

# 1. Einleitung

*„Der Kaufmann hat in der ganzen Welt dieselbe Religion“*

Heinrich Heine, Briefe aus Berlin

Die Globalisierung der Wirtschaft ist zu einem dominierenden Trend in der Weltgesellschaft geworden. Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Zugang zu weltweiten Märkten sind damit Herausforderungen, mit der Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen konfrontiert sind.

In der aktuellen wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Diskussion wird von der ökonomischen Globalisierung oft unmittelbar auf einen zunehmenden Verlust politischer Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften geschlossen, ohne die Möglichkeiten, die sich durch die weltweite Verbreitung von Politikinnovationen ergeben, hinreichend zu betrachten. Zugleich wird in der Umweltpolitik versucht, durch kreative, innovative und integrierte Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene die weitere Umweltzerstörung zu reduzieren, einzudämmen und wenn möglich vorsorgend zu verhindern. Dabei muß sich die Umweltpolitik bereits heute schon der Mehrdimensionalität der Aufgabe und den komplexen Akteursstrukturen von Unternehmen, öffentlichen und privaten Institutionen sowie gesellschaftlichen Organisationen stellen.

Die Perspektiven für Politikinnovationen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sollen am Beispiel nationaler Umweltzeichen als moderne Steuerungsinstrumente des produktbezogenen Umweltschutzes aufgezeigt werden. Nationale Umweltzeichen stellen dabei besonders relevante Untersuchungsobjekte dar, weil sie sich einerseits international schnell verbreiten, andererseits bislang noch nicht systematisch analysiert wurden.

Die Herausbildung neuer Steuerungsmuster in modernen Gesellschaften führte auch bei Umweltzeichen zunächst dazu, daß sie aufgrund ihres gegenüber bisher bekannten Steuerungsinstrumenten andersartigen Charakters mit großer Zurückhaltung oder sogar Kritik von der internationalen Staatengemeinschaft aufgenommen wurden. Insbesondere von den Entwicklungsländern wurden sie oft als indirekte Handelshemmnisse verstanden. Allerdings wurden diese Anklagen oft emotional geführt und resultierten aus dem Druck, den Entwicklungsländer durch immer schärfere Umweltauflagen aus den Industrieländern erfuhren. Grundlegende Untersuchungen über die Positionierung des Umweltzeicheninstruments im Spannungsfeld von Umwelt und Handel wurden aber kaum durchgeführt. Im Rahmen dieser Arbeit soll deshalb die Stellung von Umweltzeichen innerhalb der Welthandelsordnung systematisch überprüft werden.

Während sich die Kritik am Umweltzeicheninstrument noch entwickelte, konnte gleichzeitig aber auch ein starkes Interesse der internationalen Staatengemeinschaft an diesem Instrument beobachtet werden. Fest steht heute, daß sie sich weltweit sehr schnell verbreiten. Die Gründe für die Verbreitung und die Wege der Verbreitung sind allerdings kaum bekannt. Hier setzt die Untersuchung der Arbeit an: neben der Bestandsaufnahme weltweit existierender Umweltzeichenprogramme werden die Übernahmestrategien anderer Länder für diese Politikinnovation untersucht.

Über den allgemeinen Trend der Verbreitung des Umweltzeicheninstruments besteht breite Übereinstimmung, über den jeweiligen Erfolg der Umweltzeichen hinsichtlich ihrer Wirkungen jedoch keineswegs. Die erfolgreiche Implementation ist bei Politikinstrumenten von verschiedenen Determinanten abhängig. Sind diese Determinanten umfassend bekannt, so die Vermutung, lassen sich die Innovationspotentiale politischer Steuerung viel besser ausschöpfen. Aus diesem Grund werden in der Arbeit die Unterschiede bestehender Umweltzeichenprogramme hinsichtlich ihrer Gestaltung, aber auch hinsichtlich der gesellschaftlichen Systeme, in denen sie ihre Wirkung entfalten sollen, untersucht. Bislang sind sowohl die Unterschiede als auch die Voraussetzungen für den Erfolg von Umweltzeichenprogrammen weitgehend unbekannt, so daß hier erste Ansätze entwickelt werden, diese Determinanten zu bestimmen.

Die Analyse über die Voraussetzungen für den Erfolg von Umweltzeichen beschränkt sich nicht allein auf die inhaltliche Gestaltung, sondern wird auf die institutionell-organisatorischen, gesellschaftlichen Faktoren ausgedehnt, die im Rahmen der sich modernisierenden Gesellschaftsstrukturen an Bedeutung gewinnen. Dabei wird erkannt, daß nationale Umweltzeichen in wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern bislang nahezu erfolglos eingeführt wurden. Diese Erkenntnis erstaunt zunächst, weil die Länder umfangreiche Beratungen zur Einführung der Politikinnovation aus den Industrieländern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Anspruch genommen haben. Bislang sind die Gründe unbekannt, warum trotz der Beratung bislang keine Umsetzung der Umweltzeichenprogramme erfolgt. Auch hier versucht die Arbeit erste Erfahrungen mit nationalen Umweltzeichenprogrammen in Entwicklungsländern auszuwerten und mögliche Erklärungsansätze für den ausbleibenden Implementierungserfolg zu finden.

Eine These der vorliegenden Analyse ist daher, daß im Zuge der Globalisierung von Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik eine zunehmende Verbreitung von innovativen Policy-Instrumenten wie Umweltzeichen stattfindet, daß aber der umweltpolitischen Handlungsfähigkeit von Akteuren als eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg sanfter Politikinstrumente nicht genügend Bedeutung beigemessen wird.

## ***1.1 Nationale Umweltzeichen als Untersuchungsgegenstand***

### ***Instrumentenwahl: Umweltzeichen als weiches Steuerungsinstrument***

Untersuchungen der letzten Jahre konzentrierten sich vor allem darauf, zu erfassen, welche Entscheidungsprozesse zur Auswahl bestimmter Politikinstrumente führen<sup>1</sup>. Verschiedene theoretische Überlegungen wurden angestellt, um das Phänomen zu erklären, warum bei Politikinstrumenten ein Wandel von reinen staatlichen Steuerungsinstrumenten zu mehr auf Anreize ausgerichtete Instrumente zu beobachten ist<sup>2</sup>. Die weniger unter die staatliche Kontrolle gestellten „weichen“ oder „sanften“ Politikinstrumente stellen somit in modernen Industriegesellschaften eine Ergänzung zu den traditionellen „harten“ Politikinstrumenten wie Gesetzen und Verordnungen dar. Seit Anfang der siebziger Jahre wurden in den Industrieländern im Politikfeld Umwelt umweltpolitische Politikinnovationen in die nationale Politik integriert, so daß nicht nur eine bedeutende rechtlich-institutionelle Basis für umweltpolitische Handlungskompetenz geschaffen worden ist, sondern heute ein beachtliches Instrumentarium umweltpolitischer Steuerungsinstrumente zur Verfügung steht<sup>3</sup>.

Forderungen nach umwelt- und sozialverträglichen Produkten und Produktionsprozessen werden vor dem Hintergrund der weltweiten Bemühungen einer nachhaltigen Entwicklung („*sustainable development*“) und den damit verbundenen Anstrengungen für die Verwirklichung eines nachhaltigen Konsums („*sustainable consumption*“) immer bedeutsamer<sup>4</sup>. Um diesen Forderungen nachzukommen, bedarf es unterschiedlicher Maßnahmen und Instrumente. Die Analyse in dieser Arbeit konzentriert sich auf nationale Umweltzeichen als wichtige Instrumente der produktbezogenen Umweltpolitik, deren weltweite Einführung im Zuge der Globalisierung der Märkte noch weiter an Bedeutung gewinnen wird. Nationale Umweltzeichen gehören zu den freiwilligen Wareninformationen, d.h. eine von staatlichen oder privaten Organisationen vorgenommene freiwillige Kennzeichnung von Produkten, die im Vergleich zu anderen Produkten derselben Kategorie relativ umweltfreundlicher hergestellt worden sind<sup>5</sup>. Zwar ist bislang der Anteil der mit Umweltzeichen gekennzeichneten Produkte im Vergleich zum Welthandelsvolumen noch sehr gering, es ist aber heute schon zu beobachten, daß der Anteil zunehmend wächst und bewußtseinsbildende Effekte von diesen

---

<sup>1</sup> Zu Erklärungsansätzen für den Wandel in der Wahl von Policy-Instrumenten: vgl. Howlett/Ramesh (1993), S. 245 ff zu theoretischen Erklärungsansätzen für den Wandel in der Instrumentenwahl und Linder/Peters (1989), S. 56 zu den subjektiven Präferenzen von Entscheidungsträgern bei der Instrumentenwahl.

<sup>2</sup> Zu dem Thema Privatisierung von staatlicher Intervention liegt eine umfassende politikwissenschaftliche Literatur vor. Vgl. Salamon (1981), Chapman (1990), Mayntz (1987) u.a.

<sup>3</sup> Vgl. IÖW (1994a), Jänicke (1993b).

<sup>4</sup> Vgl. Stiftung Verbraucherinstitut (1995).

<sup>5</sup> Vgl. ISO (1997), S. 2-3. Diese Definition ist Bestandteil des ISO-Normentwurfs 14024 für Umweltzeichen des Typs I.

Zeichen ausgehen, die insgesamt zu einer größeren Sensibilisierung für produktbezogene Umweltschutzfragen auf allen Akteursebenen führen<sup>6</sup>.

Da von einer gewissen Flexibilität in der Gestaltung des Umweltzeicheninstruments ausgegangen wird, sollen die verschiedenen Schwerpunkte der einzelnen Umweltzeichenprogramme voneinander unterschieden werden. Besonders erfolgreiche oder als innovativ erkannte Elemente sollen identifiziert werden. Anders als bei anderen Instrumenten gab es beim Umweltzeichen keine Institution, die verbindliche Richtlinien über die inhaltliche Ausgestaltung von Umweltzeichenprogrammen entwickelt hat. Erst in jüngster Zeit hat ISO versucht, einige allgemeine Richtlinien für Umweltzeichenprogramme zu verabschieden<sup>7</sup>. Aufgrund der fehlenden Vorgaben lag es im Ermessen der Nationalstaaten, mit welchen inhaltlichen und verfahrensrelevanten Schwerpunkten sie das Umweltzeichen in ihre Umweltpolitik integrieren wollten. Während bestimmte Elemente immer wieder verwendet werden, gibt es andere Elemente, die nur in einigen Ländern Bestandteil des Kennzeichnungsverfahrens sind. Aus dem breiten Spektrum an Elementen für Umweltzeichenprogramme muß bei der Neueinführung eine Auswahl getroffen werden. Deshalb sollen die Untersuchungen dieser Arbeit in Empfehlungen münden, welche Elemente bei der Neueinführung wichtig sind.

### ***Policy-Lernen und Verbreitung von Umweltzeichen***

Wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung von Policy-Instrumenten kann die Theorie des Policy-Lernens liefern<sup>8</sup>. Einzelne Politikinstrumente oder nur einzelne Elemente werden von befreundeten Regierungen im Instrumentarium ihrer Nachbarländer gesehen, geprüft, wenn notwendig an die eigenen Bedingungen angepaßt und in die eigene nationale Politik integriert. Es gibt kaum einen anderen Politikbereich, bei dem in einem so schnellen Tempo und in binnen so kurzer Zeit Politikinnovationen verbreitet worden sind, wie die Umweltpolitik<sup>9</sup>.

Die umweltpolitischen Erfolge von Umweltzeichen haben sich erst in den letzten Jahren eingestellt – und das bislang nur in den entwickelten Industrieländern. Dennoch ist das Tempo der Verbreitung in andere Länder sehr hoch. Viele Regierungen haben die Attraktivität dieses Instruments erkannt und diese Politikinnovation aufgegriffen. Lernprozesse finden zwischen

---

<sup>6</sup> Siehe die Analysen zu den Sekundäreffekten beim europäischen Umweltzeichen: vgl. UBA (1996b), S. 24-26. Siehe auch die beschriebenen Sekundärwirkungen von Produktkennzeichnungen allgemein: vgl. IÖW (1995), S. 5. Das *Kapitel 2.2.3* dieser Arbeit geht auf die Sekundäreffekte gesondert ein.

<sup>7</sup> Vgl. ISO (1997).

<sup>8</sup> Die wesentlichen Erkenntnisse zum Thema Policy-Lernen finden sich bei: Rose (1991) und (1993), Sabatier (1987) und (1988).

<sup>9</sup> Vgl. Jänicke/Weidner (1997a), S. 15. Hier versuchen die Autoren den aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich aufzuarbeiten.

Ländern im allgemeinen nicht allein zwischen den Regierungen statt, sondern werden innerhalb eines Policy-Netzwerks<sup>10</sup> gemacht. Bei der Übernahme einer Politikinnovation reicht es in den meisten Fällen nicht aus, sie bloß zu imitieren, sie muß angepaßt werden. Dabei erfolgen Lernprozesse über die Synthese von alten und neuen Inhalten. Die reine Inspiration als Folge eines Lernprozesses ist selten der Fall<sup>11</sup>. Am Beispiel der nationalen Umweltzeichen sollen diese Lernprozesse bei der Verbreitung des Instruments analysiert werden.

Bei den Untersuchungen dieser Arbeit soll festgestellt werden, was die „Triebkräfte“ der internationalen Verbreitung sind. Dabei soll ermittelt werden, zu welchem Anteil gesellschaftlicher Druck von Seiten der Verbraucher-, Umwelt- oder Unternehmerverbänden über Ländergrenzen hinweg die Lernprozesse beeinflußt hat. Weiterhin soll analysiert werden, welchem ökonomischen Druck die Länder ausgesetzt sind und schließlich soll nach ökologischen Kräften für den Verbreitungsprozeß gesucht werden.

Die zur Verbreitung von Innovationen erforderlichen Lernprozesse können auch durch übergeordnete, supra-nationale Institutionen koordiniert werden. Hier gibt es bereits Erfahrungen der Diffusionsforschung, die eine Unterstützung von Diffusionsinstitutionen bei der Verbreitung bestimmter Policy-Instrumente nachweisen konnten<sup>12</sup>. Bei dem Umweltzeicheninstrument soll deshalb die Rolle regionaler Zusammenschlüsse und Kooperationen auf den Verbreitungsmechanismus analysiert werden.

### ***Umweltzeichen im internationalen Wettbewerb: Handelshemmnisse und Politikkonvergenz***

Umweltzeichen haben für die Umweltpolitik vieler Länder eine große Popularität erreicht. Es ist nicht nur eine wachsende Anzahl an Industrieländern, die sich dieses Instruments bedienen, sondern immer mehr Schwellen- und Entwicklungsländer möchten dieses Instrument nutzen, um die in der Agenda 21 beschlossenen Maßnahmen zur Veränderung des Konsumverhaltens umzusetzen:

---

<sup>10</sup> Zu dem Thema der Policy-Netzwerke ist in der politikwissenschaftlichen Analyse viel Literatur vorhanden. Vgl. Mayntz (1993), Pappi (1993), Scharpf/Mohr (1994), DIE (1995). Dabei geht es vor allem darum, daß die Globalisierung der Ökonomie zu einem irreversiblen, alles dominierenden Trend geworden ist, der tiefgreifende institutionell-organisatorische und gesellschaftliche Wandlungsprozesse nach sich zieht. Dabei wird der Bildung von Policy-Netzwerken bis hin zu ganzen Netzwerkgesellschaften eine besondere Bedeutung zuerkannt. Besondere Forschungsschwerpunkte gehen auf die Verhandlungsprozesse und Verhandlungslogiken ein, die für das Entstehen von Netzwerken und das Arbeiten in Policy-Netzwerken eine Bedingung sind.

<sup>11</sup> Vgl. Rose (1991).

<sup>12</sup> Die Diffusionsforschung für die politikwissenschaftliche Analyse geht aus der sozialwissenschaftlichen Analyse hervor. Vgl. Kern (1997a) und Rogers (1995).

*„Regierungen in Zusammenarbeit mit der Industrie und anderen beteiligten Gruppen sollen die verstärkte Einführung der umweltbezogenen Produktkennzeichnung und sonstiger umweltbezogener Produktinformationen unterstützen, um dem Verbraucher zu helfen, eine sachgemäße Auswahl zu treffen“<sup>13</sup>.*

Allerdings stehen Umweltzeichen weiterhin im Spannungsfeld, als protektionistische Maßnahmen von den Entwicklungsländern verurteilt zu werden (Verhinderung von „Öko- und Sozialdumping“ durch Abschottung der Industrieländer) und der Chance, zu einem verbesserten Umweltschutz im Produktbereich beizutragen<sup>14</sup>. Erste Untersuchungen zum Thema Umwelt und Handel haben ergeben, daß es wegen der „Freiwilligkeit der Verwendung“ als wahrscheinlicher anzusehen ist, bei Umweltzeichen eine bessere Kompromißlösung für Konflikte zwischen Freihandels- und Umweltschutzinteressen zu finden als bei anderen Instrumenten<sup>15</sup>. Mit Hilfe einer strukturierten Analyse über den Status, den Umweltzeichen innerhalb der Welthandelsordnung einnehmen, sollen diese Ergebnisse überprüft werden.

Obwohl sich Umweltzeichen in dem skizzierten Spannungsfeld befinden und insbesondere von den Entwicklungsländern als nicht-tarifäre Handelshemmnisse aufgefaßt werden, sind es gerade auch die Entscheidungsträger der Entwicklungsländer, die das Umweltzeicheninstrument für sich entdecken und es in die eigene Politik integrieren wollen. Wie allgemein bei umweltpolitischen Steuerungsinstrumenten zu beobachten, scheinen sich allmählich die politisch-institutionellen Voraussetzungen, Gesetze und andere politische Steuerungsinstrumente weltweit einander anzugleichen. Aus diesem Grund soll der Verbreitungsprozeß beim Umweltzeicheninstrument auf seine Tendenz zur Politikkonvergenz<sup>16</sup> untersucht werden. Dabei soll die Bedeutung internationaler Zusammenschlüsse in diesem Zusammenhang untersucht werden<sup>17</sup>.

Politikkonvergenz wird auch gerne angeführt, wenn es um die Erfolgsbewertung von umweltpolitischen Handlungsstrategien geht. Hier wird oft der Fehler begangen, daß das Vorhandensein von institutionellen Strukturen, einer ausdifferenzierten Umweltgesetzgebung und eines flexiblen Instrumentenmixes bereits den Erfolg nationaler Umweltpolitik sicherstellt. Das dem nicht so ist, beweisen die Verhältnisse in den Entwicklungsländern: Institutionen, Gesetze

---

<sup>13</sup> Vgl. BMU (1993), S. 22-25. Hier werden im Abschnitt über „Veränderungen der Konsumgewohnheiten“ die Programmbereiche und deren Handlungsgrundlage, Ziele und Maßnahmen festgelegt. Insbesondere zielen die Abschnitte 4.20-4.22 auf die Einführung von umweltbezogenen Produktkennzeichen ab.

<sup>14</sup> Vgl. DIE (1994a) und Diem (1996).

<sup>15</sup> Zur Suche nach Kompromißlösungen im Spannungsfeld von Umwelt und Handel: vgl. Helm (1995), S. 70.

<sup>16</sup> Die Frage nach der Politikkonvergenz wird bei internationalen Politikvergleichen thematisiert: vgl. Jänicke/Weidner (1994a), S. 17.

<sup>17</sup> Zur Bedeutung internationaler Zusammenschlüsse wie z.B. Umweltregime: vgl. Oberthür (1997), Gehring/Oberthür (1997) und Zürn (1997), S. 41-68.

und andere moderne Steuerungsinstrumente sind nach dem Modell der westlichen Länder eingeführt worden. Es gibt kaum noch ein Land, welches nicht über ein eigenes Umweltministerium verfügt. Die Umweltgesetzgebung erfolgt nach westlichen Vorbildern, die häufig aufgrund von Beratungsleistungen der Industrieländer für die Regierungen der Entwicklungsländer entstanden sind. Dennoch scheint die Umsetzung defizitär zu sein, anders läßt sich das weiter anwachsende Ausmaß an Umweltproblemen gerade in den Entwicklungsländern nicht erklären<sup>18</sup>.

Wenn also Politikkonvergenz im Rahmen der zunehmenden Globalisierung der Umweltpolitik<sup>19</sup> nicht zu deutlichen Erfolgen im Umweltschutz beiträgt, so beschränken sich oft die weiteren Schlußfolgerungen auf die pauschale Aussage, daß die wirtschaftliche Globalisierung die Handlungsstrategien nationaler Staaten deutlich verschlechtert hat. Einige sprechen deshalb sogar von der Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle<sup>20</sup>. Inwieweit diese Aussage für das Umweltzeicheninstrument zutrifft, soll durch die vorliegende Arbeit geklärt werden.

### ***Umweltpolitische Kompetenz als Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Umweltzeichenprogrammen***

Die umweltpolitische Forschung hat sich lange mit der Instrumentenfrage beschäftigt, die richtige Wahl eines umweltpolitischen Instruments wurde zum entscheidenden Kriterium für den umweltpolitischen Erfolg. Aus diesem Grund haben Länder, die noch nicht über eine Umweltgesetzgebung und entsprechend anderer Steuerungsinstrumente verfügten, versucht, sich bei der Instrumentenwahl an erfolgreichen Ländern zu orientieren. Dies ist im Grunde eine gute Basis. Dennoch wurde oft vergessen, daß die besten Instrumente keinen Erfolg haben werden, wenn sie nicht auf die Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes angepaßt werden

---

<sup>18</sup> Vgl. Paulus (1993). Die Tatsache, daß in den Entwicklungsländern zwar eine Umweltgesetzgebung vorhanden ist, die Umsetzung aber nicht hinreichend erfolgt, um die anspruchsvollen Umweltschutzziele zu erreichen, ist bekannt und immer wieder Gegenstand verschiedener Untersuchungen.

<sup>19</sup> Die Globalisierungsdebatte mit ihren Ursachen, Problemen und Mehrdimensionalität steht nicht im Zentrum dieser Arbeit. Dennoch sind die Einflüsse der informatorischen, ökologischen, ökonomischen, arbeitsorganisatorischen, kulturellen und zivilgesellschaftlichen Globalisierung auch mit dem Thema Umweltzeichen eng verknüpft. Ebenso kommt das Thema der Globalisierung versus Globalisierung auch im Rahmen dieser Arbeit zum Ausdruck, da nationale Umweltzeichen mit supra-nationalen Umweltzeichen konkurrieren. Zur Globalisierung von Politiken: vgl. auch Baylis/Smith (1992), Köpf (1998) und Beck (1998).

<sup>20</sup> Der Begriff Globalisierungsfalle meint, daß das Umsetzen von anspruchsvollen Politikinstrumenten mit zunehmender ökonomischer Globalisierung bei fortschrittlichen Ländern im Umweltschutz schwieriger wird, weil es eine schleichende Verschlechterung der Handlungsmöglichkeiten nationaler Regierungen bewirkt und damit auch geringere Umweltauflagen die Folge sind. Vgl. Jänicke/Weidner (1997a), S. 24. Zu dem allgemeinen Problem der Forderung eines Stabilitätsverhältnisses zwischen dem Nationalstaat und der internationalen Gemeinschaft im Zuge der ökonomischen Globalisierung: vgl. Scharpf (1996) und Ruggie (1997), S. 9.

und dessen politischer, gesellschaftlicher, technischer, ökologischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen entsprechen.

Zur Zeit sind in vielen Ländern Umweltzeichenprogramme etabliert worden, allerdings ist die Präsenz von Produkten mit einer Auszeichnung in einigen Ländern noch sehr gering bzw. geht gegen Null. Die Untersuchung über das Umweltzeicheninstrument darf sich deshalb nicht allein auf den Verbreitungsprozeß konzentrieren, sondern muß darüber hinaus die Rahmenbedingungen analysieren, die eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung des Umweltzeichens bilden.

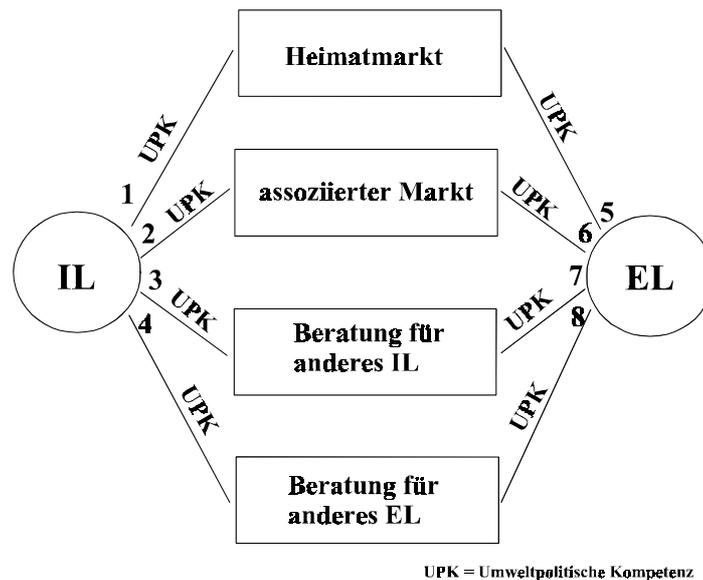
In der Studie soll untersucht werden, für welche Charakteristika des Umweltzeichens bestimmte umweltpolitische Voraussetzungen vorhanden sein müssen. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Ansprüche das Umweltzeicheninstrument an die umweltpolitische Kompetenz<sup>21</sup> eines Landes stellt. Der hier eingeführte Begriff der umweltpolitischen Kompetenz soll die weiteren Untersuchungen leiten. Er beschreibt die Fähigkeit zur Kooperation verschiedener Akteure von staatlichen Institutionen, gesellschaftlichen Gruppen, Forschungs- und Bildungsinstitutionen sowie wirtschaftlichen Verbänden und Unternehmen zur Lösung umweltpolitischer Fragestellungen.

Da der Begriff der umweltpolitischen Kompetenz bei den folgenden Untersuchungen auf verschiedene Ebenen angewendet wird, soll mit Hilfe der folgenden Graphik eine Unterscheidung stattfinden:

---

<sup>21</sup> Der Begriff „umweltpolitische Kompetenz“ wird in dieser Arbeit in Anlehnung an den vom DIE geprägten Begriff der „technologischen Kompetenz“ verwendet. Das DIE hat diesen Begriff gewählt, um die für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Kooperationsbeziehungen zwischen Staat, Wirtschaft, Forschung und Lehre zu beschreiben. Diese Kooperationsbeziehungen sind aber ebenso im umweltpolitischen Kontext wichtig, so daß der Begriff „umweltpolitische Kompetenz“ gerechtfertigt ist. Vgl. DIE (1994b). Andere Autoren sprechen von umweltpolitischer Strategiefähigkeit oder umweltpolitischer Handlungskapazität: vgl. dazu Jänicke/Weidner (1997a), S. 17-18 oder v. Prittwitz (1993).

**ABBILDUNG 1: EBENEN UMWELTPOLITISCHER KOMPETENZ [EIGENE DARSTELLUNG]**



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 (regionale Diffusion mit Entwicklungsländern als Innovateure).

Die Politikforschung hat bereits ergeben, daß gerade die sanften Steuerungsinstrumente ein bestimmtes Maß an umweltpolitischer Kompetenz bedürfen. Die Bildung von kooperativen Netzwerkstrukturen und die Beteiligung verschiedener Interessengruppen an politischen Lernprozessen werden für die Lösung der komplexer angelegten Umweltprobleme für zwingend erforderlich erachtet.

Wie bereits beschrieben, funktioniert das Umweltzeicheninstrument nahezu völlig losgelöst von staatlichen Steuerungsmechanismen. Sowohl die Entscheidung über die Festlegung von Kriterien als auch die eigentliche Kontrolle der Erfüllung der Kriterien liegt oft nicht in staatlicher Hand. Die Analyse soll zeigen, ob der Erfolg eines Umweltzeichens eng mit der Beteiligung möglichst vieler Interessenvertreter aus Staat, Wirtschaft, Verbraucher- und

Umweltverbänden verknüpft werden muß und ob dies für das Funktionieren des Umweltzeichensystems eine notwendige Voraussetzung darstellt.

Dabei sollen die Untersuchungen die Diskrepanz zwischen der Verbreitung einerseits und der Umsetzung andererseits offen legen. Von daher scheint die Zielformulierung, d.h. welche Ziele durch die Einführung eines politischen Steuerungsinstruments erreicht werden sollten, ausschlaggebend für den Erfolg zu sein. Erst wenn Klarheit über die bestehenden Zielvorstellungen erlangt worden ist, läßt sich abschätzen, welchen Erfolg ein bestimmtes Instrument in dem jeweiligen Land erzielen kann. Innerhalb des umweltpolitischen Diskurses wurde bereits erkannt, daß die Zielbildung den Handlungserfolg ebenfalls bestimmt<sup>22</sup>. Bei den Untersuchungen zum Umweltzeicheninstrument sollen deshalb potentiell divergierende Schwerpunkte bei den Zielen des Umweltzeicheninstruments für Industrie- und Entwicklungsländer ermittelt werden. Dabei soll festgestellt werden, wie sich die Einführung eines Umweltzeichens mit kooperativen und partizipativen Lerninhalten verknüpfen läßt.

Untersuchungen, insbesondere in den Entwicklungsländern, haben gezeigt, daß Policy-Netzwerke weniger stark ausgeprägt sind und das Vertrauen in regulative Steuerungsinstrumente vorherrscht. Damit scheinen erste Erklärungsansätze für die Ursachen des bislang ausbleibenden Erfolgs von Umweltzeichen in den Entwicklungsländern deutlich zu werden. Es bleibt die Frage, was bisher für die Stärkung umweltpolitischer Kompetenz getan wurde. Es geht dabei nicht mehr länger darum, nur die Instrumentenfrage und deren Anpassung an bestimmte Rahmenbedingungen zu klären, sondern die Kooperationsbereitschaft, den Kooperationswillen und die Kooperationsfähigkeit bei den verschiedenen umweltpolitischen Akteuren zu vergrößern<sup>23</sup>. Die Suche nach Ansätzen für die Stärkung umweltpolitischer Kompetenz in Entwicklungsländern führt sofort zur Entwicklungszusammenarbeit. Im Rahmen von Umweltprojekten der Entwicklungszusammenarbeit haben Themen des Kapazitätenaufbaus<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. Jänicke/Weidner (1997a), S. 17.

<sup>23</sup> In der politikwissenschaftlichen Literatur wird vor allem auf den Prozeß des Kapazitätenaufbaus hingewiesen: „*If capacity in environment relates to the ability of societies to identify and solve ecological problems, capacity development in environment relates to the process by which those abilities are developed. This includes the capacity for capacity development.*“ Vgl. Jänicke/Weidner (1997a), S. 14-15 und OECD (1995b), S. 8.

<sup>24</sup> Vgl. BMZ (1997), S. 9-29. Die Beispiele aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit reichen von Möglichkeiten der Institutionenentwicklung im Umweltbereich in einem föderalen Rahmen (Beispiel Brasilien) bis hin zu Kreditlinien für eine Industrie-Entwicklungsbank (Beispiel Jordanien).

(„*capacity-building*“), die auch als „*Capacity Development in Environment*“ (CDE)<sup>25</sup> oder als Institutionenentwicklung im Umweltbereich, „*Institution Development in Environment*“ (IDE)<sup>26</sup> in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Es ist heute auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bekannt, daß häufig nicht technische Probleme in den Entwicklungsländern ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung bremsen, sondern daß es gerade die institutionellen und auf Prozeßabläufe bezogenen Defizite sind, die ihre Kompetenz einschränken und damit ihrer Entwicklung hemmend entgegenstehen<sup>27</sup>.

Für das Umweltzeicheninstrument läßt sich nachweisen, daß die Einführung des Instruments in Entwicklungsländern durch Beratungsleistungen der Entwicklungszusammenarbeit anderer Länder begleitet wurde. Nunmehr müssen also auch die Industrieländer in die Verantwortung gezogen werden. Wenn es anfangs an der hinreichenden Verfügbarkeit an Kompetenz in den Entwicklungsländern für das auf Partizipation ausgerichtete Umweltzeicheninstrument mangelte, so muß auch die Frage erlaubt sein, ob die Kompetenz der Industrieländer hinreichend ausgeprägt ist, um bei Beratungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Voraussetzungen für die Einführung einer Politikinnovation richtig abzuschätzen. Im Rahmen dieser Arbeit wird nicht zuletzt auch diese umwelt- und entwicklungspolitische Kompetenz der Industrieländer in Frage gestellt, die ein noch höheres Maß an Kooperation erfordert, als es für die Annahme und das Funktionieren von Steuerungsinstrumenten im eigenen Land erforderlich ist. Bei Beratungsleistungen von Vertretern der Industrieländer für Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern müssen auch entsprechende Policy-Netzwerke aufgebaut werden, die es ermöglichen, zunächst die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in institutioneller und wirtschaftlicher Hinsicht zu verstehen, bevor eine Einschätzung erfolgen kann, ob die umweltpolitische Kompetenz eines Landes hinreichend für die Adaption eines bestimmten umweltpolitischen Instruments vorhanden ist. Im internationalen Kontext müssen diese Policy-Netzwerke über die Landesgrenzen und Sprachbarrieren hinweg aufgebaut

---

<sup>25</sup> Dieser Begriff wurde von der OECD geprägt: „*The term capacity development in environment describes the process by which capacity in environment and appropriate institutional structures are enhanced.*“ Zur weiteren Erklärung dieses Begriffs wurden die folgenden Vereinbarungen getroffen: „*CDE is based on promoting sound environmental considerations and criteria in the development process. CDE is also deemed to strengthen institutional pluralism in civil society. CDE integrates environment and development concerns. CDE is a multi-faceted process. CDE is process oriented rather than product oriented. CDE is a systematic approach. The process of CDE belongs to and is driven by community in which it is based. CDE must take gender issues fully into account in all aspects and levels of development and implementation. CDE must actively seek to develop appropriate approaches to include all disadvantaged groups in society. CDE involves a variety of management techniques, analytical tools, incentives and organisational structures in order to achieve a given policy objective.*“ Vgl. OECD (1997c), S. 1-24.

<sup>26</sup> Dieser Begriff beschreibt einen Teilbereich des Kapazitätenaufbaus, die Stärkung öffentlicher und privater Organisationen im Umweltbereich. Dabei werden folgende Schwerpunkte verfolgt: Unterstützung von Institutionen bei der integrierten Umweltplanung und bei der Auswertung sowie Verbreitung von Umweltinformationen; Unterstützung bei der praxisorientierten Umweltforschung; Entwicklung von Organisations- und Managementstrukturen, Training, sowie die Stärkung ihrer Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Vgl. BMZ (1997), S. 5.

<sup>27</sup> Vgl. OECD (1997c).

werden, damit auch die notwendige Umformulierung der Zieldefinition für bestimmte Steuerungsinstrumente erfolgen kann. Policy-Lernen ist demnach nicht abgeschlossen, wenn Politikinnovationen in einem Land eingeführt worden sind, sondern ist ein kontinuierlicher Prozeß, der weitere Lernzyklen umfaßt: den Lernzyklus der Anwendung des Instruments, den Lernzyklus bei der Beratung anderer Entscheidungsträger zu dem Instrument und den Lernzyklus der kontinuierlichen Anpassung des Policy-Instruments auf sich ändernde Rahmenbedingungen. Deshalb geht die in dieser Arbeit vorgenommene Analyse noch einen Schritt weiter und stellt Zukunftsthemen zum Umweltzeicheninstrument zur Diskussion. Von der Ausgestaltung der Zukunftsthemen hängt es ab, wie die Förderung von umweltverträglichen Produkten in der Zukunft weltweit gestaltet wird, um die Aussichten für umweltverträgliche Produkte mit Hilfe des Umweltzeicheninstruments zu verbessern.

## ***1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Studie***

Die vorliegende Studie über nationale Umweltzeichen konzentriert sich auf die Innovationspotentiale dieses umweltpolitischen Instruments im Rahmen der zunehmenden Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik. Vorausgesetzt wird dabei, daß bei der Betrachtung die nationalen Grenzen überwunden werden und eine globale Analyse in den Vordergrund tritt. Bei der Bestimmung der Innovationsfähigkeit umweltpolitischer Instrumente, die nicht nur die Innovationspotentiale bestehender Instrumente, sondern auch die Innovationsdiffusion umfaßt, müssen zunächst die Voraussetzungen für die Innovationspotentiale näher bestimmt werden. Einerseits müssen dazu die Innovationskapazitäten der einzelnen Länder wie auch die Rolle von übergeordneten Institutionen genauer betrachtet werden (vergleichende Politikanalyse), andererseits sind die Elemente des umweltpolitischen Instruments auf deren Innovationsfähigkeit zu untersuchen (Analyse des Politikinstruments).

Die Verbreitung nationaler Umweltzeichen, d.h. die Übernahme der Politikinnovation von anderen Ländern, ist von der Innovationskapazität der einzelnen Länder abhängig. Gemeint sind damit die Faktoren, die die Verbreitung begünstigen oder behindern, insbesondere politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen der einzelnen Länder. Darüber hinaus kann Innovationstransfer durch länderübergreifende regionale oder internationale Institutionen beschleunigt werden, so daß die Innovationskapazität auch von diesen supranationalen Institutionen abhängig ist. Nationale Umweltzeichen, die zu den weichen Politikinstrumenten gezählt werden, da sie Anreize schaffen und nicht zu den starren staatlichen Steuerungsinstrumenten gehören, stellen einen interessanten Untersuchungsgegenstand dar, weil sie flexibel gestaltet werden können und deshalb bereits selbst ein hohes Maß an Innovationspotential mitbringen.

Der Anspruch, die Innovationspotentiale umfassend zu identifizieren, kommt auch beim Aufbau dieser Studie zum Tragen. Nach einer Klärung der Terminologie und den Zielen des Umweltzeicheninstruments im zweiten Teil, die primär der Abgrenzung zu anderen Bewertungsinstrumenten des produktbezogenen Umweltschutzes dient und aufgrund der Diskussion über nachhaltigen Konsum durch die in die Studie aufgenommenen ethischen Warenzeichen ergänzt wird, schließt sich im dritten Teil eine Untersuchung über die rechtliche Positionierung des Umweltzeicheninstruments im Weltwirtschaftssystem an. Diese Untersuchung ist notwendig, weil Umweltzeichen in der internationalen Diskussion immer wieder als indirekte Handelsbarrieren gedeutet werden. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei in der Analyse der Umweltzeichen auf Konformität mit dem Welthandelsabkommen.

Anschließend werden dann im vierten und fünften Teil der Arbeit die Innovationspotentiale des Umweltzeicheninstruments mit Hilfe von zwei unterschiedlichen Vorgehensweisen untersucht. Im vierten Teil werden zunächst die Verbreitungsmechanismen der Politikinnovation analysiert. Dabei werden für drei verschiedene Mehrebenensysteme, dem internationalen System, dem System der OECD-Länder zuzüglich Osteuropa und dem erweiterten europäischen System, die Diffusionsmuster mit Hilfe der Methode der Diffusionsforschung vorgestellt und interpretiert. Während vorangegangene Untersuchungen über Verbreitungsmechanismen von Instrumenten der Umweltpolitik eher einen institutionalisierten Innovationstransfer nachweisen konnten, liegt bei dem Umweltzeicheninstrument der direkte Innovationstransfer zugrunde. Im Rahmen des hier gewählten Ansatzes lassen sich Abweichungen von dem direkten Innovationstransfer durch regionale Kooperationen und damit erste Ansätze für Diffusionsinstitutionen identifizieren.

Gegenstand des fünften Teils ist die Untersuchung dreier ausgewählter Fallbeispiele, des deutschen, europäischen und indischen Umweltzeichens. Angeknüpft wird hier an die Untersuchungen über die Verbreitungsmechanismen: Deutschland gilt bei der Verbreitung als Pionierland (Innovateur), Europa gilt als Beispiel für regionale Kooperationsmechanismen und Indien ist als Sonderfall von besonderem Interesse, weil aufgrund seiner eher geringen umweltpolitischen Handlungskapazität die Rahmenbedingungen für die Einführung eines Umweltzeichens eher ungünstig sind, was Indien trotzdem nicht daran hinderte, diese Politikinnovation zu übernehmen. Auf der Basis der Fallbeispiele können dann die Elemente bestimmt werden, die in unterschiedlicher Zusammensetzung ein Umweltzeichenprogramm ergeben. Allerdings beschränkt sich die gewählte Analysemethode keineswegs auf die alleinige Identifizierung der Elemente, sondern versucht gleichzeitig eine Bewertung der einzelnen Elemente vorzunehmen, indem eine Reihe wichtiger Fragen formuliert werden, die bei der Einführung eines Umweltzeichenprogramms schrittweise zu klären sind. Zusätzlich werden die bestehenden internationalen Standards ausgewertet, um den bestehenden Gestaltungsspielraum als auch seine Grenzen bei der Einführung von Umweltzeichenprogrammen zu beschreiben.

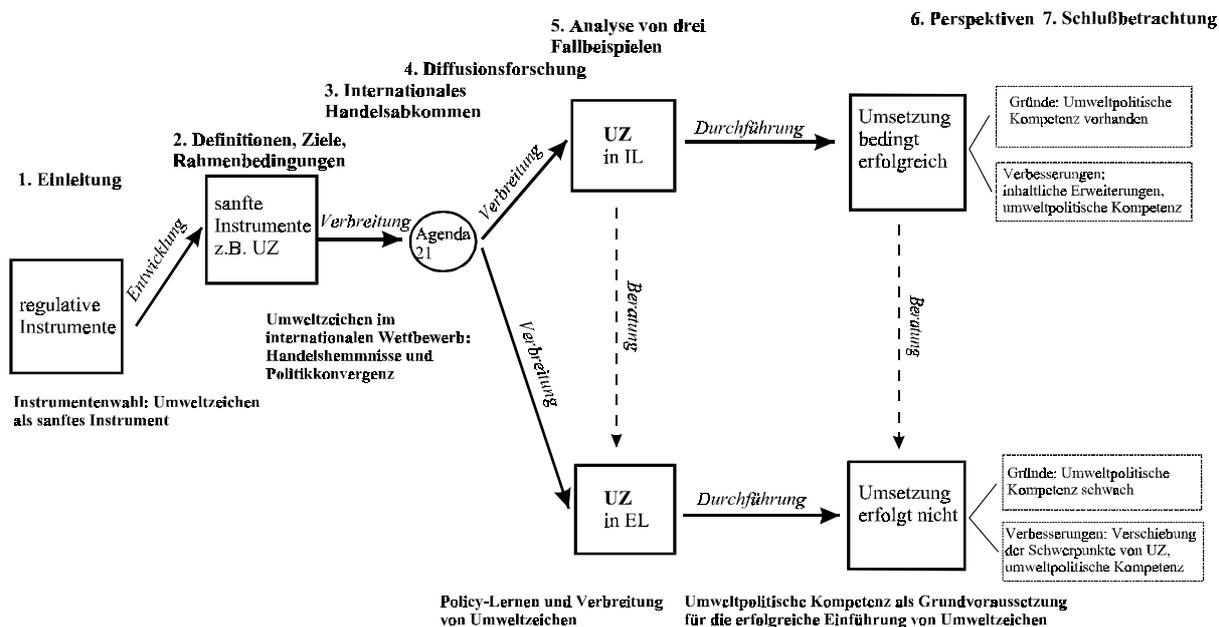
Aus der Analyse der Fallbeispiele wird so abgeleitet, wie eine erfolgreiche Einführung und Durchführung von Umweltzeichenprogrammen gestaltet werden kann. Weiterhin wird für die Fallbeispiele untersucht, inwieweit die umweltpolitische Kompetenz des Landes für die Einführung von Umweltzeichen vorhanden ist. Dabei werden die Lernprozesse identifiziert, die mit dem Umweltzeicheninstrument von der ersten Idee bis hin zur Umsetzung gemacht worden sind. Beim indischen Fallbeispiel werden Lernprozesse der indischen Entscheidungsträger wie auch der Berater aus den Industrieländern berücksichtigt, so daß hier eine Verknüpfung des Themas zur Entwicklungszusammenarbeit aufgezeigt wird.

Im sechsten Teil werden die identifizierten Innovationspotentiale in Handlungsempfehlungen münden, die die Inhalte weiterer Lernschleifen mit dem Umweltzeichen und dem ethischen Warenzeichen vorstrukturieren sollen. Die Ableitung der Perspektiven für umwelt- und sozialverträgliche Produkte, führt zu neun Zukunftsthemen, die in diesem Teil vorgestellt werden. Ins Zentrum des Interesses rücken daher die Perspektiven, die sich für diese Instrumente ergeben und die Möglichkeiten, die Entscheidungsträger von Umweltzeichenprogrammen haben, die Innovationspotentiale von Umweltzeichen für eine nachhaltige Produktbewertung zu nutzen. Im Rahmen der Zukunftsthemen werden zunächst die Perspektiven betrachtet, die sich durch weitere Bemühungen zur Reform der Welthandelsordnung bezüglich der Anerkennung des Umweltzeicheninstruments ergeben. Anschließend werden die Verbesserung und Erweiterung des Umweltzeicheninstruments als Option für die Industrieländer diskutiert, hingegen für die Entwicklungsländer eine geänderte Schwerpunktsetzung bei den Zielen des Umweltzeicheninstruments im Vordergrund steht. Zu den weiteren Perspektiven gehört die Einführung nationaler Umweltzeichen in neuen Ländern und die Beschleunigung der Verbreitung des Umweltzeicheninstruments. Danach wird bei diesem Zukunftsthema auf die Aussichten der weiteren Kooperation nationaler Umweltzeichenprogramme hingewiesen, die sich aufgrund der Ergebnisse der Diffusionsforschung als auch aufgrund des zunehmenden Druckes einer Harmonisierung von Umweltzeichenstandards als notwendig herausgestellt hat. In der weiteren Ableitung relevanter Zukunftsthemen stehen dann die auf Inhalte bezogenen Innovationspotentiale im Vordergrund, wobei neue Orientierungen für Umweltzeichenprogramme vorgeschlagen werden. Insbesondere dort, wo die Diskussion über das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung neue Ideen liefert, können bestehende als auch neue Umweltzeichenprogramme diese Neuerungen umsetzen. Darauf aufbauend ist auch das Zukunftsthema der Vernetzung ökologischer und sozialer Zeicheninitiativen zu sehen, was aufgrund der Verknüpfung von ökologischer und sozialer Produktbewertung bereits durch die ergänzende Untersuchung der ethischen Warenzeichen in dieser Studie seinen Stellenwert einnahm. Abschließend wird die Integration des Umweltzeicheninstruments mit anderen Politikinstrumenten als letztes Zukunftsthema behandelt. Dabei werden die Perspektiven einer möglichen Verzahnung von Umweltzeichen und Umweltmanagement erörtert.

In der Schlußbetrachtung wird versucht, neben der Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Innovationspotentialen des Umweltzeicheninstruments auch die Analyseergebnisse in die umwelt- und entwicklungspolitische Diskussion über wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung und unzureichender umweltpolitischer Kompetenz einzuordnen. Danach wird ein Ausblick angeschlossen, der die anfangs aufgestellte These untermauern soll, daß im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik aufgrund der Verbreitung von Instrumenten neue Möglichkeiten für den produktbezogenen Umweltschutz entstehen, die aber durch eine stärkere Betonung auf Lernprozesse bezüglich der Stärkung umweltpolitischer Kompetenz noch besser umgesetzt werden sollten.

Um die gewählten politikwissenschaftlichen Schwerpunkte und Struktur der Arbeit im Überblick zu behalten, wurde ein Schema entworfen, welches in der folgenden Abbildung dargestellt wird:

**ABBILDUNG 2: VORGEHENSWEISE UND INHALTE DER STUDIE IM ÜBERBLICK**  
[EIGENE DARSTELLUNG]



**UZ: Umweltzeichen – IL: Industrieländer – EL: Entwicklungsländer**