacht⁴³⁹.

Ein wesentlicher Teil der Politikberatung vollzieht sich in Verbänden zunächst ohne direkte Einflussnahme, indem ein Monitoring zu bestimmten Gesetzesvorhaben und politischen Entwicklungen durchgeführt wird. Dabei werden aktuelle Trends auf mögliche positive wie negative Folgen für die jeweilig vertretene Gruppierung geprüft. Dieses gilt gleichermaßen für Bundes- und Landesvertretungen, Industrieverbände und Umweltgruppen, Einzelunternehmen und Gewerkschaften, Kirchen und Sozialvereine. Sofern ein politisches Vorhaben als relevant anzusehen ist, werden Positionen festgelegt, die schließlich gegenüber Entscheidern und Multiplikatoren zu vertreten sind. Entscheider sind dabei vor allem Mitarbeiter der Ministerien bzw. der EU-Kommission sowie Abgeordnete in Bundestag und Europaparlament. Als Multiplikatoren werden Journalisten, Wissenschaft, Verbände etc. adressiert. Gegenüber der ersten Gruppe läuft der eigentliche Prozess der Politikberatung im Regelfall jenseits der Öffentlichkeit ab. Schneider spricht in diesem Zusammenhang von der „informellen Dimension“ der institutionellen Struktur⁴⁴⁰, die weithin als akzeptierte Praxis angesehen werden kann und die in Entscheidungsprozessen oft eine wichtigere Rolle als formelle Strukturen

Chancen des Lobbyings durch Umweltverbände und ökologische Forschungsinstitute vgl. Roose 2006.

⁴³⁸ Von Alemann 2000.

⁴³⁹ In der Mehrzahl der Unternehmen finden Begriffe wie Public Affairs oder Governmental Affairs Anwendung.

⁴⁴⁰ Schneider 2003.

spielen kann⁴⁴¹. Gegenüber dem zweiten Adressatenkreis ist die Sensibilisierung und Motivierung der öffentlichen Meinung geradezu ein Muss⁴⁴².

Nach Schneider sollte hinter einer engen Kooperation von Politik und Industrie weniger eine konspirative Absicht vermutet, sondern vielmehr ein Netzwerk von Ressourcenabhängigkeiten gesehen werden: „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen staatliche Organisationen bestimmte Policy-Ressourcen, die sie häufig selbst nicht „herstellen“ können, jedoch von anderen gesellschaftlichen Akteuren für bestimmte Gegenleistungen „geliefert“ bekommen. Eine Zahlungsmöglichkeit ist z.B. das Vergeben von Mitwirkungsmöglichkeiten in der Programmformulierung.“ Die Verfügbarkeit „politikrelevanter Ressourcen“ kann demnach als entscheidendes Argument für die „moralische Berechtigung“ und Sinnhaftigkeit der Einbeziehung externer Akteure betrachtet werden⁴⁴³.

Nicht nur dem Weißbuch zum europäischen Regieren gemäß, sondern auch aus nachvollziehbaren ethischen Gründen sollten sich alle Interessenvertreter dabei als solche zu erkennen geben und deutlich machen, wen sie vertreten. Ist dieses nicht der Fall, leisten mangelnde Transparenz von Entscheidungsfindungsprozessen und für Außenstehende nicht einsehbare Kommunikationsnetze⁴⁴⁴ einem wachsenden Misstrauen gegenüber Unternehmen, Verbänden und Politik Vorschub, der Grad der ohnehin viel zu hohen Politikverdrossenheit steigt weiter.

Der Adressat einer spezifischen Position nimmt dabei im Regelfall Hinweise von den unterschiedlichsten Interessenvertretern auf und bewertet diese zunächst auf fachlicher Ebene. So bereichern auch diese aus „parteiischen Quellen“ stammenden Informationen die Basis der Entscheidungsgrundlage und tragen – sofern die eigentliche Entscheidungsfindung im Ermessen der gewählten Volksvertreter verbleibt – zu einer verbesserten Rechtssetzung bei. Dass politische Entscheidungsträger dabei – neben offiziellen Gutachten anerkannter Wissenschaftler wie des Sachverständigenrates für Umweltfragen oder des Nationalen Ethikrates – gerne auch auf die Hintergrundinformationen der Anspruchsgruppen zurückgreifen, belegen nicht nur zahlreiche persönliche Gespräche des Verfassers.

⁴⁴¹ Vgl. Olsen 1981: „Interdependence between governmental agencies and organizations is a necessary, but not sufficient, condition for participation. If an organization does not affect governmental performance in significant ways, it will be excluded from participation. If governmental activities do not affect an organization, it will take no interest in participation.“

⁴⁴² Auf PR-Maßnahmen (Public Relations) wie öffentlichen Kampagnen, Werbeanzeigen, Boykottaufrufen etc. soll in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden.

⁴⁴³ Schneider 2003 verweist in Bezug auf ungleich verteilte Ressourcen zwischen Politik und externen Akteuren auf die prinzipielle Gefahr dauerhafter Abhängigkeiten der offiziellen Stellen für den Fall, dass letztere nicht nur im Einzelfall auf die fachliche Unterstützung und Nutzung der Ressourcen von externer Seite angewiesen sind, sondern sich aus strukturellen Defiziten heraus, langfristig in einer schwachen Verhandlungsposition begeben (müssen). Zur Kooperation von Umweltbehörden mit Adressaten von Verwaltungshandeln vgl. auch Tobias 2001 sowie SRU 2007.

⁴⁴⁴ Vgl. auch Abb. 8.17 in Kap. 8.2.

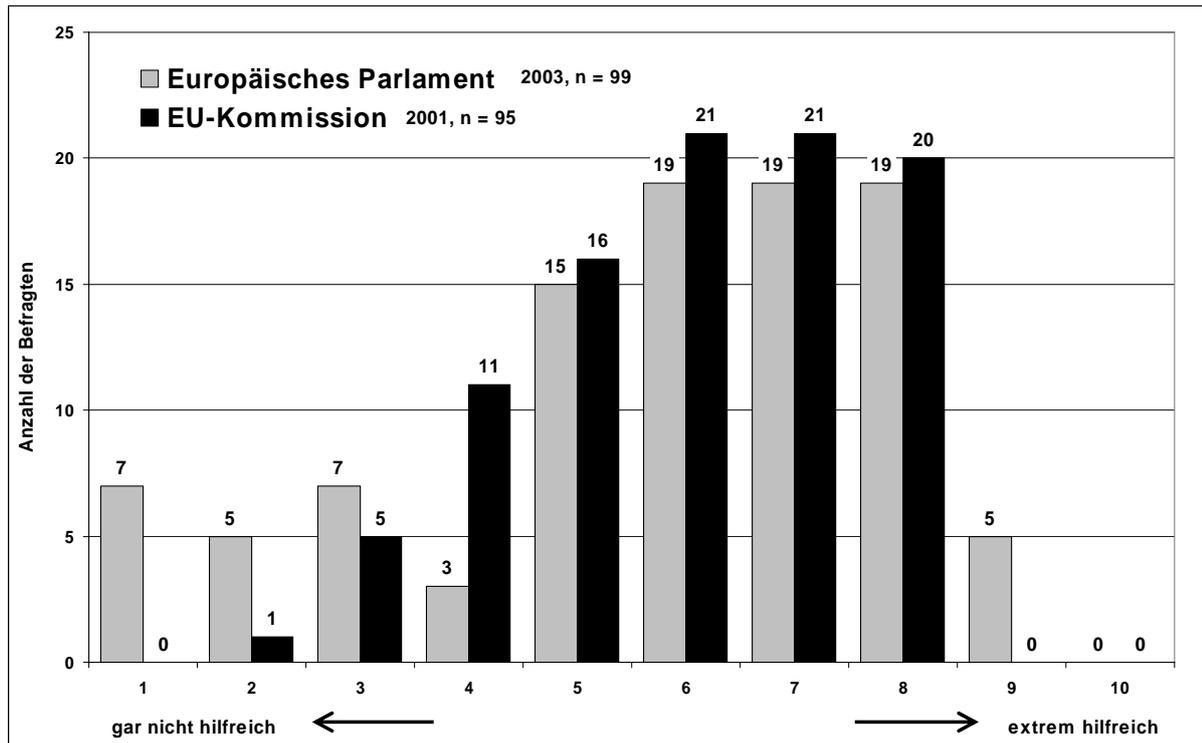


Abb. 7.5: Akzeptanz des Lobbyings auf europäischer Ebene – Befragung von Europaabgeordneten und führenden Kommissionsmitarbeitern (Quelle Burson-Marsteller, Brüssel 2001; 2003, eigene Darstellung)

Die Ergebnisse einer Umfrage unter führenden Beamten der EU-Kommission bzw. unter Abgeordneten des Europaparlaments, die im Auftrag der Agentur Burson-Marsteller in Brüssel durchgeführt wurde, belegt die Tatsache noch einmal empirisch (vgl. Abb. 7.5). Demnach halten jeweils knapp zwei Drittel der Befragten Lobbying für hilfreich und effizient. Besonders wird darauf verwiesen, dass Lobbying dann am effektivsten ist, wenn möglichst umfassende Daten und Untersuchungen vorgelegt werden können.

Verständigt man sich auf einen „Kodex“⁴⁴⁵, wonach politische Entscheidungen lediglich auf Basis transparent vorgetragener und nachvollziehbarer Fakten gefällt werden, so ist diese Einschätzung der politischen Entscheidungsträger zur Bedeutung der Politikberatung durchaus begrüßenswert⁴⁴⁶. Abgeordnete können unmöglich detailliertes Fachwissen in den unterschiedlichsten Disziplinen mitbringen und mit gleichem Hintergrund gestern über Renten und Gesundheitsreform, heute über Auslandseinsätze der Bundeswehr und das Bildungssystem und morgen über die Strategie der EU zur Nachhaltigen Entwicklung abstimmen. Gerade die Offenheit gegenüber den Positionen

⁴⁴⁵ Zum „Verhaltenskodex“ der Politikberatungsbranchen vgl. Euraktiv: www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:31-103603-16&type=LinksDossier und Code of Conduct der Society for European Affairs Professional" (SEAP): www.euractiv.com/31/images/SEAP%20%20CODE%20OF%20CONDUCT_tcm31-135557.doc.

⁴⁴⁶ Vgl. von Alemann (2000): „Der Lobbyismus regiert ein bißchen mit. Und das ist gar nicht übel.“

verschiedener Stakeholdergruppen ermöglicht es, die Entscheidungsprozesse zu strukturieren und inhaltlich zu bewerten.

In diesem Zusammenhang stellt Abb. 7.6 am Beispiel der Findungsphase, Transformation und Implementierungsprozesse der WEEE-Richtlinie noch einmal schematisch das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure in Gesetzgebung, Stakeholderdialogen und operativer Umsetzung dar. Herunter gebrochen von der (obersten) Gesetzgebungsebene der EU über die Gesetzgebungskompetenz auf nationaler Ebene bis hin zur (untersten) Ebene des letztlich funktionstüchtigen Rücknahmesystems zeigen sich die komplexen Verflechtungen der wesentlichen Player – Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament auf Ebene der EU, Bundestag, Bundesrat, Ministerien und Fachbehörden in Deutschland. Auf eine Gewichtung der einzelnen Beziehungen innerhalb des dargestellten Netzes wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. Zum einen würde diese die Graphik erheblich komplizieren, zum anderen sind für spezifische Fragestellungen unterschiedliche Kommunikationskanäle von Bedeutung, insbesondere da sich Zuständigkeiten innerhalb der an der Gesetzgebung beteiligten Institutionen nicht in jedem Falle von Beginn an festlegen lassen.

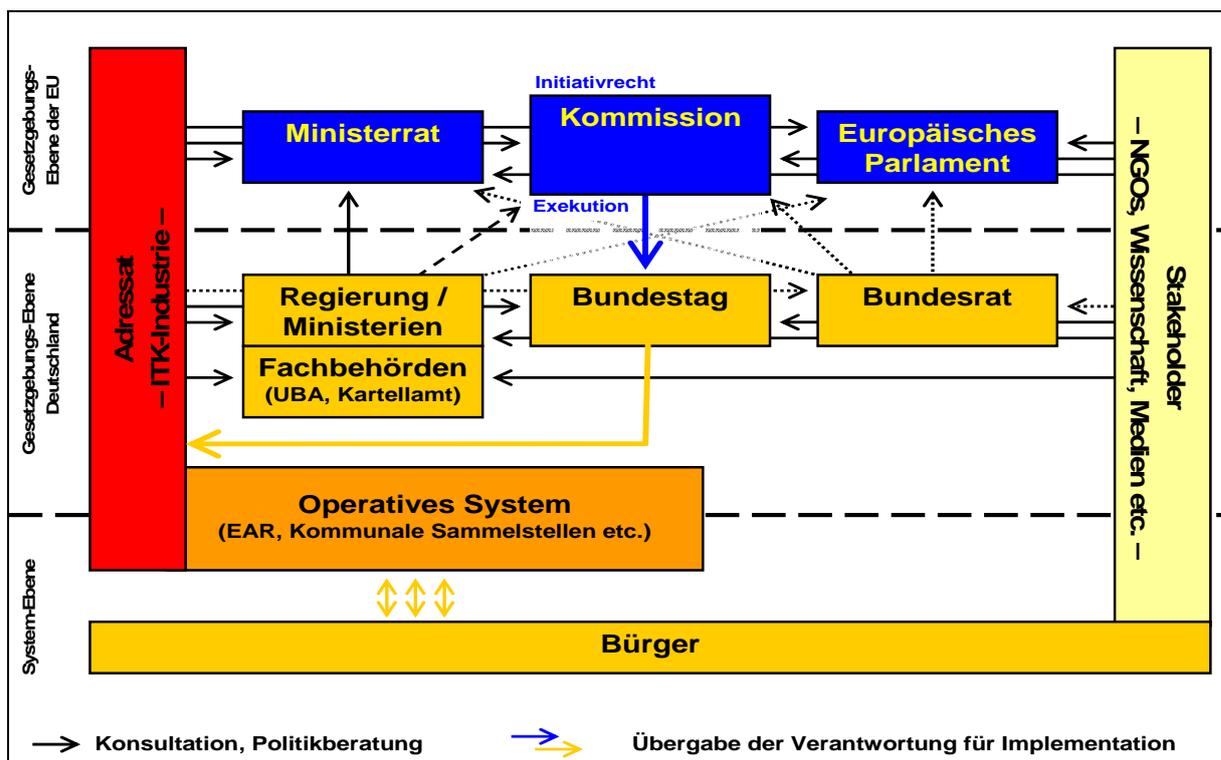


Abb. 7.6: Schematische Darstellung der internationalen und nationalen Ebene der Politikformulierung und die Systemebene sowie die Akteursnetzwerke zwischen Gesetzgebungsinstitutionen, Gesetzes-Adressaten, Stakeholdern und Bürgern (eigene Darstellung)

Das operative System aus Elektro-Altgeräte-Register und kommunalen Sammelstellen ist in Abb. 7.6 bewusst über die Trennlinie von nationaler Gesetzgebung und System-Ebene gelegt, da es mit der unten beschriebenen Beleihung sowohl hoheitliche Elemente als – mit der wettbewerblichen Entsorgung – auch privatwirtschaftliche Parameter enthält. Die Adressaten der neuen politischen Maßnahme, in diesem Falle die ITK-Industrie, steht mit allen genannten Gruppen in Kontakt, ebenso wie die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen (Stakeholder). Die Zielgruppe der neu zu schaffenden Systeme (die Bürger) ist als Profiteur des Systems als Basis der Graphik dargestellt.

Die Rolle der Wirtschaftsverbände

Wirtschaftsverbänden kommt insbesondere im Feld der Umweltpolitik eine Kernrolle bei der Einflussnahme auf politische Gestaltungsprozesse zu. Zum einen ist ihre Klientel in vielen Fällen der Hauptbetroffene neuer Richtlinien und Verordnungen, zum anderen ändert sich allmählich das grundsätzliche Verständnis der eigenen Rolle im besagten Prozess⁴⁴⁷. Der erste Fall ist in der vorliegenden Untersuchung eingehend am Beispiel der Altgeräte- und Stoffverbots-Richtlinien der EU analysiert worden, die sich unter dem Stichwort der Herstellerverantwortung über die nationalen Implementierungen direkt an die Unternehmen wenden.

Die Wirtschaftsverbände – auf EU-Ebene zuvorderst Orgalime, CECED und EICTA sowie als Vertreter der amerikanischen bzw. japanischen Wirtschaft AeA und JEITA⁴⁴⁸ – sind frühzeitig als Ansprechpartner von Kommission, Europaparlament und den ständigen Vertretern des Ministerrats auf die politische Bühne getreten. Gleiches gilt für die Verbände BITKOM und ZVEI auf nationaler Ebene in Deutschland. Wesentlich war dabei vor allem die Bewusstseinsbildung der Politik zu den Spezifika der betroffenen Branchen⁴⁴⁹ (externe Kommunikation) und die frühzeitige Information der Mitgliedsunternehmen über die anstehenden Regelungen (interne Kommunikation).

⁴⁴⁷ Die im Zusammenhang mit dem Capacity Building getroffene Aussage von Jänicke & Jörgens (2004). „... die Fähigkeit der Umweltverbände zu einer kompetenten Partizipation in einer zunehmenden Breite von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ist eine Kapazitätsverbesserung.“ kann in diesem Kontext zweifellos auch auf Wirtschaftsverbände übertragen werden.

⁴⁴⁸ Orgalime – European Engineering Industries Association (www.orgalime.org), CECED – European Committee of Domestic Equipment Manufacturers (www.ceced.org), EICTA – European Information, Communications and Consumer Electronics Technology Industry Associations (www.eicta.org), AeA – American Electronics Association (www.aeanet.org), JEITA – Japan Electronics and Information Technology Industries Association (www.jeita.or.jp).

⁴⁴⁹ Vgl. u. a. die in Kap. 4 gemachten Aussagen zum extrem weiten Scope der WEEE für eine einzelne Richtlinie, weltweite Supply-Chains und Distribution, technologische Trends etc.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich in einigen Verbänden allmählich ein Wandel „weg vom Besitzstandswahrer und Lobbyisten“, hin zum „konstruktiven Partner und Consultant“ beobachten lässt. Dieses neue Selbstverständnis scheint recht Erfolg versprechend zu sein. Zum einen entspricht es dem Bedarf und den Wünschen der Mitgliedsunternehmen nach „Lösungsanbietern“. Zum anderen greifen Entscheidungsträger der Politik ebenso wie Partner der Wissenschaft diese Haltung sehr viel offener auf als „Funktionärstum“ im klassischen Verbandsverständnis. Von Alemann spricht in diesem Zusammenhang davon, dass „ohne Bündelung sozio-ökonomischer Interessensvermittlung in großen Verbände, die Effizienz, Transparenz und Partizipation in Organisationen und Aktion verknüpfen müssen, ... Zersplitterung der Interessensdurchsetzung und die Gefahr des überproportionalen Abwanderns in Informalität und schließlich Illegalität“ drohen⁴⁵⁰. Industrieverbände können in diesem Verständnis stärker als noch als Einzelunternehmen eine sehr konstruktive Rolle als Promotoren und Katalysatoren innovativer Ansätze der Umweltpolitik übernehmen.

Dass diese „Verbandskultur“ dennoch nicht für jedes Thema zu den ökologisch vorteilhaftesten Lösungen führen wird, belegt die breite Kritik von Umwelt- und Verbraucherschützern sowie verschiedener Politiker am Lobbying der Industrie zur Reach-Gesetzgebung⁴⁵¹, die dazu beigetragen hat, dass die ursprünglichen Entwürfe der EU-Kommission Ende 2005 stark abgeschwächt vom Ministerrat verabschiedet wurden. Hier wurden Verbände einmal mehr als Bremser ökologischer Innovationen kritisiert und die einseitige Fokussierung auf ökonomische Interessen moniert⁴⁵². Als positives Beispiel einer erfolgreichen Kooperation von Politik und Wirtschaft soll im folgenden Kapitel die Gründung der deutschen Stiftung Elektro-Altgeräte-Register erörtert werden.

⁴⁵⁰ Von Aleman 2000.

⁴⁵¹ Vgl. auch Kap. 5.1.3.

⁴⁵² Nicht unähnlich ist die Situation im Bereich der Energieversorgungsunternehmen.

7.3 Umsetzung umweltpolitischer Vorgaben in Eigenregie der Industrie am Beispiel des deutschen Elektro-Altgeräte-Registers – Sonderfall oder Innovatives Politik-Modell?

„Natürlich hat die Politik das Primat des Handelns. Aber es kommt darauf an, ob Ziele vorgegeben werden: Das ist richtig! Oder ob der Staat glaubt, er kenne auch den Weg ans Ziel am allerbesten und muss ihn deshalb allen verbindlich vorgeben: Das ist falsch! ... Das Motto muss deshalb heißen: Ziele vorgeben, nicht Wege.“

Jürgen R. Thumann, BDI-Präsident
am 27.04.2005 beim Rat für Nachhaltige Entwicklung

Spricht man von innovativen Ansätzen im Zusammenwirken von Umweltpolitik und Wirtschaft so werden zumeist Selbstverpflichtungen auf Branchenebene angesprochen, für die mittlerweile aus verschiedenen Industriebereichen Beispiele – und teilweise bereits wissenschaftliche Bewertungen – vorliegen⁴⁵³. Eine Eigenverantwortung der Wirtschaft durch Selbstverpflichtungen kann im Regelfall (lediglich) als Ersatzhandlung für andernfalls anstehende gesetzliche Regelungen zu einem speziellen Sachverhalt verstanden werden. In der Elektronik-Wirtschaft haben Branchen-Selbstverpflichtungen bislang keine weite Verbreitung gefunden, wenn man von wenig prominenten Beispielen wie dem Code of Conduct für Netzteile von Mobiltelefonen oder zum Energieverbrauch von Fernsehgeräten einmal absieht⁴⁵⁴. Auf der anderen Seite gilt die dauerhafte Kooperation von Wirtschaft und Politik im Bereich des Umweltschutzes nach wie vor als besondere Herausforderung⁴⁵⁵. Im Folgenden soll daher ein Ansatz analysiert und kritisch bewertet werden, mit dem die von der WEEE-Richtlinie betroffene Industrie sich aktiv in die Implementation des deutschen Elektroggesetzes eingebracht hat. Abschließend soll am Beispiel des Aufbaus und Systems der Stiftung Elektro-Altgeräte-Register (EAR) diskutiert werden, in wie fern ein solcher Ansatz in Eigenregie der betroffenen Wirtschaft Modellcharakter für andere Branchen haben kann.

Als Grundlage für die Akzeptanz einer „geteilten Verantwortung“ von Politik und Industrie durch die Akteure darf auf Braun & Giraud verwiesen werden⁴⁵⁶: „Regulative Politik ist zwar kostengünstig in ihrer Formulierung und Durchführung, kann aber erhebliche Transaktionskosten bei der Implementation erzeugen, weil sich die

⁴⁵³ Vgl. u. a. Neale 1997, Rennings et al. 1997, Segerson & Miceli 1998, Carraro & Leveque 1999, Knebel et al. 1999, OECD 1999; 2003, Mol et al. 2000, Martens 2003, Cunningham & Clinch 2004.

⁴⁵⁴ Vgl. www.eicta.org.

⁴⁵⁵ Vgl. Jänicke 2006a: „Ungleich schwieriger noch als die ressortbezogenen Integrationsstrategien sind die Versuche, Industriezweige in Kooperation mit staatlichen Verwaltungen zu langfristigen Umweltstrategien zu bewegen.“

⁴⁵⁶ Braun & Giraud 2003.

Adressaten der Regulierung den Ge- und Verboten entziehen oder sich widersetzen. ... „Top-Down-Verfahren“ werden immer weniger als legitim angesehen. Obrigkeitsstaatliche Gesinnung beginnt zunehmend einer „zivileren“ Einstellung zu weichen, die Partizipation an politischen Entscheidungen verlangt.“⁴⁵⁷

Schneider (2003) spricht im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Arbeitsteilung der Policy-Akteure die Spiel- und Tauschtheorien an und verweist im Allgemeinen darauf, dass eine moderne tauschtheoretische Perspektive mit eigener gesellschaftstheoretischer Orientierung stets am Eigeninteresse der handelnden Personen ansetzt. Als „Gegenleistung“ beispielsweise für die Bereitstellung von Kontrolle und Selbstregelung durch privatwirtschaftliche Verbände gewährt die Politik diesen einen direkten Zugang zum Policy-Prozess⁴⁵⁸. Verwiesen sei an dieser Stelle abschließend auf Mayntz⁴⁵⁹, die externe Gruppen wie Verbände nicht nur in der Problemartikulation, sondern zugleich in der Zieldefinition und Programmentwicklung verankert sieht⁴⁶⁰ sowie auf Lehbruch, der die Logik der Tauschbeziehungen folgendermaßen analysiert: „Ein Verband, der im Anhörungsverfahren einer Regelung des Referentenentwurfs zugestimmt hat, bindet sich damit für den weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens ... und unterwirft sich in der Regel auch der Erwartung, dass er eine solche Regelung... gegen Kritik aus den eigenen Reihen verteidigt. Für die Regelung ist damit ein zusätzlicher Mechanismus für die Mobilisierung von Unterstützung und für die Legitimation ihrer Politik gegeben.“⁴⁶¹

EAR-Projekt

Das BMU hatte bereits in den frühen Eckpunktepapieren davon gesprochen, dass die Registrierung „in Selbstverantwortung der Industrie durch eine privatrechtlich organisierte und von der Industrie finanzierte Clearingstelle wahrgenommen werden“ sollte⁴⁶². Diese Forderung kam den Wünschen der Industrie sehr entgegen, da befürchtet wurde, der Gesetzgeber könne alternativ eine Regulierungsbehörde analog

⁴⁵⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang die Formulierung von Hey et al 2006: „The predominant steering mechanism is setting incentives to initiate behavioural changes, but within a clear defined framework of action.“

⁴⁵⁸ Vgl. Schneider 2003 sowie Jänicke & Jörgens 2004, die darauf verweisen, dass die „Innovationspotenziale“ einer Branche am besten innerhalb der betreffenden „Verursachersektoren“ bewertet werden können.

⁴⁵⁹ Mayntz 1980.

⁴⁶⁰ Im Gegenzug werden Regierung und Verwaltung nicht allein auf ihre Rolle als Vollzugsorgane reduziert.

⁴⁶¹ Lehbruch 1985.

⁴⁶² Vgl. BMU-Eckpunktepapier vom 21.04.2003 sowie Ausführungen in Kap. 6.

Das weitgehende Übertragen der Umsetzungsverantwortung von Seiten der Politik auf die betroffene Wirtschaft kann als deutliche Unterstützung für die Aussage Wurzels (2002b) gewertet werden, „The environmental policy field is one of only a few areas where Germany has taken on an explicit leader role within the EU.“

der Bundesnetzagentur (vormals: Regulierungsbehörde für Telekommunikation) schaffen, der nach einhelliger Meinung eine weit geringere Effizienz zugetraut wurde⁴⁶³. Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EU-Richtlinie wurden daher Gespräche zwischen Gesetzgeber und Industrie geführt, um den Rahmen der folgenden Aktivitäten festzusetzen und die von der WEEE-Richtlinie adressierten Kreise bereits zu diesem frühen Zeitpunkt bestmöglich in die nationale Implementierung einzubinden⁴⁶⁴. Zu den Rahmenbedingungen zählte die später im Elektrogesetz festgeschriebene Neutralität der Registerstelle, die keinerlei Verbindung zu operativen Aufgaben der Altgeräterücknahme und -entsorgung haben dürfe. Ein kartell- und wettbewerbsrechtlicher Rahmen wurde abgesteckt, der innerhalb gemeinsamer (kollektiver) Verpflichtungen ausreichend Spielraum für Wettbewerb um Logistik- und Entsorgungsdienstleistungen bieten sollte. Die notwendige „Durchgriffskraft“ sollte dem Register durch staatliche Beleihung zuteil werden⁴⁶⁵.

Zudem wurden praktisch sämtliche Koordinierungsaufgabe der Richtlinie auf die Gemeinsame Stelle übertragen, die schließlich als „Exekutive“ den reibungslosen Ablauf der folgenden Aufgaben sicherzustellen hätte:

- Alle Hersteller müssen flächendeckend, ohne Wettbewerbsverzerrungen und unter gleichen Bedingungen ihrer Verpflichtung nachkommen (können), Altgeräte abzuholen
- Die Koordinierungsstelle muss – privatrechtlich organisiert und finanziert – zur zentralen Ansprechstelle für die Kommunen werden.
- Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass bei keiner Sammelstelle Behälter stehen bleiben.

⁴⁶³ Zu Effizienzbetrachtungen und methodischen Schwierigkeiten von „Kosten-Nutzen-Analysen“ bzw. „Kosten-Effektivitäts-Analysen“, die zunächst eine empirische Bestätigung des Grads der Wirksamkeit bedürfen (was im Prozess der WEEE-Umsetzung in dieser aus theoretischer Begleitperspektive wünschenswerten Weise nicht durchgeführt werden konnte) vgl. Knoepfel et al. 1997.

⁴⁶⁴ Schneider (2003) ist zuzustimmen, wenn er vor dem genannten Hintergrund auf folgendes verweist: „Aufgrund der glaubhaften Demonstration einer Selbstregulierungsabsicht durch einen Interessenverband verzichtet der Staat auf einen gesetzlichen Regulierungseingriff. Dem Verband wird ein politischer Kredit gewährt, den er durch spätere wirksame Selbstregulierung einlösen muss. Seine Kreditwürdigkeit beruht zum einen auf der Reputation, diese Absicht auch umsetzen zu können (politische und technische Kapazität), andererseits aber auch auf seiner Glaubwürdigkeit, das Versprechen auch wirklich einzulösen. Während die Kapazität an organisationsinterne Voraussetzungen gebunden ist (... interne Legitimitäts- und Loyalitätsverhältnisse etc.), hängt die Glaubwürdigkeit von den langfristig gewachsenen Beziehungen mit den beteiligten Behörden ab.“ Aus eigener Anschauung kann der Autor jedoch der folgenden Feststellung von Schneider 2003 widersprechen, „Sie [die Glaubwürdigkeit] beruht allein auf einem langfristig gewachsenen Vertrauensverhältnis“. Im Falle des EAR-Projekts bestand der ITK-Verband BITKOM weniger als vier Jahre und hatte keine wesentlichen Kooperationen auf dem Feld der Umweltpolitik vorzuweisen. In diesem Falle darf die „Kreditwürdigkeit“ – wie Schneider sie benennt – maßgeblich auf die fachlich durchdachten Lösungsansätze sowie eine offene und transparente „Verbandskultur“ zurückzuführen sein.

⁴⁶⁵ Zum Konzept der staatlichen Beleihung der Gemeinsamen Stelle sowie deren Zusammenspiel mit den Vollzugsbehörden der Bundesländer (Artikel 83 GG) vgl. u. a. Bullinger et al. 2005 sowie Bullinger & Fehling 2005.

Zu Unterschieden formeller und funktioneller Privatisierung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben durch privatwirtschaftliche Organisationen vgl. ausführlich SRU 2007.

- Die Stelle muss alle Meldungen über abholbereite Behälter entgegennehmen und nach einem von ihr festgelegten Schlüssel die Hersteller bzw. deren beauftragte Entsorgungsunternehmen zur Abholung der jeweiligen Behälter auffordern.
- Die Gemeinsame Stelle muss das „Rosinenpicken“ (Abholung nur an attraktiven Rücknahmestellen mit hohem Aufkommen bestimmter Altgeräte) wirkungsvoll unterbinden.
- Alle registrierten Hersteller haben sich durch privatrechtliche Verpflichtung den Vorgaben der Gemeinsamen Stelle zu unterwerfen.
- Die Koordinierungsstelle muss absolut neutral arbeiten und darf keinerlei Geschäftsverbindung zu Abholern haben.

Dieser Trend von einer öffentlichen Daseinsvorsorge zur umfassenden Organisation und Durchführung einer privatwirtschaftlichen Entsorgung geht bei Weitem über die europarechtlich verbindlichen Vorgaben hinaus und ist nur vor dem Hintergrund der spezifischen Situation in Deutschland nachvollziehbar. So hatten die vergangenen Jahre teils recht negative Erfahrungen mit Privatisierungsmodellen mit sich gebracht⁴⁶⁶. Mit dem Elektroggesetz sollten an dieser Stelle ein neuer Weg beschritten werden, bei dem eine weitgehende Privatisierung – zunächst allerdings unter spezieller staatlicher Aufsicht – erfolgt. So würde die Sammlung von Altgeräten auch nach Inkrafttreten des Elektroggesetzes dem Modell der öffentlichen Daseinsvorsorge folgen und durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wahrgenommen, aus den allgemeinen Entsorgungsabgaben finanziert⁴⁶⁷. Die Abholung bei den kommunalen Sammelstellen, Transport zu privatwirtschaftlichen Entsorgungsunternehmen, weitergehende Sortierung, Demontage und Verwertung oder Beseitigung oblägen künftig den Herstellern. Um diese Logistik angesichts von einigen tausend verpflichteten Unternehmen überhaupt darstellen zu können, würde die Koordination durch eine privatrechtliche Einrichtung (die Gemeinsame Stelle) kollektiv organisiert, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit den notwendigen Hoheitsbefugnissen beliehen würde und insoweit unter voller Weisungsgewalt (Rechts- und Fachaufsicht) des Staates stünde⁴⁶⁸.

Das Elektroggesetz dehnt damit – quasi als Variation des umweltrechtlichen Verursacherprinzips – die Produzentenverantwortung über Rücknahme und Entsorgung von Altgeräten auch auf die Selbstverwaltungsaufgabe der notwendigen Steuerung aus. Diese wurde von allen Beteiligten indes schnell akzeptiert. Zum einen sollten der

⁴⁶⁶ Vgl. zur Entsorgung von Verpackungen die Kartellrechtsdiskussionen zum Dualen System Deutschland oder als jüngstes Beispiel die Novellierung der Verpackungsverordnung im Hinblick auf die Einführung eines Dosenpfands.

⁴⁶⁷ Vgl. Konzept der „geteilten Verantwortung“.

⁴⁶⁸ Soweit die Gemeinsame Stelle kraft ihrer Beleihung agiert, handelt sie hoheitlich und untersteht daher der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, im Übrigen ist der Zivilrechtsweg gegeben. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde das Umweltbundesamt zur Aufsicht bestellt.

Öffentlichen Hand aufgrund der desolaten Haushaltssituation keine weiteren Aufgaben zufallen, zum anderen war es der Wunsch der Industrie, die notwendige Organisation in weitgehender Eigenregie durchzuführen⁴⁶⁹.

Die Verbände BITKOM und ZVEI, die zusammen weit mehr als 90 % der betroffenen Branchen vertreten, gründeten – gleichsam als kollektive und korporative Akteure⁴⁷⁰ – daraufhin im Juni 2003 die Projektgesellschaft „Elektro-Altgeräte-Register“ EAR⁴⁷¹. Diese sollte in Zusammenarbeit mit den branchenübergreifenden Fachgremien der genannten Verbände die Strukturen für Registrierung, Marktanteilsermittlung, Koordination und Kontrolle schaffen. Im Vorfeld der Verabschiedung des Kabinettsbeschlusses zum Elektroggesetz im September 2004 wurde aufbauend auf der EAR-Projektgesellschaft bürgerlichen Rechts die Stiftung EAR ins Leben gerufen, die schließlich in dem im März 2005 veröffentlichten Elektroggesetz als „Gemeinsame Stelle“ festgeschrieben ist.

Aufgaben der Gemeinsamen Stelle

Die große Bedeutung der §§ 6 Abs. 1 und 14 bis 19 des Elektroggesetzes erschließt sich nicht auf den ersten Blick, ohne den entsprechenden Hintergrund zu beleuchten. Diesen gesetzlichen Regelungen, die weit über die in der Europäischen Richtlinie geschriebenen Vorgaben hinausgehen, ist eine mehrjährige Diskussion der Bundesregierung mit der vom Elektroggesetz betroffenen Wirtschaft vorausgegangen⁴⁷².

⁴⁶⁹ Bei einigen Unternehmen und Branchen war das Drohbild einer weiteren Regulierungsbehörde auf Bundesebene diskutiert worden. Diese potenzielle Errichtung einer „Regulierungsbehörde Elektroschrott“ gemäß dem Beispiel der Regulierungsbehörde Telekommunikation hat zweifellos zu einer Beschleunigung der Konsensfindung auf Ebene der Wirtschaftsverbände beigetragen.

⁴⁷⁰ Der Begriff „kollektiv“ findet in Bezug auf Policy-Akteure Anwendung, wenn sich natürliche oder juristische Personen z. B. in Verbänden organisieren, um Größen- und Verbundvorteile zu nutzen und somit gleichsam eine Kollektiv- oder Schwarmintelligenz schaffen, die über die Leistungsfähigkeit eines Einzelakteurs weit hinausgeht (vgl. hierzu ausführlich Bandelow 2003, Schneider 2003 u. a.).

Der Begriff „korporativ“ findet Anwendung, wenn Akteure ihre Ressourcen zusammenlegen, um als „Handlungseinheit“ eine überindividuelle Rechtsperson zu schaffen, die anstelle und im Interesse der Einzelakteure bestimmte Aufgaben wahrnimmt. Neben Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Parteien kann die Gründung der EAR-Projektgesellschaft in Rechtsform einer GbR bzw. das spätere Stiftungsgeschäft als solch korporativer Ansatz verstanden werden (vgl. u. a. Coleman 1979, Vanberg 1982, Bandelow 2003, Schneider 2003).

Bandelow (2003) spricht für den Fall von „latenten Akteuren“, dass bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen zwar von einem politischen Programm betroffen sind, bislang aufgrund von fehlenden Informationen allerdings noch nicht am Aushandlungsprozess beteiligt sind – vgl. hierzu auch Sabatier 1993.

⁴⁷¹ Die Verbände haben bei der Gründung der EAR-Projektorganisation bewusst die Rolle von "Geburtshelfern" übernommen und von Anfang an das Ziel verfolgt, möglichst viele der betroffenen Unternehmen „ins Boot zu holen“. Schließlich konnten mehr als 120 führende Unternehmen als Finanziers oder Gesellschafter der Projektorganisation gewonnen werden. Weiterführende Information unter www.ear-projekt.de

⁴⁷² Der Verfasser dieser Studie war am Aufbau und der Erarbeitung der Stiftungssatzung für die Gemeinsame Stelle (Stiftung Elektro-Altgeräte-Register) als Verhandlungsführer der ITK-Industrie

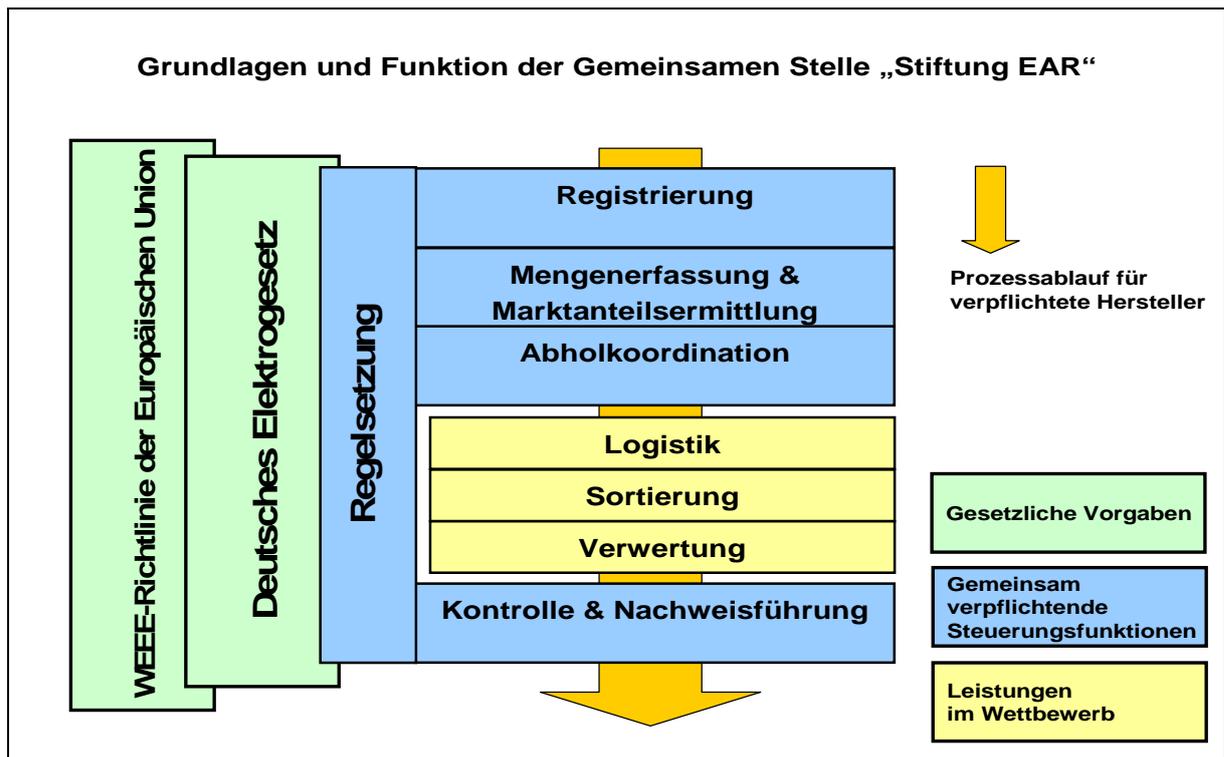


Abb. 7.7: Schematische Darstellung von Grundlagen, Funktionen und Prozessabläufen der Gemeinsamen Stelle „Stiftung Elektro-Altgeräte-Register“ (in Anlehnung an Beygirci & Tobias 2005)

Ausgangspunkt war dabei der gemeinsame Wille, den Vollzug des Gesetzes so weit wie möglich unter eine Selbstverwaltung der Wirtschaft zu stellen⁴⁷³. Wie bereits beschrieben erklärte sich die Industrie bereit, alle notwendigen Steuerungsfunktionen für den Vollzug des Elektroggesetzes und das in Art. 12 Abs. 1 der europäischen Richtlinie geforderte nationale Register selbst aufzubauen und zu finanzieren. Im Gegenzug sagte die Bundesregierung zu, dieser privatrechtlichen Organisation die notwendigen Machtbefugnisse zu verleihen⁴⁷⁴. Prozesse, Aufgaben und Organisation der Gemeinsamen Stelle sollen im Folgenden kurz beschrieben werden.

Die Gemeinsame Stelle hat vier grundlegende Aufgaben zu erfüllen:

- Sie ist nationale Registrierungsstelle für jeden Hersteller,
- sie vollzieht die Mengenerfassung und Ermittlung der Marktanteile,
- sie regelt die Abholkoordination und
- sie kontrolliert schließlich die Systeme.

persönlich beteiligt. Die Verfügbarkeit öffentlich zugänglicher Unterlagen zu diesem Projekt ist allerdings sehr gering, so dass an dieser Stelle kaum Bezug auf Literaturquellen genommen werden kann. Vielmehr handelt es sich bei der vorliegenden Untersuchung in weiten Bereichen um die erste entsprechende Darstellung „aus erster Hand“.

⁴⁷³ Andere seit Jahren erfolgreich praktizierte Konzepte wie TÜV, DEKRA oder im Umweltbereich das Umwelt-Audit-Gesetz waren Grundsteine dieser Diskussionen.

⁴⁷⁴ Vgl. Aussagen zur staatlichen Beleihung im Elektroggesetz sowie weiterführende Informationen in Bullinger & Fehling 2005.

Diese vier Hauptaufgaben vollzieht die Gemeinsame Stelle in absoluter Neutralität gegenüber einem Einzelunternehmen – unabhängig von dessen Größe, Herkunft, Produktportfolio oder sonstigen Parametern. Die Gemeinsame Stelle muss sich daher, ähnlich wie eine staatliche Abfallbehörde, jeder operativen Rücknahme- und Entsorgungstätigkeit enthalten und darf keine operativen Beziehungen zu Recyclingunternehmen aufweisen⁴⁷⁵. Als zentrale Steuerungsfunktionen oder „Exekutiv-Aufgaben“ des Elektroggesetzes „umklammern“ die genannten vier Aufgaben (in Abb. 7.7 als blaue Elemente dargestellt) die Elemente Logistik, Sortierung und Verwertung, die im Einvernehmen von Bundeskartellamt, Bundesregierung und Wirtschaft im Wettbewerb wahrgenommen werden sollen⁴⁷⁶.

Staatliche Beleihung der Gemeinsamen Stelle

Auch wenn gesetzestechnisch zwischen der Gemeinsamen Stelle und der zuständigen Behörde unterschieden wird, handelt es sich bei der eigentlichen Gemeinsamen Stelle, der „Stiftung Elektro-Altgeräte-Register“ (EAR), praktisch um zwei Gesichter der gleichen Organisation. Auf Vorschlag der Wirtschaft unterscheidet das Elektroggesetz zwischen den notwendigerweise mit Exekutivmacht versehenen Steuerungs- und Kontrollfunktionen (vgl. rechte Hälfte der Abb. 7.8), welche die in Abb. 7.7 beschriebenen Funktionen der „blauen Klammer“ umfasst. Sie sind in den §§ 6, 9, und 14 des Elektroggesetzes im Einzelnen beschrieben. Neben den gesetzlichen Vorgaben des Elektroggesetzes kommen Vorgaben der Regelsetzung aus dem nicht beliehenen Teil der Gemeinsamen Stelle (linke Hälfte der Abb. 7.8). Dieser Bereich ist als so genannte interne Regelsetzung der Hersteller dafür verantwortlich, Regeln zu gewährleisten nach denen alle registrierten Hersteller in gleicher und gerechter Weise ihre Verpflichtungen erfüllen können. Die Regelsetzung hatte in den Diskussionen über die Konzeption der Gemeinsamen Stelle daher einen außerordentlich hohen Stellenwert. So war u. a. die Frage zu klären, wie bei einigen tausend Herstellern eine faire Abstimmung über Regelentwürfe ablaufen kann, ohne dass einige Unternehmen dominieren. Auch ganz praktische Fragen, wie u. a. zur Aufstellung der so genannten „Types-of-Equipment“, nach denen kategorisiert wird, in welchen Gruppe einzelne Geräte gemeldet und zur Marktanteilsermittlung herangezogen werden, waren hier zu regeln⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Vgl. § 14 Abs. 9 des Elektroggesetzes. Diese Regelung geschah in Absprache mit dem Bundeskartellamt. Vorgegangen war die Diskussion, in wie fern die Unabhängigkeit und die Vermeidung kartellrechtlich bedenklicher Strukturen wie im Dualen System Deutschland verwirklicht werden könnte.

⁴⁷⁶ Im Zusammenhang mit der politischen Vorgabe für einen freien Wettbewerb um Entsorgungsdienstleistungen darf auf den folgenden von Jänicke & Jörgens 2004 im Kontext der „Mehr-Ebenen-Steuerung“ genannten Aspekt verwiesen werden: „Grundsätzlich erscheint ... die strategische, berichtspflichtige Zielvorgabe der höheren Ebene angemessen, während der Umsetzung auf den unteren Ebenen möglichst Spielräume für flexibles Handeln und vor allem für Wettbewerb eröffnen sollte.“

⁴⁷⁷ Zu weiteren Inhalten und Vorgaben aus dem Bereich der Regelsetzung sei auf die Website www.stiftung-ear.de der Gemeinsamen Stelle sowie Bullinger et al. 2005 verwiesen.

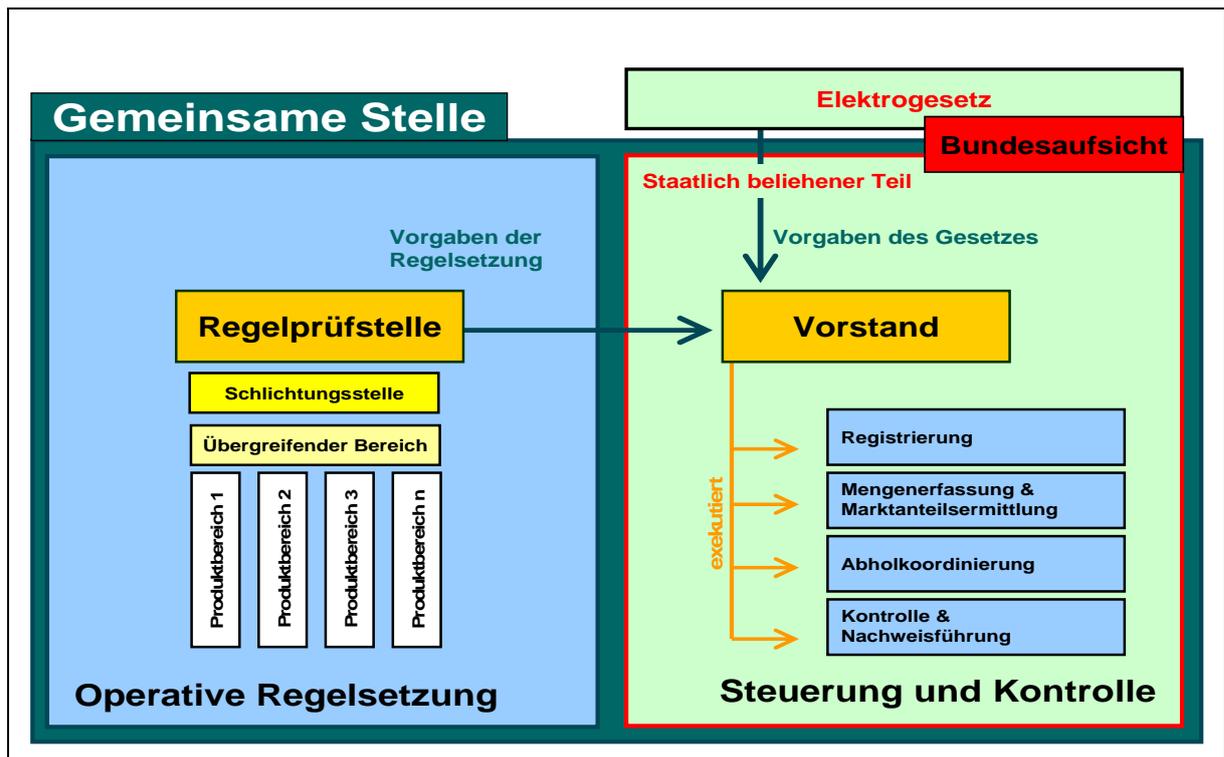


Abb. 7.8: Schematische Darstellung von Grundlagen, Funktionen und Prozessabläufen der Gemeinsamen Stelle „Stiftung Elektro-Altgeräte-Register“ (eigene Darstellung in Anlehnung an P. Cossé, pers. Mitteilung)

Das Elektroggesetz unterscheidet offiziell zwischen Gemeinsamer Stelle und der zuständigen Behörde, zu der gemäß § 16 Abs. 1 des Elektroggesetzes das Umweltbundesamt bestimmt wurde. In § 17 des Elektroggesetzes erhält das UBA die Befugnis, die von der Wirtschaft gegründete Gemeinsame Stelle zu beleihen. Diese Trennung war notwendig, um der Fachbehörde des Bundesumweltministeriums eine entsprechende Prüfung vor der Beleihung zu ermöglichen. Darüber hinaus muss es der Behörde im Zweifelsfall möglich sein, die Beleihung zu widerrufen, wenn deren Voraussetzung entfallen⁴⁷⁸. Unabhängig hiervon darf die Gemeinsame Stelle für ihre Tätigkeit kosten-deckende Gebühren erheben⁴⁷⁹. Als Aufsichtsbehörde des Bundes fungiert in allen Fällen das Umweltbundesamt.

Sonderweg oder Innovatives Modell

Auch wenn an dieser Stelle nur diejenigen Details des EAR-Systems und -Projekts vorgestellt werden sollten, die unmittelbare Auswirkungen auf das Stoffstrommanagement haben, darf abschließend die übergreifende Frage gestellt werden, in wie fern ein solches Projekt Signalwirkung für die Zusammenarbeit von Wirtschaftsverbänden und (Umwelt-) Ministerium auch im Rahmen anderer Gesetzgebungs-

⁴⁷⁸ Vgl. § 19 Elektroggesetz.

⁴⁷⁹ Vgl. § 17 Abs. 2 Elektroggesetz sowie die Kostenverordnung des BMU vom 06.07.2005.

verfahren haben kann. Die Schlussfolgerung ist dabei zweigeteilt und mag an der einen oder anderen Stelle naturgemäß leicht subjektiv sein, da der Verfasser an maßgeblicher Stelle am Aufbau und der Etablierung der EAR beteiligt war⁴⁸⁰. Die im Folgenden diskutierten positiven und negativen Bewertungen sind allerdings vielfach mit Entscheidungsträgern in Politik und Unternehmen diskutiert worden, so dass sie einer weitgehend objektiven Analyse entsprechen werden⁴⁸¹.

Verschiedene negative Aspekte müssen genannt werden, welche die Gründung der EAR in der heute existierenden Form zum Einzelfall machen, der keinen Anspruch auf eine vollständig geeignete Politikinnovation als Musterlösung für eine schnelle Diffusion erheben kann. So hat das Projekt sehr viele Ressourcen – nicht nur in finanzieller, sondern vor allem in personeller Hinsicht – benötigt⁴⁸². Diese wurden in beiden Fällen durch die Unternehmen und Verbände der Elektro- und Elektronikindustrie erbracht. Auf monetärer Basis ist dabei vor allem die Stellung von Darlehen und Bürgschaften in Gesamthöhe von rund 6 Mio. Euro zu nennen, die durch mehr als 120 der führenden und von der Gesetzgebung in besonderem Maße betroffenen Unternehmen geleistet wurden⁴⁸³. Das zeitliche Engagement der handelnden Personen kann nur vage geschätzt werden, wobei allein die beiden Verbände BITKOM und ZVEI mehr als 5 Mannjahre in das Projekt investiert haben dürften. Zu addieren sind zwischen Gründung der Projektgesellschaft Mitte 2003 und Start des operativen Systems im Frühjahr 2006 zudem etwa 20 Mannjahre Input durch die Angestellten der EAR-Projektgesellschaft bzw. die Mitarbeiter der späteren EAR-Stiftung.

Hinzu kommt eine noch größere Befassung der Industrie, wobei hier zu unterscheiden ist zwischen der „regulären Bearbeitung“ des Themas innerhalb eines Unternehmens (Datenerfassung, Informationsbeschaffung über Verbände etc.) und der spezifischen Befassung mit dem strukturellen Aufbau der EAR. Zu trennen ist weiterhin zwischen einem Dutzend besonders engagierter Unternehmensvertreter, die sich über Jahre hinweg für die strategische Entwicklung des Projekts engagiert haben⁴⁸⁴ und etwa 70-80 „Konsumenten“, die das Thema stets konstruktiv begleitet, inhaltlich aber nicht entscheidend geprägt haben. Sollte man eine (konservative) Schätzung des Inputs der Wirtschaft in das EAR-Projekt nennen, so erscheint eine Zahl von noch einmal etwa 35

⁴⁸⁰ So beispielsweise als Verhandlungsführer der ITK-Branche bei der Erarbeitung der Satzung der Stiftung EAR, als Fundraiser der ITK-Wirtschaft für über 1,5 Mio. Euro Anteil an der EAR-Projektgesellschaft sowie als Vorsitzender des Segments Informations- und Kommunikationsindustrie der EAR-Projektgesellschaft in den Jahren 2003/2004.

⁴⁸¹ Es sei an dieser Stelle noch einmal angeführt, dass für zahlreiche in dieser Studie behandelte Themen (noch) keine wissenschaftliche Literatur vorliegt. Ein Kapitel wie das vorliegende muss daher zwangsläufig als „erster Aufschlag“ zu einer wünschenswerten fachlichen Diskussion verstanden werden.

⁴⁸² Vgl. u. a. Aussagen zum Capacity-Building bei Jänicke & Weidner 1997, Weidner & Jänicke 2002.

⁴⁸³ Eine Liste der Finanziers findet sich unter: www.ear-projekt.de/Finanzierende_Unternehmen.html.

⁴⁸⁴ Als „Treiber“ ist hier zu vorderst der Vorsitzende des Arbeitskreises AG Cycle in BITKOM und Stellvertreter der gemeinsamen Verbände-Taskforce, Peter Cossé (Toshiba Europe), zu nennen, aus dessen Feder zahlreiche der grundlegenden EAR-Strukturen stammen.

Mannjahren realistisch. Angesichts der Dauer zwischen Gründung der Projektgesellschaft und Start des Systems von knapp drei Jahren, zeigt sich aus dem Gesamtaufwand an finanziellen und personellen Mitteln eine vergleichsweise kurze, aber umso intensivere Befassung mit der heute existierenden Struktur.

Aus der internen Sicht auf die „Evolution der EAR“ und die Entstehung der heute verbindlichen Prozesse darf diese eingehende Beschäftigung gleichzeitig als eines der besonders positiven Erkenntnisse aus dem EAR-Ansatz gelten. Selten zuvor hat eine komplette Industrie ein solch hohes und vor allem frühzeitiges Commitment in Bezug auf die Implementation einer Europäischen Richtlinie gezeigt. Es geht an dieser Stelle nicht darum, sich im Rückblick auf die eigene Schulter zu klopfen. Vielmehr sollte ein solches Entstehen für die Schaffung und Begleitung notwendiger Strukturen als eine unbedingte Voraussetzung gesehen werden, um umweltpolitische Vorgaben erfolgversprechend umzusetzen zu können.

Der finanzielle und vor allem kreative Input der betroffenen Branchen hat zudem zwei weitere wichtige Aspekte bewirkt. Zum einen konnten sich die Unternehmen sehr frühzeitig auf die kommenden Regelungen einstellen und die notwendigen internen Strukturen rechtzeitig schaffen (Aspekt der Planungssicherheit). Zum anderen konnte eine Reihe an kleinen und mittelständischen Unternehmen in den Prozess mit eingebunden werden. Teils standen diese ohnehin in direkten Geschäftsbeziehungen mit den EAR-Partnerunternehmen und wurden darüber frühzeitig auf die notwendigen Umstellungen entlang der Wertschöpfungskette aufmerksam. Teils wurden KMU aus Deutschland oder dem Ausland durch die Mitwirkung der „großen Markennamen“ an die Inhalte des Projekts herangeführt⁴⁸⁵.

Neben dieser Ziel führenden Wirkung „in die Wirtschaft hinein“ ist vor allem die enge und sehr angenehme Kooperation von Politik und Industrie zu vermerken, die durchaus als Modell für weitere Gesetzgebungsvorhaben in andere Bereichen gelten kann. So hat sich das in Abb. 7.9 modellhaft dargestellte Wechselspiel zwischen Gesetzgeber und Adressat der Regelung bewährt und ließe sich im Regelfall bei den meisten Transformationen europäischer Umweltgesetzgebung in nationales Recht ähnlich gestalten.

⁴⁸⁵ Kritisch muss vermerkt werden, dass es Politik und Wirtschaft selbst bis Ende 2005 in mehreren Fällen nicht gelungen war, alle von der Gesetzgebung betroffenen Unternehmen ausreichend zu sensibilisieren. Trotz verschiedener Konferenzen (u. a. zwei jeweils zweitägige Kongresse von BITKOM und ZVEI im Frühjahr und Sommer 2005), Vorträge der EAR bei IHKs, Pressearbeit oder wissenschaftliche Veröffentlichungen (vgl. Tobias & Cossé 2004, Bullinger et al. 2005, Tobias & Lückefett 2005) gab es zum Ablauf der Registrierungsfristen im November 2005 noch einige hundert KMU, denen die Inhalte und Vorgaben des Gesetzes nicht bewusst waren. Angesichts einer bis zu fünfstelligen Zahl an betroffenen Unternehmen mag dieses unüberschaubar erscheinen. Aus Sicht eines spezifischen Kleinunternehmens, das mehr oder weniger unvermittelt seine Compliance mit dem Elektroggesetz nachzuweisen hat, sind allerdings existentielle Fragen betroffen.

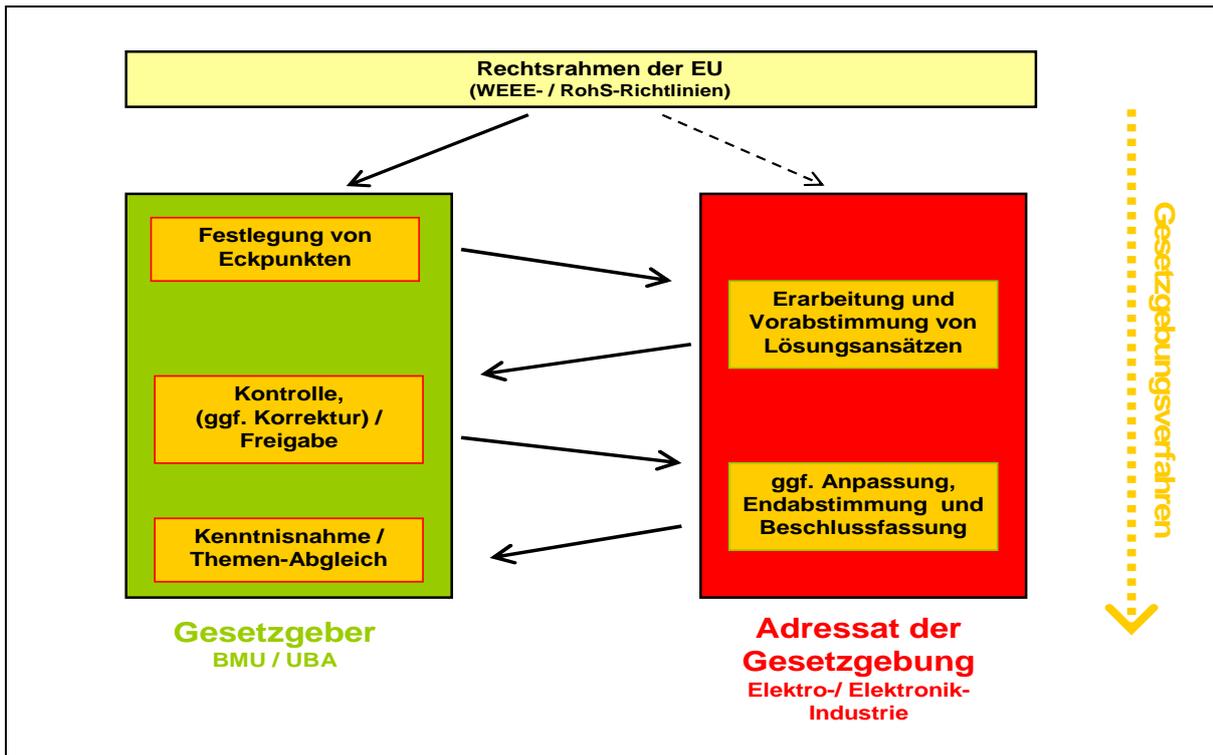


Abb. 7.9: Schematische Darstellung des Abstimmungsprozesses zwischen Gesetzgeber und Gesetzes-Adressat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens bzw. des EAR-Projekts (eigene Darstellung)

Dabei hat das Bundesumweltministerium (BMU) in Zusammenarbeit mit dem Umweltbundesamt (UBA) den von der EU vorgegebenen Rechtsrahmen mit Eckpunkten auf die Ebene der Bundesrepublik übertragen. Die Verbände haben auf dem Fundament dieser Eckpunkte Lösungsvorschläge erarbeitet und (zunächst grob) innerhalb der Branchen abgestimmt. Diese Lösungsansätze wurden durch BMU/UBA bewertet und durch den Gesetzgeber so „gelenkt“, dass schließlich eine verbindliche Beschlussfassung zu konkreten Lösungsansätzen durch die betroffenen Unternehmen erfolgen konnte. Dieser Vorgang wurde für die unterschiedlichsten Einzelaspekte analog dargestellt, die bei der Umsetzung des Elektroggesetzes im Rahmen des EAR-Projekts zu bearbeitet waren – exemplarisch seien hier genannt: Definition des Garantiefalls, Abgrenzung ausschließlich professionell genutzter Geräte (business-to-business) von Geräten für Privatkunden (business-to-consumer), Liste der „types-of-Equipment“ etc.

Die dargestellte Kooperation und Aufgabenzuordnung ist vereinzelt kritisch betrachtet worden. Von Unternehmensseite waren zu Beginn des Projekts Fragen wie „Wer sich eine solche Gesetzgebung ausdenkt, der soll auch für ihre gescheite Umsetzung sorgen.“ bzw. „Weshalb sollten wir uns als Industrie unser eigenes Grab schaufeln?“ zu vernehmen. Von Seiten der NGOs kam der Vorwurf, die Nähe zwischen Wirtschaft und Politik sei zu groß – der Gesetzgeber würde zu sehr abhängig von den Vorstellungen der Industrie.

So berechtigt diese Fragen in einem allgemeinen Kontext sein mögen, so wenig Ziel führend können sie im spezifischen Fall sein⁴⁸⁶. Wie Abb. 7.9 deutlich macht, sind es Ministerium, Fachbehörde und Kartellamt gewesen, welche die grundlegenden Ziele gesteckt und den Rahmen gesetzt haben⁴⁸⁷. Indes können sinnvoller Weise nur diejenigen, welche die gesetzlichen Regelungen der EU – vermittelt durch die nationale Gesetzgebung eines Mitgliedsstaates – schließlich operativ zu erfüllen haben, diesen Rahmen effektiv und effizient ausfüllen und den Weg zur Erreichung der gesetzten Ziele beschreiben. Das Motto „Ziele festlegen, aber Wettbewerb um die besten (ökonomisch und/oder ökologisch effizientesten) Lösungen belassen“, das sich in ähnlicher Zielsetzung auch im „New-Approach-Ansatz“ der EU wieder findet, kann an dieser Stelle nur unterstützt werden. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere auch die einleitend bezeichnete Kommentierung von Seiten zweier Industrievertreter nicht nachvollziehbar. Sie dürfte – rückblickend betrachtet – darauf zurückzuführen sein, dass diese Form der Politikinnovation in der Elektro- und Elektronikindustrie bis dato nicht verbreitet war, die anfängliche Ablehnung weitgehend aus Unkenntnis erfolgt sein dürfte.

Als Alternative zu einer verbindliche Übernahme der Verantwortung der Hersteller war zwischenzeitlich die Einrichtung einer „Regulierungsbehörde Elektronikschrott“ diskutiert worden, die sich in ihrer Struktur und Funktion an die bekannten staatlichen Clearingstellen wie z. B. die Regulierungsbehörde Telekommunikation (Bundesnetzagentur) angelehnt hätte. Dass diese Option nicht zum Zuge kam war eine bewusste Entscheidung im Einvernehmen aller Beteiligten. So befürchtete die Industrie eine schwerfällige Behörde, die für alle technologischen Fragestellungen ohnehin auf die Unterstützung der betroffenen Wirtschaft angewiesen gewesen wäre. Dass zudem alle Schlagwörter der Diskussion um einen notwendigen Bürokratieabbau bemüht wurden, benötigt an dieser Stelle keine Vertiefung. Vielmehr kann die Entscheidung zugunsten einer durch die Betroffenen selbst geschaffenen und finanzierten Stelle auch aus Sicht von Politik und Verwaltung als sehr positives Beispiel für die Schaffung effektiver und effizienter Strukturen gewertet werden, die gleichzeitig eine Fachbehörde wie das Umweltbundesamt weitestgehend von den Aufwendungen zum Betrieb des Registers entlasten⁴⁸⁸.

Der Präsident des Umweltbundesamtes, Prof. Andreas Troge, hat in einem Interview mit dem Handelsblatt vom 21.07.2005 eben diese Zielsetzung bestätigt: „... es ist ... das Günstigste, wenn diejenigen, die sich ohnehin schon am besten mit der Materie auskennen, selbst organisieren. Wir hätten dieses Know-how in unserer Behörde erst einmal reproduzieren müssen. Diesen Aufwand können wir uns nun sparen. Zudem ist es ein wichtiger Schritt zur Entbürokratisierung. Die Hersteller, die ja die EAR gegründet haben, übernehmen mehr Verantwortung, der Staat beschränkt sich auf die Rechts- und

⁴⁸⁶ Zeugen sie doch von einer (offenbar noch nicht endgültig) überkommenen Sichtweise, die ein grundsätzlich konfrontatives Verhältnis zwischen Politik, Wirtschaft und NGOs festschreibt.

⁴⁸⁷ Vgl. Eckpunktepapiere des BMU in den Jahren 2003 und 2004

⁴⁸⁸ Auch hier muss auf die Bedeutung des Capacity Building verwiesen werden.

Fachaufsicht. Dadurch haben wir den Blick darauf, dass die Vorgaben des Gesetzes eingehalten werden.“⁴⁸⁹ Auch die Bundesregierung lobt das Stoffstrommanagement- und Logistik-System der EAR: „Das durch die Stiftung Elektro-Altgeräte-Register realisierte System einer nahezu vollautomatisierten Abholkoordination auf Basis elektronischer Kommunikationswege stellt nach Ansicht der Bundesregierung eine hocheffiziente Art der Gestaltung der gesetzlich vorgegebenen Prozesse dar.“ (Deutscher Bundestag 2006)

Es müssen der Vollständigkeit halber zwei Einflussfaktoren erwähnt werden, die ebenfalls dazu beigetragen haben, eine konstruktive Atmosphäre für das EAR-Projekt zu schaffen. Zum einen lastete – wenn auch weniger auf der ITK-Branche, so doch allgemein – ein erheblicher Druck auf der Industrie, in jedem Falle „ein weiteres Desaster wie das Projekt Dosenpfand“ zu vermeiden. Sowohl was die Inhalte, insbesondere aber was die Wahrnehmung in den Medien anging, waren in diesem Sinne beide Seiten – Politik und Wirtschaft – geradezu „zum Erfolg verdammt“, wollte man nicht gegenüber der Öffentlichkeit wie gegenüber den Partnerstaaten in der EU erneut in einem schlechten Licht dastehen. Hinzu kam, dass die mit der Federführung des Gesetzgebungsverfahrens für das Elektroggesetz beauftragte Abteilung im Bundesumweltministerium noch wesentliche Kapazitäten für den Abschluss des Dosenpfand-Themas aufbringen musste, jede Erleichterung in der Schaffung konkreter Strukturen durch die Industrie demnach sehr willkommen war⁴⁹⁰.

Die obige Diskussion zeigt recht eindeutig, dass eine in weitgehender Eigenregie der von der Gesetzgebung betroffenen Industrie umgesetzte Regelung zu mannigfaltigen Vorteilen für beiden Seiten – Gesetzgeber und Normadressat – führen kann. Die abschließende Bewertung, ob das EAR-Projekt ausschließlich für den beschriebenen Fall in dieser Form sinnvoll war oder ob es als Politikinnovation Modellcharakter auch für andere Bereiche haben könnte, kann überzeugend beantwortet werden. Wenn man aus den – im Rahmen eines solch umfangreichen Projekts mit Pilotcharakter unvermeidbaren – Fehlern im „Entwicklungsprozess“ lernt, so gibt der EAR-Ansatz allen Beteiligten die Möglichkeit, an einer kooperativen, transparenten und Ziel führenden Lösung mit zu arbeiten. Dass diese Lösung im Falle des deutschen Altgeräte-Registers zudem effektiv und effizient funktioniert, rechtfertigt den Einsatz aller Beteiligten.

⁴⁸⁹ Ein solch neuer Politikansatz gewinnt auch in der Wirtschaft starke Unterstützung. So schreibt der Economist unter dem Titel „Rescuing Environmentalism“ im April 2005: „Mandate-regulate-litigate – that has been the green mantra. And it explains the world’s top-down, command-and-control approach to environmental policymaking. Slowly, this is changing. Yesterday’s failed hopes, today’s heavy costs and tomorrow’s demanding ambitions have been driving public policy quietly towards market-based approaches. ... The world may yet leapfrog from the dark ages of clumsy, costly, command-and-control regulations to an enlightened age of informed, innovative, incentive-based-greenery.“

⁴⁹⁰ Auch hier kommt noch einmal deutlich die bei Jörgens & Jörgensen 1998 beschriebene Notwendigkeit eines Capacity Building außerhalb von Gesetzgebungs- und Verwaltungsorganen zum Ausdruck.