

7. Schlußbetrachtung

„Die Notwendigkeit zu entscheiden reicht weiter als die Fähigkeit zu erkennen“

Immanuel Kant

Eine der zentralen Schlußfolgerungen der vorliegenden Studie, die Eingangsthese bestätigend, ist, daß im Zuge der Globalisierung von Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik eine zunehmende Verbreitung von innovativen Policy-Instrumenten wie Umweltzeichen stattfindet. Doch der wachsende Druck, international wettbewerbsfähig zu sein, führt oft aber insbesondere bei weniger wirtschaftlich entwickelten Ländern dazu, daß Policy-Instrumente zu schnell übernommen werden, ohne die umweltpolitische Kompetenz hinreichend ausgeprägt zu haben. Weiterhin läßt sich beobachten, daß dieser Effekt aufgrund der Beratungsleistungen von Industrieländern bei der Einführung von Policy-Instrumenten in den weniger entwickelten Ländern noch verstärkt wirkt, weil sie ihrerseits für die Aufgabe der komplexen Beratung nicht über ein hinreichendes Maß an umweltpolitischer Kompetenz verfügen.

Bei der Suche nach dem Ausweg aus diesem Dilemma können für das Umweltzeicheninstrument weitere Lernzyklen abgeleitet werden, die der Stärkung umweltpolitischer Kompetenz in Entwicklungsländern wie auch in Industrieländern (nur dort auf einer anderen Ebene) mehr Bedeutung schenken. Damit befindet sich die Umweltpolitik im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung weder in einer Falle, noch kann sie euphorische Ergebnisse aufzeigen. Statt dessen, so die hier vertretene Meinung, befindet sie sich weiter in der Lernschleife, um die ökonomische Globalisierung mit der ökologischen und sozialen Globalisierung in Einklang zu bringen.

Das wesentliche Neue dieser Arbeit ist zunächst die umfassende Analyse des Umweltzeicheninstruments, der Ziele, Primär- und Sekundärwirkungen, sowie der Einordnung und Abgrenzung zu anderen Instrumenten der Umweltpolitik. Die ergänzende Betrachtung von ethischen Warenzeichen ermöglicht dabei den Ausblick auf ein noch sehr neues Instrument und beschreibt zugleich die Gemeinsamkeiten und Verknüpfungspotentiale zu Umweltzeichen. Aufgrund der Themenstellung, die Studie ins Licht der zunehmenden Globalisierung von Umwelt- Wirtschafts- und Sozialpolitik zu stellen, konzentriert sich die Analyse dabei nicht allein auf das deutsche Umweltzeichen, sondern versucht eine umfassende Betrachtung im weltweiten Kontext vorzunehmen. Selbstverständlich muß aus diesem Grund an einigen Stellen zugunsten der globalen Sichtweise auf die Tiefe der Betrachtung verzichtet werden. Einen besonderen Zusatz dieser Arbeit bietet die Kurzbeschreibung mit Abbildung der weltweit bekannten nationalen Umweltzeichen im Anhang. Die in der Studie mit Hilfe der Diffusionsforschung aufgezeigten Verbreitungsmechanismen im internationalen und europäischen System stellen in dieser Form eine erste Anwendung der Methode für ein sanftes Politikinstrument dar.

In diesem Bereich stellt die Arbeit eine Weiterführung der Diffusionsmethode in Mehrebenensystemen dar. Zudem umfaßt die Arbeit eine Zusammenstellung der in Umweltzeichenprogrammen und bei der Neueinführung von Umweltzeichen zu berücksichtigenden institutionellen, verfahrenstechnischen und inhaltlichen Elemente. Anders als bei einer rein deskriptiven Analyse werden die Ergebnisse mit Handlungsempfehlungen bezüglich der weiteren Gestaltung und notwendigen Prozesse rund um das Umweltzeicheninstrument verknüpft. Dies wurde für wichtig erachtet, weil aus der Analyse sichtbar wurde, daß das Umweltzeicheninstrument noch erhebliche Innovationspotentiale bietet, sowohl bezogen auf eine Verbesserung des Verbreitungsprozesses als auch auf eine Verbesserung der inhaltlichen Gestaltung von Umweltzeichenprogrammen. Die Arbeit möchte deshalb ihren Teil zur Politikberatung zu diesem Instrument beitragen.

Dabei soll diese Arbeit nicht darüber hinweg täuschen, daß Umweltzeichen und ethische Warenzeichen auf dem Weg zu einer globalen Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Produkten nur ein Instrument darstellen. Insbesondere wird es in Zukunft darauf ankommen, diese Instrumente stärker in andere Aktivitäten des produktbezogenen und produktionsintegrierten Umweltschutzes einzubetten. Daher ist es Ziel dieser Arbeit, einen Beitrag zur Verbesserung der bestehenden und der Verbreitung neuer nationaler Umweltzeichenprogramme unter Berücksichtigung der voranschreitenden Internationalisierung und zunehmenden Komplexität unserer Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme zu liefern. Diese Arbeit konnte damit den Beweis antreten, daß der produktbezogene Umweltschutz ein weiterer Bestandteil des von Simonis beschriebenen neuen Politikfelds „Weltumweltpolitik“ ist, möchte aber gleichzeitig darauf hinweisen, daß die Verzahnung von Politiken, genau wie die weitere Verzahnung gesellschaftlicher Strukturen, zur Öffnung der Politikfelder führen muß. Umwelt- und Wirtschaftspolitik müssen genauso gemeinsame Schnittpunkte finden wie Sozial- und Umweltpolitik, Sozial- und Handelspolitik, Umwelt- und Entwicklungspolitik oder Handels- und Entwicklungspolitik.

Instrumentenwahl: Umweltzeichen als weiches Steuerungsinstrument

Deutlich bei der Analyse wurde, daß nicht nur Industrieländer moderne konsensorientierte und auf Anreize ausgerichtete Steuerungsinstrumente etablieren, sondern sich auch die Entwicklungsländer für das Umweltzeichen als sanftes Politikinstrument entscheiden.

Die Analyse der Elemente, aus denen ein Umweltzeichenprogramm zusammengesetzt werden kann, führte zu einem breiten Spektrum an Auswahlmöglichkeiten. Es konnte gezeigt werden, daß sich die verschiedenen nationalen Umweltzeichenprogramme in ihren Inhalten zum Teil stark unterscheiden. Einerseits wurden Umweltzeichenprogramme identifiziert, bei

denen der staatliche Einfluß kaum noch vorhanden ist und die über Entscheidungsprozesse unter Einbeziehung verschiedenster Interessenvertreter ablaufen (z.B. deutsche Umweltzeichen). Bei anderen Umweltzeichenprogrammen war der staatliche Einfluß noch vorhanden, obwohl der Einbeziehung vieler Akteure durch eine Beraterfunktion eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung gegeben wurde (z.B. europäisches Umweltzeichen).

Insgesamt überwiegen die Umweltzeichenprogramme, bei denen der staatliche Einfluß zugunsten von partizipativ-kooperativen Entscheidungsprozessen auf ein Minimum reduziert wurde. Bei der Analyse der Elemente konnten keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Umweltzeichenprogrammen der Industrie- und Entwicklungsländer festgestellt werden. Für das indische Umweltzeichenprogramm wurde sogar nachgewiesen, daß es durch das Element der Veröffentlichung der Kriterienkataloge ein sehr demokratisches Entscheidungsverfahren etabliert hat.

Wichtige Erkenntnisse der Analyse der Elemente waren, daß eine politische Initiative und das politische Mandat wichtig bei dem Prozeß der Entwicklung eines Umweltzeichens ist und daß sich die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig oder ungünstig auf den Prozeß der Einführung eines Umweltzeichens auswirken können. Für die institutionelle Verankerung konnte die Analyse keine spezifischen Institutionenmodelle vorschlagen, wohl aber die Notwendigkeit herausstellen, ein Entscheidungsorgan einzurichten, ein Wissenschaftsorgan und ein Verwaltungsorgan zu etablieren. Die Empfehlungen zum Verfahren der Entwicklung der Umweltzeichenkriterien ergaben, daß eine breite Interessenvertretung sichergestellt und auf einen großen Fachexpertenpool zugegriffen werden sollte. Für die Vergabe von Umweltzeichen muß das Antragverfahren geregelt sein. Für die Öffentlichkeitsarbeit wurde ein Logo mit hohem Wiedererkennungswert und die Verbreitung von Informationen im Internet empfohlen.

Für das breite Spektrum der Elemente, aus denen sich ein Umweltzeichensystem zusammensetzt, konnten demnach Elemente identifiziert werden, die für den Erfolg eines Umweltzeichenprogramms ausschlaggebend sind. Dabei haben die Untersuchungen gezeigt, daß die Empfehlungen zur Neueinführung von Umweltzeichenprogrammen genügenden Spielraum lassen sollten, um die Flexibilität der Gestaltung nicht zu beeinträchtigen. Diese Empfehlungen wurden mit dem Normentwurf der Internationalen Standardisierungsorganisation verglichen und mündeten in einem Katalog an wichtigen Fragen zur Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms. Die Empfehlungen zur Entwicklung eines Umweltzeichenprogramms nehmen dabei nicht die Entscheidung über die Auswahl bestimmter Elemente vorweg, sie geben nur eine Unterstützung um den Auswahlprozeß zu strukturieren. Dem Katalog wichtiger Fragen ist eine Liste der im Vorfeld der Einführung zu entwickelnden Dokumente und Richtlinien angefügt. Die hier entwickelten Empfehlungen sind insbesondere für Verantwortliche der

Länder interessant, die noch kein nationales Umweltzeichenprogramm aufgebaut haben. Sie dienen aber gleichermaßen den Verantwortlichen bestehender Umweltzeichenprogramme zur Überprüfung ihrer eigenen Systeme.

Policy-Lernen und Verbreitung von Umweltzeichen

Im Rahmen der Analyse für diese Arbeit konnten die verschiedenen Lernprozesse sowohl bei der Instrumentenauswahl als auch bei der Übernahme einer Politikinnovation identifiziert werden. In allen Phasen des Policy-Zyklus‘ spielen Lernprozesse eine Rolle, so daß die verschiedenen Lernphasen in Abhängigkeit der Phasen des Policy-Zyklus‘, Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluation und Reformulierung beschrieben werden konnten.

Die Untersuchungen zu den Triebkräften des Verbreitungsprozesses ergaben einen maßgeblichen Einfluß durch gesellschaftlichen Druck über Umwelt- und Verbraucherorganisationen, zumindest in den Industrieländern, durch wirtschaftlichen Druck, international wettbewerbsfähig zu sein und durch ökologischen Druck über die Zusagen bei den internationalen Umweltkonferenzen. Dabei konnte diesen Triebkräften, differenziert nach Industrie- und Entwicklungsländern, eine unterschiedliche Bedeutung beigemessen werden. War in den Industrieländern der gesellschaftliche und ökologische Druck für die Verbreitung ausschlaggebend, so müssen die Entwicklungsländer vor allem auf den wirtschaftlichen Druck Antworten finden. Wenn sie ihre weitere wirtschaftliche Entwicklung im Blick haben, müssen sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit erreichen. Dies ist nur möglich, indem sie sich an international gültige Normen und Standards anpassen, wozu gehört, sich an Umweltzeichenkriterien zu orientieren.

Die identifizierten Lernprozesse haben regionale Entwicklungslinien aufgezeigt, die die Übernahme der Umweltzeicheninnovation von einem Land in ein regional verbundenes anderes Land beschreiben. Es konnte nachgewiesen werden, daß in sprachlich eng verwandten Ländern sehr viel mehr imitiert wurde als bei Ländern aus einem anderen Sprachraum. Dennoch stellte die Synthese von verschiedenen Elementen die meist verfolgte Übernahmestrategie dar. Beispiele für reine Inspiration konnten nicht gefunden werden, wohl aber Beispiele für stark abweichende Lösungen von dem deutschen Vorreitermodell. Das Umweltzeichen in den USA, welches von einer privaten Institution ohne staatlichen Eingriff umgesetzt wird, und das australische Umweltzeichen, welches nur die Zertifizierung einer Produkteigenschaft beinhaltet, stellen Beispiele für diese Abweichungen dar.

Bei den Lernprozessen wurden besonders erfolgreiche oder als innovativ erkannte Elemente bei der Übernahme der Politikinnovation zur Einführung im eigenen Land berücksichtigt. Es gibt aber auch Beispiele, wie die Bedeutung von Ökobilanzen beim europäischen Umweltzeichen zeigte, wo ein Element, welches als besonders innovativ und fortschrittlich zu einem gegebenen Zeitpunkt galt, bei der Neueinführung von Umweltzeichen Berücksichtigung fand, sich dann aber während der praktischen Erprobungsphase doch als weniger geeignet herausstellte und bei später eingeführten Umweltzeichenprogrammen nicht mehr vorhanden war.

Diese Lernprozesse müßten im Idealfall dazu führen, daß später eingeführte Systeme schneller erfolgreich sind, weil sie von den Fehlern ihrer Vorgänger gelernt haben und dieselben Fehler nicht wiederholen müssen. Diese Vermutung erwies sich beim Umweltzeicheninstrument als unzutreffend, was daran liegen kann, daß die zuerst eingeführten Umweltzeichenprogramme aufgrund ihrer langen Laufzeit das Vertrauen der Produzenten und Konsumenten gewinnen konnten, hingegen die Zeitspanne bei den jüngeren Umweltzeichenprogrammen noch nicht ausgereicht hat.

Bei dem Umweltzeicheninstrument zeichnete sich ab, daß die wesentlichen Verbreitungsprozesse nicht über eine überregionale Institution verlaufen sind, sondern zwischen den einzelnen Ländern direkt über die jeweiligen Entscheidungsträger. Internationalen Organisationen und den Umweltregimen kamen untergeordnete Rollen zu. Trotzdem gibt es auch hier Abweichungen von dem direkten Innovationstransfer, die sich aufgrund regionaler Kooperationen ergaben und den Verbreitungsprozeß regional beschleunigt haben. Diese Abweichungen ließen sich über den Zusammenschluß einiger skandinavischer Länder zum Nordischen Rat und über den europäischen Integrationsprozeß erklären.

Des weiteren konnte diese Arbeit einen langsam zu beobachtenden Aufbau möglicher Diffusionsinstitutionen nachweisen. Für die institutionelle Verankerung möglicher Funktionen zur Unterstützung des weiteren Verbreitungsprozesses als auch zur Sammlung und Weitergabe von Lernprozessen konnten übergeordnete internationale Organisationen beim Umweltzeicheninstrument identifiziert werden. Zum Einen gewinnt die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO) bei der Harmonisierung von Umweltzeichen durch die Entwicklung allgemein gültiger Standards an Bedeutung, zum Anderen wurde das *Global Environmental Labelling Network* (GEN) gegründet, das von vielen bislang eingeführten Umweltzeichenprogrammen unterstützt wird.

Bei der Diskussion über die Perspektiven der Verbreitung stellte sich heraus, daß für Industrieländer die Verbesserung und Erweiterung des Politikinstrumentes im Vordergrund steht, die auch bei den später identifizierten Zukunftsthemen eine Rolle spielt. Dabei wurde

grundsätzlich Forschungsbedarf darin gesehen, die realen Einsparungen von Ressourcen oder die reale Verringerung der Verwendung von Schadstoffen, die durch das Umweltzeicheninstrument erreicht worden sind, quantitativ zu erfassen, um weitere überzeugende Argumente für das Umweltzeicheninstrument zu liefern.

Umweltzeichen im internationalen Wettbewerb: Handelshemmnisse und Politikkonvergenz

Die Attraktivität des Umweltzeicheninstruments kann anhand der Untersuchungen als unbestritten gelten. Es sieht oberflächlich so aus, als ob das Umweltzeicheninstrument einen besonders erfolgreichen Fall der internationalen Verbreitung darstellt und damit der Bemühung Rechnung trägt, dem produktbezogenen Umweltschutz eine zentrale Rolle innerhalb der nationalen Umweltpolitik einzuräumen. Zumindest sind die Bemühungen der Regierungen, die sich 1992 auf die Agenda 21 verständigten und damit die Einführung von umweltrelevanten Kennzeichnungssystemen weiter unterstützen wollten, deutlich erkennbar.

Die Untersuchungen dieser Arbeit relativieren die Erfolgsgeschichte der nationalen Umweltzeichen teilweise: die detaillierte Auseinandersetzung über Umweltzeichen im Spannungsfeld zwischen Umwelt und Handel kam zu dem Schluß, daß Umweltzeichen in der Grauzone zwischen möglichen Handelshemmnissen und umweltpolitisch wichtigen Instrumenten liegen. Weil in Umweltzeichenkriterien auch Anforderungen an den Produktionsprozeß enthalten sein können, läßt sich nicht ausschließen, daß diese als implizite Diskriminierung geltend gemacht werden können und damit nicht konform mit der Welthandelsordnung sind. Es wurde deutlich, daß die Anliegen internationaler Vereinbarungen, auf der einen Seite die Welthandelsordnung und auf der anderen Seite die Agenda 21, in diesem Punkt nicht deckungsgleich sind und zu entgegengesetzten Beurteilungen führen können, was den Status des Umweltzeicheninstruments angeht. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß Klagen gegen das Umweltzeicheninstrument erfolgreich geführt werden können. Damit konnte weiterer Forschungsbedarf identifiziert werden, der die Optionen und Möglichkeiten beschreibt, wie zukünftig das Umweltzeichen zu einer Anerkennung auch im Rahmen der Welthandelsordnung kommen kann.

Hinsichtlich der Frage nach Politikkonvergenz bestätigten die Untersuchungen die allgemeine Entwicklung der Politikkonvergenz bei umweltpolitischen Steuerungsinstrumenten. Immer mehr Länder haben weltweit Interesse, das Instrument in ihre nationale Umweltpolitik zu integrieren. Dennoch zeigte sich deutlich, daß Politikkonvergenz noch nichts mit der erfolgreichen Umsetzung eines Steuerungsinstruments zu tun hat.

Die Untersuchungen bestätigten nicht, daß die Verbreitung des Umweltzeicheninstruments die nationalen Handlungsspielräume einschränkt. Die Entwicklung der Umweltzeichenprogramme zeigt eine ständige Verbesserung eingeführter Programme und die Verwirklichung eines hohen Anspruchs an Umweltstandards. Trotzdem konnte die Analyse Beispiele finden, die die Schwierigkeiten des Verzichts auf nationale Umweltzeichen im Rahmen der Bemühungen für eine stärkere Harmonisierung der Umweltzeichenprogramme, aufzeigten: am Beispiel des europäischen Umweltzeichens, welches sich zur Zeit noch in Konkurrenz zu den nationalen Umweltzeichen befindet, wurde deutlich, daß einige Mitgliedstaaten ihre Interessen auf europäischer Ebene nicht hinreichend verwirklichen können. Deutschland spricht sich zwar prinzipiell für das europäische Umweltzeichen aus, hat aber Angst, durch die Kompromißlösungen hinter den Anforderungen des deutschen Umweltzeichens zurückzubleiben und zeigt deshalb wenig Engagement, deutsche Produzenten zur Teilnahme am europäischen Umweltzeichen zu begeistern. Weitere Harmonisierungen beinhalten für besonders fortschrittliche und im Umweltbereich innovative Länder die Gefahr, in ihren Handlungsmöglichkeiten beschnitten zu werden. Beim Umweltzeicheninstrument steht diese Gefahr jedoch noch in weiter Ferne.

Umweltpolitische Kompetenz als Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Umweltzeichenprogrammen

Die Einführung eines Umweltzeichenprogramms in einem Land ist keine Gewähr für deutliche Fortschritte in Sachen produktbezogener Umweltschutz. Das Vorhandensein dieses Steuerungsinstruments innerhalb des staatlichen Instrumentariums stellt allein nicht sicher, daß zunehmend umweltverträglichere Produkte in diesem Land produziert und konsumiert werden. Der eigentliche Erfolg von Umweltzeichen stellt sich später ein, wenn Produzenten und Verbraucher dem Umweltzeichen gegenseitiges Vertrauen entgegenbringen, Produzenten die Anreize, die mit diesem Instrument gegeben werden, für die eigene Marketingstrategie verwenden und Verbraucher ihrerseits ganz bewußte Entscheidungen für mit Umweltzeichen gekennzeichnete Produkte beim täglichen Einkauf treffen. All dies wird erst möglich, wenn mit Umweltzeichen gekennzeichnete Produkte verstärkt auf dem inländischen Markt eines Landes anzutreffen sind. Nur dann sind die weiteren Aussichten, durch dieses Instrument umweltverträgliche Produkte zu fördern, als positiv zu bewerten. Und hierzu bedarf es der umweltpolitischen Kompetenz eines Landes.

Hier kommt die umweltpolitische Kompetenz der Entwicklungsländer an ihre Grenzen, auch wenn bestimmte staatliche und nichtstaatliche Entscheidungsträger durchaus offen für kooperative Prozesse sind. So können sie als Einzelpersonen die umweltpolitische Kompetenz eines Landes zwar durch ihre Vorbildfunktion weiter stärken, es wird ihnen aber nicht gelingen,

die notwendigen Voraussetzungen für eine Einführung eines Umweltzeichens binnen kurzer Zeit zu schaffen. Entsprechend hilft es einem Land nicht, ein sehr anspruchsvolles Umweltzeichen vorweisen zu können, wenn die Umsetzung nicht erfolgen kann.

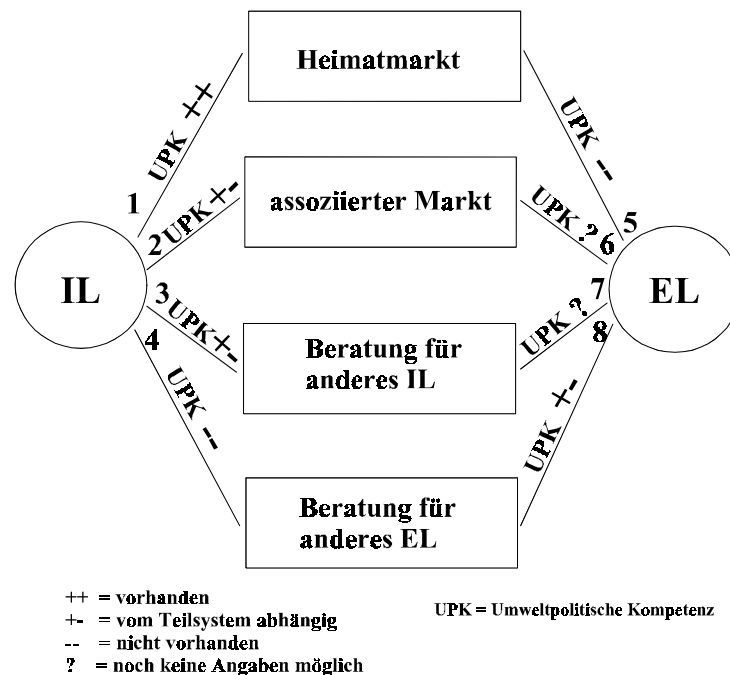
Für die Arbeit hat es sich als notwendig erwiesen, die Perspektiven des Umweltzeichens für Industrieländer getrennt von denen für Entwicklungsländer zu diskutieren, weil die politischen Systeme hinsichtlich ihrer Ausprägung von kooperativ-partizipativen und konsensorientiert-demokratischen Strukturen sehr verschieden sind. Es konnte dabei nachgewiesen werden, daß die Diskussion oft zu einseitig über die fehlende oder nur wenig vorhandene umweltpolitische Kompetenz in den Entwicklungsländern geführt wird, obwohl die Übernahme von Politikinnovationen von weiteren externen Faktoren beeinflusst wird, die nicht mehr von den Entscheidungsträgern der Entwicklungsländer alleine abhängen. Zu diesen externen Faktoren zählen neben dem Wettbewerbsdruck und der Beschlüsse internationaler Umweltkonferenzen auch Beratungseinsätze von Verantwortlichen aus den Industrieländern.

Vor dem Hintergrund des indischen Beispiels wurde zunächst die bekannte Version der vernachlässigten Analyse der Voraussetzungen als Grund für den bislang ausbleibenden Erfolg des modernen Steuerungsinstruments angegeben. Eine solche Analyse hatte die bekannten Schwachstellen ergeben, daß für sanfte Politikinstrumente die Kooperationsfähigkeit beteiligter Akteure ausgeprägt vorhanden sein sollte. Diese Schwachstellen sind seit dem Erkennen der Problematik durch neue Ansätze des Kapazitätenaufbaus („*capacity building*“) zu lösen versucht worden. Im Umweltbereich setzte man sich mit dieser Problematik bereits intensiv auseinander, was unter anderem zu den Ansätzen des Kapazitätenaufbaus („*Capacity Development in Environment*“) und der Institutionenentwicklung im Umweltbereich („*Institution Development in Environment*“) führte. Die Lernerfahrungen bei dieser Problembewältigung scheinen aber nicht hinreichend bei den Entscheidungsträgern und bei den Beratern der Entwicklungszusammenarbeit als Rückkopplung angekommen zu sein, so daß sogar von einer insgesamt mangelnden umweltpolitischen Kompetenz, diesmal in den Industrieländern, gesprochen wurde, die teilweise für den Mißerfolg des Umweltzeichens verantwortlich ist. Das Aufzeigen der Grenzen der umweltpolitischen Kompetenz der Industrieländer beschreibt eine neue Sichtweise. Diese Sichtweise paßt in die Theorie der Netzwerkgesellschaften: diese Theorie geht davon aus, daß moderne Gesellschaften zunehmend durch Netzwerkstrukturen charakterisiert werden, wobei Probleme, die in den Netzwerken auftreten, zu geringerer allgemeiner Handlungsfähigkeit führen. Damit ist das Vorhandensein von umweltpolitischer Kompetenz nicht eine Ja/Nein Entscheidung, sondern hängt von der Größe und der Effizienz der Vernetzung ab. Es gibt somit statt Ja/Nein beliebig viele Niveaus der umweltpolitischen Kompetenz. Jedes gesellschaftliche System kommt an seine eigenen Grenzen, wenn das zugrundeliegende Netzwerk für eine spezifische Fragestellung nicht das Benötigte leistet. Im hier untersuchten Fall stellten die Beratungen zur Übernahme einer

Politikinnovation in einem Entwicklungsland für die Entwicklungszusammenarbeit ein zu komplexes Thema dar, als daß es zufriedenstellend gelöst werden konnte. Damit ist auch für die Industrieländer ein Mangel an umweltpolitischer Kompetenz zu konstatieren, bzw. das Niveau der umweltpolitischen Kompetenz war nicht ausreichend hoch, um das Problem lösen zu können.

Ein abschließendes Ergebnis der Analyse ist, daß zunächst die Unterschiede umweltpolitischer Kompetenz in den verschiedenen Empfängerstrukturen und Betrachtungsebenen für eine Politikinnovation erkannt werden müssen. Diese Unterschiede sollen in der nachfolgend skizzierten Graphik zusammenfassend dargestellt werden:

ABBILDUNG 27: BEWERTUNG UMWELTPOLITISCHER KOMPETENZ [EIGENE DARSTELLUNG]



Ziel dieses Versuchs der Bewertung ist nicht, Pauschalaussagen zu treffen, die, wo immer sie gemacht werden, sogleich mit Gegenbeispielen widerlegt werden können, sondern Tendenzen zu beschreiben, die sich aufgrund der Untersuchungen ergeben haben: umweltpolitische Kompetenz ist in den Industrieländern wie besprochen zur Aufnahme der Politikinnovation grundsätzlich vorhanden, in den Entwicklungsländern hingegen nicht. Bei der Übernahme der Politikinnovation im assoziierten Markt hängt es vom Teilsystem ab, ob die umweltpolitische Kompetenz hinreichend vorhanden ist. Am europäischen Beispiel ließ sich zeigen, daß das Teilsystem Deutschland für die Aufnahme der Politikinnovation nicht hinreichend vorbereitet ist, hingegen England das europäische Umweltzeichen auf dem eigenen Markt einführen konnte. Für Entwicklungsländer liegen hierzu noch keine Erfahrungen vor. Für die Beratung

von Industrieland zu Industrieland wird die umweltpolitische Kompetenz von verschiedenen Faktoren abhängig sein. Dieser Fall wurde nur wenig untersucht, es hat sich aber anhand der identifizierten Entwicklungslinien bei der Analyse der Verbreitungsmechanismen gezeigt, daß diese Beratungen erfolgreich stattfinden. Für die Beratungsaktivitäten eines Entwicklungslandes für ein Industrieland liegen keine Angaben vor. Im Rahmen von zukünftigen Lernprozessen wird diese Ebene aber an Bedeutung gewinnen müssen, wenn die Idee der Netzwerkgesellschaften weiter Bestand haben soll (denn Industrieländer können sehr wohl auch von den Erfahrungen der Entwicklungsländer lernen und z.B. von ihnen beraten werden, wie sie ihrerseits ihre Beratungsleistungen für Entwicklungsländer verbessern können). Aufgrund der vorliegenden Analyse wurde die umweltpolitische Kompetenz bei den Beratungen des Industrielandes für ein Entwicklungsland als nicht ausreichend eingestuft, weil die Beratungsaktivitäten die Voraussetzungen nicht in einem hinreichenden Maß berücksichtigten.

Für Entwicklungsländer stellt sich die Stärkung der umweltpolitischen Kompetenz als zentrales Thema heraus. Es ließ sich durch die Untersuchungen zeigen, daß bei einer veränderten Schwerpunktsetzung der Ziele für das Umweltzeichen das Instrument dazu genutzt werden kann, Policy-Netzwerke in den Entwicklungsländern weiter aufzubauen. Es wurde erkannt, daß dies nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Ziele für Umweltzeichen nicht an den Zielen der Industrieländer gemessen werden. Vielmehr gingen die Überlegungen dahin, durch die Einführung eines Umweltzeichens für den Inlandsmarkt den Schwerpunkt auf die Stärkung umweltpolitischer Kompetenz zu legen, wenn nur die Ziele weit tiefer gesteckt werden und der Erfolg zunächst nicht in der Zertifizierung von Produkten gesucht wird.

Ausblick

Die Möglichkeiten, die sich durch die Analyse ergeben haben, die Innovationspotentiale für Umweltzeichen zu nutzen und damit die Aussichten für umwelt- und sozialverträgliche Produkte zu verbessern, wurden zuletzt durch die neun aus der Analyse abgeleiteten Zukunftsthemen aufgezeigt.

Ein Zukunftsthema lag in der Reform der bestehenden Regelungen innerhalb der Welthandelsordnung. Dies knüpft an die Diskussion über Handelshemmnisse an, Umweltzeichensystemen sowie ethischen Warenzeichen eine abschließende Anerkennung im Rahmen der Welthandelsordnung zu verschaffen.

Weiterhin wurde in Zukunft die Verbesserung und Erweiterung des Umweltzeicheninstruments für die Industrieländer als wichtiger Schritt für einen nachhaltigen Konsum

angesehen. Für die Entwicklungsländer hingegen fand eine Trennung der Perspektiven für den Export- und den Inlandsmarkt statt. Für den Exportmarkt sollten sich Entwicklungsländer bereits vorhandener Umweltzeichensysteme in den Exportländern bedienen. Für den Inlandsmarkt können zunächst die Ziele des Umweltzeicheninstruments auf ein anderes Niveau bezogen werden: Umweltbewußtseinsbildung und Stärkung der Kooperationsfähigkeit verschiedener Interessenvertreter sollten an erster Stelle stehen. Erst danach darf das Umweltzeichen als marktwirksames Instrument betrachtet werden.

Ein weiteres Zukunftsthema betraf die Einführung von neuen Umweltzeichenprogrammen in Ländern, in denen der produktbezogene Umweltschutz bislang eine eher untergeordnete Rolle spielt. Dieses Thema leitete sich aus der Analyse der Verbreitung des Umweltzeicheninstruments ab. In vielen osteuropäischen Ländern, aber auch in vielen Entwicklungsländern, gibt es keine nationalen Umweltzeichenprogramme. Da die Globalisierung der Märkte auch vor diesen Ländern nicht halt machen wird, werden sie früher oder später ein Interesse am produktbezogenen Umweltschutz und deshalb auch an der Entwicklung und Einführung von Umweltzeichenprogrammen haben. Zudem haben viele Länder die Agenda 21 unterzeichnet und sich damit verpflichtet, ihre Aktivitäten im produktbezogenen Umweltschutz auszubauen. Die mit Hilfe der Diffusionsforschung ermittelten Resultate konnten für die Ausgestaltung dieses Zukunftsthemas wertvolle Erkenntnisse liefern. Zunächst wird es wichtig sein, zu prüfen, wie z.B. bereits gegründete Diffusionsinstitutionen gestärkt werden können, um den Verbreitungsprozeß zu unterstützen. Die aus der Analyse der Fallbeispiele gewonnenen Erkenntnisse helfen, die Entwicklung von nationalen Umweltzeichenprogrammen bedarfsgerecht und unter Berücksichtigung der kulturellen und regionalen Besonderheiten zu gestalten. Deshalb können Regierungen, die eine Einführung von neuen Umweltzeichenprogrammen anstreben, von den Erfahrungen der bestehenden Umweltzeichenprogramme profitieren.

In diesem Zusammenhang wurde die Beschleunigung der Verbreitung mit Unterstützung einer Diffusionsinstitution als weiteres notwendiges Thema für die zukünftige Entwicklung von Umweltzeichen angesehen.

Als nächstes wichtiges Zukunftsthema ist die Harmonisierung von Standards anzusehen, die innerhalb von Umweltzeichenprogrammen festgelegt werden. Die Analyse der Diffusionsmuster hat gezeigt, daß das Thema der Vereinheitlichung von Standards in Umweltzeichenprogrammen bislang nicht von einer übergeordneten Institution koordiniert wird. Es wurde festgestellt, daß Harmonisierungen notwendig sind, um zu vermeiden, daß Umweltzeichen als Handelshemmnisse aufgefaßt werden. Die Analyse des europäischen Umweltzeichens hat in diesem Zusammenhang verdeutlicht, daß der Prozeß der Harmonisierung von Standards nicht einfach ist und nur durch einen enormen zeit- und kostenintensiven Abstimmungsaufwand lösbar wird. Diesem Thema muß in Zukunft viel Aufmerksamkeit und Sorgfalt geschenkt

werden, damit die bestehenden Spannungsfelder und Diskrepanzen zwischen Harmonisierung einerseits und nationaler Anpassung andererseits aufgelöst werden können.

Ein weiteres Zukunftsthema, sich ergebend aus der Analyse der Ziele der Umweltzeichenprogramme, war die Erschließung neuer Orientierungen für Umwelt- und ethische Warenzeichen zur Verwirklichung des Leitbildes eines nachhaltigen Konsums. Hierbei wurde vorgeschlagen, bereits in die Vergabekriterien neue Themen aufzunehmen und sogleich Leitbilder zu schaffen, an denen sich die „neuen Lebensstilmodelle“ orientieren können. Bei den neuen Themen sind Inhalte wie z.B. die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und die Förderung ökologisch vorteilhafter langlebiger Produkte zu diskutieren.

Für die Erreichung einer umfassenden Verbraucherinformation wurde ein weiteres Zukunftsthema in der Vernetzung der Umweltzeichenprogramme mit ethischen Warenzeichen gesehen. Dies kann in verschiedener Weise angegangen werden. Es besteht die berechtigte Hoffnung, daß sich Umweltzeicheninitiativen mit sozialen Zeicheninitiativen zusammenschließen und gemeinsam Kriterien für bestimmte Produktgruppen erarbeiten. Ferner könnten sich Umweltzeichenprogramme zur Einhaltung bestimmter sozialer Mindeststandards verpflichten. Ein erster Versuch der Vernetzung der verschiedenen Zeicheninitiativen wurde bereits unternommen und sollte nach Möglichkeit fortgesetzt werden.

Das letzte hier identifizierte Zukunftsthema gilt der Fusion von Umweltmanagementsystemen in Umweltzeichenprogramme. Im Bereich der freiwilligen Instrumente haben Umweltmanagementsysteme zunehmend an Bedeutung gewonnen. Diese Umweltmanagementsysteme sind bereits durch international vereinbarte ISO- Standards beschrieben und haben deshalb bereits ein viel größeres Ausmaß einer weltweiten Zertifizierung erreicht, als dies bei Umweltzeichenprogrammen der Fall ist. Während der Entwicklung der Umweltzeichenkriterien im Rahmen des europäischen Umweltzeichens fand eine Diskussion darüber statt, ob die Einhaltung eines Umweltmanagementsystems für eine Produktionsstätte bereits als Voraussetzung für den Erwerb des Umweltzeichens gefordert werden sollte. Bislang wurde versucht, die beiden Systeme aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielrichtung (Ausrichtung auf das Produkt versus Ausrichtung auf die Produktionsstätte) getrennt zu behandeln. Dennoch scheint es im Zuge einer umfassenden Produktbewertung wichtig, die zunehmende Integration beider Systeme zu unterstützen.

Bei der Diskussion der wesentlichen Zukunftsthemen wurde nur bedingt auf die treibenden Kräfte für die ein oder andere Entwicklungstendenz eingegangen. Für künftige Untersuchungen ist es interessant zu überlegen, wie und von wem diese Entwicklungen aktiv unterstützt werden können. Denn oftmals ist der entscheidende Faktor nicht allein der Wille, eine bestimmte

Orientierung zu verfolgen, sondern es bedarf der politischen Unterstützung und entsprechender finanzieller Mittel, um die Entwicklung zu fördern.

Wegen des Umfangs und der Komplexität der hier behandelten Thematik konnten viele Punkte nur angesprochen, aber nicht erschöpfend behandelt werden. Insbesondere wurde darauf verzichtet, eine Änderung der Ausrichtung der Produktpolitik zu diskutieren. Hier wäre es interessant zu untersuchen, inwieweit sich neue Instrumente in das Instrumentenmix einbauen lassen und welche Beziehung sie zu den Umweltzeichen und ethischen Warenzeichen haben. Aus dieser Feststellung leitet sich entsprechend neuer Forschungsbedarf ab.

Die Abstimmungs- und Koordinierungsleistungen zwischen den staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren dürfen sich aber nicht allein auf ein Politikfeld beschränken: auch die Weltumweltpolitik muß beispielsweise die Sozialpolitik stärker berücksichtigen. Die erste Brücke für eine Erweiterung des umweltpolitischen Policy-Netzwerks wurde deshalb durch die in dieser Arbeit zur Ergänzung aufgenommene Thematik der ethischen Warenzeichen geschlagen. Obwohl die Analyse über ethische Warenzeichen im Lichte der Betrachtungen des Umweltzeicheninstruments zurückstehen mußte, zeigte sich bei der Ableitung von Zukunftsthemen, daß die Zusammenführung auf operativer Ebene bereits Bestandteil weiterer Aktivitäten beim Aufbau stark vernetzter Gesellschaften ist.

Demnach wird deutlich, daß gesamtgesellschaftlich bedeutsame Schritte mit weltweiter Wirkung zum nachhaltigen Konsum nur dann erfolgreich besritten werden können, wenn es zu Verständigungsprozessen und Vernetzungen zwischen den Akteuren kommt. Immer deutlicher wird, daß neue Allianzen, Initiativen und Persönlichkeiten benötigt werden, um diese Prozesse in Gang zu bringen, fortzuentwickeln und zu moderieren.

In dieser Arbeit wurden für die Fortentwicklung und Förderung bereits vorhandener Initiativen und Instrumente der Produktkennzeichnung und -bewertung wertvolle Vorschläge dargestellt. Zur Umsetzung müssen diese Vorschläge im Gespräch mit verschiedenen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Verbänden weiter präzisiert werden. Die Chancen, durch Umwelt- und ethische Warenzeichen die Motivation für ein nachhaltiges Verbraucher- und Unternehmenverhalten zu schaffen, sollten entsprechend genutzt werden.