

## 5. Analyse von drei Fallbeispielen zu Umweltzeichen

In diesem Teil wird die Einführung und der Aufbau von drei verschiedenen Umweltzeichensystemen, des deutschen, europäischen und indischen Umweltzeichens, näher beschrieben. Die Auswahl der drei Umweltzeichen erfolgte aufgrund der in den folgenden Absätzen dargestellten Überlegungen.

Das deutsche Umweltzeichen wurde für die Analyse ausgewählt, weil es das älteste ist und im Laufe seiner Geschichte beträchtliche Erfolge vorzuweisen hat. Hinzu kommt, daß sich viele Umweltzeichensysteme am deutschen Beispiel orientiert haben, wie die Analyse über die Verbreitungsmechanismen im vierten Teil der Arbeit gezeigt hat. Die grundlegenden Eigenschaften des Umweltzeicheninstruments und die mit dem Instrument verbundenen Ziele wurden durch das deutsche Umweltzeichen unter Berücksichtigung deutscher Rahmenbedingungen festgelegt.

Das europäische Umweltzeichen ist Gegenstand dieser Untersuchung, weil die Analyse über Verbreitungsmechanismen bei der Europäischen Union eine Abweichung von dem direkten Innovationstransfer aufgezeigt hat. Bei diesem Fallbeispiel wird die Funktionsweise einer regional begrenzten Diffusionsinstitution, im vorliegenden Fall der Europäischen Kommission, untersucht. Zugleich werden bei dieser Art von Innovationstransfer die Schwierigkeiten bei Verhandlungen von gemeinsamen Policy-Entscheidungen beschrieben. Außerdem können am Beispiel des europäischen Umweltzeichens die Prozesse des Policy-Lernens sehr gut analysiert werden, weil die Europäische Union im Vorfeld der Einführung auf Erfahrungen von bereits existierenden Umweltzeichenprogrammen zurückgreifen konnte und auch während der Umsetzung des europäischen Umweltzeichens neue Lernzyklen durchlaufen hat. Die Probleme, die bei dem europäischen Umweltzeichen in der Einführungsphase identifiziert werden können, geben einen Einblick über die Komplexität von Umweltzeichensystemen allgemein. Darüber hinaus sind die jüngsten Verhandlungen bezüglich einer neuen Orientierung des europäischen Umweltzeichens für die Analyse sehr interessant, weil deutlich wird, welche Elemente von Umweltzeichenprogrammen von der Europäischen Union als besonders wichtig für den Erfolg der Politikinnovation eingestuft werden und welchen Elementen weniger Bedeutung beigemessen wird.

Das indische Umweltzeichen wurde als Fallbeispiel ausgewählt, weil es ein sehr gutes Beispiel darstellt, wie sich ein Entwicklungsland eines Umweltzeichenprogramms bedient und es breit einführt<sup>266</sup>, auch wenn es sich anderen Rahmenbedingungen stellen muß als ein

---

<sup>266</sup> Neben Indien wurde bislang nur in Thailand ein Umweltzeichenprogramm von einem Entwicklungsland eingeführt: vgl. GEN (1997a). Dennoch gibt es in anderen Entwicklungsländern Bestrebungen, ein Umweltzeichenprogramm zu erarbeiten. Beispiele sind hierfür Indonesien: vgl. BAPEDAL (1997); Tunesien: vgl. Bark (1998); Brasilien, China: vgl. GEN (1998); Kolumbien, Marokko, Simbabwe: mündliche Berichte.

Industrieland. Gerade in der Zukunft, so hat sich bei der Analyse der Verbreitung des Umweltzeicheninstruments gezeigt, wird die Einführung von neuen Umweltzeichenprogrammen in Ländern zu erwarten sein, die zu der Gruppe der Entwicklungsländer zählen. Am Beispiel Indien lassen sich einige Besonderheiten diesbezüglich aufzeigen. Zudem soll die Einbeziehung des indischen Fallbeispiels den Ansprüchen der Arbeit gerecht werden, die Politikinnovation im Licht der wirtschaftlichen Globalisierung zu betrachten. Es sollen dabei die Policy-Lernprozesse hervorgehoben werden, die mit diesem Instrument bereits gemacht wurden und die in Zukunft noch weiter zu machen sind, wenn es um die Übernahme einer Politikinnovation bei signifikant unterschiedlichen Rahmenbedingungen geht. Aus diesem Grund soll mit Hilfe der Analyse des indischen Umweltzeichens gezeigt werden, daß weitere Lernschleifen bezüglich der Stärkung umweltpolitischer Kompetenz in Entwicklungsländern wie auch, auf zwar anderem Niveau aber mindestens ebenso wichtig, in Industrieländern notwendig sind, damit diese Politikinnovation global erfolgreich sein kann.

### ***5.1 Analyse der Rahmenbedingungen, Institutionen und Verfahren von Umweltzeichen***

Für die Analyse der Rahmenbedingungen, Institutionen und Verfahren der drei Umweltzeichenprogramme wurden verschiedene Informationsmaterialien ausgewertet, die von den jeweiligen verantwortlichen Institutionen für das nationale Umweltzeichenprogramm herausgegeben werden. Zusätzlich fließen in die Analyse die Erfahrungen der Verfasserin mit diesen drei Umweltzeichenprogrammen ein<sup>267</sup>. Da der Analyse der Elemente, die das jeweilige Umweltzeichenprogramm bestimmen, ein großer Stellenwert eingeräumt wird, wurde für alle drei Fallbeispiele ein Schema entwickelt, welches der systematischen Untersuchung der Rahmenbedingungen, Institutionen, Verfahren und Öffentlichkeitsarbeit des untersuchten Umweltzeichens dient. Das zugrunde gelegte Schema zur Charakterisierung von Umweltzeichenprogrammen beschäftigt sich mit folgenden Fragestellungen:

---

<sup>267</sup> Die Verfasserin der Arbeit war bis Ende 1996 im Umweltbundesamt im Fachgebiet Produktbewertung und Umweltzeichen beschäftigt und hat eigenverantwortlich Prüfaufträge der Jury-Umweltzeichen bearbeitet und kennt damit alle Schritte des deutschen Umweltzeichenprogramms aus der praktischen Erfahrung. Darüber hinaus war sie von 1995 bis 1996 die Verantwortliche der deutschen zuständigen Stelle für das europäische Umweltzeichen. Sie führte in Vertretung der Bundesrepublik Deutschland die Verhandlungen in Brüssel bei den Sitzungen zum europäischen Umweltzeichen. Das indische Umweltzeichenprogramm lernte die Verfasserin durch ihre Arbeiten im internationalen Kontext, insbesondere mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, näher kennen, in der sie zur Zeit tätig ist.

**ABBILDUNG 16: CHARAKTERISIERUNG VON UMWELTZEICHENPROGRAMMEN**  
 [EIGENE DARSTELLUNG]

<b>I. Nationale Rahmenbedingungen</b>
<p><i>Wie sehen die Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. die politischen Rahmenbedingungen</b> historische „Vorläufer“, Initiative, politische Leitbilder, politisches Mandat</li> <li><b>2. die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen</b> wirtschaftliche Verhältnisse im Land, Unternehmeninteressen, Kaufkraft der Bevölkerung</li> <li><b>3. die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen</b> gesellschaftliche Verhältnisse, Verbraucherinteressen, gesellschaftliche Forderungen</li> </ol>
<b>II. Institutionen</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Welche Gremien oder Institutionen sind am Umweltzeichenprogramm beteiligt ?</b> Name, Aufgabe, Zusammensetzung, Entscheidungsverfahren</li> <li><b>2. Welche Gremien oder Institutionen wurden speziell für die Aufgaben des Umweltzeichenprogramms eingerichtet und welche waren bereits vorhanden?</b></li> </ol>
<b>III. Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Wie werden die verschiedenen Produktgruppen für das Umweltzeichenprogramm ausgewählt ?</b> Machbarkeitsstudie, Vorschlag für Produktgruppen</li> <li><b>2. Welche Produktgruppen werden ausgesucht ?</b> Charakterisierung der Produktgruppen</li> <li><b>3. Wie werden die Umweltzeichenkriterien entwickelt?</b> Auswahl der Umweltzeichenstandards, Produktökobilanz; Identifizierung der wichtigsten Umweltauswirkungen, die es zu reduzieren gilt; Verwendung von qualitativen und quantitativen Indikatoren; Bestimmung der Umweltzeichenstandards und deren numerische Bewertung (Minimumsgrenze, Maximumsgrenze, Punkte- oder Skalensystem); Bestimmung der Testmethoden, -verfahren und Testinstitutionen</li> <li><b>4. Wie werden Interessensvertreter an den Entscheidungen zu den Umweltzeichenkriterien beteiligt?</b> Interessenvertreter und Art der Beteiligung an Entscheidungen, Einflußmöglichkeiten</li> <li><b>5. Wie werden die Umweltzeichenkriterien veröffentlicht?</b></li> <li><b>6. Wie wird festgelegt, wann eine Überarbeitung der Kriterien erfolgen soll?</b></li> </ol>
<b>IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Wie sehen die allgemeinen Zertifizierungsbedingungen aus ?</b></li> <li><b>2. Wie wird vom Antragsteller die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien nachgewiesen ?</b> Allgemeine Regeln, Überwachung und Kontrolle, Dokumentation, Herstellererklärungen</li> <li><b>3. Welchen Erfolg hat das Umweltzeichenprogramm vorzuweisen ?</b> Zahl der Produktgruppen, der gekennzeichneten Produkte, der Zeichennehmer, allgemeine Einschätzungen</li> </ol>
<b>V. Öffentlichkeitsarbeit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Wie sieht die speziell auf das Umweltzeichenprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit aus ?</b></li> </ol>
<b>VI. Bewertung</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Ist der gemessene Erfolg dem Aufwand des Umweltzeichenprogramms angemessen ?</b></li> <li><b>2. Welche Elemente des Umweltzeichensystems erscheinen vorteilhaft, welche sind nachteilig?</b></li> <li><b>3. Welche Orientierung wird von dem Umweltzeichenprogramm in der Zukunft verfolgt ?</b></li> </ol>

Der Vorteil des hier entworfenen Analyseschemas im Vergleich zu dem Phasenmodell der Policy-Analyse, was erst im nächsten Abschnitt dieses Teils angewendet wird, ist die stärkere Betonung auf der inhaltlichen Analyse und Charakterisierung eines Politikinstrument<sup>268</sup>. Dies

<sup>268</sup> Dabei werden die wesentlichen Fragen zu policy, politics und polity (vgl. v. Prittwitz (1990), S. 50) im Rahmen der Charakterisierung der Umweltzeichen beantwortet.

ist im Rahmen dieser Arbeit so gewollt, weil die Innovationspotentiale, die dieses Instrument bietet, nur durch eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Elementen sichtbar werden.

Nach der Einzelbesprechung der drei Fallbeispiele werden das deutsche, europäische und indische Umweltzeichen bezüglich der untersuchten Charakteristika verglichen. Weiterhin wird die Analyse der Fallbeispiele durch einen Vergleich mit dem Entwurf der ISO-Norm 14024<sup>269</sup> ergänzt. Dieser Vergleich wird anhand der vorgegebenen Struktur des entwickelten Schemas durchgeführt. Dadurch ergeben sich zusätzliche Informationen, die die Elemente von Umweltzeichenprogrammen charakterisieren können und die bei der Einführung von Umweltzeichen wichtig sind.

Um die Innovationspotentiale von Umweltzeichenprogrammen verständlicher und strukturierter erfassen zu können, wurde als Zusammenfassung der Analyse ein Katalog wichtiger Fragen erarbeitet, welcher auch als Handlungsempfehlung bei der Neueinführung und Etablierung von Umweltzeichenprogrammen verwendet werden kann. Damit erhalten Entscheidungsträger in Ländern, die Umweltzeichenprogramme einführen möchten, eine umfassende Information über bereits standardisierte Vorgaben (ISO-Normentwurf) und andere wichtige Elemente (Analyse der Fallbeispiele) zur Einführung von Umweltzeichen. Aber auch umweltpolitische Akteure aus Ländern, die bereits eigene Umweltzeichenprogramme etabliert haben, können die eigenen Programme mit den Ergebnissen dieser Analyse vergleichen. Durch die Analyse der Elemente haben sie die Möglichkeit, für ihr eigenes System Innovationspotentiale abzuleiten.

### 5.1.1 Das deutsche Umweltzeichen „Blauer Engel“



Das deutsche Umweltzeichen ist das älteste nationale Umweltzeichen. Es setzt sich aus dem Umweltemblem der Vereinten Nationen in der Form eines blauen Ringes mit Lorbeerkrans und einer blauen Figur mit ausgebreiteten Armen im Zentrum, die als blauer Engel bezeichnet wird, zusammen.

---

<sup>269</sup> Vgl. ISO (1997), S. 1-11.

Das Umweltzeichen trägt eine Umschrift, bestehend aus den stets vorhandenem Wort „Umweltzeichen“ im oberen Teil und der Ergänzung, die von Produktgruppe zu Produktgruppe variiert und den Hauptgrund zur Vergabe des Umweltzeichens erklärend beschreibt (z.B. weil schadstoffarm, weil lärmarm). Zusätzlich ist unter dem runden Zeichen der Hinweis auf die Jury Umweltzeichen angebracht, die über die Kriterien der Vergabe für die verschiedenen Produktgruppen entscheidet<sup>270</sup>.

Die folgende Charakterisierung des deutschen Umweltzeichens erfolgt nach dem zuvor vorgestellten Schema.

## I. Nationale Rahmenbedingungen

### *1. Wie sehen die politischen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?*

Die Mitte der 70er Jahre war geprägt durch eine sich ausweitende Sensibilisierung der Bevölkerung im Bereich Umweltschutz in Deutschland. Daraus resultierte auch eine Intensivierung der deutschen Umweltpolitik<sup>271</sup>, die dazu führte, neue Wege im Umweltbereich zu suchen. Bereits im ersten Umweltprogramm des Bundes wurden 1971 Optionen für die Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte dargelegt. Nach einem Beschluß der Umweltministerkonferenz wurde 1976 eine Arbeitsgruppe zur Einführung eines Umweltzeichens gegründet<sup>272</sup>. Diese Arbeitsgruppe beschäftigte sich insbesondere mit zwei ausgewählten Produktgruppen, Papier und Mehrwegflaschen. Nachdem diese Arbeitsgruppe anfänglich die ganzheitliche Betrachtung des Produktes in den Vordergrund stellte, hat sie sich dann auf den pragmatischeren Ansatz verständigt, der heute dem deutschen Umweltzeichen zugrunde liegt. Auf der Umweltministerkonferenz 1977 wurde die Einführung des deutschen Umweltzeichens<sup>273</sup> endgültig beschlossen. 1978 tagte die Jury-Umweltzeichen zum ersten Mal und beschloß für die ersten Produktgruppen die Kriterien. Im Herbst 1978 wurden die ersten Produkte mit dem Umweltzeichen ausgezeichnet. Es handelte sich hierbei um runderneuerte

---

<sup>270</sup> Vgl. UBA (1996d), S. 1. Auf eine rechtliche Analyse des Umweltzeichens wird in dieser Arbeit verzichtet. Sie war aber bereits Gegenstand einer Untersuchung, die der Vollständigkeit halber hier erwähnt sein soll: vgl. Janiszewski (1994).

<sup>271</sup> Diese Entwicklungstendenzen wurden bereits in *Kapitel 2.3.1* beschrieben: vgl. Jänicke (1993b), S. 4.

<sup>272</sup> Diese Arbeitsgruppe wurde u.a. aus Vertretern von Institutionen zusammengesetzt, die beim aktuell gültigen Umweltzeichenprogramm wichtige Aufgaben übernommen haben. Der RAL war durch Herr Schirmer vertreten und das UBA durch Herrn Hassemer. Alle wesentlichen, heute noch relevanten institutionellen Strukturen und Verfahrensabläufe wurden von dieser ersten Arbeitsgruppe erarbeitet.

<sup>273</sup> Der Beschluß wurde auch für das Logo in der heute vorliegenden Form getroffen. Das „Engel“-Symbol war bereits als Umweltsymbol durch Aktionen wie „Umwelt-mitmachen“ in Deutschland eingeführt und sollte nun auch als Umweltzeichensymbol gelten.

Reifen und Mehrwegflaschen<sup>274</sup>. Die deutsche Vorreiterrolle im produktbezogenen Umweltschutz wird durch den Umstand verdeutlicht, daß alle anderen nationalen Umweltzeichen erst Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre eingeführt wurden<sup>275</sup>, einem Zeitpunkt, zu dem inzwischen auch in diesen Ländern deutlich geworden ist, daß der produktbezogene Umweltschutz wichtig ist. Das Produkt selbst als Ursache für Umweltverschmutzungen zu sehen und so eine Auszeichnung von umweltverträglichen Produkten zu unterstützen, löste allmählich auch in anderen Ländern die nachsorgenden Konzepte des Umweltschutzes ab.

Die detaillierten politischen Rahmenbedingungen wurden bereits eingehend in *Kapitel 2.3.1* behandelt, und sollen hier nicht wiederholt werden. An dieser Stelle soll nur ergänzend angemerkt werden, daß sich mit der Einführung des europäischen Umweltzeichens in den 90er Jahren für das deutsche Umweltzeichen neue Optionen für die Zukunft ergeben haben. Da das deutsche Umweltzeichen auf Verbraucherseite bereits eine hohe Bedeutung erlangt hat, wird auf politischer Ebene eine Koexistenz des deutschen und europäischen Umweltzeichens für Deutschland befürwortet<sup>276</sup>. Allerdings ist es denkbar, daß in Zukunft in einem vereinten Europa die Forderungen nach einem einheitlichen europäischen Umweltzeichen, welches das deutsche Umweltzeichen nach und nach ablösen könnte, verstärkt geäußert werden. Da die Weiterentwicklung beim europäischen Umweltzeichen zur Zeit noch offen ist<sup>277</sup>, bleibt diese Frage insgesamt offen.

## **2. Wie sehen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?**

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einführung des Umweltzeichenprogramms waren bedingt günstig und verbesserten sich zunehmend. Dies lag vor allem daran, daß der sogenannte „Ölpreis-Schock“ gerade erst überwunden wurde. Diese drastische Verteuerung des Öls auf Beschluß der OPEC (*Organisation of Petrol Exporting Countries*) mit den bekannten Auswirkungen, z.B. autofreier Sonntag in Deutschland, hatte nicht nur eine

---

<sup>274</sup> Vgl. UBA (1978).

<sup>275</sup> Eine Zusammenstellung der bestehenden Umweltzeichensysteme mit dem Datum der Einführung gibt es vom International Trade Centre in Genf: vgl. ITC (1995). Darüber hinaus ist das Sekretariat der GEN-Initiative zur Zeit damit beschäftigt, die Informationen zu den einzelnen Umweltzeichenprogrammen über das Internet abrufbar darzustellen. Vgl. <http://www.interchg.ubc.ca/ecolabel/gen.html>. Zusätzlich hat sich in Canada ein Institut mit der Sammlung von Informationen zu den einzelnen Umweltzeichen beschäftigt und wird nun als Zentrum für Umweltkennzeichnung (*The Centre for Environmental Labelling, CEL*) bezeichnet. Dieses Zentrum bietet ebenfalls Informationen über die verschiedenen Umweltzeichensysteme über Internet an und stellt den Internet-Anwendern eine Literatur- und Materialienliste zu diesem Thema zur Verfügung: vgl. <http://www.interchg.ubc.ca/ecolabel/centre.html>.

<sup>276</sup> Vgl. UBA (1996b), S. 6.

<sup>277</sup> Das europäische Umweltzeichen befindet sich in einer Phase der Überarbeitung der grundlegenden Verordnung mit weitreichenden Veränderungen der Verfahrensabläufe: vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/ecolabel/ecolabel.html>.

weltweite Rezession ausgelöst, sie hatte auch zum ersten Mal die Bevölkerung sensibilisiert, daß natürliche Ressourcen nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen. Dadurch entstand ein vermehrter Druck auf die Regierungen und die Wirtschaft, dieses Verständnis auch politisch bzw. unternehmenspolitisch auszudrücken. Die wirtschaftliche Situation hat sich dabei nach Ende der Rezession immer weiter verbessert, so daß der Aufschwung die Etablierung von umweltpolitischen Instrumenten wie dem Umweltzeichen begünstigen konnte.

Nach Ende des wirtschaftlichen Aufschwungs nach der Grenzöffnung hat sich in den 90er Jahren gezeigt, daß eine Veränderung der wirtschaftlichen Grundlagen, hier eine neuerliche Rezession mit Massenentlassungen, dazu führt, daß sich die Prioritäten und Wertvorstellungen der Bevölkerung verschieben. Dem Umweltschutz wird bei zunehmenden sozialen Problemen nur noch eine nachrangige Bedeutung eingeräumt. Trotzdem profitieren die Aktivitäten im Umweltbereich von der weitreichenden Sensibilisierung, die in früheren Jahren stattgefunden hat. Deshalb werden gute Umwelteigenschaften weiter von den Verbrauchern nachgefragt.

**3. *Wie sehen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?***

Das gesellschaftliche Interesse für den Umweltschutz begann in Deutschland ab Ende der 70er Jahre langsam zu wachsen. Wie bereits erwähnt, lag dies an der Sensibilisierung der Bevölkerung in Bezug auf die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen. Desweiteren wurde in diesem Zusammenhang klar, daß neben der Begrenztheit der Rohstoffe auch die Abhängigkeit von manchen Rohstoffen sehr groß geworden ist und somit das ganze Gesellschaftssystem verwundbar macht. Dies führte in der Gesamtheit zu einem Aufbau von Interessenverbänden und damit zu einer starken Lobby, die sich des Themas annahm. Weitere Einzelheiten zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wurden im *Kapitel 2.3.1* behandelt. Es zeigt sich, daß das Umweltzeicheninstrument in Deutschland durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und das Engagement gesellschaftlicher Interessenverbände, wie Umwelt- und Verbraucherorganisationen, eine Unterstützung erfahren hat.

## II. Institutionen

### 1. Welche Gremien oder Institutionen sind am Umweltzeichenprogramm beteiligt ?

Die einzelnen Gremien und Institutionen<sup>278</sup>, die am Umweltzeichenprogramm beteiligt sind werden mit ihren Aufgaben an dieser Stelle kurz vorgestellt. Ihre Funktion im System läßt sich erst verstehen, nachdem die Verfahren über die Entwicklung von Umweltzeichenkriterien und die Vergabe von Umweltzeichen vorgestellt wurden, was in den anschließenden Kapiteln erfolgt.

#### **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [BMU]: Initiativorgan**

Das BMU übernimmt beim deutschen Umweltzeichen die Trägerschaft (Zeicheninhaber ist der amtierende Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). In dem Referat G I 6 des BMU sind die Aufgaben, die sich im Zusammenhang mit dem deutschen Umweltzeichen ergeben angesiedelt. Zu den Aufgaben des BMU gehören:

- Berufung der Mitglieder der Jury Umweltzeichen
- Teilnahme an Sitzungen der Jury Umweltzeichen
- Unterstützung des Umweltbundesamtes bei der Durchführung der Aufgaben, die im Rahmen des Umweltzeichenprogramms anfallen.

#### **Umweltbundesamt [UBA]: Wissenschafts- und Durchführungsorgan**

Die Hauptaufgabe des Umweltbundesamtes, der unabhängigen deutschen Umweltbehörde, besteht in dem fachlichen Erarbeiten der Kriterienkataloge für das deutsche Umweltzeichen. Im UBA beschäftigt sich das Fachgebiet III 1.3 mit dieser Aufgabe. Bei der Entwicklung der Kriterien werden je nach Produktgruppe Experten aus anderen Fachgebieten herangezogen. Im Einzelnen übernimmt das UBA folgende Aufgaben:

- Entgegennahme von Vorschlägen für neue Umweltzeichengruppen
- Prüfung der Neuvorschläge und Vorbereitung einer Entscheidungsgrundlage für die Jury Umweltzeichen
- Durchführung des Prüfauftrags und Vorbereitung einer Entscheidungsgrundlage über die Kriterien für eine Produktgruppe nach Auftragserteilung durch die Jury Umweltzeichen (Diese Arbeit umfaßt, die methodische Festlegung zum Erarbeiten der Umweltzeichenkriterien, die Kontaktaufnahme zu Interessenvertretern und die anschließende Diskussion über die Festlegung der Grenzwerte).

---

<sup>278</sup> Die einzelnen Institutionen mit ihren Aufgaben sind in zwei wesentlichen UBA-Publikationen beschrieben: vgl. UBA (1996a); UBA (1996d).

**Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V. (ehemals Reichsausschuß für Lieferbedingungen) [RAL]: Verwaltungsorgan**

Als privates Unternehmen übernimmt der RAL vorzugsweise die Aufgaben, die sich mit der Vertragsabwicklung für die Zeichennutzung beschäftigen. Diese einzelnen Aufgaben lauten wie folgt:

- Organisation von Expertenanhörungen
- Durchführung und Vorsitz der Expertenanhörungen
- Entgegennahme der Einzelanträge der Hersteller zum Erwerb des Umweltzeichens
- Prüfung, ob Anforderungen eingehalten werden und Nachweise vollständig erbracht worden
- Einholen von Stellungnahmen vom Umweltbundesamt und dem Bundesland, in dem der Hersteller seine Produktionsstätte hat
- Abschluß der Zeichennutzungsverträge mit dem Hersteller.

**Jury Umweltzeichen [ Jury-UZ]**

Entscheidungsorgan. Die Jury-UZ bestimmt die Produktgruppen, für die ein Erwerb des Umweltzeichens möglich sein soll und entscheidet, ob die für eine Produktgruppe erarbeiteten Vergabegrundlagen in Kraft treten. Die Jury Umweltzeichen setzt sich aus Persönlichkeiten der verschiedensten Bereiche des gesellschaftlichen Lebens wie Industrie, Gewerkschaft, Kirche, Verbraucher- und Umweltorganisationen zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören:

- Auswahl von Produktgruppen, die das Umweltzeichen erhalten sollen
- Entscheidung über die Umweltzeichenkriterien, d.h. über die in den Vergabegrundlagen festzulegenden Anforderungen sowie die zu erbringenden Nachweise
- Entscheidung über einen Prüfauftrag an das Umweltbundesamt für die Entwicklung von Kriterien für speziell ausgewählte Produktgruppen.

**Expertenanhörung**

Wissenschaftsorgan (beratend). Die Expertenanhörung ist das Gremium, indem die Fachexperten verschiedener Interessenverbände die Umweltzeichenkriterien diskutieren und auf ihre Praktikabilität untersuchen. Folgende Aufgaben werden von der Expertenanhörung wahrgenommen:

- Diskussion über die vom Umweltbundesamt vorgelegten Vorschläge über Umweltzeichenkriterien und Nachweise
- Einbringung von zusätzlichem externen Sachverstand und Expertenwissens über die Machbarkeit, Formulierung und Nachprüfbarkeit der ausgewählten Kriterien.

*2. Welche Gremien oder Institutionen wurden speziell für die Aufgaben des Umweltzeichenprogramms eingerichtet und welche waren bereits vorhanden?*

**BMU:** bereits vorhanden

**UBA:** bereits vorhanden, Einrichtung eines Fachgebiets, welches schwerpunktmäßig mit dem Erarbeiten und der Abstimmung der Umweltzeichenkriterien beauftragt ist

**RAL:** bereits vorhanden, Einrichtung eines neuen Geschäftsbereichs

**Jury-UZ:** neues Gremium mit fest durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit berufenen Mitgliedern mit je einem Vertreter eines Umweltverbandes, einer Verbraucherzentrale, des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, dem Bundesverband der Deutschen Industrie, der Evangelischen Kirche, der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen, dem DGB-Bundesvorstand, dem Deutschen Städtetag und dem Hauptverband des Deutschen Einzelhandels. In der Jury Umweltzeichen sind außerdem die Bundesländer durch den Vorsitzenden der Umweltministerkonferenz und deren Vorsitzenden des Vorjahres vertreten<sup>279</sup>.

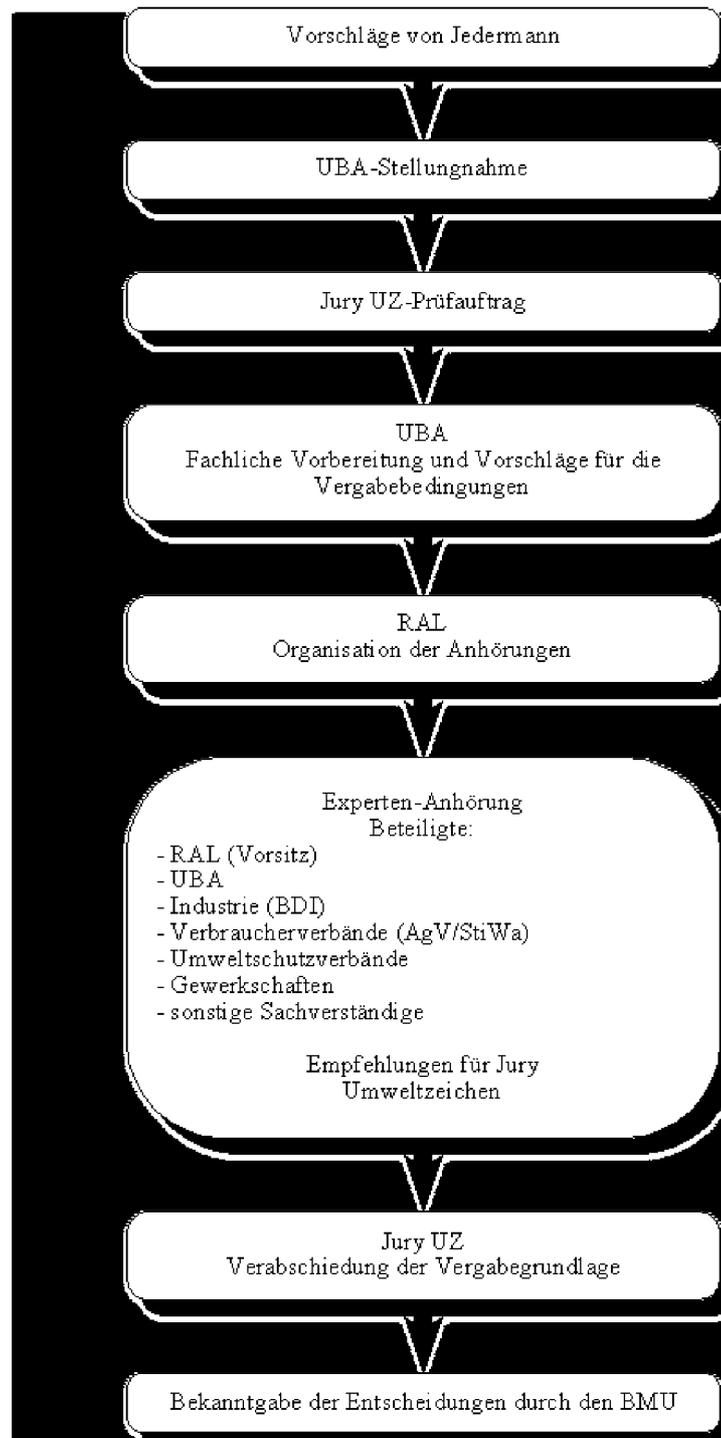
**Expertenanhörung:** neues Gremium, je nach Produktgruppe mit verschiedenen Experten besetzt. Die Expertenanhörung setzt sich aus ständig wechselnden Vertretern zusammen.

---

<sup>279</sup> Eine aktualisierte Liste der einzelnen Vertreter in der Jury Umweltzeichen ist mit Namen im Internet abrufbar: <http://www.blauer-engel.de>.

### III. Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien

ABBILDUNG 17: VERFAHREN ZUR ENTWICKLUNG VON UMWELTZEICHENKRITERIEN  
„BLAUER ENGEL“ [DARSTELLUNG MODIFIZIERT<sup>280</sup>]



<sup>280</sup> Vgl. <http://www.blauer-engel.de>.

### *1. Wie werden die verschiedenen Produktgruppen für das Umweltzeichenprogramm ausgewählt ?*

Die verschiedenen Produktgruppen werden durch die dem Umweltbundesamt zugeleiteten Vorschläge identifiziert. Die meisten Vorschläge kommen dabei direkt von Unternehmen, die der Überzeugung sind, daß sich eines ihrer Produkte durch besondere Umwelteigenschaften auszeichnet. Das Umweltbundesamt sichtet die Neuvorschläge und unterzieht sie einer gründlichen Prüfung auf Eignung, Plausibilität und Richtigkeit der Angaben, insbesondere zu den behaupteten Umwelteigenschaften. Das Umweltbundesamt legt das Ergebnis dieser Prüfung der Jury Umweltzeichen vor. Die Jury Umweltzeichen trifft sodann aus den vorgelegten Neuvorschlägen die Auswahl der näher zu verfolgenden Vorschläge und erteilt hierzu dem Umweltbundesamt Prüfaufträge<sup>281</sup>.

### *2. Welche Produktgruppen werden ausgesucht ?*

Vom deutschen Umweltzeichenprogramm werden Produkte gekennzeichnet, die zu den traditionellen Verbrauchsgütern (z.B. Papier, Waschmittel etc.), zu neuen Produkten unserer Informationsgesellschaft (z.B. Videokassetten, Computer, Kopierer) und zu Produkten von Spezialgebieten (z.B. Lacke, Kettensägen) gehören. Im Einzelnen sind dies:

Runderneuerte Reifen, Mehrwegflaschen, Haarsprays, Deosprays und Rasierseifenschäume, Hygiene-Krepp aus Altpapier, emissionsarme Ölzerstäubungsbrenner, schadstoffarme Lacke, Pulverlacke, salzfreies abstumpfendes Streugut, Recyclingpapier (Umweltschutzpapier), Zink-Luft-Batterien, Pflanzentöpfe und andere Formteile aus Altstoffen, lärmarme Altglascontainer für den lärmempfindlichen Bereich, abwasserarme Autowaschanlagen, umweltfreundliche mechanische Rohrreiniger, Mehrweg-Steigen für Lebensmittel, Mehrweg-Transportverpackungen, Produkte aus Recyclingkunststoffen, Produkte aus Altgummi, wassersparende Spülkästen, elektronisch gesteuerte Duscharmaturen, insektizidfreie Schädlingsbekämpfungsmittel für Innenräume, Tapeten und Rauhfaser überwiegend aus Papier-Recycling, Papiertapeten mit anderen Werkstoffen, Baustoffe überwiegend aus Papier-Recycling, halogenfreie Kühl- und Isolierflüssigkeiten für elektrische Betriebsmittel, formaldehydarme Produkte aus Holz/Holzwerkstoffen (für Innenräume Emissionsarme Gas-Spezialheizkessel, emissionsarme Kombiwasserheizer und Umlauferhitzer, emissionsarme Brenner-Kessel-Kombinationen (units) mit Gasbrenner (Gebläse), lärm- und schadstoffarme Mofas, wassersparende Durchflußbegrenzer, wassersparende Druckspüler, Bodenverbesserungsmittel und Bodenhilfsstoffe aus Kompost, emissionsarme und energiesparende Ölbrenner-Kessel-Einheiten (units), solarbetriebene Produkte und mechanische Uhren, biologisch schnell abbaubare Kettenschmiermittel für Motorsägen, Baustoffe überwiegend aus Altglas, quecksilber- und cadmiumfreie Lithium-Batterien, Umweltfahrkarte, hochwärmedämmendes Mehrscheiben-Isolierglas, lärmarme Baumaschinen (Motorkompressoren, Kraftstromerzeuger, Radlader, Baggerlader, Transportbetonmischer, lärmarme Komposthäcksler, mehrfach verwendbare wiederbefüllbare Farbbandkassetten und Toner-Kartuschen, Fotoleitertrommeln für Drucker, Recyclingkarton, thermische Verfahren (Heißluftverfahren) zur Bekämpfung holzerstörender Insekten, lärmarme und

---

<sup>281</sup> Vgl. UBA (1996d).

rußarme Kommunalfahrzeuge, Nutzfahrzeuge und Omnibusse mit Dieselantrieb, lärmarme und schadstoffarme Kommunalfahrzeuge, Nutzfahrzeuge und Omnibusse mit Gasantrieb, Baustoffe aus Recyclinggips, emissionsarme und energiesparende Gas-Brennwertkessel, emissionsarme und abfallmindernde Kopiergeräte, biologisch schnell abbaubare Schmierstoffe und Schalöle, ungebleichte Koch- und Heißfilterpapiere, schadstoffarme Feuerlöscher, bleifreie Plomben, cadmiumfreie Hartlote, abfallarme und ressourcenschonende Textmarker, Waschmittel im Baukastensystem, Gasraumheizer und Gasheizeinsätze, Zeitungsdruckpapier überwiegend aus Altpapier und chlorfrei gebleicht, Sonnenkollektoren, schadstoffarme Nagellacke, FCKW-freie und energiesparende Kühl- und Gefriergeräte, emissionsarme Holzwerkstoffplatten, abfallmindernde und weniger gewässerbelastende Stoffhandtuchrollen, umweltgerecht konstruierte Arbeitsplatzcomputer, biologisch schnell abbaubare Hydraulikflüssigkeiten, emissionsarme Gasbrenner mit Gebläse, elektronische Vorschaltgeräte für Leuchtstofflampen, Wechselkopfbürsten, lärmgeminderte und abgasarme Kettensägen, Kläranlagenverträgliche Sanitärzusätze, Drucker, Videokassetten, energiesparende Warmlufthändetrockner, quecksilberfreie medizinische Thermometer<sup>282</sup>

### 3. *Wie werden die Umweltzeichenkriterien entwickelt?*

Die Entwicklung der Umweltzeichenkriterien stellt das Herz eines jeden Umweltzeichenprogramms dar. Beim deutschen Umweltzeichen wird die Entwicklung der Umweltzeichenkriterien nach dem pragmatischen Ansatz<sup>283</sup> durchgeführt. Dabei werden bei der Betrachtung des Lebenszyklus‘ Schwerpunktbereiche der Schadstoffemission definiert, für die anschließend Kriterien erarbeitet werden. Bei der Ausarbeitung der Kriterien wird darauf geachtet, daß sich die Festlegung der Standards auf die Produkte bezieht, also im wesentlichen umweltrelevante Produktstandards entwickelt werden. Allerdings konnte auch das deutsche Umweltzeichen nicht vor einer weiteren Einbeziehung des Produktionsprozesses halt machen. Deshalb enthalten manche Kriterienkataloge, wenn wesentliche Umweltauswirkungen während der Produktion zu beobachten sind, auch herstellungsbezogene Produktionsstandards<sup>284</sup>.

Darüber hinaus werden beim deutschen Umweltzeichen Kriterien an die Gebrauchstauglichkeit und Sicherheit des Produktes gestellt. Diese werden innerhalb des Entscheidungsprozesses für Umweltkriterien ebenfalls festgelegt.

Die „Grundsätze“<sup>285</sup> für die Vergabe von Umweltzeichen verlangen eine ganzheitliche Betrachtung der Produkte. Dies erfordert grundsätzlich eine Berücksichtigung aller Gesichtspunkte des Umweltschutzes. Dabei sind zwei Ebenen der Betrachtung zu unterscheiden:

---

<sup>282</sup> Vgl. RAL (1996), S. 7-196.

<sup>283</sup> Der pragmatische Ansatz wurde in *Kapitel 2.1.1.3* definiert. Beim pragmatischen Ansatz werden im wesentlichen Produktstandards festgelegt.

<sup>284</sup> Zu den Vergabegrundlagen für Recyclingpapier: vgl. RAL (1996).

<sup>285</sup> Vgl. UBA (1996d).

- zum einen die verschiedenen „Lebensphasen“ im Verlauf des Produktzyklus‘ (d.h. von der Herstellung über den Ge- und Verbrauch bis hin zur Entsorgung),
- zum anderen die von dem Produkt in der jeweiligen Phase ausgehenden Umweltbelastungen für die verschiedenen Umweltbereiche (z.B. Gefahrstoffe, Emissionen, Abfallaspekte)

Das Umweltzeichen kann nur an solche Produkte vergeben werden, die sich im Vergleich zu anderen, dem gleichen Gebrauchszweck dienenden Produkten, durch ihre besondere Umweltfreundlichkeit auszeichnen<sup>286</sup>.

Sobald das Umweltbundesamt von der Jury Umweltzeichen einen Prüfauftrag hat, beginnt es mit dem Erarbeiten der Kriterien. Die Dauer und Art dieser Tätigkeit hängt von vielen Faktoren ab, u.a. von der Vollständigkeit und Richtigkeit der mit dem Neuvorschlag gemachten Angaben, der verfügbaren Information über die umweltbezogenen Produkteigenschaften des betreffenden Produktes sowie der Konkurrenzprodukte, dem Bereitstehen bzw. der Entwicklung geeigneter Prüf- und Meßverfahren zum verlässlichen Nachweis der Einhaltung der Anforderungen sowie der Aufwendigkeit der notwendigen Recherchen. Bei der Auswahl der Kriterien versuchen die Experten gleichzeitig sicherzustellen, daß es Möglichkeiten gibt, diese Kriterien zu überprüfen. Auf diese Anforderung an die Kriterien wird beim deutschen Umweltzeichen viel Wert gelegt, da die Prüfnachweise rechtlich eindeutig geregelt sein müssen.

Der Entwurf der Kriterien wird in der Expertenanhörung vorgestellt. Sie dient der Diskussion aller im Zusammenhang mit der möglichen Kennzeichnung der betreffenden Produktgruppe stehenden Sachfragen auf der Grundlage der vom Umweltbundesamt vorgelegten Vorschläge für eine Vergabegrundlage. Hierzu sollen die wichtigsten interessierten und betroffenen Kreise sowie unabhängige Experten gehört werden. Die Expertenanhörungen werden vom RAL organisiert und geleitet. Sie sind nicht öffentlich, um eine offene und unbeeinflusste Atmosphäre zur Erörterung der Fachfragen zu ermöglichen. Die Ergebnisse der Expertenanhörungen werden vom RAL protokolliert. Das Protokoll jeder Sitzung leitet der RAL über das Umweltbundesamt der Jury Umweltzeichen zu. Die Protokolle der Expertenanhörungen dienen der Jury Umweltzeichen als Grundlage für ihre Entscheidungsfindung.

#### **4. *Wie werden Interessenvertreter an den Entscheidungen zu den Umweltzeichenkriterien beteiligt?***

Bei dem deutschen Umweltzeichenprogramm können Vorschläge für das Erarbeiten der Umweltzeichenkriterien von jedem eingebracht werden. Das bedeutet, daß alle Interessenvertreter die Gelegenheit haben, diese Initiative zu ergreifen. Da die Jury Umweltzeichen entscheidet, ob die Kriterien für eine spezielle Produktgruppe erarbeitet werden, können die Interessenvertreter ihre Position z.B. über die Vertreter der Jury Umweltzeichen einbringen.

---

<sup>286</sup> Diese Definition für das Umweltzeichen wurde, wie in *Kapitel 2.1.1.1* beschrieben, für die vorliegende Arbeit verwendet.

Dieses Verfahren gilt zunächst nur, um eine Entscheidung herbeizuführen, ob Kriterien für diese Produktgruppe erarbeitet werden sollen.

Während der Ausarbeitung der Kriterien stellen die Experten des Umweltbundesamtes sicher, daß viele verschiedene Interessenvertreter konsultiert werden, damit deren breites Erfahrungsspektrum in die Vergabegrundlage für Umweltzeichen einfließen kann. Das Umweltbundesamt holt sich Rat sowohl bei den Unternehmen selbst, als auch bei Umwelt- und Verbraucherverbänden, sowie Forschungs- und Prüfinstitutionen. Dieser Einfluß der verschiedenen Interessenvertreter wird durch die Expertenanhörung noch erhöht. Die Expertenanhörungen dienen somit der Einbringung der unterschiedlichen Interessen und des Sachverständes fachkundiger Experten.

Dabei zeigt sich, daß in der Expertenanhörung die Einflußmöglichkeiten der verschiedenen Vertreter sehr wichtig sind, um einen konsensfähigen Kriterienkatalog zu verabschieden. Allerdings wird in der Expertenanhörung nicht endgültig über den Kriterienkatalog entschieden, weil diese Entscheidung bei der Jury Umweltzeichen liegt. Sollten sich die Vertreter in Einzelfragen nicht einigen können, werden der Jury Umweltzeichen alternative Vorschläge aus der Expertenanhörung vorgelegt.

##### *5. Wie werden die Umweltzeichenkriterien veröffentlicht?*

Die Umweltzeichenkriterien treten nach der Entscheidung der Jury Umweltzeichen in Kraft. Über die Entscheidungen der Jury Umweltzeichen gibt es eine vom Bundesministerium für Umwelt herausgegebene Pressemitteilung. Die Kriterienkataloge sind über das Umweltbundesamt oder den RAL zu beziehen. Sie lassen sich auch über das Internet<sup>287</sup> abrufen. Eine Zusammenfassung der Kriterienkataloge befindet sich im jährlich neu aufgelegten Buch: Zeichenanwender und Produkte<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> <http://www.blauer-engel.de>

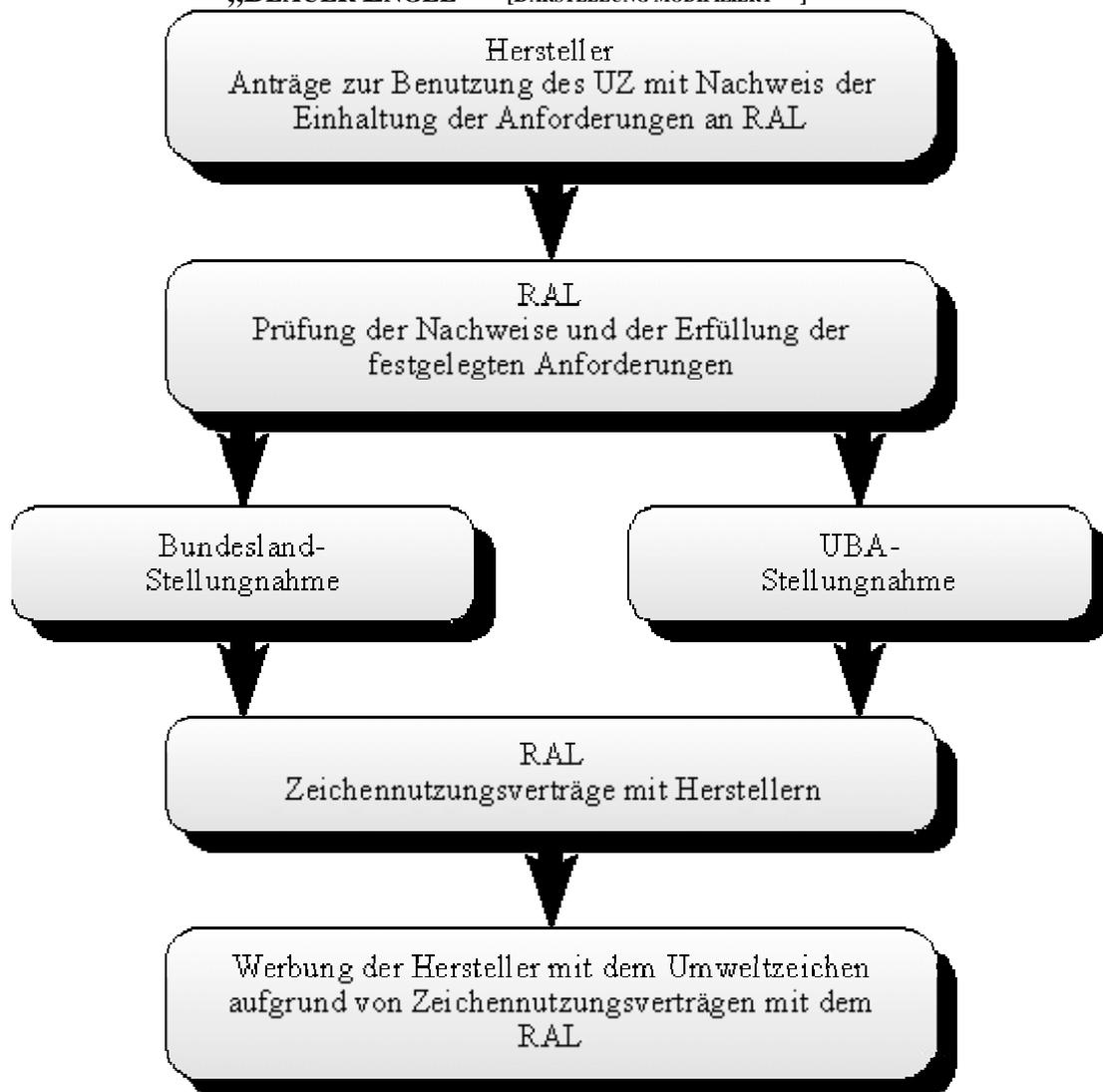
<sup>288</sup> Vgl. RAL (1996).

#### 6. Wie wird festgelegt, wann eine Überarbeitung der Kriterien erfolgen soll?

Alle Vergabegrundlagen haben eine grundsätzlich auf drei Jahre begrenzte Laufzeit. Für Produktgruppen, für die mit einer rascheren Weiterentwicklung des Standes der Technik zu rechnen ist, kann die Jury Umweltzeichen auch kürzere Laufzeiten festlegen. Die Jury Umweltzeichen hat jeweils vor Ablauf dieses Zeitraums die bestehenden Kriterien zu überprüfen und zu entscheiden, ob eine Vergabegrundlage ausläuft oder mit Veränderungen oder ohne Veränderungen verlängert werden soll. Auf diese Weise kann eine Veränderung des Standes der Technik ebenso berücksichtigt werden wie aktuelle Marktentwicklungen und die Entwicklung neuer Produktalternativen. Dadurch ist für die notwendige Dynamik und eine regelmäßige Aktualisierung der Kriterien gesorgt.

### IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen

**ABBILDUNG 18: VERFAHREN ZUR VERGABE VON UMWELTZEICHEN „BLAUER ENGEL“** [DARSTELLUNG MODIFIZIERT<sup>289</sup>]



<sup>289</sup> Vgl. <http://www.blauer-engel.de>.

### **1. *Wie sehen die allgemeinen Zertifizierungsbedingungen aus ?***

Sobald eine Vergabegrundlage für ein Umweltzeichen verabschiedet ist, kann ein Antrag auf Abschluß eines Zeichennutzungsvertrages gestellt werden. Dieser ist zu richten an den RAL. Auf Antrag eines Unternehmens wird der Zertifizierungsprozeß durch den RAL begonnen. Der Antragsteller muß dabei nach den Richtlinien des Kriterienkatalogs nachweisen, daß sein Produkt die Umweltzeichenkriterien erfüllt. Alle erforderlichen Angaben werden vom Umweltbundesamt überprüft. Fällt das Prüfvotum positiv aus, erklärt das Umweltbundesamt, daß es mit der Umweltzeichenvergabe einverstanden ist. Der RAL schließt den Vertrag mit dem Antragsteller und berechnet ihm die Kosten, die abhängig vom Umsatz des Produktes sind. Mit dem Vertrag erhält der Antragsteller das Recht, auf dem von ihm im Antrag beschriebenen Produkt das Umweltzeichen anzubringen und dieses Zeichen zu Werbezwecken zu nutzen<sup>290</sup>.

### **2. *Welchen Erfolg hat das Umweltzeichenprogramm vorzuweisen ?***

Die Zahl der ausgezeichneten Produkte beläuft sich beim deutschen Umweltzeichen auf nahezu 4000. Unter den etwa 1000 Zeichennehmern befinden sich ca. 16% ausländische Hersteller<sup>291</sup>.

Manche Produktgruppen wurden besonders gut von der Industrie angenommen: so kommen 51 % der mit Umweltzeichen versehenen Produkte aus den Produktgruppen schadstoffarme Lacke, graphisches Recyclingpapier und Recyclingkarton. Dem deutschen Umweltzeichen konnten Umfragen einen hohen Bekanntheitsgrad bestätigen: rund 90 % der Bürger der alten und 70 % der Bürger der neuen Bundesländer kennen den „Blauen Engel“<sup>292</sup>.

### **3. *Wie wird vom Antragstellung die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien nachgewiesen ?***

Die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien und die zu erbringenden Nachweise sind in den Umweltzeichenkriterienkatalogen geregelt. Eine kontinuierliche Überwachung der Umwelteigenschaften erfolgt nicht.

Allerdings verpflichtet sich der Antragsteller dafür zu sorgen, daß alle Produkte, die mit dem Umweltzeichen versehen werden, dieselben Umwelteigenschaften besitzen und diese dem Zeitpunkt der Antragstellung und damit den nachgewiesenen Kriterien entsprechen. Der Antragsteller verpflichtet sich, jegliche Änderungen in der Produktion dem RAL zu melden und nötigenfalls erneut Nachweise über die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien zu erbringen.

---

<sup>290</sup> Vgl. RAL (1996).

<sup>291</sup> Vgl. UBA (1996a).

<sup>292</sup> Vgl. IPOS (1993).

Die wettbewerbsrechtlichen Regelungen zum deutschen Umweltzeichen werden von bestehenden Gesetzen abgedeckt<sup>293</sup>.

## V. Öffentlichkeitsarbeit

### *1. Wie sieht die speziell auf das Umweltzeichenprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit aus ?*

Die spezifisch auf das Umweltzeichenprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit erfolgt über das BMU oder UBA. Es gibt Pressemitteilungen über die Entscheidungen der Jury-Umweltzeichen. Darüber hinaus gibt es Infobroschüren über die verschiedenen Anforderungen an die Produkte. Seit 1997 sind Informationen zum deutschen Umweltzeichen auch über das Internet abrufbar<sup>294</sup>.

Die Öffentlichkeitsarbeit beginnt normalerweise bereits während der Phase der Kriterienentwicklung, da intensive Kontakte zu den Verbrauchern und Unternehmen gesucht werden. Darüber hinaus hat der „Blaue Engel“ bereits einen so hohen Bekanntheitsgrad erreicht, daß andere Medien die Öffentlichkeitsarbeit teilweise für ihn übernehmen (z.B. Printmedien, Fernsehen). Trotzdem kann die Öffentlichkeitsarbeit insbesondere über die Inhalte der Vergabe von Umweltzeichen noch intensiviert werden, da viele Verbraucher und Unternehmen dieses Instrument zwar kennen, die Funktionsweise und Bedeutung aber nicht richtig wiedergeben können.

## VI. Bewertung

### *1. Ist der gemessene Erfolg dem Aufwand des Umweltzeichenprogramms angemessen ?*

Das deutsche Umweltzeichensystem hat eine gute Verbreitung, hohen Bekanntheitsgrad und erfüllt in vieler Hinsicht die gewünschten Ziele des produktbezogenen Umweltschutzes. Die quantitativen Zahlen über die Anzahl der gekennzeichneten Produkte belegen diese Aussage und lassen erkennen, daß in Europa nur das skandinavische Umweltzeichen, der „Weiße Schwan“<sup>295</sup>, ähnliche Erfolge vorzuweisen hat.

Diesem Erfolg steht durch die verschiedenen Abstimmungsgespräche, Expertenrunden und Entscheidungsverhandlungen ein hoher Aufwand gegenüber. Dieser Aufwand, der maßgeblich beim Umweltbundesamt anfällt, wird durch staatliche Gelder finanziert. Eine Rentabilitätsrechnung wurde bisher nicht durchgeführt. Der Aufwand bleibt aber in jedem Fall berechtigt,

---

<sup>293</sup> Vgl. Röhling (1991). Hier werden die gesamten wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen diskutiert, eingeschlossen der Fragen der Werbung und des Mißbrauchs.

<sup>294</sup> <http://www.blauer-engel.de>

<sup>295</sup> Vgl. SIS (1997). Das skandinavische Umweltzeichen verzeichnet 1200 zertifizierte Produkte im Jahr 1994 im Vergleich zum deutschen Umweltzeichen mit 3600.

wenn man die Bedeutung der Sekundäreffekte betrachtet<sup>296</sup>. Insbesondere die Konsensentscheidungen über Umweltstandards von sehr vielen Interessenparteien und die damit beschlossenen potentiellen Vorläufer für gesetzliche Standards stellen eine wichtige Aufgabe im Rahmen des produktbezogenen Umweltschutzes dar (ohne explizit auf den Zertifizierungserfolg des Umweltzeichens abzuheben).

Trotz dieser positiven Bewertung bleibt für die Verbraucher die Situation weiter unklar, da im Supermarkt nur wenige Produkte mit dem „Blauen Engel“ zu finden sind. Dies liegt daran, daß das Umweltzeichen nur für ganz spezifische Produktgruppen vergeben wird. Dabei wird längst nicht die Produktpalette in unseren Einkaufshäusern widerspiegelt. Auch können Produkte der zwei wichtigen Produktgruppen „Lebensmittel“ und „Textilien“ nicht mit dem „Blauen Engel“ ausgezeichnet werden, da sich andere Zertifizierungssysteme vorher durchgesetzt hatten.

## *2. Welche Elemente des Umweltzeichensystems erscheinen vorteilhaft, welche sind nachteilig?*

Insbesondere ist beim deutschen Umweltzeichen der Konsensfindungsprozeß als vorteilhaft hervorzuheben. Auf allen Entscheidungsebenen bis hin zum Entscheidungsorgan wird versucht, das breite Spektrum der verschiedenen Interessengruppen zu berücksichtigen. Dadurch gelingt es, dem Umweltzeichen eine sehr breite Unterstützung zu verschaffen. Von Beginn an werden verschiedene Interessenvertreter immer mit einbezogen. So kann z.B. das Unternehmen, das am Ende des Entscheidungsprozesses ein Umweltzeichen beantragt, den Entwicklungsprozeß der Umweltzeichenkriterien begleitet haben.

Weiterhin ist der pragmatische Ansatz als vorteilhaft zu bewerten, da er den Aufwand der Kriterienentwicklung stark minimiert. Nur so ist es möglich, die ständige Überarbeitung veralteter Kriterien und die Neubearbeitung von Produktgruppen sicherzustellen. Die nachfolgend beschriebenen Nachteile, die der pragmatische Ansatz hat, werden dabei in Kauf genommen.

Als nachteilig ist zu bewerten, daß die Verbraucher die Bedeutung des Umweltzeichens oftmals nicht genau kennen und deshalb nicht konsequent nach Umweltzeichen-Produkten nachfragen. Hier müßte eine intensivere Verbraucheraufklärung stattfinden, was durch eine offensivere Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden könnte.

---

<sup>296</sup> Die Sekundäreffekte wurden als indirekte Wirkungen im *Kapitel 2.2.3* beschrieben. Zu den Sekundäreffekten gehören die Aufklärung der Zielgruppen und die Entwicklung von Standards.

### 3. Welche Orientierung wird von dem Umweltzeichenprogramm in der Zukunft verfolgt ?

Das deutsche Umweltzeichen wird in naher Zukunft neue Themen für die Umweltzeichenkriterien erschließen und damit der aktuellen Diskussion um neue Wohlstandsmodelle Rechnung tragen. Es ist unklar, ob diese erwartete Ausweitung des deutschen Umweltzeichens auf andere Produktgruppen erfolgreich sein wird. Einerseits wird dies zu einer stärkeren Marktpräsenz führen, andererseits ist die Kriterienentwicklung oft sehr aufwendig (z.B. für Textilien). Darüber hinaus werden andere Zertifizierungssysteme am Markt angeboten, die dort bereits gut eingeführt sind. Es bleibt abzuwarten, ob sich mit einer Ausweitung ein höherer Erfolgsgrad erzielen läßt.

Ein weiteres Thema, welches die Entscheidungsträger des deutschen Umweltzeichens beschäftigt, ist die Suche nach Allianzen mit anderen Umweltzeichenprogrammen und die aktive Mitarbeit bei internationalen Zusammenschlüssen, wie ISO und GEN<sup>297</sup>. Im Jahr 1998 feiert das deutsche Umweltzeichen sein 20jähriges Bestehen und macht zu diesem Anlaß deutlich, daß die weiteren Schritte in einer stärkeren internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet liegen<sup>298</sup>.

#### 5.1.2 Das europäische Umweltzeichen „Europäische Blume“



Das europäische Umweltzeichen, die „Europäische Blume“, ist allgemein noch nicht so bekannt wie der „Blaue Engel“, gewinnt aber innerhalb der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung. Zur Zeit besteht es allein aus dem Blumensymbol ohne Schriftzug. Im Rahmen der Überarbeitung der dem europäischen Umweltzeichen zugrundeliegenden Verordnung wird über ein mehrstufiges System sowie über die zusätzliche Einführung eines Schriftzugs nachgedacht. Ein Vorschlag, wie das europäische Umweltzeichensystem nach der neuen Verordnung aussehen könnte, zeigt die folgende Graphik<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Zu den Orientierungen für das deutsche Umweltzeichenprogramm wurde Herr Neitzel, Leiter der Abteilung Produktbewertung und Umweltzeichen des Umweltbundesamtes, im persönlichen Interview befragt.

<sup>298</sup> Zu diesem Anlaß findet die OECD-Konferenz „Green Goods V“ in Berlin statt: vgl. OECD (1998).

<sup>299</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996b); vgl. <http://www.ecosite.co.uk/Ecolabel-UK/revregul.htm>.

ABBILDUNG 19: ENTWURF FÜR NEUES EUROPÄISCHES UMWELTZEICHEN LOGO

<p>This product qualifies for the</p>  <p><b>EUROPEAN UNION ECOLABEL</b></p>	<b>Key environmental aspects</b>	<b>Environmental score</b>
	Water pollution	
	Acidification	
	Energy efficiency	
	Wood fibres in this paper product come from environmentally sustainably managed forests	

## I. Nationale Rahmenbedingungen

### 1. Wie sehen die politischen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?

Die politischen Rahmenbedingungen für die Einführung des europäischen Umweltzeichens sind eng mit den nationalen Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten der Europäischen Union verbunden. Kennzeichen europäischer Umweltpolitik waren in der Vergangenheit primär regulative Steuerungsformen, die darauf abzielten, umweltpolitisches Verhalten über traditionelle Instrumente des Ordnungsrechts zu beeinflussen<sup>300</sup>.

Nur weil der produktbezogene Umweltschutz in einigen europäischen Ländern eine zunehmende Bedeutung erfuhr, hat sich auch die Europäische Union dieses Themas angenommen. Die Wurzeln des europäischen Umweltzeichens gehen bereits auf das Jahr 1987 zurück. Damals unterstützte das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung zur Abfallwirtschaft und zu Altlasten Bestrebungen für ein europäisches Umweltzeichen. Der Europäische Minister-rat forderte dann 1990 die Europäische Kommission auf, einen Vorschlag für ein gemeinschaftliches Umweltkennzeichnungssystem zu entwickeln<sup>301</sup>.

Den politischen Rahmenbedingungen kam zu Gute, daß der gesamte europäische Entwicklungsprozeß am Aufstreben war. Die Aussichten auf einen einheitlichen europäischen Markt

<sup>300</sup> Vgl. Jänicke (1993b), S. 4.

<sup>301</sup> Vgl. UBA (1996b), S. 4.

verbesserten die politischen Rahmenbedingungen für ein Umweltzeichensystem, welches nicht nur in einem Staat eingeführt wird, sondern für eine größere Staatengemeinschaft seine Gültigkeit hat.

Am 23. März 1992 wurde nach langer Vorbereitungszeit vom Rat der Europäischen Gemeinschaften eine „Verordnung des Rates über ein gemeinschaftliches System zur Vergabe eines Umweltzeichens“ beschlossen<sup>302</sup>. Das Umweltzeichen der EU soll an Produkte verliehen werden, die während ihrer gesamten Entwicklung, Herstellung, dem Vertrieb und der Verwendung (von der Wiege bis zur Bahre) geringere Umweltauswirkungen als vergleichbare herkömmliche Produkte haben<sup>303</sup>. Die zum Erwerb des Umweltzeichens entwickelten Kriterien müssen laut Verordnung ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten, soweit wie möglich die Anwendung sauberer Technologien gewährleisten und, wo dies angebracht ist, zum Ausdruck bringen, daß die Maximierung der Produktlebensdauer erwünscht ist. Die Verbraucher sollen auf diesem Wege besser über die Umwelteigenschaften der Produkte unterrichtet werden<sup>304</sup>.

Im weiteren Verlauf blieben die politischen Rahmenbedingungen günstig. Die Europäische Kommission hatte sich die Entwicklung des europäischen Umweltzeichensystems zur Aufgabe gemacht und stellte Personal und finanzielle Ressourcen bereit. Nur dadurch war es möglich, daß die erforderlichen Abstimmungsprozesse mit einer Beteiligung aller Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durchgeführt werden konnten.

Vieles beim europäischen Umweltzeichen wird vom Einfluß der Länder geprägt, die bereits nationale Umweltzeichen eingeführt haben, wie die Analyse über Verbreitungsmechanismen zeigen konnte. In einem Europa der „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, das nur in kleinen Schritten zusammenwächst, ist das gemeinschaftliche europäische Umweltzeichen eine große Chance für den gemeinsamen europäischen Markt, dennoch sind die Einigungen bezüglich der Umweltkriterien aufgrund der nationalen Unterschiede mühsam.

Außerdem stellte sich heraus, daß Länder mit eigenen nationalen Umweltzeichen die Entwicklungen des europäischen Umweltzeichens noch vorsichtig beurteilten. Für sie waren die nationalen Erfolge ihrer Umweltzeichensysteme sehr wichtig und sie sahen Schwierigkeiten in der Form, daß das europäische Umweltzeichen nicht das hohe Umweltschutzniveau der nationalen Umweltzeichen verwirklichen kann. Deshalb wurde von ihnen die Koexistenz der nationalen Zeichen und des europäischen Umweltzeichens gefordert, was im Gegensatz zu den Überlegungen der Kommission stand, die in Zukunft die nationalen Umweltzeichen durch das europäische Umweltzeichen ablösen wollte.

---

<sup>302</sup> Vgl. Europäische Kommission (1992).

<sup>303</sup> Vgl. ebenda.

<sup>304</sup> Zur Umweltzeichenverordnung der Europäischen Union: vgl. Kramer (1994).

**2. *Wie sehen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?***

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Umweltzeichenprogramm sind gekennzeichnet von den Bemühungen, einen einheitlichen europäischen Markt zu schaffen und sind aus diesem Grund als prinzipiell günstig zu bewerten. Die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich z.B. in der Vorbereitung einer einheitlichen Währung wieder. Ein großer Vorteil aus marktwirtschaftlicher Sicht ist der sich abzeichnende Aufschwung in Ländern, die den Euro als einheitliche Währung einführen werden. Die durch die Euro-Einführung erwarteten konjunkturbelebenden Synergien eines einheitlichen Marktes stellen eine gute Möglichkeit dar, europäische Politikinstrumente zu etablieren. Dies um so mehr, da die nationalen Besonderheiten immer mehr, soweit möglich, gegen supra-nationale Vereinheitlichungen eingetauscht werden. So wird es für international arbeitende Unternehmen sicherlich zu teuer sein und zu viele Ressourcen binden, wenn sie in jedem Land der Europäischen Union ein Umweltzeichen beantragen müßten. Gerade für diese Unternehmen wird die Möglichkeit, statt dessen das europäische Umweltzeichen zu verwenden, vermehrt genutzt werden und damit die Chancen für eine schnelle Etablierung des neuen Politikinstrumentes erhöhen. Daß dabei auch die einzelnen Mitgliedstaaten ein Interesse an der Gestaltung von allgemein gültigen Politikinstrumenten haben ergibt sich aus der gleichen Sichtweise, da auch sie den gemeinsamen europäischen Markt anstreben. In diesem Zusammenhang unterstützen sie die Entwicklung von Instrumenten des produktbezogenen Umweltschutzes<sup>305</sup>.

**3. *Wie sehen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?***

Die Europäische Union setzt sich aus sehr verschiedenen gesellschaftlichen Kulturkreisen zusammen. Diese Vielfalt bestimmt das Käuferverhalten und den Grad an Umweltbewußtsein der einzelnen Staaten. Das Europa der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ wird durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vorgegeben. Untersuchungen belegen eindeutig, daß z.B. in den skandinavischen Ländern Umweltbelangen wesentlich größere Aufmerksamkeit geschenkt wird und sich wesentlich strengere Umweltgesetze verwirklichen lassen als in den südlicheren Ländern der Europäischen Union. Aufgrund dieser gesellschaftlichen Unterschiede wird der Spagat deutlich, der von einem gemeinsamen Umweltzeichenprogramm vollbracht werden muß. Es gilt, sowohl die fortschrittlichen Käuferschichten durch strenge Kriterien für den Erwerb des Umweltzeichens in ihrer Kaufentscheidung für Umweltzeichen-

---

<sup>305</sup> Vgl. Scherer (1990), S. 908 und Diederichsen (1993), S. 224-228.

Produkte positiv zu beeinflussen als auch Käuferschichten anzusprechen, die bislang kaum auf Umweltgesichtspunkte geachtet haben. Damit das Umweltzeichen bekannt wird, darf es deshalb keine zu strengen Kriterien enthalten, weil sonst eine breite Markteinführung von Umweltzeichen-Produkten nicht möglich ist, die Kriterien dürfen aber auch nicht zu weit abgesetzt werden, damit die Umweltzeichen nicht die Glaubwürdigkeit verlieren.

Abschließend ist zu sagen, daß die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Staaten sehr verschieden sind. Deshalb bleibt abzuwarten, in welchen Ländern sich das europäische Umweltzeichen durchsetzen kann und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz findet.

## II. Institutionen

### 1. Welche Gremien oder Institutionen sind am Umweltzeichenprogramm beteiligt ?

Die Funktion der hier vorgestellten einzelnen Gremien und Institutionen<sup>306</sup> sind im Zusammenhang mit den Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien und der Vergabe von Umweltzeichen zu sehen. An dieser Stelle werden die Hauptfunktionen aufgelistet:

#### Europäisches Parlament [EP]: Initiativorgan

Folgende Aufgaben werden von dem EP übernommen:

- Initiative für das Europäische Umweltzeichenprogramm
- Politische Unterstützung.

#### Ministerrat der Europäischen Union [MR]: Entscheidungsorgan (höchste Ebene)

Im Ministerrat werden die Entscheidungen zur grundlegenden Verordnung für das Umweltzeichen getroffen. Die Aufgaben im Einzelnen:

- Entscheidung über grundlegende Verordnung
- Entscheidung über Vergabekriterien, wenn die Mitgliedstaaten zu keiner mehrheitlichen Einigung kommen.

#### Europäische Kommission [EK]: Entscheidungsorgan und Durchführungsorgan

Die abschließende Entscheidung über die Vergabekriterien behält sich im Normalfall die Europäische Kommission vor. Weitere Aufgaben sind:

- Organisation der Arbeit des europäischen Umweltzeichens
- Durchführung und Vorsitz der Sitzungen des Regelungsausschusses der Mitgliedstaaten

---

<sup>306</sup> Die einzelnen Institutionen mit ihren Aufgaben sind in einer UBA-Publikation beschrieben: vgl. UBA (1996b).

- Vorlage einer Entscheidungsgrundlage für Kriterienkataloge und für die zu bearbeitenden Produktgruppen
- Konsultation des Forums der Interessenvertreter.

**Regelungsausschuß: Entscheidungsorgan (unterste europäische Ebene)**

Der Regelungsausschuß setzt sich aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Der Regelungsausschuß muß mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme zu den Umweltzeichenkriterien beschließen. Die Stimmenverteilung in der EU sieht wie folgt aus:

**ABBILDUNG 20: STIMMENVERTEILUNG IM REGELUNGSAUSSCHUB  
„EUROPÄISCHE BLUME“**

<b>Land</b>	<b>Stimmenanteil</b>
Belgien	5
Dänemark	3
Deutschland	10
Griechenland	5
Spanien	8
Frankreich	10
Irland	3
Italien	10
Luxemburg	2
Niederlande	5
Portugal	5
Großbritannien	10
Österreich	4
Schweden	4
Finnland	3

Von den 87 Stimmen müssen bei qualifizierter Mehrheit mindestens 62 dem Vorschlag zustimmen. Sollte ein Kommissionsvorschlag keine Mehrheit finden, so kann die Kommission diesen dem Ministerrat als letzte Entscheidungsinstanz vorlegen.

**Arbeitsgruppen [AG]: Wissenschaftsorgan**

Die Aufgaben lauten:

- Fachliche Diskussion und Erarbeiten von Kriterienkatalogen

- Ausarbeitung eines Vorentwurfs als Vorlage für die Europäische Kommission.

**Umweltministerien der Mitgliedstaaten: Entscheidungsorgan (nationale Ebene)**

Die Aufgaben der einzelnen Umweltministerien der Mitgliedstaaten sind:

- Vertretung im Ausschuß, Abstimmung über Kriterienkataloge
- Einholen von Stellungnahmen der zuständigen nationalen Stellen.

**zuständige Stellen: Verwaltungs- und Wissenschaftsorgane**

Die zuständigen nationalen Stellen bereiten Vergabegrundlagen für eine spezielle Produktgruppe vor. Im Einzelnen werden von den zuständigen Stellen folgende Aufgaben übernommen:

- Fachliche Mitarbeit in Arbeitsgruppen für bestimmte Produktgruppen
- Erarbeiten von Stellungnahmen zur Entscheidung über Kriterienkataloge und die zu bearbeitenden Produktgruppen
- Prüfung, ob nationale Interessen in Kriterienkatalogen sichergestellt werden
- Konsultation nationaler Interessengruppen
- Unterstützung der Kommission beim Erarbeiten von Entwürfen der Kriterienkataloge bei Übernahme einer „lead-country“-Funktion für eine spezielle Produktgruppe (bei dem älteren Verfahren der Kriterienentwicklung)
- Unterstützung der Kommission beim Erarbeiten des „User's Manuals“, das dem Antragsteller eine Hilfestellung bieten soll
- Überprüfung der Anträge
- Abschluß der Zeichennutzungsverträge mit dem Hersteller.

(Die nationalen zuständigen Stellen können sich institutionell noch weiter aufteilen. So gibt es in Deutschland z.B. zwei zuständige Stellen, das Umweltbundesamt und den RAL)

**Forum der Interessenvertreter:** Beratungsorgan.

Das Forum berät die Europäische Kommission zu den Kriterienkatalogen. Im Einzelnen hat das Forum folgende Funktion:

- Beratung der Europäischen Kommission zu den Entwürfen der Kriterienkataloge und zu der Auswahl der Produktgruppen.

**2. Welche Gremien oder Institutionen wurden speziell für die Aufgaben des Umweltzeichenprogramms eingerichtet und welche waren bereits vorhanden?**

**Europäisches Parlament:** bereits vorhanden

**Ministerrat der Europäischen Union:** bereits vorhanden

**Europäische Kommission:** bereits vorhanden. Von der Generaldirektion XI wurde eine eigene Abteilung mit den Aufgaben des Europäischen Umweltzeichens beauftragt.

**Arbeitsgruppen:** werden je nach Produktgruppe mit Experten neu zusammengesetzt. Diese Arbeitsgruppen werden speziell für die Bedürfnisse des Umweltzeichenprogramms eingerichtet und arbeiten nur im Kontext des Umweltzeichenprogramms

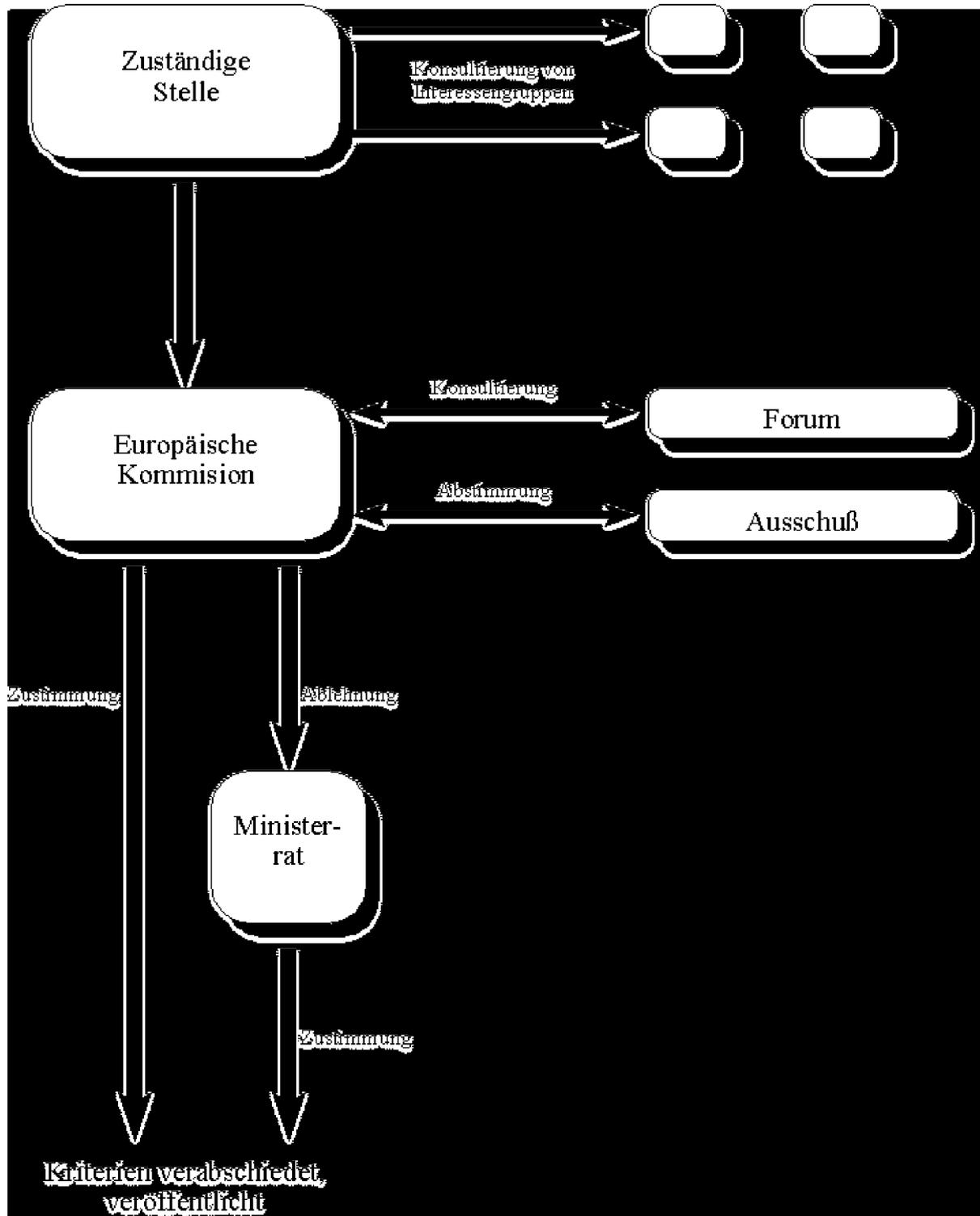
**Umweltministerien der Mitgliedstaaten:** bereits vorhanden.

**zuständige Stellen:** je nach Mitgliedstaat wurden entweder neue zuständige Stellen geschaffen, die zuständigen Stellen bei den Stellen der nationalen Umweltzeichenprogramme oder beim Umweltministerium integriert.

**Forum der Interessenvertreter:** neues Gremium, welches speziell im Kontext des Europäischen Umweltzeichens arbeitet. Im Forum sind Interessenvertreter der Europäischen Dachverbände von Umwelt-, Verbraucher, Industrie- und Handelsorganisationen vertreten.

### III. Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien

ABBILDUNG 21: VERFAHREN ZUR ENTWICKLUNG VON UMWELTZEICHENKRITERIEN „EUROPÄISCHE BLUME“ [DARSTELLUNG MODIFIZIERT<sup>307</sup>]



<sup>307</sup> Vgl. UBA (1996b).

### ***1. Wie werden die verschiedenen Produktgruppen für das Umweltzeichenprogramm ausgewählt ?***

Vorschläge für die auszuwählenden Produktgruppen können von den Mitgliedstaaten eingebracht werden. In der Anfangszeit des europäischen Umweltzeichens war dies oft der Fall, wenn auf nationaler Ebene zu einer Produktgruppe bereits viel Know-how zur Verfügung stand. Häufig hat nach der entsprechenden Entscheidung im Regelungsausschuß dieses Land die „*lead-country*“-Funktion übernommen und war für die Organisation der Arbeitsgruppe, die Erstellung der Machbarkeits- und Marktstudie sowie für das Erarbeiten der Ökobilanz und eines Entwurfs für den Kriterienkatalog zuständig<sup>308</sup>. Weil durch diese „*lead-country*“-Funktion die Kriterienkataloge oft die nationalen Interessen des „*lead-countries*“ zu stark berücksichtigten<sup>309</sup>, hatte in letzter Zeit die Europäische Kommission zunehmend von ihrer Initiativfunktion Gebrauch gemacht und ohne Konsultierung der Mitgliedstaaten bestimmte Produktgruppen ausgewählt. Die Europäische Kommission hat für die von ihr ausgewählten Produktgruppen durch eine europaweite Ausschreibung Consultingbüros beauftragt, eine Machbarkeits- und Marktstudie zu erstellen und einen Entwurf für die Umweltzeichenkriterien zu erarbeiten.

### ***2. Welche Produktgruppen werden ausgesucht ?***

Beim europäischen Umweltzeichen reichen die Produktgruppen von den traditionellen Verbrauchsgütern bis zu modernen Produkten unserer Konsumgesellschaft. Die Produktgruppen sind folgende: Waschmaschinen, Bodenverbesserungsmittel, Toilettenpapier, Küchenrollen, Waschmittel, Lampen mit einseitigem Anschluß, Lampen mit zweiseitigem Anschluß, Farben und Lacke, Bettwäsche und T-Shirts, Kopierpapier und Kühlschränke<sup>310</sup>.

Für folgende Produktgruppen laufen gerade die Vorstudien: Schuhe, Katzenstreu, Bettmatten, Batterien, Bodenreinigungsmittel, Sanitärflüssigkeiten, Shampoos, Müllsäcke, Papierprodukte, Computer und Textilien<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> Vgl. Europäische Kommission (1994a), S. 2-4.

<sup>309</sup> Vgl. Europäische Kommission (1995c). Die Umweltzeichenkriterien der Produktgruppe der Waschmittel für das europäische Umweltzeichen sind sehr ähnlich wie die Umweltzeichenkriterien für das deutsche Umweltzeichen. Deutschland war „*lead-country*“ bei der Erarbeitung der europäischen Kriterien.

<sup>310</sup> Vgl. UBA (1996b), S. 15-19. Aktuelle Listen der Produktgruppen und der Zeichennehmer können über das Internet abgerufen werden. Vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/ecolabel/ecolabel.html>.

<sup>311</sup> Vgl. ebenda.

### 3. *Wie werden die Umweltzeichenkriterien entwickelt?*

Das europäische Umweltzeichen bedient sich bei der Entwicklung der Umweltzeichenkriterien eines definierten Ablaufs. Der Ablauf läßt sich in fünf Phasen unterteilen: 1. Phase: Machbarkeitsstudie; 2. Phase: Marktstudie; 3. Phase: Erhebung der Sachbilanzdaten für eine Ökobilanz; 4. Phase: Erstellung der Wirkungsbilanz für eine Ökobilanz; 5. Phase: Vorschlag für die Kriterien zur Vergabe eines Umweltzeichens<sup>312</sup>.

Mit der Durchführung der verschiedenen Ablaufschritte wird entweder eine nationale zuständige Stelle mit der lead-country Funktion beauftragt oder in neuerer Zeit ein Consultingunternehmen nach einer offiziellen öffentlichen Ausschreibung durch die Europäische Kommission. Die einzelnen Arbeitsschritte werden der für eine spezielle Produktgruppe eingerichteten Arbeitsgruppe vorgestellt und in dieser diskutiert, so daß eine Beteiligung aller Mitgliedstaaten möglich ist, sofern sie ihre Vertreter zu den Arbeitsgruppensitzungen schicken<sup>313</sup>.

Bei der Kriterienentwicklung für das europäische Umweltzeichen wird der komplexere Ansatz<sup>314</sup> gewählt, indem die Erstellung einer Ökobilanz als Voraussetzung für das Erarbeiten der Kriterien gilt<sup>315</sup>. Das Herz des Umweltzeichensystems liegt damit bei der Ökobilanz. Aufgrund der gründlichen Untersuchung des Produktionsprozesses, d.h. der Herstellung, werden bei dem europäischen Umweltzeichen neben den umweltrelevanten Produktstandards auch viele herstellungsbezogene Produktionsstandards durch die Kriterien erfaßt. Dieser Ansatz hat bei den Entscheidungen des Regelungsausschusses oft zu Diskussionen über die Nachweisbarkeit der aufgestellten Kriterien geführt. Hier liegt mit Sicherheit eine Schwachstelle des europäischen Verfahrens der Kriterienentwicklung. In der Praxis stellte sich heraus, daß die zugrundegelegten Ökobilanzen nicht eindeutig in Umweltzeichenkriterien umgesetzt werden können. Die Ökobilanz war vielmehr dazu bestimmt, bei der Schwerpunktsetzung der Umweltauswirkungen, für die Umweltzeichenkriterien aufgestellt werden sollen, eine Hilfestellung zu bieten. Weil durch diese Methode in der Praxis die Bedeutung der Ökobilanz wieder aufgeweicht wurde, kann davon ausgegangen werden, daß der komplexe Ansatz zwar verfolgt wird, letztendlich aber die Entscheidungen doch ähnlich dem pragmatischen Ansatz getroffen werden.

---

<sup>312</sup> Vgl. Europäische Kommission (1994a), S. 2-3.

<sup>313</sup> Vgl. Europäische Kommission (1994b), S. 45-86.

<sup>314</sup> Bei dem komplexen Ansatz werden Produktstandards und Produktionsstandards berücksichtigt. Im *Kapitel 2.1.1.3* wurde der komplexe Ansatz ausführlich besprochen.

<sup>315</sup> Vgl. Europäische Kommission (1995), S. 3.

Schwierigkeiten ergaben sich häufig nach der Verabschiedung der Kriterienkataloge, weil bei der Entwicklung der Kriterien die Bedeutung der Prüfmethode für die Einhaltung der Kriterien unterschätzt wurde. Zur Festlegung der Testmethoden und Testverfahren sowie der Testinstitutionen wurde oftmals erst nach der Entscheidung über die Kriterien die intensive Arbeit für ein „User`s Manual“ aufgenommen, in dem alle Einzelheiten zur Überprüfung der Kriterien für die antragstellenden Unternehmen aufbereitet worden sind.

#### **4. *Wie werden Interessenvertreter an den Entscheidungen des Umweltzeichenprogramms beteiligt?***

Bei dem europäischen Umweltzeichenprogramm erfolgt die Einbeziehung der Interessenvertreter auf verschiedenen Ebenen. Das Forum wird vor den Entscheidungen im Regelungsausschuß konsultiert und um Stellungnahme gebeten<sup>316</sup>. Allerdings hat das Forum allein beratende Funktion und die Europäische Kommission ist in keinster Weise gezwungen, die Ratschläge des Forums aufzunehmen. Zudem gestaltet sich die Arbeit des Forums sehr schwierig, weil dort die Interessen der Umweltverbände direkt auf Interessen der Industrieverbände stoßen. Dies erfolgt zu einem Zeitpunkt, wo bereits der Entwurf für einen Kriterienkatalog fertig ausgearbeitet ist und dem Forum von der Kommission vorgelegt wird. Damit ist der Einfluß des Forums bei der Kriterienerarbeitung als sehr gering zu bewerten. Im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung wurde überlegt, wie die Rolle des Forums gestärkt werden könnte.

Auf nationaler Ebene ist der Einfluß der Interessenvertreter nur dann möglich, wenn sie von der zuständigen Stelle für die Ausarbeitung der nationalen Stellungnahme konsultiert werden. Die Einbeziehung liegt deshalb im Ermessen der jeweiligen zuständigen Stelle.

#### **5. *Wie werden die Umweltzeichenkriterien veröffentlicht?***

Die Umweltzeichenkriterien werden nach Entscheidung des Regelungsausschusses und nach Zustimmung der Europäischen Kommission im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht<sup>317</sup>. Dieses offizielle europäische Informationsblatt dient damit nicht nur der Veröffentlichung, sondern informiert Unternehmen auch über die festgelegten Umweltzeichenkriterien.

---

<sup>316</sup> Vgl. UBA (1996b), S. 8.

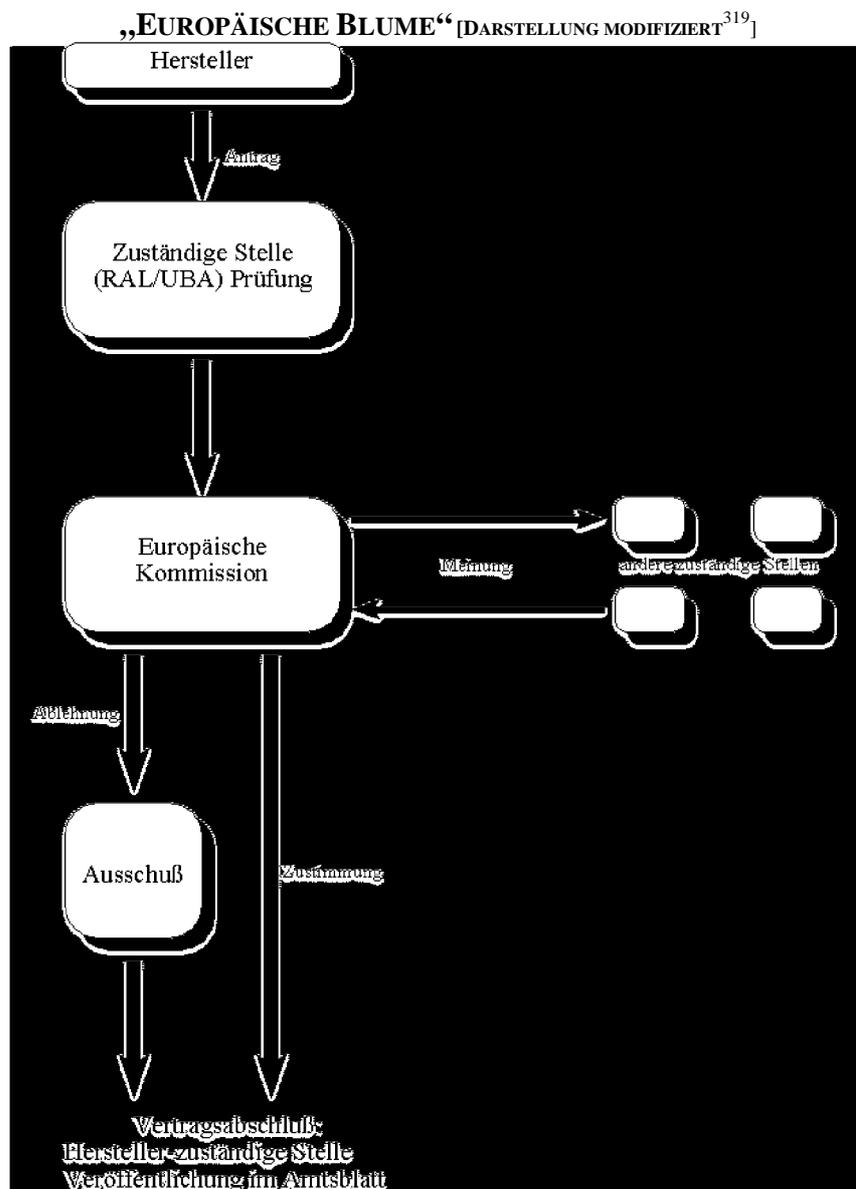
<sup>317</sup> Vgl. Europäische Kommission (1993a), S. 17.

## 6. Wie wird festgelegt, wann eine Überarbeitung der Kriterien erfolgen soll?

Alle Vergabegrundlagen haben eine auf drei Jahre begrenzte Laufzeit. Die Überarbeitung der Kriterien muß deshalb vor Ablauf der Laufzeit beginnen<sup>318</sup>. Beim europäischen Umweltzeichen gab es mit dieser Laufzeitregelung Schwierigkeiten, weil z.B. für die Produktgruppe der Geschirrspülmaschinen, sich nicht rechtzeitig auf die überarbeiteten Kriterien im Regelungsausschuß geeinigt werden konnte. Dies führte dann zu dem Auslaufen der bislang gültigen Kriterien, ohne bereits neue Kriterien verabschiedet zu haben.

## IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen

ABBILDUNG 22: VERFAHREN ZUR VERGABE VON UMWELTZEICHEN



<sup>318</sup> Vgl. Europäische Ministerrat (1992), S. 4.

<sup>319</sup> Vgl. UBA (1996b).

### **1. Wie sehen die allgemeinen Zertifizierungsbedingungen aus ?**

Sobald die Kriterien im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht sind, kann ein Unternehmen bei einer zuständigen nationalen Stelle den Antrag auf Zeichennutzung stellen. Die zuständige Stelle prüft den Antrag, leitet ihn der Europäischen Kommission weiter, die wiederum die anderen zuständigen Stellen von dem Antrag in Kenntnis setzt. Gibt es keine Einwendungen zu dem Antrag, kann der Vertrag zwischen dem Antragsteller und der zuständigen Stelle geschlossen werden. Bei Ablehnung des Antrags kann der Ausschuß noch eine Überprüfung vornehmen<sup>320</sup>.

Die Verträge sollen in Deutschland z.B. zwischen der zuständigen Stelle, dem RAL, und dem antragstellenden Unternehmen geschlossen werden. Die Kosten für die Umweltzeichenvergabe werden für alle Unternehmen durch die entsprechende Entscheidung der Kommission über die Gebührenordnung geregelt<sup>321</sup>. Nach dieser Entscheidung gibt es Richtwerte zur Deckung der Bearbeitungskosten und eine vom Jahresumsatz mit dem gekennzeichneten Produkt abhängige Nutzungsgebühr. Es liegt im Ermessen der zuständigen nationalen Stellen, andere Gebührenbeträge zu erheben. Erlaubt sind Abweichungen bis zu 20 %<sup>322</sup>. Für den Vertragsabschluß wurden Richtlinien für einen Mustervertrag erarbeitet<sup>323</sup>.

### **2. Wie wird vom Antragstellung die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien nachgewiesen ?**

Die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien muß vom Antragsteller sichergestellt und nachgewiesen werden. Je nach festgelegtem Kriterium muß der Antragsteller Prüfnachweise erbringen, Herstellererklärungen vorlegen etc. Dabei ist ihm das „*User's Manual*“ behilflich, welches detailliertere Anforderungen an die Nachweise stellt. Der Antragsteller verpflichtet sich, Änderungen des Produktes oder des Produktionsprozesses der zuständigen Stelle anzuzeigen und falls nötig, neue Nachweise zu bringen.

### **3. Welchen Erfolg hat das Umweltzeichenprogramm vorzuweisen ?**

Mit der Europäischen Blume wurden bislang 183 Produkte ausgezeichnet (Stand: Dezember 1997), die Tendenz ist steigend. 40 Zeichennutzungsverträge wurden mit 20 Herstellern und

---

<sup>320</sup> Vgl. Europäische Kommission (1993a).

<sup>321</sup> Vgl. Europäische Kommission (1993b), S. 1-2; Vgl. UBA/RAL (1993), S. 1-2.

<sup>322</sup> Vgl. Europäische Kommission (1993a).

<sup>323</sup> Vgl. Europäische Kommission (1993c), S. 3.

einem Importeur abgeschlossen<sup>324</sup>. Die Zeichennutzungsverträge wurden mit Unternehmen aus Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Portugal, Spanien, Schweden und Großbritannien geschlossen. Eine aktuelle Liste der Zeichennehmer ist dem Internet zu entnehmen<sup>325</sup>.

## V. Öffentlichkeitsarbeit

### *1. Wie sieht die speziell auf das Umweltzeichenprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit aus ?*

Die speziell auf das Umweltprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit wird von der Europäischen Kommission durch das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften organisiert. Darüber hinaus sind Informationen zu dem europäischen Umweltzeichen über Internet abrufbar<sup>326</sup>. Weitere Informationsmaterialien werden über die Publikationen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Umweltministerien und zuständigen Stellen an die Verbraucher und Unternehmen gerichtet. In einigen Ländern, z.B. Großbritannien, wird der Öffentlichkeitsarbeit eine große Bedeutung zuerkannt. Die größten Werbekampagnen zum europäischen Umweltzeichen wurden von den Ländern durchgeführt, die selbst kein eigenes nationales Umweltzeichen haben<sup>327</sup>.

## VI. Bewertung

### *1. Ist der gemessene Erfolg dem Aufwand des Umweltzeichenprogramms angemessen ?*

Bislang hält sich der Erfolg des europäischen Umweltzeichens noch in Grenzen, was durch die geringe Anzahl an gekennzeichneten Produkten sowie durch den geringen Verbreitungsgrad belegt werden kann. In Deutschland gibt es noch kein Unternehmen, welches mit dem europäischen Umweltzeichen wirbt. Es gibt in Deutschland keine ausgezeichneten Produkte. Dennoch läßt sich bei der Vergabe von Umweltzeichen weiter ein Wachstumskurs beobachten, so daß sich, perspektivisch betrachtet, der Erfolg noch einstellen kann<sup>328</sup>.

---

<sup>324</sup> Ein Zeichennutzungsvertrag kann für mehrere Produkte gültig sein, wenn die verschiedenen Produkte sich in den für den Erwerb des Umweltzeichens wichtigen Eigenschaften nicht unterscheiden. Oft tragen die Produkte dennoch verschiedenen Produktnamen, weil sie sich in anderen Eigenschaften unterscheiden.

<sup>325</sup> Vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/ecolabel/ecolabel.html>.

<sup>326</sup> <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/ecolabel>

<sup>327</sup> In diesem Zusammenhang seien insbesondere die Werbekampagnen von Großbritannien erwähnt, die vorbildhaft das europäische Umweltzeichen eingeführt haben.

<sup>328</sup> Die Gesamtzahl der Umweltzeichen-Produkte wuchs bis Ende des Jahres 1997 auf 183 an: vgl. Europäische Kommission (1998), S. 1. Mitte des Jahres 1998 wurden 200 Produkte gezählt: vgl. <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/ecolabel/ecolabel.html>.

Dem bislang geringen Erfolg, der allerdings für die Anfangsphase eines Umweltzeichenprogramms nichts ungewöhnliches darstellt (siehe auch das deutsche Umweltzeichen), steht ein sehr hoher Aufwand gegenüber. Die Abstimmungsgespräche der Arbeitsgruppen, des Regelungsausschusses und des Ministerrats finden europaweit statt. Dies kann z. Zt. nur dadurch gewährleistet werden, daß die einzelnen Entscheidungsträger zu einem Tagungsort hinreisen. Bei den Arbeitsgruppen hat der Tagungsort in der Startphase gewechselt, der Regelungsausschuß und der Ministerrat tagen in Brüssel. Der Aufwand für das europäische Umweltzeichen vergrößert sich noch, weil die Abstimmungsgespräche aufgrund der Unterschiede der Mitgliedstaaten wesentlich zäher verlaufen als z.B. beim deutschen Umweltzeichen. Auf der anderen Seite ist es als großer Erfolg zu werten, daß sich die Staatengemeinschaft auf gemeinsame Kriterien verständigen kann. Der Wille, einen konsensfähigen Kriterienkatalog zu verabschieden, ist bei allen Staaten vorhanden.

Der hohe Aufwand des europäischen Umweltzeichens wird durch den Schritt der Ökobilanzierung vor der Kriterienentwicklung noch erhöht. Deshalb gibt es eine noch höhere Anzahl an Abstimmungsrunden. Der Aufwand ist zum heutigen Zeitpunkt sicherlich zu hoch und unangemessen. Den geringen Zertifizierungserfolgen stehen allerdings wichtige Sekundäreffekte gegenüber: das Thema des produktbezogenen Umweltschutzes hat sich aufgrund des Umweltzeichens europaweit durchgesetzt.

## *2. Welche Elemente des Umweltzeichensystems erscheinen vorteilhaft, welche sind nachteilig?*

Das europäische Umweltzeichen hat den Vorteil, für eine große Käufer- und Unternehmensschicht zur Verfügung zu stehen. Damit wird ein sehr großer Markt angesprochen und Produkte werden nach einem einheitlichen Bewertungssystem anhand ihrer Umwelteigenschaften bewertet.

Vorteilhaft beim europäischen Umweltzeichen sind die Bemühungen einer ganzheitlichen Betrachtung des Produktzyklus'. Der zunächst gewählte komplexe Ansatz hat in bezug auf Zeitaufwand und Schwierigkeiten bei der Datenerhebung aber auch seine Nachteile und Grenzen.

Als nachteilig ist zu bewerten, daß die verschiedenen Interessenvertreter nicht angemessen bei den Entscheidungen zum europäischen Umweltzeichen einbezogen werden. Das Forum hat darüber hinaus eine viel zu schwache Position, da es nur beratend wirken kann.

Weitere Nachteile des europäischen Umweltzeichens sind durch die hohen Kosten der Antragstellung gegeben, die es Unternehmen schwer machen, sich für das Umweltzeicheninstrument zu entscheiden. Ebenso ist nachteilig, daß der Bezug zu den nationalen Umwelt-

zeichen noch nicht eindeutig geklärt ist, so daß beide Zertifizierungssysteme oft auch als konkurrierende Systeme angesehen werden.

### 3. Welche Orientierung wird von dem Umweltzeichenprogramm in der Zukunft verfolgt ?

Das europäische Umweltzeichen befindet sich zur Zeit in einer neuen Entwicklungsphase. Bestehende Schwierigkeiten gilt es für einen künftigen Erfolg des Systems auszuräumen. Vor allem beklagen Vertreter von Industrieunternehmen den hohen organisatorischen Aufwand für die Antragstellung sowie die mit der Antragstellung verbundenen Kosten für Testnachweise und Antragsgebühren. Dies führte bislang zu einem relativ geringen Industrieinteresse an diesem freiwilligen Zeichen und damit wiederum auch zu einem geringen Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung. Diese Schwierigkeiten wurden erkannt und sollen mit der überarbeiteten Verordnung behoben werden.

Seit Ende 1996 liegt ein Vorschlag für eine neue Verordnung für das europäische Umweltzeichen vor. Die wesentlichen Impulse für diesen neuen Vorschlag ergaben sich aus den politischen Rahmenbedingungen. Der Europäischen Kommission war ihre Rolle beim europäischen Umweltzeichen zu arbeitsintensiv geworden. Sie kam zunehmend in personeller und finanzieller Hinsicht an ihre Grenzen. Deshalb hat sie einen Vorschlag entwickelt, das Umweltzeichenprogramm der Europäischen Union in die Hände einer neu zu gründenden *European Eco-labelling Organisation* (EEO) zu geben<sup>329</sup>. Diese soll sich ähnlich wie die Europäische Standardisierungsorganisation CEN über die Mitgliedsbeiträge der einzelnen Staaten selbst finanzieren. Damit würde das bereits eingespielte laufende Verfahren des europäischen Umweltzeichens völlig neu strukturiert werden. Die erforderliche Zustimmung von Parlament und Ministerrat steht noch aus. Es bleibt abzuwarten, ob es zu diesen Änderungen kommt und wie sie sich auswirken werden.

Das Europäische Parlament hält weiter an einer Unterstützung des europäischen Umweltzeichens fest und wünscht, daß der Bekanntmachung und Zuerteilung des gemeinschaftlichen Umweltzeichens neue Ressourcen und eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden<sup>330</sup>. Es hat dem Entwurf über die neue Verordnung grundsätzlich zugestimmt, hat aber an einigen Punkten Änderungsvorschläge angemerkt<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996b).

<sup>330</sup> Vgl. Europäisches Parlament (1996), S. 16.

<sup>331</sup> So scheint es nicht im Interesse des Europäischen Parlaments zu sein, das Logo grundsätzlich in ein mehrstufiges Logo zu überführen. Außerdem ist es nicht im Interesse des europäischen Parlaments, die Privatisierung des Systems mit Gründung der EEO durchzuführen. Vom Parlament wird gewünscht, daß die Kommission weiter die wesentlichen Fäden bei der Kriterienentwicklung zusammenhält. Vgl. Europäisches Parlament (1998).

### 5.1.3 Das indische Umweltzeichen „Tontopf“



Das indische Umweltzeichen ist das erste nationale Umweltzeichen, welches in einem Entwicklungsland eingeführt wurde. Das indische Umweltzeichen zeigt einen Tontopf. Dieses Umweltzeichenlogo wurde ausgewählt, weil der traditionelle Tontopf ein sehr umweltverträgliches Produkt ist, das erneuerbare Ressourcen nutzt (hier: Erde). Bei seiner Produktion fällt kein Sondermüll an, es entstehen keine anderen Gefahrstoffe und es wird sehr wenig Energie benötigt. Für die Inder ist die Form des Tontopfes sowohl hart und fest als auch zerbrechlich, was den Eigenschaften eines Ökosystems gleichgesetzt werden kann<sup>332</sup>.

## I. Nationale Rahmenbedingungen

### *1. Wie sehen die politischen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?*

Die politischen Rahmenbedingungen vor Einführung des Umweltzeichens lassen erkennen, daß im institutionellen Bereich seit den 70er Jahren Anstrengungen unternommen wurden, Umweltschutzaufgaben in Indien wahrzunehmen. Die Umweltkonferenz von Stockholm führte 1972 zur Gründung des *National Committee of Environmental Planning and Coordination*. Im fünften Fünf-Jahres-Plan wurde Umweltschutzbelangen erstmals Bedeutung beigemessen und in Indien als Staatsziel verankert<sup>333</sup>. Dennoch hatte Indien zu diesem Zeitpunkt noch keine eigenständige Umweltpolitik.

Die Umweltgesetzgebung begann in den 70er Jahren mit dem „*Water Act*“ (1972), setzte sich mit dem „*Air Act*“ (1981) fort. Die Katastrophe von Bhopal führte 1984 zu einem umfassenden „*Environment Protection Act*“, indem die Kontrollfunktion der Behörden aufgewertet wurde. Es besteht kein Zweifel, daß die politischen Rahmenbedingungen in Indien für einen aktiven Umweltschutz schwierig sind, da es zwischen den Anforderungen und der Umsetzung der Umweltgesetzgebung eine starke Divergenz gibt.

---

<sup>332</sup> Vgl. CPCB (1997), S. 1.

<sup>333</sup> Vgl. Raghavan (1996), S. 199-219.

Mit der Gründung des Umweltministeriums 1985 sowie dem kontinuierlichen Ausbau der nationalen und bundesstaatlichen Umweltverwaltungen unternimmt die indische Regierung Anstrengungen, den wachsenden Umweltproblemen durch verbesserte Überwachungs- und Kontrollaufgaben zu begegnen. Auf Bundesebene wird das Umweltministerium ganz wesentlich durch das *Central Pollution Control Board*, das für die Einhaltung der gesetzlich geforderten Wasser- und Luftreinhaltung verantwortlich ist, unterstützt.

Hervorzuheben ist weiterhin, daß der Umweltschutz in der Öffentlichkeit eine zunehmend größere Bedeutung erfährt. In Indien haben sich viele in Umweltbelangen aktive Nichtregierungsorganisationen gegründet, die zu einer Stärkung des Umweltbewußtseins der indischen Bevölkerung wesentlich beitragen<sup>334</sup>.

Trotz dieser beachtlichen Erfolge im institutionellen Bereich gibt es weiterhin erhebliche Defizite in der praktischen Umweltpolitik. Die bisher geltenden Umweltgesetze, Verordnungen und Regelwerke haben aufgrund einer zögerlichen und defizitären Umsetzung insgesamt nur begrenzte Wirkung gezeigt. Das zur Verfügung stehende gesetzgeberische Instrumentarium weist zudem Lücken auf, da seine Fortschreibung vielfach nicht dem technologischen Fortschritt angepaßt werden kann<sup>335</sup>. Im Zusammenhang mit den häufigen Regierungsumbildungen der letzten Jahre wurde auch das Umweltressort mehrfach neu besetzt und erschwert damit eine kontinuierliche Weiterführung der Umweltpolitik in Indien. Hinzu kommen vielfältige Kompetenzprobleme und differierende Positionen gegenüber anderen Ministerien<sup>336</sup>.

Das indische Umweltzeichen wurde auf Initiative der indischen Regierung 1991 eingeführt, um das Umweltbewußtsein der Verbraucher für umweltverträgliche Produkte zu erhöhen. Erhöhte Umweltstandards in den Industrieländern haben dazu geführt, daß die Umweltpolitik auch in den Entwicklungsländern an Bedeutung gewonnen hat. Bei der Einführung des indischen Umweltzeichens wurde von einem deutschen Regierungsberater, der für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) arbeitete, Unterstützung geleistet. Im weiteren Verlauf haben kanadische Experten die zuständigen Institutionen zum Thema Umweltzeichen beraten<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> Vgl. Hauff (1998), S. 9.

<sup>335</sup> Vgl. GTZ (1998), S. 19.

<sup>336</sup> Vgl. Hauff (1998), S. 8.

<sup>337</sup> Persönliches Interview am 06.04.1998 mit Herrn Dr. S. K. Ghosh, Leiter der Abteilung Umweltzeichen am *Central Pollution Control Board (CPCB)*, New Delhi.

**2. *Wie sehen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens, im weiteren Verlauf und zum aktuellen Zeitpunkt aus?***

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit der Einführung des Umweltzeichens in Indien können aus folgenden Gründen nicht als günstig erachtet werden: Indien ist ein Entwicklungsland mit einem großen Anteil der Bevölkerung, der in Armut lebt. Indien zählt zu den Entwicklungsländern mit einer extrem heterogenen Wirtschaftsstruktur und einer extremen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen<sup>338</sup>. Rund 30 % der städtischen Bevölkerung leben in Elendsvierteln, ohne Ver- und Entsorgungssysteme und ohne ausreichende Gesundheitsdienste<sup>339</sup>. Dennoch ist in den letzten Jahren Indiens Wirtschaft ständig gewachsen und hat eine makroökonomische Stabilität erreicht. Die seit 1991 laufenden wirtschaftlichen Reformen haben positive Ergebnisse aufgezeigt. Es gibt einen breiten politischen Konsens über die ständige Liberalisierung und Integration in die Weltwirtschaft. Die indische Wirtschaft ist dabei, sich rapide auszuweiten und ihr Potential zu erkennen<sup>340</sup>.

Die indische Industrie basiert zu einem Großteil auf der Nutzung reicher Rohstoffvorkommen (Erdöl, Erdgas, Kohle, u.a.) sowie auf der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte (Baumwolle, Zucker, u.a.). Das Wachstum wird im wesentlichen über den industriellen Sektor erreicht. Hauptexportgüter sind traditionell Textilien und Bekleidung (ca. 25%) sowie Edelsteine und Schmuck (ca. 17%)<sup>341</sup>.

Die wirtschaftliche Liberalisierung Indiens, insbesondere im Bereich der Investitionspolitik, hat zu einem anhaltenden wirtschaftlichen Wachstum geführt, was eine verstärkte Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie steigende Umweltbelastungen zur Folge hat<sup>342</sup>.

Mit der Änderung des Klagerechts gegen Umweltschäden und einem zunehmenden Druck der Öffentlichkeit ist eine Flut von Umweltgerichtsverfahren zu verzeichnen. Hierdurch wird Druck auf Regierung und Industrie ausgeübt, Gesetze und Verordnungen effektiv anzuwenden bzw. die institutionellen Voraussetzungen zu ihrer Umsetzung zu schaffen. Auch durch die Einbindung Indiens in internationale Abkommen wird die indische Industrie zunehmend gezwungen, umweltschonende Produktionsverfahren einzuführen. Für die Konkurrenzfähigkeit indischer Produkte auf internationalen Märkten ist neben dem Preis immer öfter die Umweltqualität des Produktes der ausschlaggebende Faktor. Die indische Regierung ist gefor-

---

<sup>338</sup> Vgl. Hauff (1998), S. 2.

<sup>339</sup> Vgl. GTZ (1998), S. 7.

<sup>340</sup> Vgl. Botschaft Indien (1997), S. 21-28.

<sup>341</sup> Vgl. GTZ (1998), S. 8.

<sup>342</sup> Vgl. Paulus (1993), S. 261.

dert, diese Entwicklungen aufzugreifen und entsprechende Konzepte für die Förderung des betrieblichen Umweltschutzes vorzulegen<sup>343</sup>.

Für die gut ausgebildete Mittelschicht sind aufgrund der zunehmenden Aufklärung durch Nichtregierungsorganisationen Umweltbelange von Bedeutung. Das Umweltbewußtsein wächst in dieser Schicht und Umwelteigenschaften von Produkten gewinnen beim Kauf langsam an Bedeutung. Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, daß bei dieser Käufer-schicht bereits eine echte Nachfrage nach umweltverträglichen Produkten besteht.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind für die breiten, ärmeren Teile der Bevölkerung nicht günstig. Diese ärmere Bevölkerungsschicht hat nur einen geringen Konsum an Verbrauchsgütern und wenn sie Produkte kauft, ist allein der Preis der ausschlaggebende Faktor.

Interessant ist jedoch, daß Indien als erstes Entwicklungsland ein Umweltzeichensystem präsentieren kann, welches bereits für 14 Produktgruppen Kriterien entwickelt hat und welches sich auf den inländischen Markt bezieht<sup>344</sup>, obwohl davon ausgegangen werden muß, daß die Nachfrage von Konsumentenseite als sehr gering einzustufen ist.

## II. Institutionen

### *1. Welche Gremien oder Institutionen sind am Umweltzeichenprogramm beteiligt ?*

Bei den einzelnen Gremien und Institutionen<sup>345</sup>, die am Umweltzeichenprogramm beteiligt sind, handelt es sich vor allem um das Umweltministerium und um die Behörde zur Kontrolle von Umweltverschmutzungen. Die Institutionen mit ihren Aufgaben werden an dieser Stelle kurz vorgestellt. Ihre Funktion im System läßt sich besser verstehen, wenn die Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien und zur Vergabe von Umweltzeichen mit berücksichtigt werden. Diese Verfahren werden in den anschließenden Kapiteln behandelt.

#### **Ministry of Environment & Forests [MoEF]: Initiativorgan**

Das Umweltministerium hat die Initiative für das Umweltzeichen ergriffen. Jetzt nimmt es folgende Aufgabe wahr:

- Vorsitz der Steuerungsgruppe.

---

<sup>343</sup> Vgl. Schlömer (1998), S. 4.

<sup>344</sup> Vgl. CPCB (1997b), S. 3-35.

<sup>345</sup> Vgl. CPCB (1997a).

**Central Pollution Control Board [CPCB]/Behörde zur Kontrolle von Umweltverschmutzungen: Wissenschaftsorgan und Durchführungsorgan**

Diese vom Umweltministerium autonome Behörde stellt einen Expertenpool zur Verfügung. Ihre Aufgabe ist:

- Organisation des Umweltzeichenprogramms
- Vorschläge für Produktgruppen
- Öffentlichkeitsarbeit für das Umweltzeichenprogramm.

**Steering Committee [SC]/Interministerielle Steuerungsgruppe: Entscheidungsorgan**

Die interministerielle Steuerungsgruppe ist das Entscheidungsorgan bei diesem Umweltzeichensystem, sie ist dem Ministerium für Umwelt und Forsten unterstellt. Folgende Aufgaben werden von ihr wahrgenommen:

- Entscheidung über die Auswahl der Produktgruppen
- Formulierung von Strategien zur Einbeziehung anderer Ministerien, Industrieverbänden und Nichtregierungsorganisationen für zukünftige Entwicklungen des indischen Umweltzeichenprogramms
- Veröffentlichung der Entwürfe der Kriterienkataloge
- Entscheidung über Kriterienkataloge.

**Technical Committee [TC]/Technische Expertengruppe: Wissenschaftsorgan**

Die Technische Expertengruppe ist für das Erarbeiten der Umweltzeichenkriterien verantwortlich. Sie wird innerhalb des CPCBs gebildet. Weitere Aufgaben sind:

- Bestimmung von technischen Sub-Arbeitsgruppen für jede Produktgruppe
- Erarbeiten der Entwürfe der Kriterienkataloge
- Einarbeitung der Kommentare zu den veröffentlichten Entwürfen der Kriterienkataloge und Vorschlag für einen endgültigen Kriterienkatalog.

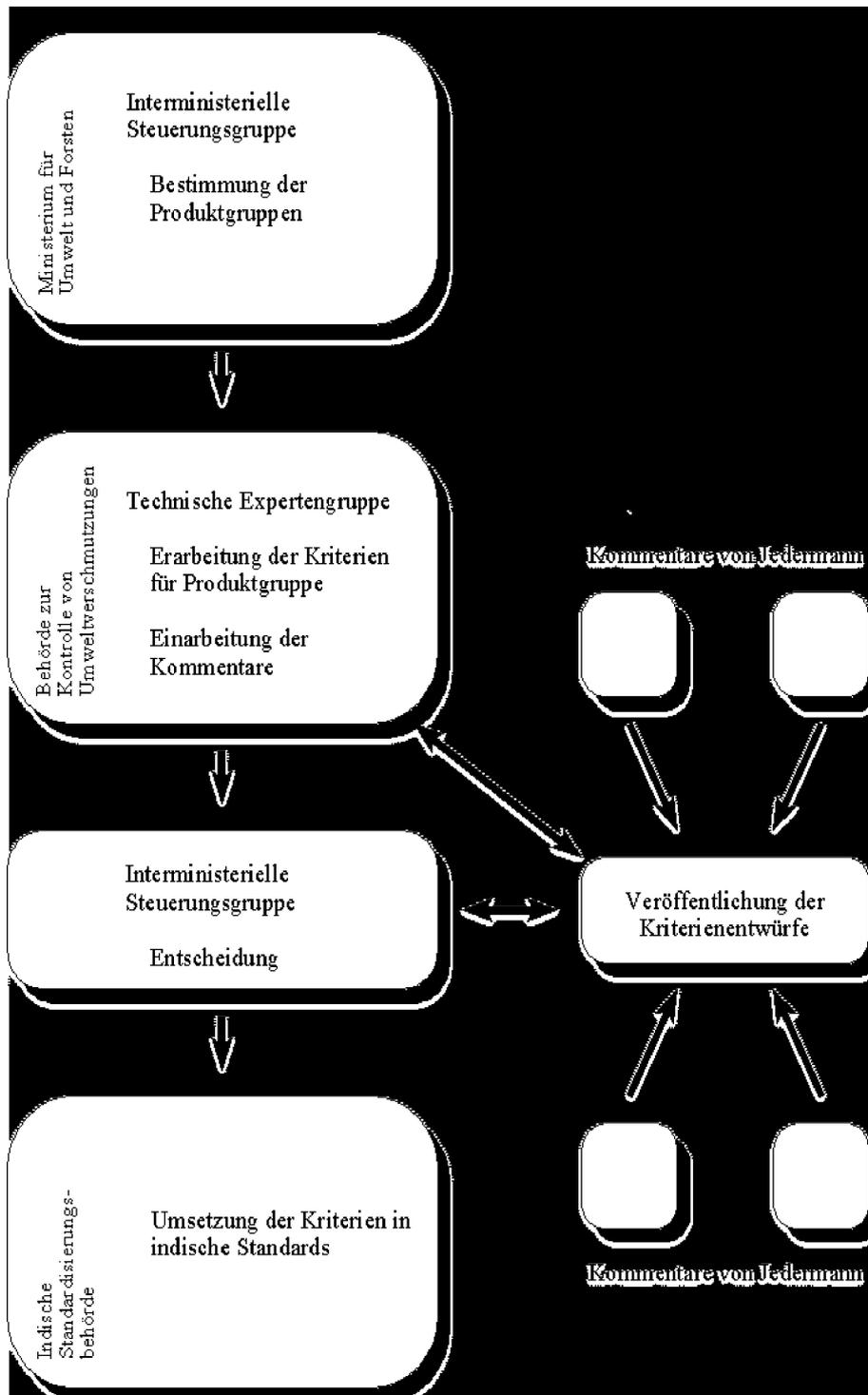
**Bureau of Indian Standards/ Directorate of Marketing [BIS]/Indische Standardisierungsorganisation: Verwaltungsorgan**

Das Verwaltungsorgan ist in Indien in der nationalen Standardisierungsorganisation angesiedelt. Folgende Aufgaben werden von ihr übernommen:

- Übertragung der Kriterienkataloge in Indische Standards
- Überprüfung der Produkte vom Antragsteller
- Abschluß von Zeichennutzungsverträge mit Antragstellern.

### III. Verfahren zur Entwicklung der Umweltzeichenkriterien

**ABBILDUNG 23: VERFAHREN ZUR ENTWICKLUNG DER UMWELTZEICHENKRITERIEN „INDISCHER TONTOPF“ [DARSTELLUNG MODIFIZIERT<sup>346</sup>]**



<sup>346</sup> Vgl. CPCB (1997a).

**1. Wie werden die verschiedenen Produktgruppen für das Umweltzeichenprogramm ausgewählt ?**

Die Steuerungsgruppe wählt die Produktgruppen aus, die für die Kriterienentwicklung und spätere Zertifizierung für den indischen Markt relevant sind<sup>347</sup>.

**2. Welche Produktgruppen werden ausgesucht ?**

Die Technische Arbeitsgruppe hat bislang für folgende Produktgruppen die Kriterienentwürfe fertiggestellt: Seife, Reinigungsmittel, Waschmittel, Papier, Karton, Plastiklaminat, Tee, Kaffee, Speiseöl, Getränke, Babynahrung, eingemachte Früchte und Gemüse, Benzin, Batterien<sup>348</sup>.

**3. Wie werden die Umweltzeichenkriterien entwickelt?**

Das indische Umweltzeichenprogramm hat sich besondere Schwerpunkte für die auszuwählenden Kriterien gesetzt. Die Schwerpunkte beziehen sich auf ein geringes Verschmutzungspotential der Produkte während der Produktion, dem Gebrauch und der Entsorgung. Weiterhin liegt ein Schwerpunkt auf der Beschaffenheit der Produkte: sie sollen recycelbar, aus recyceltem Material hergestellt oder bioabbaubar sein. Außerdem sollen die Produkte zu einer Einsparung von nicht erneuerbaren Ressourcen, eingeschlossen nicht-erneuerbaren Energieressourcen und natürlichen Ressourcen beitragen<sup>349</sup>.

Damit werden mit diesem pragmatischen Ansatz vorwiegend umweltrelevante Produktstandards für die Kriterienkataloge herangezogen. Eine Besonderheit der indischen Methode der Kriterienentwicklung ist, daß von der Indischen Standardisierungsbehörde bereits Qualitätsstandards für Produkte erarbeitet worden sind, die bei der Vergabe des Umweltzeichens zusätzlich eingehalten werden müssen. Diese Kriterien stehen allerdings bereits fest und werden nicht nach dem Verfahren für die Umweltzeichenkriterien erarbeitet.

**4. Wie werden Interessenvertreter an den Entscheidungen des Umweltzeichenprogramms beteiligt?**

Bei dem indischen Umweltzeichen gibt es einen von der Technischen Arbeitsgruppe erarbeiteten Entwurf von Kriterien, der über die Steuerungsgruppe der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Damit schließt das indische System eine hohe Beteiligung von Interessen-

---

<sup>347</sup> Vgl. ebenda.

<sup>348</sup> Vgl. CPCB (1997b).

<sup>349</sup> Vgl. CPCB (1997a), S. 1.

vertretern ein, da quasi jedermann die Entwürfe kommentieren kann. Das Verfahren einer Veröffentlichung der Kriterienentwürfe stellt damit die Transparenz des indischen Umweltzeichens und die Einbeziehung von Interessenvertreter größtmöglich sicher<sup>350</sup>.

Darüber hinaus ist die Steuerungsgruppe, also das Entscheidungsorgan selbst, so zusammengesetzt, daß eine Beteiligung verschiedener Interessengruppen sichergestellt ist.

#### *5. Wie werden die Umweltzeichenkriterien veröffentlicht?*

Die Umweltzeichenkriterien werden von der interministeriellen Steuerungsgruppe verabschiedet und veröffentlicht. Eine zusätzliche Anerkennung seitens der indischen Standardisierungsbehörde und die Anerkennung als Indische Standards ist der letzte Schritt bei der Veröffentlichung<sup>351</sup>.

### IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen

#### *1. Wie sehen die allgemeinen Zertifizierungsbedingungen aus ?*

Ein Unternehmen, das eine Lizenz für das Ecomark-Zeichen erhalten möchte, muß einen Antrag bei der Indischen Standardisierungsorganisation stellen. Der Antragsteller muß für jedes Kriterium die geforderten Nachweise erbringen. Nach Erhalt des Antrags wird im Auftrag der Indischen Standardisierungsinstanz die Produktionsstätte des Antragstellers überprüft. Produktproben werden dem Produktionsprozeß entnommen und einem unabhängigen Prüflabor übergeben<sup>352</sup>. Die Kosten für die Prüfungen der Produkte müssen vom Antragsteller übernommen werden. Einzelne unerwartete Prüfungen können von der Indischen Standardisierungsorganisation auch während der Zeitdauer des Zeichennutzungsvertrages vorgenommen werden. Der Zeichennutzungsvertrag wird für ein Jahr abgeschlossen. Eine Erneuerung des Vertrages kann einen Monat vor Ablauf der Zeit beantragt werden.

Die Verträge werden zwischen der indischen Standardisierungsorganisation und dem Antragsteller geschlossen. Es werden Antragsgebühren, eine Gebühr für die jährliche Lizenz und eine umsatzabhängige Gebühr erhoben.

---

<sup>350</sup> Vgl. MoEF Indien (1996), S. 6.

<sup>351</sup> Vgl. CPCB (1997a), S. 5.

<sup>352</sup> Vgl. CPCB (1997a), S. 13.

## **2. Welchen Erfolg hat das Umweltzeichenprogramm vorzuweisen ?**

Bislang wurden von der Technischen Arbeitsgruppe für 14 Produktgruppen die Kriterien erarbeitet. Für zwei weitere Produktgruppen steht nur noch die Veröffentlichung als Indische Standards aus. Da sich beim indischen Umweltzeichen eine Produktgruppe nochmals in Untergruppen aufgliedert, kann sogar von 126 Produktgruppen gesprochen werden, für die Umweltzeichenkriterien entwickelt und veröffentlicht sind<sup>353</sup>.

Demgegenüber steht, daß es kein einziges Produkt auf dem indischen Markt gibt, welches das ECO-Mark Zeichen trägt. Bislang gab es in der Produktgruppe der Waschmittel einen Antragsteller, der allerdings seinen Antrag wieder zurückgezogen hat<sup>354</sup>. Bis zum heutigen Zeitpunkt ist das indische Umweltzeichen keine Erfolgsstory, wenn Erfolg an der Anzahl zertifizierter Produkte gemessen wird. Zur Zeit arbeitet eine Gruppe des größten indischen Unternehmerverbandes (*Confederation of Indian Industry*) zusammen mit einem kanadischen Experten der Terra Choice Gruppe, die das kanadische Umweltzeichenprogramm umsetzt, an einer Studie über die hemmenden Faktoren bei der Umsetzung des indischen Umweltzeichenprogramms. Es wird erwartet, daß diese Studie zu Vorschlägen führt, wie in Indien das Umweltzeichenprogramm weitergeführt werden soll<sup>355</sup>.

## **3. Wie wird vom Antragstellung die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien nachgewiesen ?**

Die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien und die zu erbringenden Nachweise sind in den Umweltzeichenkriterienkatalogen geregelt. Eine kontinuierliche Überwachung der Umwelteigenschaften erfolgt nicht. Unerwartete Kontrollen sind möglich.

Der Antragsteller verpflichtet sich dafür zu sorgen, daß alle Produkte, die mit dem Umweltzeichen versehen werden, dieselben Umwelteigenschaften wie zum Zeitpunkt der Antragstellung besitzen und damit den nachgewiesenen Kriterien entsprechen. Der Antragsteller verpflichtet sich außerdem, jegliche Änderungen in der Produktion zu melden und nötigenfalls erneut Nachweise über die Einhaltung der Umweltzeichenkriterien zu erbringen.

---

<sup>353</sup> Vgl. CPCB (1997c), S. 1-52 und CPCB (1998).

<sup>354</sup> Persönliches Interview am 06.04.98 mit Dr. S. K. Ghosh, Leiter der Abteilung Umweltzeichen am *Central Pollution Control Board*, New Delhi.

<sup>355</sup> Persönliches Interview am 04.04.98 mit Herrn Nyati, Leiter der Umweltabteilung in der *Confederation of Indian Industry*.

## V. Öffentlichkeitsarbeit

### *1. Wie sieht die speziell auf das Umweltzeichenprogramm ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit aus ?*

Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt über das Ministerium für Umwelt und Forsten und über das CPCB. Verschiedene Infoblätter und spezielle Informationen über die Kriterien für die einzelnen Produktgruppen werden kontinuierlich veröffentlicht<sup>356</sup>. Verschiedene Workshops haben stattgefunden, um die indischen Industrieunternehmen zu einer Antragstellung für das indische Umweltzeichen zu ermutigen. Auch im Internet gibt es bereits Informationen („<http://www.nic.in/envfor/ecomark/ecomark.html>“) über das indische Ecomark-Programm. Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit erfolgt durch das Ministerium für Umwelt und Forsten, aber auch durch Verbraucherorganisationen wie die Consumer Unity and Trust Society<sup>357</sup>.

## VI. Bewertung

### *1. Ist der gemessene Erfolg dem Aufwand des Umweltzeichenprogramms angemessen ?*

Der Erfolg kann für das indische Umweltzeichen nicht hinreichend bewertet werden, da es bislang noch keine zertifizierten Produkte am Markt gibt. Das Umweltzeichenprogramm wurde mit hohem Aufwand verwirklicht. Da das indische Umweltzeichenprogramm vorbildlich entwickelt wurde, liegt die Vermutung nahe, daß in einem Entwicklungsland die Rahmenbedingungen für ein Umweltzeichensystem, welches sich auf den einheimischen Markt bezieht, nicht ausreichen, damit es als marktwirksames Instrument eingesetzt werden kann. Es bleibt zu untersuchen, ob durch die Entwicklung der Umweltzeichenkriterien und der Einführung eines Umweltzeichensystems Erfolge bei der Sensibilisierung von Konsumenten und Industrieunternehmen bezüglich einer erweiterten Bewußtseinsbildung für umweltverträgliche Produkte erreicht worden sind (Sekundäreffekte).

### *2. Welche Elemente des Umweltzeichensystems erscheinen vorteilhaft, welche sind nachteilig?*

Das indische Umweltzeichenprogramm hat zwei wesentliche Merkmale, die vorteilhaft sein können, allerdings liegen noch zu wenig Erfahrungen vor, um diese Frage abschließend zu klären. Es handelt sich hierbei um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Kommentierung der Kriterienentwürfe sowie um den Produktionsstättencheck. Beide Merkmale sind weder beim deutschen noch beim europäischen Umweltzeichen zu finden. Durch die Beteiligung der

---

<sup>356</sup> Vgl. EMD-CII (1995), S. 12-18.

<sup>357</sup> Vgl. CUTS (1996), S. 2-4.

Öffentlichkeit bedient sich das indische Umweltzeichenprogramm eines sehr demokratischen Instruments. Der Produktionsstättencheck ermöglicht eine sehr gute Kontrolle über die Produktionsdaten.

Die Erfolglosigkeit des indischen Umweltzeichensystems erklären sich von selbst: dadurch, daß keine Unternehmen gewonnen werden konnten, das indische Umweltzeichen für ihre Produkte zu beantragen, gibt es keine als umweltfreundlich ausgezeichneten Produkte und damit wird das umweltpolitische Ziel der Einführung eines marktwirksamen Instruments nicht erreicht.

### *3. Welche Orientierung wird von dem Umweltzeichenprogramm in der Zukunft verfolgt ?*

Die Zukunft des indischen Umweltzeichenprogramms hängt von der Zertifizierung der Produkte ab. Es gilt innovative Maßnahmen zu finden, um die Produzenten für eine Teilnahme am Umweltzeichenprogramm zu gewinnen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, stärker den bewußtseinsbildenden Charakter des Umweltzeicheninstruments in den Vordergrund zu stellen und in Haushalten und bei Unternehmen für umweltverträgliche Produkte zu werben. Damit könnte langsam die Nachfrage bei den Verbrauchern gesteigert werden und die Unternehmen könnten auf produktbezogene Umweltstandards vorbereitet werden. Wichtig hierbei ist, auch die ökonomischen Vorteile, die durch die Einhaltung bestimmter Umweltstandards erreicht werden (z.B. bei bestimmten Energieverbrauchstandards ein Energie-effizienterer Prozeß), den Unternehmen noch deutlicher zu machen.

Als weitere Orientierung ist zu nennen, daß zur Zeit eine Studie über das indische Umweltzeichen von kanadischen Experten durchgeführt wird. Ziel dieser Studie soll sein, die Gründe herauszufinden, warum das indische System nicht funktioniert und ob es Optionen gibt, damit das indische Umweltzeichen in der Zukunft als umweltpolitisches Instrument Erfolge verbuchen kann.

### **5.1.4 Vergleich des deutschen, europäischen und indischen Umweltzeichens unter zusätzlicher Einbeziehung des indonesischen Umweltzeichens**

Die Analyse der drei Fallbeispiele hat die Charakteristika jedes einzelnen Umweltzeichensystems beschrieben. Wie im vierten Teil der Studie bereits analysiert wurde, sind die einzelnen Umweltzeichensysteme durch Synthese unterschiedlicher Elemente entstanden. Um einen Überblick über die hier besprochenen Unterschiede zu bekommen, kann die im Folgenden dargestellte Tabelle herangezogen werden:

ABBILDUNG 24: UMWELTZEICHEN IM VERGLEICH [EIGENE DARSTELLUNG]

			 ECOMARK
<b>Rahmenbedingungen</b>	allgemein günstig	bedingt günstig	weniger günstig
- <i>politisch</i>	günstig	günstig	günstig
- <i>wirtschaftlich</i>	günstig	günstig	weniger günstig
- <i>gesellschaftlich</i>	günstig	bedingt günstig	weniger günstig
<b>Institutionen</b>			
<i>Initiativorgan</i>	Bundesministerium des Innern	Europäisches Parlament	Ministry of Environment and Forests
<i>Durchführungsorgan</i>	UBA	Europäische Kommission	CPCB
<i>Entscheidungsorgan</i>	Jury Umweltzeichen	Ministerrat, Kommission, Regelungsausschuß	Interministerielle Steuerungsgruppe
<i>Wissenschaftsorgan</i>	UBA, Expertenanhörung	Arbeitsgruppe	CPCB, Technische Arbeitsgruppe
<i>Verwaltungsorgan</i>	RAL	zuständige Stellen	BIS
<b>Entwicklung der Umweltzeichenkriterien</b>			
<i>Auswahl der Produktgruppen</i>	Vorschläge von Jedermann; Entscheidung durch Jury Umweltzeichen	Vorschläge und Entscheidung durch die Kommission	Vorschläge von CPCB
<i>Produktgruppen</i>	vielfältig, keine Lebensmittel, keine Textilien	vielfältig, keine Spezialproduktgruppen, keine Lebensmittel	vielfältig, auch Lebensmittel
<i>Kriterienentwicklung</i>	pragmatischer Ansatz: Schwerpunktbereiche; aber auch Produktionsstandards	komplexer Ansatz: Produktökobilanz	pragmatischer Ansatz: Schwerpunktbereiche; Öffentlichkeitsbeteiligung, Produktionsstättencheck
<i>Veröffentlichung</i>	RAL-Broschüre/Internet	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	BIS Indische Standards
<i>Überarbeitungszeitraum</i>	im Normalfall 3 Jahre	3 Jahre	keine Angabe
<b>Vergabe von Umweltzeichen</b>			
<i>Zertifizierungsprozeß</i>	Vertrag Unternehmen-RAL	Vertrag Unternehmen-zuständige Stelle	Vertrag Unternehmen-BIS
<i>Erfolg</i>	Kriterien für etwa 85 Produktgruppen, etwa 3800 zertifizierte Produkte	Kriterien für etwa 12 Produktgruppen, etwa 182 zertifizierte Produkte	Kriterien für 14 Produktgruppen, keine zertifizierten Produkte
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>			
<i>Umweltzeichen</i>	UBA, RAL, auch über Internet	Kommission, zuständige Stellen, auch über Internet	CPCB, MoEF, CUTS, auch über Internet
<b>Bewertung</b>			
<i>Vorteile</i>	Konsensfindungsprozeß, (pragmatischer Ansatz ?)	großer Markt, (komplexer Ansatz ?)	(Beteiligung der Öffentlichkeit, Produktionsstättencheck)
<i>Nachteile</i>	ungenügende Öffentlichkeitsarbeit	ungenügende Interessenvertretung, hohe Kosten	keine zertifizierten Produkte
<i>Neuorientierung</i>	Ausweitung auf neue Produktgruppen (noch unklar)	Neue Verordnung: Gründung der EEO, mehrstufige Auszeichnung	zunächst: Studie über das geringe indische Industrieinteresse

Die Analyse der drei Fallbeispiele verdeutlicht, daß aufgrund sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern und in der Europäischen Union die Elemente für ein Umweltzeichenprogramm sehr unterschiedlich sind. Es zeigt sich, daß es nicht möglich ist, ein nationales Umweltzeichensystem eines Landes direkt auf ein anderes Land zu übertragen. Oftmals bestimmen die politischen Rahmenbedingungen die unterschiedlichen institutionellen Lösungen. Dennoch wird aus der Analyse ersichtlich, daß es bestimmte Aufgaben gibt, die von allen Umweltzeichenprogrammen erfüllt werden müssen. Diese Aufgaben sollen nun anhand des Vergleichs der drei Umweltzeichen näher beschrieben und anschließend mit den Standards des ISO-Normentwurfs (*siehe Kapitel 5.1.5*) verglichen werden. Anschließend werden Fragen abgeleitet und als Katalog zusammengestellt (*siehe Kapitel 5.1.6*), die vor jeder Neueinführung eines Umweltzeichenprogramms gestellt werden sollten. Der Katalog kann somit als Handreichung bei der Einführung neuer Umweltzeichenprogramme verwendet werden.

Zur Verdeutlichung der wesentlichen Rahmenbedingungen, Institutionen und Verfahren von Umweltzeichenprogrammen werden beispielhaft in diesem Kapitel auch die indonesischen Bemühungen zur Einführung eines Umweltzeichens in den Vergleich einbezogen. Indonesien möchte bereits seit langer Zeit ein Umweltzeichen einführen, es steht dabei aber spezifischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der elementaren Bausteine eines Umweltzeichenprogramms gegenüber<sup>358</sup>. Obwohl das Interesse der indonesischen Regierung an einem eigenen Umweltzeichenprogramm bereits in das Jahr 1990 zurück reicht<sup>359</sup>, war es bisher wegen wechselnder politischer Prioritäten, institutioneller Umstrukturierungen und uneindeutiger politischer Mandate nicht möglich, ein indonesisches Umweltzeichensystem einzuführen. Gerade die Erfahrungen in Indonesien helfen, die wesentlichen Elemente, die für die Einführung von nationalen Umweltzeichen wichtig sind, genauer zu identifizieren.

## I. Nationale Rahmenbedingungen

In allen drei untersuchten Beispielen waren die Rahmenbedingungen, die zur Einführung eines Umweltzeichenprogramms führten, sehr unterschiedlich. Da sich Industrieländer und Entwicklungsländer von ihrem politischen Ansatz, von ihren wirtschaftlichen Bedingungen und ihrem gesellschaftlichen System stark unterscheiden, lassen sich nur schwer verallgemeinernde Rahmenbedingungen finden.

---

<sup>358</sup> Die Verfasserin der Arbeit konnte viele Erfahrungen in Indonesien sammeln, wo sie im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung die Umweltbehörde BAPEDAL bei der Entwicklung und Einführung eines nationalen Umweltzeichens beraten hat. Vgl. GTZ (1995), S. 4-49.

<sup>359</sup> Vgl. PEM (1994a), S. 17.

Als Gemeinsamkeit aller Systeme gilt, daß sie zu Beginn einer politischen Initiative bedürfen, um die Entwicklung anzustoßen. Im Falle des deutschen Umweltzeichens war es der Innenminister, im Falle des europäischen Umweltzeichens das Europäische Parlament und in Indien das bereits vorhandene Umweltministerium. Hieraus läßt sich ableiten, daß in Ländern, wo es noch kein nationales Umweltzeichenprogramm gibt, die Initiative von einer politisch anerkannten Stelle kommen sollte. Diese Tatsache hängt eng mit der Notwendigkeit eines politischen Mandats zusammen. Die Erfahrungen z.B. bei Beratungen in Zusammenhang mit der Einführung eines nationalen Umweltzeichens in Indonesien haben gezeigt, daß die Anerkennung eines Umweltzeichensystems sehr erschwert wird, wenn das politische Mandat der Organisation und Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms nicht mit eindeutigen Zuständigkeitsregelungen versehen wird<sup>360</sup>. Ein politisches Mandat für die Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms ist unbedingt erforderlich, da das Programm der Unterstützung vieler anderer Akteure und Institutionen bedarf. Es ist bereits von Anfang an zum Scheitern verurteilt, wenn die Zuständigkeiten für die Entwicklung und Durchführung des Umweltzeichenprogramms nicht eindeutig sind. Ein eindeutiges Mandat an eine Institution für die Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms ist von einer politisch angesehenen Persönlichkeit am wirkungsvollsten zu erhalten.

Die politischen Rahmenbedingungen sind um so günstiger, je mehr der produktbezogene Umweltschutz in die nationale Umweltpolitik eines Landes integriert wird. Da sich im Rahmen der Agenda 21 die internationale Staatengemeinschaft auf die Förderung des nachhaltigen Konsums geeinigt hat, sind die Unterzeichnerstaaten der Agenda 21 für dieses Thema bereits sensibilisiert. Das Umweltzeichensystem läßt sich um so einfacher entwickeln, je stärker das Engagement der jeweiligen Länder ist, die Beschlüsse der Agenda 21 umzusetzen. Das Engagement alleine reicht dennoch nicht aus, wie das Beispiel Indonesien zeigt, da häufig die Einführung eines nationalen Umweltzeichens für einige Institutionen als Prestigeaufgabe gesehen wird und sie somit die Federführung bei der Entwicklung und Durchführung des Umweltzeichens beanspruchen.

Eine günstige Voraussetzung für ein Umweltzeichensystem ist das Unternehmensinteresse an solch einem Instrument. Die drei Fallbeispiele zeigen, daß dies trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ein Schlüssel zum Erfolg ist. Die Analyse des europäischen Umweltzeichens zeigt deutlich, daß hier noch Defizite bestehen. Die Schwierigkeiten beim europäischen Umweltzeichen liegen nicht bei der Entwicklung der Kriterien, sondern bei der geringen Anzahl an Anträgen auf Zeichennutzung. Eine Umfrage bei Unternehmen zum europäischen Umweltzeichen hat gezeigt, daß für die Unternehmen die Kosten für die Zeichen-

---

<sup>360</sup> Vgl. GTZ (1995), S. 36.

nutzung zu hoch sind. Die anstehende Überarbeitung der Verordnung versucht hier Verbesserungen zu schaffen, indem eine andere Gebührenordnung verabschiedet wird<sup>361</sup>. Auch das indische Umweltzeichen krankt weniger an dem Verfahren zur Entwicklung der Kriterien als viel mehr an dem geringen Unternehmensinteresse. Für ein Unternehmen müssen sich die Investitionen in ein Umweltzeichensystem lohnen und es muß sich mit der Kennzeichnung seiner Produkte einen Marktvorteil versprechen, ansonsten ist die Teilnahme am Umweltzeichensystem uninteressant. Wie bereits in *Kapitel 2.2.1* beschrieben, beruht das Funktionieren des Umweltzeichensystems auf der Wechselwirkung von der Nachfrage und Sensibilisierung der Verbraucher und der unternehmerischen Verantwortung. Deshalb sind die Rahmenbedingungen in Deutschland wahrscheinlich am günstigsten gewesen, weil dort die Verbraucher selbst verstärkt nach umweltverträglichen Produkten nachgefragt haben.

In dem Verbraucherinteresse liegt ein weiterer wesentlicher Punkt für die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und für den Erfolg eines Umweltzeichensystems. Zwar ist es richtig, daß im Zuge der Globalisierung der Märkte bestimmte Standards, wie z.B. Umweltzeichen, eine weltweite Bedeutung erfahren. Es bleibt aber bislang ungeklärt, ob sich in Märkten, wo heute das Verbraucherinteresse für Umwelteigenschaften von Produkten kaum vorhanden ist, die Umweltzeichen durchsetzen werden.

Das indische Umweltzeichensystem hat bezüglich einer breiten Markteinführung noch große Schwierigkeiten und auch beim europäischen Umweltzeichen werden Märkte angesprochen, in denen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und das Bewußtsein der Bevölkerung für Umweltbelange geringer ist als in Deutschland. Vielleicht müssen die Anreize für Unternehmen in diesen Märkten anders beschrieben werden, damit die Einführung von Umweltzeichen trotz des geringen Verbraucherinteresses seine Berechtigung hat. Ein Weg besteht darin, die Umweltzeichensysteme selbst als bewußtseinsbildende Maßnahme zu sehen. Gerade für die Entwicklungsländer kann hier ein argumentativer Ausweg gefunden werden: fest steht, daß Entwicklungsländer einen zunehmenden Druck verspüren, sich der Umweltzeicheninstrumente gerade für ihre Exportmärkte<sup>362</sup> zu bedienen.

Fest steht auch, daß Entwicklungsländer für ihre heimischen Märkte nur ein sehr geringes Verbraucherinteresse an umweltverträglichen Produkten nachweisen können. Auf lange Sicht erscheint es wenig praktikabel, daß in diesen Ländern für den Exportmarkt umweltverträglicher produziert wird, hingegen für den heimischen Markt keine Änderungen vorgenommen werden. Mit begleitenden Werbemaßnahmen müssen die inländischen Verbraucher langsam auf Umwelteigenschaften der Produkte aufmerksam gemacht werden. Damit könnte eine steigende

---

<sup>361</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996b).

<sup>362</sup> Vgl. Landmann (1994), S. 2-10.

Nachfrage erzeugt werden, die die Produzenten dazu bewegt, auch für den heimischen Markt auf umweltverträgliche Produktionsweisen umzustellen.

Die Analyse des indischen Umweltzeichenprogramms zeigt, daß dies zumindest eine intendierte Funktion des Ecomark-Zeichens ist, denn in den Zielen wurde betont, daß das Interesse an umweltverträglichen Produkten durch das Umweltzeichen bei den Verbrauchern geweckt werden soll<sup>363</sup>. Es ist im weiteren Verlauf davon auszugehen, daß von dieser Maßnahme auch die Exportindustrie profitieren wird. Bei den Unternehmen wird somit das Verantwortungsbewußtsein für umweltverträgliche Produkteigenschaften zunehmen und der Kenntnisstand über umweltschädigende Wirkungen wird ansteigen.

## II. Institutionen

Die Analyse der drei Fallbeispiele zeigt, daß die institutionelle Verankerung des Umweltzeichenprogramms sehr unterschiedlich gestaltet wird. Dies führt dazu, daß Länder wie Indonesien, die ein neues Umweltzeichenprogramm einführen möchten, durch die Vielzahl von bestehenden Modellen verwirrt werden. Da darüber hinaus viele Institutionen eine Berechtigung sehen, bei der Durchführung des Umweltzeichenprogramms eine verantwortungsvolle Rolle zu spielen, sind die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einem Ergebnis vorprogrammiert.

Am Beispiel der Probleme bei der Einführung des indonesischen Umweltzeichenprogramms wird dieses Machtgerangel deutlich. In Indonesien beantragen und beanspruchen verschiedene Institutionen die Federführung beim nationalen Umweltzeichen<sup>364</sup>. Zu nennen sind die Umweltbehörde BAPEDAL, die sich bereits seit 1994 für die Einführung eines Umweltzeichens einsetzt und das politische Mandat für sich beansprucht. Mit diesem Mandat konnte sie die Unterstützung der deutschen Regierung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit erwirken. Die Umweltbehörde BAPEDAL rechtfertigt ihren Anspruch durch ihre Rolle als nationale Umweltbehörde, wie das Umweltbundesamt beim deutschen Umweltzeichen für die Durchführung zuständig ist<sup>365</sup>.

Neben der Umweltbehörde BAPEDAL beansprucht die nationale Standardisierungsbehörde die Federführung. Sie argumentiert mit den Bemühungen innerhalb der Internationalen

---

<sup>363</sup> Vgl. CPCB (1996a), S. 1.

<sup>364</sup> Vgl. GTZ (1995). In diesem Abschlußbericht eines Kurzzeitexperteneinsatzes wurden die verschiedenen Institutionen besucht, um zu überlegen, wie in Indonesien ein Umweltzeichenprogramm umgesetzt werden kann, ohne daß es zu Kompetenzstreitigkeiten kommt.

<sup>365</sup> Vgl. UBA (1996d).

Standardisierungsorganisation, bei der sie Mitglied ist, für Umweltzeichen international gültige Standards zu erarbeiten. Hinzu kommt, daß z.B. das französische<sup>366</sup> und spanische<sup>367</sup> Umweltzeichensystem von ihrer nationalen Standardisierungsbehörde federführend betreut werden. Und auch bei dem hier analysierten indischen Umweltzeichenprogramm<sup>368</sup> kommt der indischen Standardisierungsbehörde eine besondere Rolle zu, da sie die Umweltzeichenstandards in indische Normen umsetzt.

Dies nicht genug, auch das Industrieministerium und frühere Handelsministerium hat in Indonesien das Bestreben, ein Umweltzeichensystem unter seiner Verantwortung einzuführen. Das Industrieministerium erklärt dies mit den zunehmenden Anforderungen an die Exportprodukte, für die es sich verantwortlich sieht.

Zusätzlich gibt es eine Nichtregierungsorganisation (NRO), die Lembaga Ekolabel Gruppe, die ein indonesisches Umweltzeichen bereits für den Holzsektor entworfen hat. Diese NRO beruft sich auf ein erfolgreiches Beispiel in Schweden<sup>369</sup>, wo das Umweltzeichen "Bra Miljöval" von einer NRO federführend mit nationaler Wirkung eingeführt ist.

Diese Beispiele zeigen, daß die Frage der „richtigen“ institutionellen Verankerung nicht geklärt werden kann. Es ist aber wichtig, daß es ein Durchführungsorgan gibt, welches als treibende Kraft der Durchführung gilt und von dem die wichtigsten organisatorischen Arbeiten für die Abwicklung der Verfahren geleistet werden. Dieses Durchführungsorgan kann innerhalb des Umweltzeichenprogramms auch andere Aufgaben übernehmen. Im Falle Deutschlands und Indiens ist das Durchführungsorgan mit dem Wissenschaftsorgan gekoppelt, im Falle der Europäischen Union mit einem Entscheidungsorgan. Bei der Einführung von Umweltzeichenprogrammen muß nach Klärung der Zuständigkeit für die Durchführung die institutionelle Struktur für das Erledigen bestimmter Aufgaben sichergestellt werden.

Als weitere Instanz, so aus dem Vergleich der Umweltzeichenprogramme sichtbar, ist das Entscheidungsorgan zu nennen. Jedes System benötigt bei der Entwicklung von Umweltzeichenkriterien und bei der Entscheidung über Produktgruppen ein Organ, welches die finale Entscheidung tätigt und diese auch begründen und vertreten kann. In Deutschland ist dieses Organ die Jury Umweltzeichen<sup>370</sup>, in Europa werden die Entscheidungen entweder vom Ministerrat (bei grundlegenden Verordnungen) oder von der Europäischen Kommission (für

---

<sup>366</sup> Vgl. AFNOR (1996).

<sup>367</sup> Vgl. AENOR (1996).

<sup>368</sup> Vgl. CPCB (1997a).

<sup>369</sup> Vgl. Naturskyddsforeningen (1995).

<sup>370</sup> Vgl. UBA (1996a).

die Umweltzeichenkriterien) unter Mithilfe des Regelungsausschusses getroffen<sup>371</sup>. In Indien liegt die Entscheidung bei der interministeriellen Steuerungsgruppe<sup>372</sup>. Ein Entscheidungsorgan ist ein wichtiges Element eines jeden Umweltzeichenprogramms. Aus den Erfahrungen mit dem deutschen und dem europäischen Umweltzeichen zeigt sich, daß es sehr viel einfacher für die Akzeptanz des Umweltzeichens ist, wenn das Entscheidungsorgan aus unabhängigen Vertretern zusammengesetzt ist, wie das Beispiel der Jury Umweltzeichen bestätigt. Im europäischen Kontext obliegen die wichtigen Entscheidungen den „staatlichen“ Institutionen. Das mit Interessenvertretern besetzte Forum wird nur beratend zu Hilfe gezogen. Auch in Indien ist das Entscheidungsorgan sehr gemischt zusammengesetzt. Es sind in ihm Vertreter verschiedener Ministerien, aber auch der Industrieverbände und Nichtregierungsorganisationen vertreten.

Wie bereits in *Kapitel 2.2.1* beschrieben, hängt das Funktionieren des Umweltzeichensystems von einer breiten Beteiligung aller Interessenvertreter ab. Deshalb hat es Vorteile, wenn bereits die Entscheidungen von einem Organ getroffen werden, welches diese verschiedenen Interessen repräsentiert. Als Empfehlung leitet sich daraus für die Einführung neuer Umweltzeichensysteme ab, daß das Entscheidungsorgan am sinnvollsten besetzt ist mit unabhängigen und die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen repräsentierenden Vertretern. Als Minimalforderung gilt, daß zumindest ein Gremium der Interessenvertreter mit einer gewissen Entscheidungskompetenz ausgestattet sein sollte.

Weiterhin ist ein Wissenschaftsorgan erforderlich (Umweltbundesamt plus Expertenanhörung beim deutschen Umweltzeichen, Arbeitsgruppe beim europäischen und CPCB plus Technische Arbeitsgruppe beim indischen Umweltzeichen). Nur wenn es gelingt, eine fachlich qualifizierte Ausarbeitung eines Kriterienkatalogs vorzulegen, kann sich der Erfolg des Umweltzeichens einstellen. Sehr förderlich ist es, wenn bei dem Wissenschaftsorgan ein möglichst breites Spektrum an Interessenvertretern mit ihrer zugehörigen Fachkenntnis verwirklicht werden kann, da dann das Umweltzeichensystem mit der größtmöglichen Unterstützung rechnen darf<sup>373</sup>.

Als letztes hier zu besprechendes wichtiges Element ist das Verwaltungsorgan zu nennen, welches rechtlich verantwortlich für die Vertragsabwicklung ist. Das Verwaltungsorgan ist wichtig, da die Zeichennutzungsverträge einer rechtlich gültigen Vertragsgrundlage bedürfen. Auch hier sehen die Lösungen der verschiedenen Systeme unterschiedlich aus. In Deutschland wurde die gesamte Vertragsabwicklung in die Hände einer privaten Institution gelegt. Beim indischen Umweltzeichen liegt sie bei der nationalen Standardisierungsinstanz und beim euro-

---

<sup>371</sup> Vgl. UBA (1996b).

<sup>372</sup> Vgl. CPCB (1997a)

<sup>373</sup> Vgl. UBA (1996d).

päischen Umweltzeichen liegen die Aufgaben bei den zuständigen nationalen Stellen. Wichtig bei der Einführung eines Umweltzeichenprogramms ist, daß bei dem Verwaltungsorgan ein spezielles Know-how im Bereich Vertragsangelegenheiten vorhanden ist. Beim europäischen Umweltzeichen gibt es bei den zuständigen Stellen oft Unklarheiten bei der Vertragsabwicklung, da die zuständigen Stellen keine originären Verwaltungsaufgaben haben, sondern meist reine Fachinstanzen sind.

Nicht zu vergessen ist, daß bei den Umweltzeichenprogrammen bestimmte Institutionen mit der Prüfung der Kriterien beauftragt werden müssen. Prüfverfahren und Testmethoden stellen ein wichtiges Element dar, denn nur durch das Erbringen von Nachweisen kann der Antragsteller die Einhaltung der Kriterien sicherstellen. Bei den untersuchten Umweltzeichenprogrammen fällt auf, daß die drei ausgewählten Fallbeispiele sich je nach Produktgruppe für bestimmte Prüfinstitute entscheiden, von denen der Antragsteller die Testnachweise erhalten kann. Dieses Verfahren hat den Vorteil, daß die für eine Produktgruppe spezialisierten Prüfinstitute die Prüfungen durchführen und damit auch das Fachwissen bereits vorhanden ist.

Die Beratungen in Indonesien haben gezeigt, daß gerade Entwicklungsländer oft das Problem haben, ihren eigenen Prüfinstituten kein ausreichendes Vertrauen entgegenzubringen. Deshalb wurden z.B. in Indonesien Forderungen laut, daß das Umweltzeichenprogramm auch für die Akkreditierung der zugelassen Prüfinstitute verantwortlich sein muß<sup>374</sup>. Interessant ist die Variante beim indischen Umweltzeichen, die einen Besuch der Produktionsstätten inklusive der Entnahme von Proben vorsieht, die in ausgewählten Prüfinstituten untersucht werden. Diese Prüfungen stellen einen enorm hohen Aufwand dar, können aber gerade in Entwicklungsländern ihre Berechtigung haben, damit die Transparenz und Glaubwürdigkeit des Umweltzeichensystems sichergestellt ist. Der Besuch von Produktionsstätten ist für komplex aufgebaute Produkte kaum realisierbar, da mehrere Produktionsstufen durchlaufen werden. Für jede der Stufen wäre daher eine umfassende Kontrolle vorzusehen<sup>375</sup>.

### III. Verfahren zur Entwicklung der Umweltzeichenkriterien

Die Kriterienentwicklung wird bei allen drei Fallbeispielen sehr unterschiedlich gestaltet. Das europäische Umweltzeichen mit dem komplexen Ansatz hat für die Kriterienentwicklung einen sehr strukturierten Ablaufplan. Mit den verschiedenen Phasen, der Machbarkeitsstudie, der Marktstudie, der Ökobilanz und schließlich der Kriterienentwicklung. Dieser Ansatz versucht den Ansprüchen einer ganzheitlichen Betrachtung der Umweltauswirkungen des

---

<sup>374</sup> Vgl. GTZ (1995).

<sup>375</sup> Das Produktbeispiel der Textilien verdeutlicht sehr schnell, daß der Aufwand der Produktionsstättenchecks enorm ist, weil viele verschiedene Produktionsorte durchlaufen werden: vgl. PEM (1994b), S. 13.

Produktes gerecht zu werden. Er beinhaltet aber auch einen hohen Aufwand und verursacht hohe Kosten. Der weitaus pragmatischere Ansatz beim deutschen Umweltzeichen zeigt, daß eine Fokussierung auf besonders wichtige Umweltauswirkungen erfolgt, die sich dann in der Kriterienentwicklung widerspiegeln. Auch beim indischen Umweltzeichen wurden von Anfang an bestimmte Schwerpunkte für die Kriterien festgelegt. Der pragmatische Ansatz und der komplexe Ansatz stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, da die Vorteile des einen Ansatzes die Nachteile des anderen sind. Deshalb ist es wichtig zu prüfen, wie flexibel das Umweltzeichenprogramm den pragmatischen oder komplexen Ansatz gestalten sollte.

Beim europäischen Umweltzeichen hat sich gezeigt, daß die intensiven Vorarbeiten oft zu keinem anderen Ergebnis führen, als wenn der pragmatischere Weg beschritten würde<sup>376</sup>. Deshalb wurden in den Sitzungen des Regelungsausschusses immer wieder Forderungen laut, eine weitere Schwerpunktsetzung für die Kriterienentwicklung anzustreben und damit die aufwendigen Erhebungen, die für eine Ökobilanzierung notwendig sind, teilweise zu verkürzen. Für die Neuentwicklung eines Umweltzeichenprogramms ergibt sich daraus, daß am Anfang der pragmatischere Weg eher zielführend ist, als wenn bereits mit den Vorarbeiten eine sehr komplexe Ökobilanzierung angestrebt wird. Dennoch sollten sich die Verantwortlichen bewußt sein, daß bei dem pragmatischeren Ansatz bestimmte Umweltauswirkungen eher übersehen werden können. Ein Umweltzeichenprogramm kann sich langsam weiterentwickeln, wie das Beispiel des deutschen Umweltzeichens zeigt, indem zunehmend auch komplexere Anforderungen, z.B. auch an den Produktionsprozeß, gestellt werden.

Die Sicherung einer breiten Interessenvertretung scheint ein wesentliches Element bei der Kriterienentwicklung zu sein. Je breiter die Unterstützung aller gesellschaftlichen Gruppen für das Umweltzeichenprogramm ist, um so erfolgreicher wird sich die Einführung gestalten. Das indische Umweltzeichen wählt dabei den sehr interessanten Weg, den Entwurf der Umweltzeichenkriterien der gesamten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und die Öffentlichkeit selbst um Kommentierung zu bitten. Dieses sehr demokratische Instrument ermöglicht eine Beteiligung von Jedermann. Allerdings zeigen die Praxiserfahrungen, daß Kommentare nur von einigen ausgewählten Experten kommen. Dennoch sollte es nicht unterschätzt werden, daß jeder die Möglichkeit erhält, die Kommentierung der Umweltzeichenkriterien vorzunehmen. In Deutschland wurde die Interessenvertretung über die Jury Umweltzeichen sichergestellt und die Expertenanhörung spiegelt nach Möglichkeit das breite Spektrum der gesellschaftlichen Gruppen wider. Die Interessenvertretung beim europäischen Umweltzeichen scheint nicht ausreichend zu sein, da dem Forum nur eine beratende Funktion zukommt.

---

<sup>376</sup> Hier ist der Vergleich der Vergabegrundlagen von Waschmitteln beim deutschen und europäischen Umweltzeichen zu nennen. Die wesentlichen Kriterien stimmen bei beiden Vergabegrundlagen überein und unterscheiden sich nur bei den Grenzwerten: vgl. RAL (1996) und Europäische Kommission (1995c).

Ein großer Pool an Fachexperten ist bei der Kriterienentwicklung unverzichtbar und stellt ein wichtiges Element bei der Einführung von Umweltzeichenprogrammen dar. Bei dem deutschen Umweltzeichen wird dieser Fachpool bereits durch das Umweltbundesamt zur Verfügung gestellt. Beim indischen Umweltzeichen unterstützt das CPCB diese Arbeiten.

#### IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen

Die Antragstellung ist ein weiteres wichtiges Thema. Bei dem Vergleich der drei Umweltzeichen fällt auf, daß beim deutschen und europäischen Umweltzeichen alle Antragsformulare und Formblätter für zu erbringende Nachweise von dem antragstellenden Unternehmen an die offizielle Instanz zu erbringen sind. Nur beim indischen Umweltzeichen wird die offizielle Instanz selbst aktiv und erbringt einen Teil der Nachweise durch eigene Prüfungen von Proben, die sie während der Produktionsstättenbesichtigung mitgenommen hat. Es erweist sich als hilfreich, wenn es Antragsformulare und ausführliche Informationen über die dem Antrag beizufügenden Nachweise gibt<sup>377</sup>.

Ein weiteres Problem der Antragstellung ist die Sprache, da sonst ausländische Nutzer bei der Antragstellung benachteiligt werden können. Beim deutschen Umweltzeichen werden alle Informationen zunächst in deutscher Sprache herausgegeben. In den meisten Fällen findet auch eine Übersetzung ins Englische statt. Beim indischen Umweltzeichen sind die Informationen in der indischen Landessprache und in Englisch verfügbar. Beim europäischen Umweltzeichen stehen die Informationen und Antragsformulare in allen Amtssprachen der Europäischen Union zur Verfügung.

Ein weiterer wichtiger Einflußfaktor im Bereich der Antragstellung liegt auch in den Kosten und in der Laufzeit des Vertrages, die bei den untersuchten Fallbeispielen unterschiedlich festgelegt worden sind. Wenn das Unternehmen gemäß Vollkostenrechnung nicht nur die absoluten zu zahlenden externen Beträge der Bearbeitungsgebühr und des Umsatzanteils der Gebühr auf das Produkt umlegen sondern auch die internen Kosten der Bearbeitung der Antragstellung, der Nachweise etc. in Betracht ziehen muß, so wird deutlich, daß die Laufzeit des erreichten Vertrages eine wesentliche Rolle spielt. Bei Vertragslängen von einem Jahr wie in Indien sind vermutlich mehrere Personen dauerhaft mit der Abwicklung der Umweltzeichen-Anträge beschäftigt. Hier wird deutlich, daß all diese Kosten umgelegt auf das Produkt den Preis des Produktes in die Höhe treiben. Bei einem Käufermarkt, der gerade in einem Entwicklungsland immer den Preis in die Kaufentscheidung einbezieht und das

---

<sup>377</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996a). Hier besteht immer noch ein Defizit beim europäischen Umweltzeichen, da die „User's Manuals“ oft erst nach Veröffentlichung der Kriterien fertiggestellt werden können und es keine einheitlichen Antragsformulare gibt.

Umweltbewußtsein noch nicht so ausgeprägt ist, daß die Verbraucher freiwillig für ein Umweltzeichen-Produkt mehr Geld bezahlen, wird das Umweltzeichen-Produkt nur dann erfolgreich sein, wenn es im Endpreis sich nicht deutlich von anderen weniger umweltfreundlichen Produkten unterscheidet. Alle anfallenden Kosten gehen daher direkt von der Gewinnmarge des Unternehmens ab und stellen sich somit als Belastung dar. Wenn dann auch noch betrachtet wird, daß ein Teil der Gebühren umsatzabhängig und nicht gewinnabhängig abgeführt werden muß, so führt dies zu einer Erosion des Gewinnes und letztendlich zu einer starken Verschlechterung der Marktposition. Hier können sich wichtige Hemmnisse bei der Einführung von Umweltzeichen zeigen und zu Erfolglosigkeit führen. Auch beim europäischen Umweltzeichen wurde der hohe Beitrag für die Umweltzeichenvergabe bemängelt.

Weiterhin wurde deutlich, daß in den verschiedenen Ländern die Verbraucher unterschiedlich bereit sind, einen bestimmten Prozentsatz für umweltverträgliche Produkte zu bezahlen. Dieser Prozentsatz geht wie im indischen Beispiel gegen 0% und z.B. in Deutschland bis zu 10%. Er variiert aber sehr stark mit der Entwicklung und der Konjunktur des Landes. Es ist somit insgesamt darauf zu achten, daß sich die Mehrkosten für die Verwendung von Umweltzeichen an den Prozentsatz des Landes anpassen, den die Verbraucher bereit sind zu zahlen.

## V. Öffentlichkeitsarbeit

Der Öffentlichkeitsarbeit wird bei der Einführung von Umweltzeichen bei den drei Fallbeispielen eine unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Ihr wird aber insgesamt oft zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Öffentlichkeitsarbeit beginnt bereits mit dem Design eines speziellen Logos mit hohem Wiedererkennungswert.

Aber auch die allgemeine Information über die Kriterienkataloge und über die Umweltverträglichkeit der Produkte muß rechtzeitig in Umlauf gebracht werden. Hinzu kommt, daß es wichtig ist, der Öffentlichkeit das Umweltzeichenprogramm immer wieder transparent zu machen. Im Zuge unserer Informationsgesellschaft können Darstellungen über das Internet dabei sehr hilfreich sein<sup>378</sup>. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit erhöht das Umweltbewußtsein beim Verbraucher und die Umweltverantwortung des Unternehmens. Je besser die Öffentlichkeit informiert ist um so höher steigt der Prozentsatz der Verbraucher, die nach Umweltzeichen-Produkten nachfragen. Dies führt dann zu einer Nutzung des Instruments durch die Unternehmen und läßt das Instrument erfolgreich werden.

---

<sup>378</sup> Eine Aufstellung der wichtigsten Internet-Adressen über das Thema Umweltzeichen befindet sich im Anschluß an das Literaturverzeichnis.

### 5.1.5 Internationale Standards für Umweltzeichenprogramme

Im Rahmen einer internationalen Anerkennung von Umweltzeichen wurden Diskussionen über einheitliche Richtlinien für nationale und multinationale Umweltzeichen geführt, die zu einer Reihe von Übereinstimmungen führten, aber auch kontroverse Punkte offen legten. Die wichtigsten internationalen Dokumente werden nachfolgend kurz dargestellt<sup>379</sup>:

- ⇒ Die „Berlin Erklärung“, 1990, beinhaltet vor allem konzeptionelle Vorschläge zu Umweltzeichen. Hier wird die Wichtigkeit von Umweltzeichen innerhalb des produktbezogenen Umweltschutzes genannt, Umweltzeichen als Marktinstrumente herausgestellt und ihre Bedeutung zur Umweltbewußtseinssteigerung hervorgehoben. Weiterhin wird die Notwendigkeit betont, umweltrelevante technische Standards zu entwickeln. Als wesentlicher Punkt wird auch die Beteiligung aller Interessengruppen am Umweltkennzeichnungsprozeß angesehen.
- ⇒ Die „Lesvos Erklärung“, 1991, entstand im Rahmen der UNEP-Initiative „Förderung umweltfreundlicher Produktion“. Diese Erklärung enthält im wesentlichen Übereinkünfte über Vorgehensweisen bei der Vergabe von Umweltzeichen: 1. Produktgruppen und Kriterien sollen demnach von einem unabhängigen Organ festgelegt werden, 2. Das Zeichen soll gesetzlich geschützt sein, 3. Produzenten aller Länder sollen das Recht auf Erwerb des Umweltzeichens haben, 4. Kriterien sollen in Abständen geprüft und erneuert werden und das Prinzip der freiwilligen Teilnahme ist zu gewährleisten.
- ⇒ Die jüngste „Washington Erklärung“, 1994, entstand auf dem internationalen Umweltzeichen-Forum in Washington. Insbesondere wurde der Aufbau eines internationalen „Umweltzeichen-Netzwerks“ beschlossen, welches den ständigen Austausch von Kriterien und Testmethoden organisieren soll, was wiederum für das Erarbeiten der Vergabegrundlagen hilfreich wäre. Erste Schritte einer internationalen Harmonisierung der Kriterien für Umweltzeichen, insbesondere auf dem Gebiet der Testmethoden, wurden befürwortet. Im Anschluß daran wurde auch die internationale Vereinigung *Global Environmental Labelling Network* (GEN) gegründet<sup>380</sup>.
- ⇒ Weitere Bemühungen der Standardisierung von Umweltzeichenprogrammen gehen von der Internationalen Standardisierungsorganisation (ISO) aus. Im Rahmen der ISO 14020 Serie werden Normen für Umweltzeichensysteme entwickelt, um diese zu standardisieren und damit zu harmonisieren. Bei der Diskussion um die Vereinheitlichung der

---

<sup>379</sup> Vgl. Neitzel/Landmann (1994), S. 20-21.

<sup>380</sup> Vgl. GEN (1997b), S. 1. Das Stockholmer Sekretariat von GEN bereitet die Executive Committee Meetings vor. Zusätzlich zu dem Sekretariat gibt es noch ein GEN Büro in Tokyo, Japan, welches für die Herausgabe des GEN-Newsletters zuständig ist. Nach und nach sollen alle Informationen, die von GEN zur Verfügung gestellt werden, über Internet abrufbar sein: [www. interchg.ubc.ca/ecolabel/gen.html](http://www.interchg.ubc.ca/ecolabel/gen.html).

Umweltzeichensysteme kommt erschwerend hinzu, daß viele Länder bereits laufende Umweltzeichenprogramme haben, die in das Schema der zu erarbeitenden Norm passen sollten. Aus diesem Grund werden in der ISO-Norm allgemeine Anforderungen an Umweltzeichenprogramme gestellt, die einerseits eine Verständigung über wichtige Charakteristika von Umweltzeichen beinhalten, andererseits den Ländern bei der Einführung der Umweltzeichen noch viel Spielraum für ein national angepaßtes System bieten.

Der im folgenden vorgestellte ISO-Entwurf trägt den englischen Titel „*Environmental Labels and Declarations - Environmental Labelling Type 1 - Guiding Principles and Procedures*“<sup>381</sup>. Im Entwurf werden international vereinbarte Standards für Umweltzeichenprogramme festgelegt. Er beschränkt sich nicht auf die hier besprochenen nationalen Umweltzeichen, die mit einer staatlichen Unterstützung initiiert worden sind, sondern legt die Standards auch für privat organisierte Umweltzeichenprogramme fest, wie sie in dieser Art z.B. in den USA zu finden sind<sup>382</sup>. Die Gliederung des Normentwurfs sieht wie folgt aus: 0. Einführung, 1. Rahmen, 2. Ziele, 3. normative Referenzen, 4. Definitionen, 5. allgemeine Prinzipien, 6. Verfahren für das Umweltzeichenprogramm, 7. Verfahren zur Zertifizierung.

Die Beschreibung und Diskussion der Inhalte dieser Norm wird an der für die Analyse der drei Fallbeispiele verwendeten Struktur vorgenommen.

## I. Nationale Rahmenbedingungen

Über die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms wird in dem ISO-Normentwurf keine direkte Aussage getroffen. Es wird weder auf die Notwendigkeit eines politischen Mandats hingewiesen, noch auf eine politische Initiativfunktion. Ursache dafür ist, daß auch private Umweltzeichenprogramme in den Geltungsbereich fallen.

## II. Institutionen

Über die institutionelle Verankerung werden in dem ISO-Norm Entwurf folgende Aussagen getroffen: es wird von einem „*ecolabelling-body*“<sup>383</sup> gesprochen, der für die Durchführung des

---

<sup>381</sup> Vgl. ISO (1997).

<sup>382</sup> Vgl. Green Seal (1996).

<sup>383</sup> Vgl. ISO (1997), S. 2, § 4.6.

Umweltzeichenprogramms zuständig ist. Er ist mit dem Durchführungsorgan bei der Analyse der drei Fallbeispiele gleichzusetzen. Die ISO-Norm legt die Verwaltungsaufgaben und das Abschließen der Zeichennutzungsverträge in den Aufgabenbereich der Durchführungsorganisation. Allerdings besagt dies nur, daß von der Durchführungsorganisation alle weiteren Verantwortlichkeiten vergeben werden.

In dem Normentwurf wird auf ein unabhängiges Gremium „*third-party*“ hingewiesen<sup>384</sup>. Die Unabhängigkeit bezieht sich darauf, daß es weder von den Unternehmen noch von den Käufern abhängig ist. In den weiteren Ausführungen zu dieser Norm wird die Rolle dieses Gremiums nicht näher beschrieben. Anstelle dessen wird auf die Einbeziehung der Interessenvertreter hingewiesen, was durch ein Beratungsgremium oder eine öffentliche Anhörung sichergestellt werden soll<sup>385</sup>.

Weitere Einzelheiten zu einer institutionellen Struktur von Umweltzeichenprogrammen sind dem ISO-Normentwurf nicht zu entnehmen. Es scheint, daß alle Arbeiten, die dem Wissenschafts-, Entscheidungs- und Verwaltungsorgan bei den Fallbeispielen zugeteilt worden sind, in den Verantwortungsbereich des „*ecolabelling body*“ zu fallen. Aus diesem Grund ist für die Einführung eines Umweltzeichenprogramms die aus der Analyse erarbeitete Zuteilung von Aufgabenbereichen sehr viel detaillierter als dies in der Norm ausgeführt wird. Für den Katalog wichtiger Fragen sollte deshalb die institutionelle Zuordnung von Initiativ-, Durchführungs-, Entscheidungs-, Wissenschafts- und Verwaltungsorgan beibehalten werden. Es können dabei durchaus mehrere Aufgaben in einer Hand liegen.

### III. Verfahren zur Entwicklung der Umweltzeichenkriterien

Zu der Entwicklung von Umweltzeichenkriterien macht der Normentwurf bereits konkretere Aussagen. Er legt beispielsweise einige allgemeine Prinzipien fest und gibt auch Standards für das Verfahren der Kriterienentwicklung vor. Die allgemeinen, wesentlichen Prinzipien werden wie folgt zusammengefaßt<sup>386</sup>:

- **Ökobilanz-Betrachtung:** bei der Entwicklung der Umweltzeichenkriterien sollen die verschiedenen Schritte im Lebenszyklus eines Produktes, wie Extraktion der Ressourcen, Herstellung, Verteilung, Gebrauch und Entsorgung, untersucht werden. Eine andere Vorgehensweise und eine selektive Auswahl bestimmter Kriterien muß begründbar sein.

---

<sup>384</sup> Vgl. ISO (1997), S. 2, § 4.7.

<sup>385</sup> Vgl. ebenda, S. 6, § 6.1.

<sup>386</sup> Vgl. ebenda, S. 1-5.

- Selektivität: durch die Kriterien sollen umweltverträglichere Produkte von anderen unterschieden werden. Dabei ist zu beachten, daß die Unterschiede deutlich meßbar sind.
- Gültigkeitsdauer: die Kriterien müssen eine definierte Gültigkeitsdauer haben
- Überarbeitungszeit der Kriterien: die Kriterien müssen nach einer vorab bestimmten Zeit überarbeitet werden, um neue technische Entwicklungen zu berücksichtigen.
- Gebrauchstauglichkeit: die Gebrauchstauglichkeit muß sicherstellen, daß das Produkt die Anforderungen an Gesundheits-, Sicherheits- und Verbraucherbedürfnisse erfüllt.
- Beteiligung von Interessengruppen: ein Verfahren einer formalen offenen Beteiligung von Interessengruppen ist bei der Auswahl der Produktgruppen und beim Erarbeiten der Umweltzeichen- und Gebrauchstauglichkeitskriterien sicherzustellen.
- Transparenz: Informationen müssen allen interessierten Gruppen zur Prüfung und Kommentierung über alle Phasen der Kriterienentwicklung zugänglich sein.

Die wesentlichen Elemente, die von dieser Norm für das Verfahren der Kriterienentwicklung festgelegt werden, sind folgende<sup>387</sup>:

- Iterativer Prozeß: Auswahl der Produktgruppen, Entwicklung, Überarbeitung und Veränderung von Umweltzeichenkriterien, Identifikation von Gebrauchstauglichkeitskriterien.
- Einbindung von Interessengruppen: z.B. durch ein Beratungsorgan, Beratungsgremium oder eine öffentliche Anhörung.
- Auswahl der Produktgruppen: hierzu sollte eine Studie über mögliche Produktgruppen und ihre Marktpotentiale durchgeführt werden.
- Machbarkeitsstudie: eine Machbarkeitsstudie mit folgenden Inhalten sollte durchgeführt werden: Vorauswahl der Produktkategorien, Einbindung von Interessengruppen, Marktübersicht, Übersicht der Anbieter, Umwelteigenschaften der Produkte, Potential und Notwendigkeit für eine Verbesserung der Umwelteigenschaften, Definition der Produktgruppen, Gebrauchstauglichkeit, Verfügbarkeit von Datenmaterial, aktuelle nationale und internationale Gesetzgebung.
- Auswahl der Umweltzeichenkriterien: durch eine Matrix (*siehe Abbildung 25*)

---

<sup>387</sup> Vgl. ISO (1997), S. 5-9.

**ABBILDUNG 25: MATRIX ZUR AUSWAHL VON UMWELTZEICHENKRITERIEN**  
 [DARSTELLUNG MODIFIZIERT<sup>388</sup>]

Stufe des Lebenszyklus‘	Umweltauswirkungen					
	Energie	Ressourcen	Emissionen			Andere
	erneuerbare / nicht erneuerbare	erneuerbare / nicht erneuerbare	Wasser	Luft	Boden	
Ressourcen Extraktion						
Produktion						
Verteilung						
Verbrauch						
Entsorgung						

- Bestimmung quantitativer Werte für relevante Umweltkriterien: die durchführende Instanz des Umweltzeichenprogramms soll nach Bestimmung der Kriterien, die die bestmöglich ausgewählten Umweltaspekte reflektieren, einen quantitativen Wert festlegen. Dieser Wert kann in Form eines Mindestwertes, einer Obergrenze, eines Skalen-Punktesystems oder eines anderen Verfahrens festgelegt werden.
- Bestimmung der Gebrauchstauglichkeit: wie für Umweltkriterien
- Veröffentlichung: bei der Veröffentlichung der Kriterien sollen folgende Informationen beigefügt werden: Begründung für die Rechtfertigung der Kriterien, Methoden für die Überprüfbarkeit der Kriterien, Interessengruppen werden zur Kommentierung gebeten und ihre Sichtweisen werden berücksichtigt.

Damit werden für den Teil der Kriterienentwicklung bereits weitreichende Standards festgelegt, so daß alle Umweltzeichen durch offen gelassene Interpretationsmöglichkeiten diese Norm erfüllen können. In dem Normentwurf ist von einer Ökobilanz-Betrachtung die Rede. Dieser Begriff weist darauf hin, daß, wenn immer es geht, eine Ökobilanz aufgestellt werden soll, aber es ist auch der Weg offen, eine Selektion bestimmter Schwerpunktbereiche zu bestimmen, wenn dieses begründet und gerechtfertigt ist. Damit fallen sowohl der komplexere Ansatz des europäischen Umweltzeichens, als auch die viel pragmatischeren Ansätze des deutschen und indischen Umweltzeichens unter diese Norm.

Weiterhin wird die Einbindung der Interessenvertreter bei dem Normentwurf betont. Allerdings wird nur festgelegt, daß die Kommentare der Interessenvertreter berücksichtigt werden

<sup>388</sup> Vgl. ISO (1997), S. 7, § 6.3.1.

müssen und dieses auch dokumentiert werden muß. Für das europäische Umweltzeichen kann sich hier eine erste Schwierigkeit ergeben, weil das Forum nur die beratende Funktion einnimmt. Es ist noch unklar, wie die Europäische Kommission die Stellungnahmen des Forums aufnimmt. Allerdings ist bei der Interpretation der Norm so viel Spielraum enthalten, daß es ausreichend sein wird, die Kommentare des Forums den Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Da dieses bereits erfolgt, ist auch das europäische Umweltzeichensystem konform mit dieser Norm.

#### IV. Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen

Die Antragstellung wird in dem Normentwurf nur sehr allgemein abgehandelt. Es wird darauf hingewiesen, daß bei der Antragstellung folgende Fragen geklärt werden müssen<sup>389</sup>:

- die Veröffentlichung der Namen der Anbieter
- Konditionen, die zu einer Auflösung der Zeichennutzungsverträge, z.B. bei Nichteinhaltung der Kriterien, führen
- Verfahren bei Nichterfüllung der Verträge
- Verfahren des Erbringens von Testnachweisen und Prüfung der Kriterien
- Gebührenordnung
- Richtlinien für die Nutzung des Logos

Damit werden in dieser Norm Hinweise gegeben, welche Regelungen bei der Einführung von Umweltzeichen zusätzlich getroffen werden müssen. Diese Regelungen werden bei der Ableitung der wichtigen Fragen, die bei der Einführung eines Umweltzeichenprogramms zu stellen sind, berücksichtigt.

#### V. Öffentlichkeitsarbeit

Der Öffentlichkeitsarbeit kommt in dem Normentwurf eine wichtige Bedeutung zu. Nicht nur, daß die Transparenz der Verfahren der Entwicklung von Umweltzeichenkriterien sichergestellt werden muß, sondern auch, daß bestimmte Dokumentationen vorhanden sein müssen. Informationen über folgende Themen sollen verfügbar sein<sup>390</sup>: Produktkategorien, Umweltkriterien, Gebrauchstauglichkeitskriterien, Test- und Prüfmethode, Zertifizierungsverfahren, Überarbeitung der Kriterien, Gebührenordnung und Sponsorprogramme für das Umweltzeichenprogramm und über die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien.

---

<sup>389</sup> Vgl. ISO (1997), S. 9-11.

<sup>390</sup> Vgl. ebenda, S. 10, § 7.3.3.

### 5.1.6 Katalog wichtiger Fragen für die Einführung nationaler Umweltzeichen

Mit der Auswahl wichtiger Fragen sollen die verschiedenen Schritte, die bei der Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms bedacht werden müssen, aufgezeigt werden. Dabei wird versucht, einen möglichst umfassenden Katalog zu erarbeiten, ohne Gewähr dafür, daß im Einzelfall weitere Fragen zur Klärung spezieller Ablaufschritte herangezogen werden müssen. Es wird dabei durch die Fragestellung versucht, den Verantwortlichen für ein neues Umweltzeichenprogramm von den vielen Optionen und Alternativen die aus der Analyse erhaltene beste Möglichkeit zu allererst aufzuzeigen. Der Katalog an Fragen kann als Handreichung und Hilfestellung verstanden werden, der flexibel an die Verhältnisse des Landes, die institutionelle Struktur und die vorhandenen kulturellen Werte angepaßt werden kann. Er dient als erste Orientierung bei der komplexen Aufgabe, ein Umweltzeichenprogramm zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus wird eine Liste der im Vorfeld zu erarbeitenden Dokumente und Richtlinien erstellt.

#### Katalog wichtiger Fragen für die Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms

**Initiative:** Kann eine politisch anerkannte Persönlichkeit für die Initiative des Umweltzeichens gewonnen werden? Stellt die Initiative für das Umweltzeichenprogramm bereits die Beteiligung verschiedener Interessengruppen und Institutionen sicher? Wird die Initiative durch politisch korrekte Vorgänge eingeleitet?

**Mandat:** Ist das politische Mandat für die Federführung bei der Entwicklung und Durchführung des Umweltzeichens eindeutig? Engagiert sich die mit dem Mandat beauftragte Institution? Befürworten die anderen Institutionen dieses Mandat?

**Rahmenbedingungen:** Werden Unternehmen, im Vorfeld der Entwicklung über ihr Interesse befragt? Können Unternehmen die Entwicklung des Umweltzeichens aktiv mitgestalten?

Werden Verbraucher im Vorfeld der Entwicklung über ihr Interesse befragt? Können Verbraucher die Entwicklung des Umweltzeichens aktiv mitgestalten? Werden Umweltorganisationen im Vorfeld der Entwicklung über ihr Interesse befragt? Können Umweltorganisationen die Entwicklung des Umweltzeichens aktiv mitgestalten? Werden andere Organisationen, wie Gewerkschaften, Kirchen, Verbraucherverbände und Industrieverbände im Vorfeld konsultiert? Was ist geplant, um die meist in Entwicklungsländern ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Umweltzeichenprogramme zu verbessern? Kann das Umweltzeicheninstrument in einer ersten Phase mit dem Ziel der Sensibilisierung der Bevölkerung eingesetzt werden? Welche Anreize werden für Unternehmen entwickelt, sich dieses Instrumentes zu bedienen?

## Fortsetzung des Katalogs wichtiger Fragen

Welche Anreize gibt es für Unternehmen für Export- als auch für Inlandsprodukte ein Umweltzeichenprogramm zu unterstützen? Soll ein Umweltzeichenprogramm speziell auf Exportprodukte zugeschnitten werden? Wie müßte es sich dann von den traditionellen Umweltzeicheninstrumenten unterscheiden, die hier untersucht worden sind? Soll ein Umweltzeichenprogramm speziell für Inlandsprodukte und den Inlandsmarkt entwickelt werden?

**Institutionen:** Für welche Aufgaben gibt es vorhandene Institutionen und für welche Aufgaben müssen neue Strukturen geschaffen werden? Ist die Frage der Durchführungsorganisation und damit der Federführung für das Umweltzeichenprogramm eindeutig geklärt?

Welches Entscheidungsorgan wird eingerichtet? Kann bereits mit dem Entscheidungsorgan eine Unabhängigkeit und eine Interessenvertretung aller gesellschaftlicher Gruppen sichergestellt werden? Wie sieht die Aufgabenstellung für das Entscheidungsorgan aus? Welche Interessen sind in dem Entscheidungsorgan vertreten? Müssen die Vertreter des Entscheidungsorgans berufen, bestimmt oder abgeordnet werden oder ist eine offene freiwillige Teilnahme vorgesehen? Wer bekommt den Vorsitz für das Entscheidungsorgan? Werden die Entscheidungen von dem Entscheidungsorgan unabhängig getroffen oder gibt es noch Veto- und Einspruchsmöglichkeiten von anderen Instanzen? Welche Mehrheitsverhältnisse werden von dem Entscheidungsorgan berücksichtigt? Gibt es beratende Gremien für das Entscheidungsorgan? Wie werden die beratenden Inhalte von dem Entscheidungsorgan berücksichtigt? Wie werden die Entscheidungen der Öffentlichkeit transparent gemacht?

Welches Wissenschaftsorgan wird eingerichtet? Kann bereits mit dem ausgewählten Wissenschaftsorgan ein großer Fachexpertenpool sichergestellt werden? Wie sieht die Aufgabenstellung für das Wissenschaftsorgan aus? Kann bereits mit dem ausgewählten Wissenschaftsorgan eine Unabhängigkeit und eine Interessenvertretung aller gesellschaftlicher Gruppen sichergestellt werden? Müssen die Vertreter des Wissenschaftsorgans berufen, bestimmt oder abgeordnet werden oder ist eine offene, freiwillige Teilnahme vorgesehen? Wer bekommt den Vorsitz für das Wissenschaftsorgan? Werden die Entscheidungen von dem Wissenschaftsorgan unabhängig getroffen oder gibt es noch Veto- und Einspruchsmöglichkeiten von anderen Instanzen? Gibt es beratende Gremien für das Wissenschaftsorgan? Wie werden die beratenden Inhalte von dem Wissenschaftsorgan berücksichtigt? Welches externe Know-how kann sich das Wissenschaftsorgan heranholen? Sind Verträge einer Zusammenarbeit mit anderen wissenschaftlichen Instanzen vereinbart worden?

## Fortsetzung des Katalogs wichtiger Fragen

Welches Verwaltungsorgan wird eingerichtet? Kann bereits mit dem Verwaltungsorgan eine hohe Kompetenz bei der Vertragsabwicklung sichergestellt werden? Wie sieht die Aufgabenstellung für das Verwaltungsorgan aus? Aus welchen Vertretern setzt sich das Verwaltungsorgan zusammen? Wer bekommt den Vorsitz für das Verwaltungsorgan? Wie sieht die Zusammenarbeit mit dem Durchführungs-, Entscheidungs- und Wissenschaftsorgan aus? Gibt es klare Kompetenzabgrenzungen?

Wird die Aufgabenverteilung so gelöst, daß die beteiligten Institutionen ein Engagement für ihre Aufgabe entwickeln können? Gibt es Institutionen, die nicht berücksichtigt worden sind und welche Absichten gibt es, sie noch in das Umweltzeichensystem zu integrieren? Sind die Verfahrensabläufe innerhalb und zwischen den einzelnen Organen geklärt? Sind die personellen Verantwortlichkeiten innerhalb und zwischen den einzelnen Organen geklärt?

**Verfahren zur Entwicklung von Umweltzeichenkriterien:** Welches Verfahren der Kriterienentwicklung (vollständige komplexe Ökobilanzierung oder pragmatische ganzheitliche Betrachtung) wird ausgewählt? Werden Kriterien für die Gebrauchstauglichkeit in die Kriterienkataloge integriert? Werden soziale Kriterien oder Kriterien der Menschen- und Arbeitsrechte integriert? Werden die Überprüfbarkeit der Kriterien und die Methoden der Prüfung fester Bestandteil der Kriterienkataloge? Stehen bei Auswahl der aufwendigen Methode der Ökobilanzierung genügend Mittel zur Verfügung? Werden bestimmte Standards bei dem Verfahren bevorzugt (umweltrelevante Produktstandards oder herstellungsbezogene Produktionsstandards)? Wer wird an der Umweltzeichenkriterienentwicklung in welcher Form beteiligt? Können internationale Erfahrungen für die Kriterienentwicklung genutzt werden? Wird zusammen mit der Kriterienentwicklung auch die Überprüfbarkeit der aufgestellten Kriterien festgelegt? Werden für die Überprüfbarkeit Herstellererklärungen, Testnachweise, Produktionsstättenbesichtigungen festgelegt? Werden die Methoden, Verfahren und Abläufe der Überprüfbarkeit geregelt? Durch welche Verfahren läßt sich ein Konsens bei den Umweltzeichenkriterien sicherstellen? Welche Schwerpunkte von Umweltauswirkungen werden für den pragmatischen Ansatz festgelegt? Welche Produktgruppen werden von dem Umweltzeichenprogramm abgedeckt? Mit welchen Produktgruppen wird das Umweltzeichenprogramm gestartet? Wie wird eine breite Beteiligung verschiedener Fachexperten und Interessenvertreter sichergestellt? Wie wird die Überarbeitung der Kriterien sichergestellt? Wie werden die Kriterien veröffentlicht?

## Fortsetzung des Katalogs wichtiger Fragen

**Verfahren zur Vergabe von Umweltzeichen:** Welches Verfahren der Antragstellung wird ausgewählt? Wird eine Formalisierung mit Antragsformularen angestrebt? Gibt es eine ausführliche Information für die Antragsteller über die dem Antrag beizufügenden Nachweise und Dokumente? Werden Prüfinstitutionen genannt, an die sich der Antragsteller für das Erbringen der Nachweise wenden kann? Welche Methoden der Überprüfbarkeit gibt es (Auswertung der Dokumente, Produktionsstättenbesichtigung, Probennahme)? Gibt es einen Mustervertrag? Gibt es eine Information für die Antragsteller, was bei Nichteinhaltung der Kriterien erfolgt? Gibt es für den Antragsteller Informationen über die wettbewerbsrechtliche Nutzung des Zeichens? Wie sieht die Gebührenordnung aus?

**Öffentlichkeitsarbeit:** Welches Logo wird für das Umweltzeichenprogramm ausgewählt? Wie wird die Öffentlichkeitsarbeit gestaltet? Welche Informationsmaterialien werden kontinuierlich zur Verfügung gestellt? Können Informationen über das Internet zur Verfügung gestellt werden?

Aufgrund der oben gestellten Fragen wird ersichtlich, daß bestimmte Dokumente und Richtlinien für das Umweltzeichenprogramm erarbeitet werden müssen. Dabei muß bei der Einführung des Umweltzeichenprogramms entschieden werden, welche rechtliche Funktion die Dokumente oder Richtlinien haben. Eine Orientierung, welche Dokumente wichtig sind, gibt die folgende Aufzählung. Dabei ist zu beachten, daß einige der erwähnten Richtlinien zusammengefaßt, durch andere ergänzt oder sogar in einigen Fällen weggelassen werden können. Die Auflistung dient lediglich der Orientierung, damit bei der Einführung eines Umweltzeichenprogramms die wesentlichen Regelungen vorab getroffen werden können:

## Wichtige Regelungen

- Mandat für die Entwicklung des Umweltzeichenprogramms
- Mandat für die Durchführung des Umweltzeichenprogramms
- Design des Umweltzeichenlogos
- Rechtlicher Schutz des Logos
- Richtlinien für die Auswahl der Produktgruppen
- Richtlinien für das Verfahren der Entwicklung von Umweltzeichenkriterien
- Richtlinien für das Verfahren der Vergabe von Umweltzeichen
- Richtlinien für die Aufgabenverteilung von Durchführungs-, Entscheidungs-, Wissenschafts- und Verwaltungsorgan
- Richtlinien für die Aufgaben des Durchführungsorgans

### ***Wichtige Regelungen (Fortsetzung)***

- Richtlinien für die Aufgaben des Entscheidungsorgans
- Richtlinien für die Aufgaben des Wissenschaftsorgans
- Richtlinien für die Aufgaben des Verwaltungsorgans
- Festschreibung der Verantwortlichkeiten und personellen Zuordnung im Durchführungsorgan
- Festschreibung der Verantwortlichkeiten und personellen Zuordnung im Entscheidungsorgan
- Festschreibung der Verantwortlichkeiten und personellen Zuordnung im Wissenschaftsorgan
- Festschreibung der Verantwortlichkeiten und personellen Zuordnung im Verwaltungsorgan
- Richtlinien für die Einbindung der Interessengruppen
- Richtlinien für die Sicherstellung eines Fachexpertenpools
- Richtlinien für die Methode der Entwicklung von Kriterien
- (pragmatischer Ansatz versus komplexer Ansatz)
- Richtlinien für die Einbeziehung von Kriterien der Gebrauchstauglichkeit
- Richtlinien für die Einbeziehung sozialer Kriterien (Arbeits- und Menschenrechte, fairer Handel)
- Richtlinien für die Überprüfung von Kriterien
- Richtlinien für Verfahren bei Nichteinhaltung der Kriterien/Nichterfüllung des Zeichennutzungsvertrages
- Richtlinien für die Auswahl von Prüfinstitutionen
- Richtlinien für die Veröffentlichung der Kriterien
- Richtlinien für die Gültigkeit der Kriterien
- Richtlinien für die Gebührenordnung
- Richtlinien für ein Antragsformular und einen Mustervertrag
- Festlegung der ersten Produktgruppen, für die Kriterien erarbeitet werden sollen
- Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit
- Richtlinien über die Mitarbeit in internationalen Gremien (ISO, GEN)

## ***5.2 Analyse der Policy-Lernprozesse und umweltpolitischen Kompetenz bei der Einführung und Umsetzung von Umweltzeichen***

In einem weiteren Abschnitt der Analyse der Fallbeispiele wird versucht, den Prozeß der Übernahme der Politikinnovation, speziell des Policy-Lernens<sup>391</sup>, zu beschreiben, der jedem spezifischen Umweltzeicheninstrument zugrunde liegt. Die Methodik der Analyse versucht

---

<sup>391</sup> Zu dem Thema Policy-Lernen gibt es in der politikwissenschaftlichen Forschung umfangreiche Literatur. Insbesondere sind hier zu nennen: Rose (1991) und (1993); Cohen/Levinthal (1995).

dabei, die Phasen des Policy-Prozesses<sup>392</sup> (Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluation, Reformulierung) zu berücksichtigen, legt ihren Schwerpunkt aber eindeutig auf die drei Phasen Implementation, Evaluation und Reformulierung.

Zudem soll untersucht werden, wie die jeweilige umweltpolitische Kompetenz<sup>393</sup> eines Landes, oder im Fall des europäischen Umweltzeichens der Europäischen Union, den Ansprüchen der partizipativen und kooperativen Charakteristika des Umweltzeicheninstruments genügen kann und welche Lernprozesse hinsichtlich der umweltpolitischen Kompetenz durch das Umweltzeicheninstrument initiiert wurden oder notwendigerweise für eine erfolgreiche Einführung und Umsetzung des Instruments noch zu durchlaufen sind. Bei der Betrachtung der einzelnen Fallbeispiele werden die in Abbildung 1 beschriebenen acht Ebenen umweltpolitischer Kompetenz<sup>394</sup> unterschieden und bewertet. Zur Unterstützung der Analyse werden zur Beurteilung der umweltpolitischen Kompetenz Theorien über Policy-Netzwerke<sup>395</sup> und epistemische Gemeinschaften<sup>396</sup> herangezogen. Dabei sollen nach Möglichkeit Probleme der Netzwerkorganisation innerhalb des untersuchten Landes identifiziert werden, die den Erfolg von Umweltzeichen beeinträchtigen. Nach dieser Theorie werden sieben verschiedene Problemdimensionen unterschieden, die zu Fallstricken von Netzwerken werden können: (1) Problem der großen Zahl, (2) Zeitdimension von Entscheidungen, (3) institutionelle Konsolidierung, (4) Koordinationsprobleme, (5) Verhandlungsdilemma, (6) Macht, (7) Spannungsverhältnis von Konflikt und Kooperation<sup>397</sup>.

---

<sup>392</sup> Vgl. Nakamura (1987), zuvor auch Jones (1970). Auf weiter zurückliegende Arbeiten, die die Grundlage für das Phasenmodell bildeten, sei auf Easton (1965) verwiesen. Das Phasenmodell zieht sich dabei durch die gesamte Policy-Analyse und wurde immer wieder angepaßt, verfeinert, kritisch bewertet und in vielen Policy-Analysen angewendet. Weitere Arbeiten hierzu finden sich bei Anderson, Brewer, deLeon, Peters und Ripley u.a.

<sup>393</sup> Vgl. DIE (1994b). Die umweltpolitische Kompetenz zur Umsetzung weicher Politikinstrumente zeichnet sich durch Interaktion der Mikro-, Meso-, Makro- und Metaebene ab.

<sup>394</sup> Die acht verschiedenen Ebenen umweltpolitischer Kompetenz stellen sich wie folgt dar: (1) umweltpolitische Kompetenz des Industrielandes (IL), im eigenen Markt eine Politikinnovation umzusetzen, (2) umweltpolitische Kompetenz des Industrielandes, im assoziierten Markt eine Politikinnovation umzusetzen (z.B. Umsetzung des europäischen Umweltzeichens in Deutschland), (3) umweltpolitische Kompetenz des Industrielandes bei Beratungen zur Umsetzung der Politikinnovation für ein anderes Industrieland, (4) umweltpolitische Kompetenz des Industrielandes bei Beratungen zur Umsetzung der Politikinnovation in einem Entwicklungsland. Die weiteren Ebenen (5) bis (6) gelten entsprechend umgekehrt aus Sicht der umweltpolitischen Kompetenz des Entwicklungslandes (EL). Die Ebenen (7) und (8) sind noch nicht aktuell, können aber in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

<sup>395</sup> Vgl. Mayntz (1993), Scharpf (1993), Pappi (1993) und Grundmann (1997). Vgl. auch DIE (1995) wo die Netzwerkgesellschaft als modernes Gesellschaftsbild skizziert wird und sowohl ihre Chancen als auch ihre Probleme detailliert beschrieben werden.

<sup>396</sup> Epistemische Gemeinschaften sind „a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.“ Vgl. Haas (1989), S. 379. Zu der Bedeutung von epistemischen Gemeinschaften zur Politikformulierung: vgl. Albert (1996), S. 87.

<sup>397</sup> Vgl. DIE (1995), S. 244.

Im Anschluß an die Betrachtung der einzelnen Fallbeispiele erfolgt ein Vergleich der Lernprozesse beim deutschen, europäischen und indischen Umweltzeichen. Danach schließt sich eine Untersuchung über die Bedeutung dieser Ergebnisse für die politikwissenschaftliche Analyse zum Kapazitätenaufbau an. Insbesondere wird untersucht, inwieweit die Erfahrungen beim Umweltzeicheninstrument mit den Erfahrungen einer vergleichenden Analyse der Umweltpolitik zum Thema Kapazitätenaufbau in dreizehn verschiedenen Ländern übereinstimmen<sup>398</sup>. Die Schlußfolgerungen dieser vergleichenden Analyse zum Kapazitätenaufbau lauten: in den letzten fünfundzwanzig Jahren konnte eine wachsende Bedeutung der Umweltpolitik in den verschiedenen Ländern festgestellt werden, die auch anhand der schnellen Entwicklung von spezialisierten Umweltinstitutionen weltweit deutlich wird. Neue Ausrichtungen der Umweltpolitik haben zu einer zunehmenden Vernetzung von Akteuren und kooperativen Planungsverfahren geführt. Der dabei zugrundegelegte Prozeß dieser Entwicklung wird als „*global environmental policy learning*“ bezeichnet. Dabei scheinen die Lernprozesse zunächst zwischen einzelnen Staaten zu verlaufen und danach über internationale Institutionen (was bereits im vierten Teil dieser Arbeit untersucht wurde). Trotz dieses positiven Bedeutungszuwachses der Umweltpolitik stellt sich bei dem Vergleich der dreizehn Länder heraus, daß die neue, auf kooperativen Mechanismen beruhende Ausrichtung der Umweltpolitik zunächst nur auf dem Papier zu finden war. Große Defizite wurden bei der Umsetzung der Politik verzeichnet. Daher wurde bezweifelt, daß es ein allgemeingültiges Konzept für die Lösung von Umweltproblemen weltweit geben kann. Zuletzt wurde in Frage gestellt, ob Umweltstrategien, die von den Industrieländern maßgeblich beeinflußt wurden, auch effektiv in den Entwicklungsländern umgesetzt werden können. Weiterhin wurde die umweltpolitische Kapazität auch in den Industrieländern nur für Teilbereiche, z.B. end-of-pipe Lösungen für Wasser- und Luftverschmutzungen, als hinreichend nachgewiesen: „*even in the advanced industrial countries success in environmental protection is restricted to only some specific problems.*“<sup>399</sup>

Zusätzlich zu dieser hier zitierten Studie fließen bei dem Vergleich der umweltpolitischen Kompetenz auch die Erfahrungen zum Kapazitätenaufbau innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit ein. Hierbei wird sowohl auf Ergebnisse der OECD<sup>400</sup> zu diesem Thema zurückgegriffen als auch auf die von der Weltbank jährlich herausgegebenen Weltentwicklungsberichte<sup>401</sup>. Der von der OECD geprägte Begriff der Kapazität im Umweltbereich stellt

---

<sup>398</sup> Bei den dreizehn Ländern handelt es sich um die USA, Schweden, Japan, Großbritannien, Niederlande, Deutschland, Dänemark, Schweiz, Korea, Chile, China, Nigeria und Rußland. Vgl. Jänicke/Weidner (1997b).

<sup>399</sup> Diese Zusammenfassung der Schlußfolgerungen wurde entnommen aus: Jänicke/Weidner (1997b), S. 310-313. Zu der Problematik, die bereits bei nationaler Umweltkooperation auftaucht: vgl. auch Strübel (1992).

<sup>400</sup> Vgl. OECD (1995b), OECD (1995c), OECD (1996b) und OECD (1997c).

<sup>401</sup> Vgl. Weltbank (1997a) und Weltbank (1998). Für den Vergleich innerhalb dieser Arbeit sind im Bericht von 1998 der Abschnitt 9 (*Knowledge and Development Assistance*) und der Abschnitt 10 (*Knowledge and the Role of Government*) wichtig.

die Fähigkeit von Individuen, Gruppen, Organisationen und Institutionen in einem bestimmten Kontext dar, Umweltbelange als Teil der Anstrengungen auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung zu behandeln. Der Begriff Kapazitätsentwicklung im Umweltbereich beschreibt den Prozeß, durch den Kapazität im Umweltbereich und angemessene institutionelle Strukturen gefördert werden. Mangel an Kapazität kann sich auf viele Bereiche erstrecken: häufig fehlen ökologische Grundkenntnisse oder technische Lösungen für Umweltprobleme. Oft mangelt es an organisatorischen Kenntnissen und Erfahrungen oder an rechtlichen Grundlagen. In vielen Entwicklungsländern sind Umweltbehörden all zu oft relativ schwach im Verhältnis zu den eher traditionellen Ressorts wie Wirtschaft. Die OECD vertritt dabei den Standpunkt, daß die Prozesse zum Kapazitätenaufbau vom Land selbst ausgehen müssen, von außen also nur unterstützt werden sollten. Der Bedarf muß vom Entwicklungsland selbst erkannt werden, denn nur dann ist eine Identifikation mit den Zielen und Maßnahmen zur Stärkung der Kapazität gewährleistet<sup>402</sup>.

Der neue Weltentwicklungsbericht führt die Ansätze der OECD noch weiter aus und beschreibt den aktuellen Stand der Erkenntnisse zum Kapazitätenaufbau. Nach Aussagen des Berichts hat sich gezeigt, daß es erfolgreiche Strategien von Geberländern gibt, die versuchen, beim Kapazitätenaufbau und dem dazugehörigen Prozeß Unterstützung zu leisten, so daß die Bevölkerung in den Entwicklungsländern mit ihrer Regierung in einen verbesserten Politikdialog eintreten kann. Der Bericht erkennt an, daß bei den Gebern mehr Flexibilität besteht, verschiedene Projektideen stärker an die eigentlichen Bedürfnisse anzupassen. Dennoch wird festgestellt, daß häufig kein Weg vorbei geht an einem sehr langsamen Prozeß zur Beteiligung verschiedener Akteure und zur Förderung des Kapazitätenaufbaus, damit Politikanalyse und Politikdialog von Bevölkerung und Regierung gemeinsam getragen werden<sup>403</sup>. Die Analyse der Fallbeispiele findet somit ihren Abschluß im Vergleich mit den internationalen Erfahrungen zum Kapazitätenaufbau und zeigt Ansätze auf, die im sechsten Teil der Arbeit bei den Zukunftsthemen wieder aufgegriffen werden. Diese Ansätze beschreiben, wie die bisherigen Lernerfahrungen mit dem Umweltzeicheninstrument als Handlungsempfehlungen formuliert werden können.

### **5.2.1 Lernprozesse beim deutschen Umweltzeichen „Blauer Engel“**

Auf Basis der oben durchgeführten Analyse der Rahmenbedingungen und Elemente des deutschen Umweltzeichens sollen nun die Policy-Lernprozesse beschrieben werden, die mit diesem Steuerungsinstrument durchlaufen worden sind. Dabei soll zusätzlich eine Bewertung der umweltpolitischen Kompetenz zur Aufnahme des Instruments in Deutschland erfolgen.

---

<sup>402</sup> Vgl. OECD (1997c).

<sup>403</sup> Vgl. Weltbank (1998), Abschnitt 9.

Weil Deutschland das Pionierland für die Einführung eines nationalen Umweltzeichens darstellt, können für Deutschland keine Policy-Lernprozesse bezüglich der Übernahme der Politikinnovation beschrieben werden. Allerdings können Lernprozesse identifiziert werden, die in Deutschland zu dieser Instrumentenwahl, des auf mehr Privatisierung der Verantwortlichkeit<sup>404</sup> ausgelegten, sanften Instruments geführt haben.

In der politikwissenschaftlichen Analyse wird die Instrumentenwahl oft nicht als rationaler Prozeß beschrieben, sondern als Auswahlprozeß, der aufgrund der Charakteristika des Instruments, der Besonderheiten des vorliegenden Problems, der vergangenen Erfahrungen der politisch-administrativen Akteure im Umgang mit dem Problem, der subjektiven Präferenzen der Entscheidungsträger sowie der zu erwartenden Reaktion der Zielgruppe stattfindet<sup>405</sup>. Das Beispiel des Umweltzeicheninstruments zeigt deutlich, daß im produktbezogenen Umweltschutz der Staat durch die Verabschiedung der Gefahrstoffverordnung und der Chemikalienverbotsverordnung<sup>406</sup> weitgehend seine Interventionsmöglichkeiten ausgeschöpft hatte<sup>407</sup>. Dennoch blieb der Druck von Verbrauchern und Umweltschützern hoch, was die staatlichen Entscheidungsträger veranlaßte, für dieses Thema neue Instrumente zur Unterstützung auszuwählen. Aufgrund der staatlichen Mittlerfunktion zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen lag der Lernprozeß nahe, den weiteren Forderungen der Verbraucherverbände durch die Einführung eines weichen Instruments Rechnung zu tragen. So wurde mit dem Umweltzeicheninstrument zweierlei erreicht: Anreize bei den Unternehmen für die Herstellung umweltverträglicher Produkte und Information der Verbraucher über besonders umweltfreundliche Produkte.

Die Aufnahme und Annahme des Instruments durch die verschiedenen umweltpolitischen Akteure ist in Deutschland, mit einem an demokratische Prozesse gewöhnten, konsensorientierten politischen System, zwar zögerlich, aber dennoch positiv verlaufen, was die Entwicklung der mit Umweltzeichen ausgezeichneten Produkte beweist<sup>408</sup>. Die umweltpolitische Kompetenz, hier die Ebene der Einführung der Politikinnovation im Heimatmarkt<sup>409</sup>,

---

<sup>404</sup> Zu Erklärungsansätzen über den Wandel von Politikinstrumenten in Richtung Privatisierung: vgl. Howlett/Ramesh (1993), S. 245.

<sup>405</sup> Vgl. Howlett/Ramesh (1993), S. 256.

<sup>406</sup> Vgl. ChemVerbotsV (1993). In der heutigen Fassung ist die Gefahrstoffverordnung bereits in die Chemikalienverbotsverordnung integriert: Verordnung über die Neuordnung und Ergänzung der Verbote und Beschränkungen des Herstellens, Inverkehrbringens und Verwendens gefährlicher Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse.

<sup>407</sup> Zu den negativen Erfahrungen mit staatlichen Steuerungsinstrumenten: vgl. Sabatier (1988), S. 132 und Sabatier (1993), S. 137.

<sup>408</sup> Vgl. UBA (1996a) und UBA (1998). Ab 1991 gab es jedes Jahr immer über 3000 Produkte, die mit einem Blauen Engel ausgezeichnet worden sind. Dabei bedeutet Produkte: 3000 verschiedene Marken aus bis über 80 verschiedenen Produktgruppen.

<sup>409</sup> Siehe zu den unterschiedlichen Ebenen: Abbildung 1 dieser Arbeit.

war demnach hinreichend ausgeprägt, um den hohen Anforderungen der im Umweltzeicheninstrument verankerten partizipativ-kooperativen Entscheidungsprozesse zu genügen. Die Bildung von kooperativen Netzwerkstrukturen und die Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren bei der Entwicklung von Kriterien für das Umweltzeichenprogramm waren möglich, weil bereits das gesellschaftliche Interesse bestand, an derartigen Problemen mitzuwirken.

Verglichen mit der umweltpolitischen Kompetenz zum Zeitpunkt der Einführung (1978) bis heute (1998) sind allerdings weitere Lernzyklen zu identifizieren. War anfangs zwar die Bereitschaft dar, durch Verhandlungslösungen die Umweltzeichenkriterien festzulegen, so schien sich der Zertifizierungsprozeß nur zögerlich in Gang zu setzen. Es dauerte geraume Zeit, bis etwa Mitte der achtziger Jahre bei den Akteuren genügend Vertrauen vorhanden war, die Vorteile des Umweltzeicheninstruments vollständig zu nutzen. Nach dem zögerlichen Beginn haben ab den 90er Jahren Unternehmen vermehrt das Umweltzeichen für ihre Marketingstrategie verwendet<sup>410</sup>.

Die Beobachtung, daß umweltpolitische Kompetenz in Deutschland für die Aufnahme des Instruments vorhanden war, wird nicht mehr in Frage gestellt, vielmehr ist es interessant zu untersuchen, wie es zu umweltpolitischer Kompetenz kam. Dabei soll die Theorie der Fallstricke von „Netzwerkgesellschaften“ eine Hilfestellung bei der Analyse bieten<sup>411</sup>. Bei der Anwendung dieser Theorie auf den deutschen Fall war die institutionelle Konsolidierung, d.h. die Stabilisierung der Kooperationsbeziehungen durch die Herausbildung gemeinsamer Identitäten für die Ziele des Umweltzeichenprogramms, demnach ein entscheidender Faktor für die weitere erfolgreiche Umsetzung des Umweltzeichenprogramms. Alle anderen Problemdimensionen treten immer wieder mit unterschiedlicher Bedeutung auf, sie haben aber bislang nicht zu einem Scheitern des Umweltzeichenkonzepts in Deutschland geführt<sup>412</sup>. Im Gegenteil, die umweltpolitischen Akteure haben bewiesen, daß sie trotz der großen Zahl beteiligter Akteure, trotz der Durchsetzung von eher langfristigen Interessen gegen kurzfristige, trotz der komplexen Kooperationsaufgaben und des Vertrauensvorschlusses, trotz der Gefahr, daß andere Akteure ihre Machtposition ausspielen und trotz der in Netzwerken immer wieder auftretenden Spannungsverhältnisse hinter den gemeinsamen Zielen des Umweltzeichenprogramms stehen.

---

<sup>410</sup> Im Jahr 1998 haben beispielsweise 731 Unternehmen für 3737 verschiedene Produkte den Blauen Engel beantragt und dürfen ihn zu Werbezwecken auf ihren Produkten abdrucken: vgl. UBA (1998).

<sup>411</sup> Vgl. DIE (1995), S. 244. Nach dieser Theorie werden sieben verschiedene Problemdimensionen unterschieden, die zu Fallstricken von Netzwerken werden können: (1) Problem der großen Zahl, (2) Zeitdimension von Entscheidungen, (3) institutionelle Konsolidierung, (4) Koordinationsprobleme, (5) Verhandlungsdilemma, (6) Macht, (7) Spannungsverhältnis von Konflikt und Kooperation.

<sup>412</sup> Damit entspricht das Umweltzeichen dem Trend, der in der Umweltpolitik beobachtet werden kann, bei dem die Dialogbereitschaft und das Aushandeln von Lösungen im Vordergrund umweltpolitischen Handelns steht: vgl. v. Prittwitz (1996).

Abschließend können verschiedene Phasen des Policy-Lernens beim deutschen Umweltzeichen identifiziert werden, die entsprechend den Phasen der Policy-Analyse zugeordnet sind und an dieser Stelle zusammengefaßt werden:

***Deutsches Fallbeispiel: Phasen des Policy-Lernens / Phasen des Policy-Zyklus‘***

- **Problemdefinition:** starker Druck der Verbraucher für verbesserten Verbraucherschutz durch staatliche Regelungen;
- **Agendagestaltung:** bereits eingeführte Verordnungen reichen nicht aus. Auswahl neuer Instrumente erforderlich, die die Verantwortung vom Staat weg nehmen;
- **Politikformulierung:** Auswahl des Umweltzeicheninstruments als weiches Instrument für den produktbezogenen Umweltschutz;
- **Politikimplementation:** Umsetzung des Instruments und der Stabilisierung der Netzwerkbeziehungen, institutionelle Konsolidierung (*⇒ wichtig für die Stabilisierung umweltpolitischer Kompetenz*);
  - Weitere Phasen der Identifizierung neuer Themen und der Umsetzung für das Umweltzeichenprogramm.
  - Weitere Phasen von Beratungsaktivitäten für andere Länder zur Übernahme der Politikinnovation und Einführung eines nationalen Umweltzeichens.
  - Weitere Phasen der Mitarbeit in Gremien und Ausschüssen, die sich mit dem Umweltzeichen-Thema beschäftigen.
- **Politikevaluation:** nur kontinuierliche inhaltliche Evaluation, keine Evaluation des Instruments an sich;
- **Reformulierung:** nur kontinuierliche inhaltliche Evaluation, keine Evaluation des Instruments an sich.

### **5.2.2. Lernprozesse beim europäischen Umweltzeichen „Europäische Blume“**

Bei der Übernahme der Politikinnovation und Integration des Umweltzeicheninstruments in die europäische Umweltpolitik können wichtige Phasen des Policy-Lernens identifiziert werden: es ist kein Zufall, daß die Verhandlungen im Vorfeld der Einführung des Umweltzeicheninstruments von der Entscheidung des Europäischen Parlaments 1987 bis zur Verabschiedung der Verordnung 1992 sehr lang und zäh waren<sup>413</sup>. Eine Ursache für diese lange Verhandlungssequenz liegt in der Vorbereitung anderer nationaler Umweltzeichen der verschiedenen Nationalstaaten der Europäischen Union, in denen jedes Land seinen nationalen Schwerpunkt setzte. Innerhalb der Europäischen Union haben Deutschland, die skandina-

<sup>413</sup> Zu der Geschichte des Europäischen Umweltzeichens: vgl. UBA (1996b).

vischen Länder, Frankreich, Spanien und Österreich ein Umweltzeichen eingeführt<sup>414</sup>. Die Verhandlungen zum europäischen Umweltzeichen überschritten sich regelrecht mit den Vorbereitungen dieser nationalen Umweltzeichen, wobei auch die Niederlande als weiteres Land zu nennen ist, in dem 1992, also zeitgleich mit dem europäischen Umweltzeichen, ein nationales Umweltzeichen eingeführt wurde. Es ist leicht vorstellbar, daß die Europäische Kommission zusammen mit Vertretern aus den Mitgliedstaaten eine große Zahl an verschiedenen Vorlagen von Umweltzeichenprogrammen auszuwerten hatte, bevor sie sich zu Entscheidungen über die Gestaltung des europäischen Umweltzeichens entschließen konnte. Dieser langwierige Lernprozeß spiegelt sich in der Gestaltung des europäischen Umweltzeichens wider, welches Elemente von verschiedenen nationalen Vorreitern in sich vereint hat<sup>415</sup>. Diese Synthese von Elementen, sprich der eigentliche Lernprozeß, hat zu einem völlig neu organisierten Umweltzeichensystem geführt.

Die Analyse der Elemente des europäischen Umweltzeichens zeigt den wesentlich größeren staatlichen Einfluß als beim deutschen Umweltzeichen und allen anderen nationalen Umweltzeichenprogrammen<sup>416</sup>, wobei der Regelungsausschuß zusammen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Ministerrat als Staatsorgane interpretiert werden. Die Europäische Kommission, die im wesentlichen die Vorarbeiten zum europäischen Umweltzeichen federführend betreut hat, konnte sich das Umweltzeichen nicht völlig losgelöst von allen Staatsorganen vorstellen. Sie hat trotz der Beispiele in den anderen nationalen Programmen die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure bei der Entwicklung und Entscheidung von Umweltzeichenkriterien allein auf eine Beratungsfunktion reduziert<sup>417</sup>. Damit sind Merkmale des europäischen Umweltzeichens insgesamt weniger kooperative und partizipative Elemente im Vergleich zum deutschen Umweltzeichen. Das europäische Umweltzeichen ist zwar immer noch ein weiches Instrument europäischer Umweltpolitik, aber der „Weichheitsgrad“ ist ein anderer.

Der Lernprozeß läßt sich beim europäischen Umweltzeichen zunächst an folgendem Phänomen beschreiben: wie die Analyse der Elemente gezeigt hat, befindet sich das europäische Umweltzeichen gerade in der Umstrukturierungsphase. Dabei werden auch Modelle besprochen, die die Privatisierung des europäischen Umweltzeichens vorschlagen<sup>418</sup>. Damit würde die Neuorientierung, sofern sie verabschiedet wird, die weitere Verminderung staat-

---

<sup>414</sup> Die Einführung der verschiedenen nationalen Umweltzeichen wurde bereits im vierten Teil der Arbeit ausführlich dargestellt.

<sup>415</sup> Zur Gestaltung des europäischen Umweltzeichens: vgl. Europäischer Ministerrat (1992).

<sup>416</sup> Siehe hierzu andere nationale Umweltzeichenprogramme im Anhang A.

<sup>417</sup> Vgl. UBA (1996b).

<sup>418</sup> Der Entwurf über die Neuverordnung wurde dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt. Das Europäische Parlament stimmte grundsätzlich zu, hatte aber noch einige Änderungsvorschläge. Die Verabschiedung durch den Ministerrat steht noch aus.

licher Interventionen bedeuten und damit den Lernprozessen entsprechen, die bereits in den Nationalstaaten abgelaufen sind und nun mit einer gewissen Verzögerung auf die europäische Ebene übergreifen.

Bei der Analyse der Elemente des europäischen Umweltzeichens drängt sich eine weitere Beobachtung hinsichtlich eines weiteren Lernprozesses auf: in der Verordnung selbst und bei den Richtlinien für das europäische Umweltzeichen zeichnet sich der hohe Stellenwert einer ausführlichen Ökobilanzierung, bevor es zur Verabschiedung von Umweltzeichenkriterien kommt, ab. Die Ökobilanz ist ein Bewertungsinstrument, welches innerhalb bestimmter Systemgrenzen Aussagen über die Umweltverträglichkeit bestimmter Produkte und ihrer Produktionsprozesse macht. Eine eingehende Untersuchung der Vorlagen nationaler Umweltzeichenprogramme zeigt deutlich, daß die Ökobilanzierung zwar in allen Programmen zur Sprache kommt, aber nur in Frankreich der ausführliche Hinweis enthalten ist, Ökobilanzen vollständig durchzuführen<sup>419</sup>. Bei allen anderen Umweltzeichenprogrammen heißt es im Wortlaut, daß die Kriterien in Anlehnung an Produktökobilanzen zu erstellen sind. Diese starke Betonung von Produktökobilanzen beim europäischen Umweltzeichen spiegelt die damalige Diskussion über die Unvollkommenheit der Umweltzeichen wider, bei der Umwelt- und Verbraucherverbände sich gemeinsam über die Umweltzeichenkriterien, die den Produktionsprozeß nicht hinreichend berücksichtigten, beklagten. Die Kommission hat diese Klagen ernst genommen und ihre Lernbereitschaft gezeigt, indem sie durch die ausführliche Ökobilanz als Grundlage für die Festlegung der Kriterien den Anspruch verwirklichen wollte, ein europäisches Umweltzeichen mit breiter Akzeptanz bei den verschiedenen umweltpolitischen Akteuren einzuführen<sup>420</sup>.

Die Analyse zum Thema Ökobilanz ist hier allerdings noch nicht am Ende: im weiteren Verlauf der Umsetzung des europäischen Umweltzeichens stellte sich heraus, daß die ausführliche Ökobilanz eine zeit- und kostenintensive Forderung darstellte. Anders als von der Europäischen Kommission erwartet wurde, waren die Ergebnisse der Ökobilanz zunächst Gegenstand endloser Diskussionen und Streitigkeiten über die Methodik<sup>421</sup>. Die Ursachen liegen wahrscheinlich bei der Ökobilanz selbst. In die Produktökobilanz wurden viele Erwartungen gesteckt, die sie bis heute nicht ganz erreicht hat. Aufgrund der sehr umfangreichen Methodik und insbesondere der Schwierigkeit bei dem letzten Schritt der Ökobilanzierung, der Bewertung, bei der es aufgrund der Komplexität der Problematik nicht gelingt, die einzelnen Umwelteffekte, die in Wirkungskategorien zusammengefaßt sind, in ihrer Bedeutung zu wichten (ist z.B. der Treibhauseffekt umweltschädigender als das Ozon zerstörende

---

<sup>419</sup> Vgl. AFNOR (1996).

<sup>420</sup> Vgl. Bongaerts (1991), S. 8.

<sup>421</sup> Erfahrungen der Verfasserin aus der beobachtenden Teilnahme bei den Verhandlungen zum europäischen Umweltzeichen in den Jahren 1995 und 1996.

Potential bestimmter Substanzen?) konnte dieses Bewertungsinstrument noch nicht bei allen umweltpolitischen Akteuren hinsichtlich des Anspruchs an Objektivität überzeugen<sup>422</sup>.

Lernen heißt im politischen Kontext immer wieder die Kontrolle, ob sich einmal getroffene Annahmen bewähren oder ob sie verändert werden müssen, um sie an neue Erkenntnisse anzupassen. Genau dieser Lernprozeß ist bei den weiteren Verhandlungen über das europäische Umweltzeichen zu beobachten. Bereits nach den Erfahrungen mit den ersten Ökobilanzen für die zunächst ausgewählten Produktgruppen kam das strittige Thema, ob Produktökobilanzen als Voraussetzung für die Entwicklung von Umweltzeichenkriterien erstellt werden sollen, auf den Verhandlungstisch. Damals gab es kaum Möglichkeiten, die Gesamtkonzeption des Umweltzeichens zu verändern und so haben sich die Europäische Kommission und die Vertreter der Mitgliedstaaten darauf verständigt, die festgelegten Regelungen zu belassen und weitere Erfahrungen mit der Methodik zu sammeln. Erst im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung konnte das Thema erneut diskutiert werden und hier sieht es so aus, als wenn sich in diesem Punkt das europäische Umweltzeichen doch der Mehrheit der Vorreitermodelle annähert: die Kriterien sollen nunmehr in Anlehnung an Ökobilanzen entwickelt werden, aber Ökobilanzen sollen nicht mehr als Vorbedingung für die Festlegung von Umweltzeichenkriterien gelten<sup>423</sup>. Dieser Richtungswandel wird unterstützt durch die französischen Erfahrungen, bei denen auch die Ökobilanz zur Festlegung der Kriterien notwendige Voraussetzung war. Aufgrund des hohen methodischen Aufwands der Ökobilanzierung wurden bislang in Frankreich nur für sehr wenige Produktgruppen Umweltzeichenkriterien entwickelt. Die Marktpräsenz von Produkten, die mit dem französischen Label gekennzeichnet werden, ist verschwindend gering.

Wie aus diesen Beispielen ersichtlich wird, gibt es Lernprozesse oder wie im letzten Beispiel regelrechte Lernzyklen, die bei der Übernahme einer Politikinnovation von Bedeutung sind. Hier sei im Zusammenhang mit dem europäischen Umweltzeichen auf die Veränderung des Logos als weiteren neuen Lernprozeß hingewiesen. Das Logo soll nicht nur ein sichtbares Zeichen sein, sondern von der Europäischen Kommission wurde der Vorschlag eingebracht, in Zukunft qualitative und quantitative Informationen mit dem Logo zu verknüpfen<sup>424</sup>. Zwar bleibt abzuwarten, ob sich die Veränderung des Logos im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung durchsetzen wird, aber allein der neue Entwurf zeigt, wie die Europäische Kommission und ihre Mitgliedstaaten an einer ständigen Verbesserung des Instrumentariums interessiert sind<sup>425</sup>.

---

<sup>422</sup> Zur Methodik von Ökobilanzen: vgl. Neitzel (1995) und Rubik/Teichert (1997).

<sup>423</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996c).

<sup>424</sup> Vgl. Europäische Kommission (1996c).

<sup>425</sup> Ein Vorschlag für das neue Logo wurde in der Abbildung 19 dargestellt. Dieser neue Vorschlag wurde allerdings vom Europäischen Parlament zunächst abgelehnt.

Bleibt nunmehr noch die Frage, ob im europäischen Kontext hinreichende umweltpolitische Kompetenz vorhanden ist, um das Umweltzeicheninstrument umzusetzen. Zunächst soll die Ebene betrachtet werden, die Politikinnovation im Heimatmarkt umzusetzen, im vorliegenden Fall also im europäischen Markt. Gleich vorangestellt soll dabei die oben erwähnte Beobachtung an dieser Stelle wiederholt werden: das europäische Umweltzeichen hat die Beteiligung der verschiedenen Interessengruppen nicht so weitgehend verwirklicht wie das deutsche Umweltzeichen. Aus diesem Grund sind zwar gewisse Policy-Netzwerke wichtig, sie müssen aber nicht so stark ausgeprägt sein wie im deutschen System, um zu Verhandlungslösungen zu kommen. Anhand des europäischen Umweltzeichens ist sogar zu beobachten, daß das Umweltzeichenprogramm beim Aufbau tragfähiger Policy-Netzwerke stark initiierend wirkt, während sie bei der Einführung des Umweltzeichens in Deutschland bereits vorhanden waren. Die Vernetzung der Akteure und deren Interaktion wird durch das Umweltzeicheninstrument verstärkt. Endlich gibt es auf europäischer Ebene einen Anlaß für Unternehmenssprecher, Vertreter nationaler und europäischer Wirtschaftsverbände und Umweltorganisationen zusammenzutreffen, um sich über bestimmte Umweltstandards auszutauschen<sup>426</sup>. Dieser Anlaß wird durch die Arbeitsgruppen, die die Entwicklung der Umweltzeichenkriterien begleiten, ermöglicht. Es ist dabei eine aktive Teilnahme mit hohem Engagement der umweltpolitischen Akteure wahrzunehmen. Umweltpolitische Kompetenz ist hinreichend vorhanden, um das europäische Umweltzeichen in die Umsetzung zu bringen. Es zeigt sich, daß mittlerweile die Verfahren eingespielt sind und die Akteure die Verhandlungslösungen aktiv beeinflussen. Die ersten zertifizierten Produkte sind auf dem europäischen Markt verstreut. Das Policy-Netzwerk wird zudem gestärkt und führt dazu, daß die Umwelt- und Verbraucherorganisationen, die bislang nur beratende Funktion inne hatten, mehr Selbstvertrauen in ihrer Rolle gewinnen und für die Überarbeitung der Verordnung eine weitergehende Einbeziehung ihrer Interessen angemahnt haben<sup>427</sup>.

Die Diskussion über die Problemdimensionen in bestehenden Netzwerken<sup>428</sup> muß auch für den europäischen Kontext geführt werden. Dabei fällt zunächst auf, daß die Anzahl der beteiligten Akteure um ein vielfaches höher ist als dies bei nationalen Policy-Netzwerken der Fall ist<sup>429</sup>. Im europäischen Kontext, angenommen es wird eine Einschränkung auf die Europäische Union vorgenommen, gibt es fünfzehn Mitgliedstaaten. Wie bereits bei der Analyse der Verbreitungsmechanismen festgestellt wurde, handelt es sich hierbei um ein

---

<sup>426</sup> Zu weiteren Anlässen für Unternehmen sich innerhalb Europas zu verbünden: vgl. Streek (1998).

<sup>427</sup> Einblicke in die Organisationsstrukturen und –probleme der Umweltverbände innerhalb des hochkomplexen politisch-administrativen Systems der Europäischen Union am Beispiel des Europäischen Umweltzeichens werden von Hey/Brendle (1994) gegeben.

<sup>428</sup> Vgl. DIE (1995), S. 244.

<sup>429</sup> Zu den Störfaktoren der europäischen Umweltpolitik: vgl. Hillenband (1994).

Mehrebenensystem mit Mehrebenenregulierung. Prinzipiell müssen die bestehenden Policy-Netzwerke der Nationalstaaten miteinander verknüpft werden und darüber hinaus müssen weitere Akteure, z.B. Vertreter der europäischen Dachverbände, ihren Platz in dem Netzwerk finden. Die Anzahl der insgesamt am Entscheidungsprozeß teilhabenden Akteure wird unüberschaubar und dadurch werden Entscheidungsprozesse nicht nur langwierig, sondern annähernd unmöglich. Die Kunst dieser Policy-Netzwerke liegt nun darin, die Anzahl der Akteure zu reduzieren oder die Aufgaben der Akteure zu differenzieren. So können Prozeßbeobachter, Prozeßbegleiter oder Prozeßentscheidungsträger unterschieden werden, damit diese Systeme operationsfähig sind. Neben der großen Anzahl von Akteuren ist aber auch die Zeitdimension von Entscheidungen innerhalb der Gremien der Europäischen Union ein hemmender Faktor, was sich durch das europäische Umweltzeichen bestätigt. Bei den Verhandlungen über die Umweltzeichenkriterien kommt es im Regelungsausschuß sowie im Vorfeld immer wieder zu Stillstandserscheinungen. Eng mit dieser Problemdimension ist das Spannungsverhältnis von Konflikt und Kooperation zu sehen. Wenn ein Akteur seine Position zu stark vertritt und dem anderen Entscheidungsträger nur wenig Spielraum läßt, dann werden gemeinsame Such- und Lernprozesse zunächst abgebrochen, weil das Spannungsverhältnis zu stark beansprucht wurde<sup>430</sup>. Beim europäischen Umweltzeichen gab es bei der Entwicklung der Umweltzeichenkriterien z.B. für die Produktgruppe Textilien immer wieder Verzögerungen bis hin zum Stillstand der Verhandlungen. Wie sich weiter zeigt, treten die anderen Problemdimensionen, institutionelle Konsolidierung, Koordinationsprobleme, Verhandlungsdilemma und Macht immer wieder mit bestimmten Anteilen im europäischen Kontext auf.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Erfahrungen können im europäischen Kontext in Teilbereichen noch Defizite der umweltpolitischen Kompetenz erkannt werden. Diese Defizite können den bislang noch nicht als hinreichend erachteten Erfolg des Umweltzeicheninstruments begründen. Die Betrachtung bezieht sich in diesem Fall auf die Beurteilung der umweltpolitischen Kompetenz eines Industrielandes, eine Politikinnovation im assoziierten Markt zu übernehmen<sup>431</sup>. Die Policy-Netzwerke scheinen prinzipiell zu funktionieren, sie sind aber anfällig und nicht in allen Ländern gleichmäßig stark ausgeprägt: Deutschland beteiligt sich aktiv an den Verhandlungen über Umweltzeichenkriterien im Regelungsausschuß und in den Arbeitsgruppen. Von deutscher Seite wird großer Wert auf hohe Umweltzeichenstandards für das europäische Umweltzeichen gelegt. Auch deutsche Unternehmen und deutsche Umwelt- und Verbraucherverbände begleiten den Prozeß der Kriterienentwicklung. Dennoch gibt es in Deutschland bislang kein Produkt mit dem europäischen Umweltzeichen<sup>432</sup>. Am deutschen Fallbeispiel konnte gezeigt werden, daß gerade Deutschland bezogen auf die Einführung

---

<sup>430</sup> Zu der Analyse über die Koordinierung von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß: vgl. Héritier (1996).

<sup>431</sup> Zu den unterschiedlichen Ebenen von umweltpolitischer Kompetenz: siehe Abbildung 1 dieser Arbeit.

<sup>432</sup> Zu der Konkurrenzsituation zwischen deutschem und europäischem Umweltzeichen: vgl. UBA (1996b).

des deutschen Umweltzeichens über ein hohes Maß an umweltpolitischer Kompetenz verfügt. Bezogen auf das europäische Umweltzeichen stellt sich deshalb die Frage, warum das deutsche Teilsystem versagt. Die Systemgrenzen sind zunächst andere und deshalb scheint die umweltpolitische Kompetenz (Deutschland innerhalb Europas) doch Schwachstellen zu haben. Aufgrund der Mehrebenenregulierung und der hier gewählten Ausschnittsbetrachtung des deutschen Systems innerhalb Europas scheinen stark hemmende Faktoren die Einführung des europäischen Umweltzeichens in Deutschland zu verhindern. Eine erste Begründung für dieses Phänomen liegt in der Konkurrenzsituation von deutschem und europäischem Umweltzeichen, auf die bereits im vierten Teil der Arbeit bei der Besprechung der Doppelstandards eingegangen wurde. Diese Konkurrenzsituation stellt für die umweltpolitischen Akteure eine weitaus größere Herausforderung dar als die Einführung des Umweltzeichens an sich. Deshalb scheinen für diese hohen Anforderungen die Policy-Netzwerke nicht hinreichend vorbereitet zu sein. Die umweltpolitische Kompetenz stößt bei dieser Komplexität an ihre Grenzen.

Zusammenfassend können folgende Lernphasen, geordnet nach der Einteilung in Phasen des Policy-Zyklus', beim europäischen Umweltzeichen unterschieden werden:

### *Europäisches Fallbeispiel: Phasen des Policy-Lernens / Phasen des Policy-Zyklus<sup>4</sup>*

- **Problemdefinition:** starker Druck der europäischen Verbraucherverbände und der Mitglieder des Europäischen Parlaments: für verbesserten Verbraucherschutz sind einheitliche europäische Regelungen notwendig;
- **Agendagestaltung:** neben der Einführung produktbezogener europäischer Verbotssregelungen sollten auch den Unternehmen durch Auswahl neuer Instrumente Anreize geschaffen werden:
  - Phase der Sichtung und Auswertung anderer nationaler Vorreitermodelle: Vorbereitung der Übernahme der Politikinnovation.
- **Politikformulierung:** Auswahl des Umweltzeicheninstruments als weiches Instrument für den produktbezogenen Umweltschutz:
  - Phase der inhaltlichen Gestaltung des Umweltzeicheninstruments (Reduzierung der Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure auf Beratungsaktivitäten, Anhebung der Bedeutung der Produktökobilanz, langfristige Ablösung der nationalen Umweltzeichen)
- **Politikimplementierung:** Umsetzung des Instruments:
  - Phase der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des Umweltzeichens (Kritik am Konzept der Ökobilanzierung als Voraussetzung für die Kriterienentwicklung).
  - Weitere Phasen der Mitarbeit in Gremien und Ausschüssen, die sich mit dem Umweltzeichen-Thema auf internationaler Ebene beschäftigen.

(⇒ *Umweltpolitische Kompetenz in nationalen Teilsystemen für die Konkurrenzsituation von nationalem und europäischem Umweltzeichen nicht hinreichend vorhanden*)
- **Politikevaluation:** Überarbeitung der Verordnung zum Europäischen Umweltzeichen (Privatisierung, stärkere Entscheidungsvollmachten für nicht-staatliche Akteure, zusätzliche qualitative und quantitative Informationen auf dem Logo, Ablösung der nationalen Umweltzeichen)
- **Reformulierung:** bei Verabschiedung der Verordnung

### 5.2.3 Lernprozesse beim indischen Umweltzeichen „Tontopf“

Bei der Identifizierung von Lernphasen beim indischen Umweltzeicheninstrument fällt zunächst auf, daß die Politikinnovation nicht durch isolierte Entscheidungen des indischen Regierungsapparats übernommen, sondern durch deutsche und kanadische Beratungen beeinflusst wurde<sup>433</sup>. Es gibt daher zwei „Lehrer“, deutsche und kanadische Berater, die sich jeweils

<sup>433</sup> Zu den Beratungsleistungen deutscher und kanadischer Experten hat Herr Dr. S. K. Gosh, Leiter der Abteilung Umweltzeichen am *Central Pollution Control Board*, New Delhi, im persönlichen Gespräch am 06.04.98 Auskünfte erteilt.

in ihren Umweltzeichensystemen auskennen. Das indische Umweltzeichenprogramm zeichnet sich durch gut strukturierte institutionelle Elemente, aber auch durch gut durchdachte Verfahrensabläufe aus. Es steht in dieser Hinsicht den beiden anderen, vorher analysierten Systemen, deutsches und europäisches Umweltzeichen, in nichts nach. Das indische Umweltzeichen enthält darüber hinaus Elemente, die einen hohen Grad an demokratischen Prozeßabläufen beinhalten. Es hat vom kanadischen Vorbild z.B. die Veröffentlichung der Kriterienkataloge übernommen<sup>434</sup>. Darüber hinaus scheinen neue Ideen im indischen Umweltzeichenprogramm verwirklicht worden zu sein. Bei der Analyse der Verbreitungsmechanismen wurde bereits der Produktionsstättencheck als ein wesentliches innovatives Element des indischen Umweltzeichens herausgestellt. Diese Aufzählung zeigt, daß das Instrument selbst in keinsten Weise den Umweltzeicheninstrumenten aus den Industrieländern nach steht. Die Lernprozesse, die bei der Übernahme der Politikinnovation stattgefunden haben, konzentrieren sich vorwiegend auf die Gestaltung der Elemente und weniger auf die Anpassung an bestehende Rahmenbedingungen. Dies wird aus Sicht der Entscheidungsträger in Indien anders gesehen, da sie z.B. die Einführung des Produktionsstättenchecks als eine Anpassung an die Rahmenbedingungen erachten, die dem größeren Kontrollbedürfnis der umweltpolitischen Akteure in Indien Rechnung trägt.

Die wesentlichen Ursachen für den bislang ausbleibenden Erfolg beim indischen Umweltzeichen müssen in den institutionell-politischen sowie kognitiv-informationellen und ökonomisch-technischen Bedingungen gesucht werden. Von daher liegt die Vermutung nahe, daß die umweltpolitische Kompetenz für ein Instrument, welches die partizipativen und kooperativen Fähigkeiten von Policy-Netzwerken herausfordert, in Indien noch nicht hinreichend ausgeprägt ist. Hier wird die Betrachtungsebene der Einführung einer Politikinnovation von einem Entwicklungsland für den eigenen Heimatmarkt zugrunde gelegt<sup>435</sup>.

Um diese Vermutung stärker mit Argumenten zu belegen, soll anhand der Problemdimensionen von Netzwerken<sup>436</sup> untersucht werden, wo möglicherweise die Defizite in Indien hinsichtlich der umweltpolitischen Kompetenz liegen. Dabei sollen potentielle Probleme aufgezeigt werden und wenn sie für den indischen Kontext zutreffend sind, sollen mögliche Lernprozesse zur Lösung der Probleme aufgezeigt werden. Zunächst gilt als potentielles Problem die große Zahl von Akteuren bei Netzwerken. Dieses Problem trifft im indischen Kontext zunächst nicht zu, es führt aber zu der Beobachtung, daß es in Indien noch wenige in Netzwerken aktive Akteure gibt. Kooperationsbeziehungen gibt es in Indien in einem weitaus geringerem Ausmaß als beispielsweise in Deutschland. Bei der weiteren systematischen

---

<sup>434</sup> Vgl. Terra Choice (1998) zum kanadischen Umweltzeichen und CPCB (1997b) zum indischen Umweltzeichen.

<sup>435</sup> Zu den unterschiedlichen Ebenen umweltpolitischer Kompetenz: siehe Abbildung 1 dieser Arbeit.

<sup>436</sup> Vgl. DIE (1995), S. 214-245.

Betrachtung der Problemdimensionen fällt ein Problem auf, welches zu der geringen Präsenz an Netzwerken in Indien führt: es ist der Problembereich Macht. In Indien sind häufig asymmetrische Beziehungen zwischen Akteuren, die über Ressourcen mit unterschiedlicher strategischer Bedeutung verfügen, vorhanden. Das Ausüben von Macht und das Ausspielen von Machtpositionen ist auch in bestehenden Netzwerken ein immer wiederkehrendes Problem<sup>437</sup>. In Indien scheinen die zur Tagesordnung zählenden Kompetenzstreitigkeiten und verschiedenen Machtpositionen die Bildung von Netzwerkstrukturen zu behindern. Indien ist ein hierarchisch geprägter Staat und setzt ein hohes Maß Vertrauen in ordnungsrechtliche Regelungen<sup>438</sup>.

Wird davon ausgegangen, daß die umweltpolitische Kompetenz in Indien nicht auf die Bedürfnisse der sanften Policy-Instrumente ausgerichtet ist, so bleibt die Frage offen, warum politische Lernprozesse Defizite bei der umweltpolitischen Kompetenz nicht vor der Einführung des Umweltzeichens aufgedeckt haben. Eine Begründung dafür könnte in dem Nichterkennen der Notwendigkeit von umweltpolitischer Kompetenz liegen. Weder die Berater aus den Industrieländern noch die indischen Entscheidungsträger haben aufgrund der bisher eingeführten Umweltzeichen gesehen, daß eine ausgeprägte Kooperationsfähigkeit umweltpolitischer Akteure vorhanden sein muß, damit Umweltzeichen entsprechend erfolgreich sein können. Zwar ist umweltpolitische Kompetenz nicht sichtbar, wenn Kooperationsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren erfolgreich verlaufen, sie läßt sich somit erst anhand von Wirkungen identifizieren, dennoch sollte das Problem der unterschiedlichen Voraussetzungen für politische Steuerungsinstrumente hinreichend bekannt sein<sup>439</sup>.

Nachdem umweltpolitische Kompetenz als eine notwendige Voraussetzung erkannt worden ist, müßten Lernprozesse hier erneut einsetzen. Diese Feststellung ist nicht neu: viele Beispiele der Entwicklungszusammenarbeit zeigten in der Vergangenheit diese Schwierigkeiten bei der Übertragung von in westlichen Industriestaaten entstandenen Instrumenten und Politikprogrammen auf Entwicklungsländer, wenn die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür nicht vorhanden sind<sup>440</sup>. Leider stellen umweltpolitische Akteure oft immer erst die

---

<sup>437</sup> Vgl. Hauff (1998).

<sup>438</sup> Vgl. Raghavan (1996).

<sup>439</sup> Vgl. BMZ (1995), S. 61. Dort wird den Programmen der Institutionenentwicklung im Umweltbereich besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ziel der Programme ist, staatliche und nicht-staatliche Organisationen zu qualifizieren, zu vernetzen und sie dabei zu unterstützen, eigenständige Strukturen, gesetzliche Rahmenbedingungen und umweltpolitische Instrumente zu entwickeln und funktionsfähig zu machen. Neben Aus- und Fortbildung sowie fachlicher Beratung geht es dabei auch um die Verbesserung der institutionen- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

<sup>440</sup> Vgl. BMZ (1997), S. 7-8. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß Projekte umso erfolgreicher sind, je besser sie ein gemeinsames Lernen aller Beteiligten ausdrücklich fördern. Dies wird z.B. durch eine pluralistische Partnerstruktur, durch flexibles und beteiligungsorientiertes Vorgehen und durch den Ausbau von Selbsthilfepotentialen begünstigt. Auch die Bildung von Netzwerken, der Erfahrungsaustausch und die aktive Suche nach technischen, organisatorischen, administrativen und umweltpolitischen Lösungen, die

Instrumentenfrage. Sobald Ideen in den Industrieländern aufkommen, wird bereits von Seiten der Entwicklungsländer nach Möglichkeiten geschaut, diese Politikinnovationen zu übernehmen. Ebenso ist es beim Umweltzeicheninstrument für Indien verlaufen. Die Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern stehen häufig unter starkem Druck, Politikinnovationen so schnell wie möglich zu übernehmen und in die eigene Politik zu integrieren. Besonders innerhalb der Umweltpolitik ist dieses Phänomen auffällig. Den Druck verspüren sie aufgrund der wachsenden Bedeutung internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei weiterer ökonomischer Globalisierung und durch die wachsende Bedeutung internationaler Konventionen bei weiterer ökologisch-politischer Globalisierung.

Es wurde eingangs von der These ausgegangen, umweltpolitische Kompetenz sei auch in den Industrieländern defizitär, wenn es darum geht, Entwicklungsländer in komplexen Fragestellungen zu beraten. Hier wird nun die Betrachtungsebene der umweltpolitischen Kompetenz auf Seiten der Industrieländer bei Beratungen zur Übernahme der Politikinnovation in Entwicklungsländern herangezogen<sup>441</sup>. Es wurde bereits erwähnt, daß das Phänomen nicht neu ist, bei der Übertragung bestimmter Instrumente durch Beratungsleistungen der Industrieländer nicht an die unterschiedlichen Voraussetzungen zu denken. Es besteht zwar bei jedem Projekt der Entwicklungszusammenarbeit der Anspruch, die Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer zu berücksichtigen, dennoch zeigt sich am Beispiel des Umweltzeicheninstruments, wie wesentliche Voraussetzungen, hier das Vorhandensein von umweltpolitischer Kompetenz, nicht hinreichend bedacht werden. Das Instrument kann dabei noch so gut inhaltlich gestaltet sein, es wird keinen Erfolg haben, wenn die Voraussetzungen nicht stimmen. Dabei wird immer die Möglichkeit gesehen, bestimmte Instrumente in die Entwicklungsländer zu übertragen, wenn gleichzeitig die Ziele für Entwicklungsländer zunächst anders formuliert werden können<sup>442</sup>.

Umweltpolitische Kompetenz bezogen auf diese Betrachtungsebene bedeutet für Industrieländer, daß weltweit organisierte Policy-Netzwerke vorhanden sind, die sektorübergreifend funktionieren. Die sogenannten Netzwerkgesellschaften<sup>443</sup>, die auch die gesellschaftliche Globalisierung betreffen, müssen funktionsfähig sein, wenn die bereits mehrfach gemachten Lernerfahrungen auch für neue Politikinnovationen angewendet werden können. Die hierzu notwendige umweltpolitische Kompetenz der Industrieländer war bisher nicht hinreichend ausgeprägt, sonst wären die erneuten Beratungsfehler nicht mehr gemacht worden. Demnach

---

den Interessenausgleich begünstigen, sind wichtige Elemente der Entwicklungszusammenarbeit. Vgl. dazu auch Osswald/Peter (1996).

<sup>441</sup> Siehe dazu: Abbildung 1 dieser Arbeit.

<sup>442</sup> Vgl. OECD (1995b), S. 13. Insbesondere wird dabei darauf hingewiesen, daß sich die Geberländer bei ihren Beratungsinhalten besser auf die lokalen Bedingungen einstellen müssen.

<sup>443</sup> Vgl. DIE (1995).

wird in Indien eine neue Lernschleife notwendig sein, die an der Zieldefinition ansetzt und versucht, auf indische Bedürfnisse abgestimmte Ziele zu formulieren, damit der Mißerfolg in einen Erfolg des indischen Umweltzeichenprogramms umgewandelt werden kann.

Die verschiedenen Lernphasen lassen sich in Indien wie folgt zusammenfassen:

***Indisches Fallbeispiel: Phasen des Policy-Lernens / Phasen des Policy-Zyklus‘***

- **Problemdefinition:** starker Druck, international wettbewerbsfähig zu sein; Zusage bei internationalen Umweltschutzkonventionen;
- **Agendagestaltung:** Realisierung des in Industrieländern erfolgreichen Instrumentenmixes im Umweltbereich
  - Phase der Auswertung bestehender Umweltzeichen und Gestaltung des indischen Umweltzeicheninstruments.
- **Politikformulierung:** Auswahl des Umweltzeicheninstruments als weiches Instrument für den produktbezogenen Umweltschutz:
  - Phase des Einholens von Beratungsleistungen durch die Entwicklungszusammenarbeit (Deutschland und Kanada). (*⇒ Umweltpolitische Kompetenz der Industrieländer für Beratungen nicht hinreichend vorhanden*)
- **Politikimplementation:** bislang erfolgloser Versuch der Umsetzung (*⇒ Umweltpolitische Kompetenz in Indien als Grundvoraussetzung für den Erfolg des Umweltzeicheninstruments nicht hinreichend vorhanden*)
- **Politikevaluation:** Überarbeitung der Richtlinien und Ziele zum indischen Umweltzeichen
  - Phase des Einholens von Beratungsleistungen durch die Entwicklungszusammenarbeit (Deutschland und Kanada).
  - (*⇒ Phase der Stärkung umweltpolitischer Kompetenz ist notwendig !*)
- **Reformulierung:** noch nicht erfolgt

#### **5.2.4 Vergleich der Lernprozesse beim deutschen, europäischen und indischen Umweltzeichen**

Für den Vergleich der Lernprozesse sollen die folgenden drei ausgewählten Punkte näher betrachtet werden: zunächst wird die Frage diskutiert, welche Lernprozesse zur Politikformulierung geführt haben, danach wird das Vorhandensein von umweltpolitischer Kompetenz verglichen und schließlich wird die Frage nach der Politikevaluation untersucht, die dann möglicherweise zu einer Reformulierung des Umweltzeicheninstruments führte.

Die Lernprozesse, die zur Politikformulierung führten, sind in allen drei untersuchten Beispielen sehr unterschiedlich verlaufen. Das deutsche Umweltzeichen fällt in diesem Zusammenhang aus dem Rahmen, da es als Pionierland keine Vorgängermodelle hatte, von denen die Entscheidungsträger Lernerfahrungen mit in die Politikformulierung einfließen lassen konnten. Im Gegensatz dazu gab es zum Zeitpunkt der Einführung des europäischen und indischen Umweltzeichens diverse Umweltzeichenprogramme. Der Unterschied bei den Lernerfahrungen dieser beiden Umweltzeichen besteht darin, daß zur Politikformulierung des europäischen Umweltzeichens die gesamte Bandbreite der Vorgängermodelle (insbesondere alle bis dahin eingeführten nationalen Umweltzeichen in Europa) analysiert wurde und so in die endgültige Formulierung eingeflossen sind, hingegen beim indischen Umweltzeichen im wesentlichen nur zwei Vorgängermodelle (deutsches und kanadisches Umweltzeichen) auf die Politikformulierung Einfluß nahmen. Die Lernerfahrungen beim europäischen Umweltzeichen konnten auf den Vorgaben ähnlicher politischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen aufbauen. Beim indischen Umweltzeichen war dies nicht der Fall, da die Lernerfahrungen auf der Basis wirtschaftlich weiter entwickelter Länder getätigt werden mußten.

Indien ist das erste Entwicklungsland, welches ein nationales Umweltzeichen in seine Umweltpolitik integriert und ist in diesem Sinne auch ein Pionierland, dem die in den Industrieländern gemachten Erfahrungen mit dem Umweltzeicheninstrument nur bedingt von Nutzen sein können. Zu den Lernerfahrungen beim indischen Umweltzeichen ist hinzuzufügen, daß es auch für die beratenden Industrieländer Deutschland und Kanada ein Novum darstellte, ein Entwicklungsland bei der Einführung eines Umweltzeichens zu unterstützen. Auch hier konnte noch nicht auf andere Erfahrungen zum Thema Umweltzeichen zurückgegriffen werden, wohl aber gab es Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit über die Übertragbarkeit von Policy-Instrumenten in Entwicklungsländer, die für die Beratungsleistungen der deutschen und kanadischen Experten eine Unterstützung hätten sein können. Insbesondere beim indischen Umweltzeichen läßt sich erkennen, daß sich die Lernerfahrungen von den Vorgängermodellen allein auf das Instrument beschränkten und weniger auf den Prozeß der Beteiligung verschiedener Akteure, der aber für das Funktionieren des Instruments erforderlich ist.

Im Vergleich lassen sich die folgenden Schwachstellen benennen, die beim indischen Umweltzeichen zum Vorschein kommen: Lernerfahrungen wurden nur aus wirtschaftlich und politisch sehr unterschiedlichen Ländern aufgenommen und die Lernerfahrungen beschränkten sich zu sehr auf die Elemente des Umweltzeichens und weniger auf den Prozeß der Umsetzung des Instruments, für den eine aktive Beteiligung und Kooperation der verschiedenen Interessenvertreter notwendig ist.

Bei den hier untersuchten Fallbeispielen waren die identifizierten Lernschleifen auch völlig unterschiedlich. So mußte sich das europäische Umweltzeichen z.B. mit den Themen Ökobilanzierung und stärkerer Beteiligung von Interessengruppen auseinandersetzen, was weder beim deutschen noch beim indischen Umweltzeichen von großer Bedeutung war. Beim indischen Umweltzeichen hat der bislang ausbleibende Erfolg die weiteren Lernerfahrungen maßgeblich bestimmt. Diese inhaltlichen Unterschiede erklären sich aufgrund der unterschiedlichen Schwierigkeiten, denen sich die Entscheidungsträger des spezifischen Umweltzeichens gegenüberstanden.

Beim Vergleich der Frage nach dem Vorhandensein umweltpolitischer Kompetenz fällt auf, daß ein qualitativer Abfall der umweltpolitischen Kompetenz vom deutschen in Richtung zum indischen Umweltzeichen zu beobachten ist. Beim deutschen Umweltzeichen ergaben die Untersuchungen das Vorhandensein von umweltpolitischer Kompetenz für das Funktionieren des deutschen Umweltzeichens. Die Netzwerkstrukturen von staatlichen Entscheidungsträgern, Verbrauchern, Produzenten, Vertretern von Forschungseinrichtungen, Handel, u.a. waren aufgebaut und konnten die Prozesse, die für den Erfolg des Umweltzeicheninstruments notwendig sind, unterstützen.

Beim europäischen Umweltzeichen hat die Analyse ergeben, daß die umweltpolitische Kompetenz prinzipiell vorhanden ist. Dabei wurde darauf eingegangen, daß der Grad der umweltpolitischen Kompetenz aufgrund der geringeren Beteiligung verschiedener Interessenvertreter am Entscheidungsprozeß sowieso geringer sein kann, ohne daß sich dadurch Nachteile für den Erfolg des Instruments ergeben. Vielmehr konnte gezeigt werden, daß durch das Instrument umweltpolitische Kompetenz sogar weiter gestärkt wurde, in dem den verschiedenen Interessenvertretern auf europäischer Ebene die Möglichkeit zum Dialog gegeben wurde. Diese Beobachtungen, daß das Instrument selbst eine Rolle beim Kapazitätenaufbau einnehmen kann, sind wichtig und können für das indische Fallbeispiel als eine Möglichkeit gesehen werden, mit der Einführung des Instruments bereits eine Unterstützung des Kapazitätenaufbaus zu erreichen.

Der qualitative Abfall der umweltpolitischen Kompetenz vom deutschen in Richtung zum europäischen Umweltzeichen zeigte aber auch, daß in Teilsystemen des europäischen Umweltzeichens die Kompetenz für eine Aufnahme dieses Politikinstruments nicht hinreichend vorhanden ist. Oder in anderen Worten, die umweltpolitische Kompetenz ist prinzipiell da, andere Einflüsse gewinnen aber so stark an Bedeutung (im untersuchten Fall die stärkere Konkurrenzsituation zwischen deutschem und europäischem Umweltzeichen), daß die vorhandenen Netzwerkstrukturen nicht funktionieren. Die Netzwerke werden bewußt ausgeschaltet und deshalb gibt es bislang in Deutschland keine Produkte, die mit einem europäischen Umweltzeichen ausgezeichnet sind.

Das indische Beispiel zeigte dann auf allen Ebenen, daß ein Mangel an umweltpolitischer Kompetenz vorhanden ist: weder verfügen die indischen Akteure über die notwendige Kompetenz, um den Prozeß der Beteiligung und Kooperation beim indischen Umweltzeichen zu praktizieren, noch konnten die deutschen und kanadischen Berater auf funktionierende Netzwerke zurückgreifen, die es ihnen ermöglicht hätten, die Beratungen zum Umweltzeicheninstrument nicht nur auf die Inhalte, sondern auch auf die notwendigen Voraussetzungen zu lenken. Der Vergleich der umweltpolitischen Kompetenz zeigt, daß es vom speziellen Fall und dem speziell verfolgten Ziel abhängt, ob umweltpolitische Kompetenz vorhanden ist oder nicht. Weiterhin zeigt sich, daß auch in den Industrieländern ein Mangel an umweltpolitischer Kompetenz für Teilbereiche festzustellen ist.

Der Vergleich der umweltpolitischen Kompetenz führt aber auch zu einem Ansatz, der neue Optionen und Ziele des Umweltzeicheninstrumentes erkennen läßt. Es hat sich gezeigt, daß für die Einführung des Instruments im Kontext der unterschiedlichen Bedingungen in den Entwicklungsländern nicht unbedingt das Vorhandensein von umweltpolitischer Kompetenz gefordert werden muß. Diese ist allein für die erfolgreiche Umsetzung des Umweltzeichens und damit für die Zertifizierung von Produkten notwendig. Während der Einführungsphase ist es aber über die notwendige Beteiligung aller Akteure möglich, mit Hilfe des Instruments maßgeblich den Aufbau und die Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz zu erreichen, die dann bei der weiteren Umsetzung des Umweltzeichens von Nöten ist. Die Weiterverfolgung dieses Ansatzes scheint interessant, da in den Entwicklungsländern häufig der Mangel an umweltpolitischer Kompetenz das Problem ist. Wenn es also gelingt, durch die Einführung des Umweltzeichens zunächst nicht den Erfolg im Sinne von zertifizierten Produkten vor Augen zu haben sondern im Sinne einer stärkeren Einbeziehung und Beteiligung von Akteuren an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen, könnte dies einen Ausweg für die Entwicklungsländer bedeuten.

Der Vergleich der Politikevaluation und Reformulierung zeigt, daß aufgrund des Erfolgs beim deutschen Umweltzeichen die Politikevaluation eine untergeordnete Rolle spielte. Es wurden zwar bei den Verfahren kleinere Änderungen vorgenommen, aber innerhalb der zwanzig Jahre, die das Umweltzeichen bereits existiert, war keine grundsätzliche Reformulierung notwendig. Dennoch sollten, wie sich bei den Handlungsempfehlungen im sechsten Teil dieser Arbeit zeigen wird, die nicht ausgeschöpften Innovationspotentiale beim deutschen Umweltzeichen aktiviert werden.

Anders sieht es beim europäischen Umweltzeichen aus: der Erfolg war mäßig und die europäischen Rechtsvorschriften sahen eine Überarbeitung der Verordnung zum europäischen Umweltzeichen vor. Aus diesem Grund hat Politikevaluation beim europäischen Umweltzeichen eine große Bedeutung. Die Politikevaluation wird mit großer Anstrengung und unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten und Interessenvertreter vollzogen, so daß bald mit einer neuen Verordnung zu rechnen ist. Bislang läßt sich sagen, daß von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten wesentliche Änderungen vorgeschlagen wurden, die sich aus den praktischen Erfahrungen mit den Schwachstellen des Instruments ergaben.

Beim indischen Umweltzeichen wird dem Thema der Politikevaluation ebenfalls große Bedeutung beigemessen, da der Erfolg bislang ausblieb. Aus diesem Grund ist es mehr als verständlich, daß sich die indischen Entscheidungsträger bemühen, Veränderungen des Umweltzeichenprogramms vorzuschlagen, um in Zukunft zu einem erfolgreichen Instrument zu kommen. Für die Phase der Politikevaluation, die beim indischen Umweltzeichen noch nicht abgeschlossen ist, können die Ansätze der Stärkung umweltpolitischer Kompetenz durch eine veränderte Zielformulierung des umweltpolitischen Instruments mögliche Optionen bieten.

### **5.2.5 Internationale Erfahrungen zum Kapazitätenaufbau**

Die Ergebnisse aus der Analyse der Fallbeispiele lassen sich mit den internationalen Erfahrungen zum Kapazitätenaufbau in vielen wesentlichen Punkten zur Deckung bringen. Zu einigen Themen kommen die Ergebnisse der Fallbeispiele sogar zu weiteren Erkenntnissen, die die internationalen Erfahrungen noch ergänzen.

Eine zentrale Schlußfolgerung der Analyse der Fallbeispiele ist, daß das in den Industrieländern gut eingeführte Umweltzeicheninstrument nicht einfach für die Entwicklungsländer übertragbar ist. Diese Erkenntnisse liegen bereits als Erfahrungen mit anderen Politikinstrumenten und Politikstrategien vor. Es hatte sich immer wieder gezeigt, daß die Übertragung bestimmter Instrumente, Methoden oder Programme in die Entwicklungsländer nicht zu dem gewünschten Erfolg führte. Auch die politikwissenschaftliche Analyse zum Kapazitätenaufbau kam zu dem Schluß, daß es keine allgemeingültigen Konzepte und damit auch keine allgemeingültigen Instrumente zur Lösung bestimmter Umweltprobleme weltweit geben kann, weil die Voraussetzungen in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind<sup>444</sup>.

Es wird in der internationalen Diskussion dem Thema des Kapazitätenaufbaus Bedeutung beigemessen. Die Stärkung der Kapazitäten im Umweltbereich ist sowohl aus Sicht der

---

<sup>444</sup> Vgl. Jänicke/Weidner (1997b), S. 312.

Weltbank, als auch aus Sicht der OECD sowie der einzelnen Geberländer ein wesentliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit<sup>445</sup>. Die Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, daß dieses Thema auch weiterhin seine Berechtigung hat und sogar in seiner Bedeutung noch weiter anwachsen kann. So wurde aus der Analyse deutlich, daß für die neuen sanften Politikinstrumente die umweltpolitische Kompetenz eine notwendige Voraussetzung für den Implementierungserfolg darstellt. Funktionierende Netzwerke und der Politikdialog zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie der Bevölkerung sind Vorbedingung für die Umsetzung von Umweltzeicheninstrumenten.

Weiterhin hat sich am europäischen Beispiel gezeigt, daß durch das Umweltzeicheninstrument die umweltpolitische Kompetenz noch gestärkt werden kann. Diese Beobachtungen werden als sehr wichtig erachtet, da es nun denkbar ist, durch die Einführung des Instruments den Aufbau von Netzwerkstrukturen zu fördern, so daß diese Netzwerke dann auch zur Lösung anderer umweltpolitischer Fragestellungen funktionsfähig sind. Diese Schlußfolgerung findet sich in der internationalen Diskussion zum Kapazitätenaufbau so explizit nicht wieder. Zwar wird bei der Diskussion immer wieder erkannt, daß die Umweltpolitik geeignete Instrumente zu ihrer Umsetzung benötigt. Auch hier wird ein weites Feld von Unterstützungsmaßnahmen angeführt wie die Definition von Normen und Standards, die Einführung von Planungsinstrumenten wie beispielsweise Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Einführung marktwirtschaftlicher Anreize und die Entwicklung von Methoden zur ökonomischen Bewertung von Ressourcen<sup>446</sup>. Allerdings wurde nicht explizit benannt, daß die Instrumente selbst auch zur Stärkung umweltpolitischer Kompetenz beitragen können, weil durch das Arbeiten mit diesen Instrumenten kooperative Entscheidungen getroffen und Netzwerke aufgebaut werden müssen. Diese Feststellung gilt als ein wesentliches Ergebnis der Analyse der Fallbeispiele, weil es nun denkbar wird, mit Hilfe der Instrumente den Aufbau von umweltpolitischer Kompetenz zu lernen. Im Vordergrund steht dann nicht mehr das funktionierende Instrument, sondern der Prozeß, der vor der erfolgreichen Umsetzung notwendig ist.

Darüber hinaus konnte die Analyse der Fallbeispiele zeigen, daß das Thema des Mangels an umweltpolitischer Kompetenz nicht allein auf Entwicklungsländer beschränkt bleibt. Es konnte gezeigt werden, daß im assoziierten Markt, bei der Einführung des europäischen Umweltzeichens, das Teilsystem Deutschland nicht über hinreichend umweltpolitische Kompetenz verfügt. Im weiteren konnte auch gezeigt werden, daß Deutschland für die komplexe Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit im Umweltbereich und der spezifischen Fragestellung der Unterstützung bei der Einführung eines Umweltzeichens in Indien auch nicht

---

<sup>445</sup> Vgl. Weltbank (1998), OECD (1997c) und BMZ (1997).

<sup>446</sup> Vgl. BMZ (1997), S. 5-6.

hinreichend kompetent war. Daher stimmen die gefundenen Ergebnisse mit der politikwissenschaftlichen Analyse zum Kapazitätenaufbau überein, in der es heißt, daß auch in den Industrieländern der Erfolg im Umweltschutz auf einige ausgewählte Themengebiete beschränkt ist und bei anderen Problembereichen hier Defizite in der umweltpolitischen Handlungskapazität erkennbar sind<sup>447</sup>.

Bei der Analyse der Fallbeispiele wurde nicht darauf eingegangen, ob Indien z.B. erkannt hat, daß vor der Einführung des Umweltzeicheninstruments eine Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz erforderlich ist. Es ist aber davon auszugehen, daß die Attraktivität des Instruments sehr viel größer war als daß sich die indischen Entscheidungsträger zunächst mit einem Aufbau von Netzwerken beschäftigen wollten. Hier scheinen die Ergebnisse der Arbeit zu zeigen, daß die Forderungen, wie sie von der OECD zu diesem Thema aufgestellt werden, zwar einleuchtend und wichtig sind, aber in der Realität an ihre Grenzen stoßen. Es scheint selbstverständlich zu sein, daß der Prozeß der Stärkung von Kapazitäten von den Entwicklungsländern selbst gewollt sein muß und daß aus eigenem Interesse hier ein wesentlicher Schwerpunkt der Umweltpolitik liegen sollte<sup>448</sup>. Allerdings zeigen die praktischen Beispiele, daß die Entwicklungsländer oft ein sehr viel größeres Interesse daran haben, bestimmte Instrumente für ihre Politik zu übernehmen. Dies führt bei ihnen zu einer Anerkennung auf internationaler Ebene und zu einer Beteiligung und Mitbestimmung, wenn auf internationaler Ebene über diese Instrumente diskutiert wird. Des weiteren führt es auch im eigenen Land zu einem Prestigegewinn: Indien kann dann zumindest auf dem Papier nachweisen, daß es moderne Politikinstrumente eingeführt hat. Hier besteht ein Widerspruch zu der Forderung, daß Entwicklungsländer selbst erkennen müßten, daß eine Stärkung ihrer umweltpolitischen Kompetenz erstes Ziel sein sollte, bevor weitere Maßnahmen zur Umsetzung eingeleitet werden. Denn da von den Industrieländern ein verstärktes Interesse an Instrumenten festzustellen ist, fühlen sich die Entwicklungsländer verständlicherweise oft animiert, diese sofort auch zu übernehmen, um auf dem neusten Stand zu bleiben und nicht als rückständig zu gelten. Für den langfristigen Aufbau der umweltpolitischen Kompetenz bleibt wenig Raum.

Das Fazit aus dem Vergleich der Analyse der Fallbeispiele mit den internationalen Erfahrungen zum Kapazitätenaufbau ist, daß auch beim Umweltzeicheninstrument die weitere Stärkung umweltpolitischer Handlungskapazitäten weitaus mehr Bedeutung für den Erfolg des Instruments hat als die technisch richtige Gestaltung und Integration dieses Instruments in die Umweltpolitik eines Landes. Damit wird durch die Analyse auch die Theorie der Netzwerkgesellschaften weiter bestätigt. Nur dann, wenn die Vernetzung der Akteure immer weiter voranschreitet, scheinen die sanften Politikinstrumente wirksam zu werden. Andernfalls bleibt

---

<sup>447</sup> Vgl. Jänicke/Weidner (1997b), S. 310.

<sup>448</sup> Vgl. OECD (1997b), S. 14.

ihr Erfolg aus. Dennoch, so wurde gezeigt, bleibt ein Widerspruch bestehen: die Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz soll von den Ländern, bei denen ihr Mangel beobachtet wird, selbst gesehen werden und diese Länder sollen eigene Maßnahmen zur Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz unternehmen. Oft sind sich diese Länder aber des Mangels nicht bewußt und verfallen durch die Einführung immer neuerer Instrumente in einen Handlungsaktivismus. Die Entwicklungszusammenarbeit könnte hier in Zukunft mehr auf die Selbstanalyse hinwirken, statt die Beratungen auf neuere Politikinstrumente zu konzentrieren.

Mögliche Auswege wurden anhand des indischen Fallbeispiels durchgespielt: es besteht die Möglichkeit, über die Beratungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bei der Einführung des Instruments die Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz als erste Priorität und zu verfolgendes Ziel anzusehen. Damit wird zweierlei erreicht: die Entwicklungsländer können sich des modernen Politikinstrumentes bedienen, sie haben aber als erstes Ziel, den Prozeß der Entwicklung des Instruments bereits kooperativ zu gestalten und zu gewährleisten, daß Entscheidungen partizipativ erfolgen. Damit trägt die Einführung des Instruments bereits zu einer Stärkung der Akteursbeziehungen und zu einer stärkeren Vernetzung bei.