

Antrag

der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Birgit Homburger, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Ina Lenke, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Daniel Volk, Dr. Volker Wissing, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Ökologische Konsumentenverantwortung statt Produktlenkung durch den Staat – Europäische Ökodesign-Richtlinie grundsätzlich überarbeiten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Vorschlag KOM(2008) 399 endg. vom 16. Juli 2008 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten soll die Ökodesign-Richtlinie 2005/32/EG neu gefasst und ihr Anwendungsbereich ausgedehnt werden. Die von der Richtlinie erfassten Produkte sollen durch eine „umweltgerechte Gestaltung“ (Ökodesign) im umfassenden Sinn umweltverträglicher werden. Während die bisherige Ökodesign-Richtlinie (2005/32/EG) nur für „energiebetriebene“ Produkte (z. B. Haushaltsgeräte, Heiz- und Warmwasserbereitungsgeräte, Unterhaltungselektronik) gilt, soll sich die vorgeschlagene Neufassung zukünftig auf energieverbrauchsrelevante Produkte erstrecken. Dazu zählen z. B. Fenster, Isolationsmaterial für Gebäude, ferner beispielsweise Klima- und Lüftungsanlagen, elektrische Heizlüfter, Backöfen, Grillgeräte und Kaffeemaschinen, Maschinen zur Herstellung beispielsweise von Eiscreme oder Milchkischgetränken, Industrie- und Laboröfen, Werkzeugmaschinen, Netz, Datenverarbeitungs- und Datenspeicherausrüstungen, DVD- und Video-Geräte, Transformatoren und wasserführende Geräte, wie z. B. Beregnungs- und Tropfbewässerungsanlagen. Das betreffende Produkt muss ein Verkaufsvolumen in der Europäischen Union (EU) von mindestens 200 000 Stück pro Jahr, „erhebliche Umweltauswirkungen“ sowie „erhebliches Potenzial für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten“ haben (Artikel 15 Abs. 2 Buchstabe a bis c). Die Richtlinie gilt nicht für Verkehrsmittel zur Personen- und Güterbeförderung (Artikel 1 Abs. 3).

Auf Basis der Rahmenrichtlinie kann die EU-Kommission mittels „Durchführungsmaßnahmen“ für spezifische Produktarten Ökodesign-Anforderungen festlegen, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und weder der Rat noch das Europäische Parlament widersprechen. Dabei hat die EU-Kommission den Lebenszyklus und die Umweltauswirkungen des Produkts zu prüfen sowie eine geeignete Konsultation der Beteiligten durchzuführen. Zuletzt haben die Mitgliedstaaten am 8. Dezember 2008 dem Entwurf einer Durchführungsmaßnahme zu „nicht gerichteten Haushaltslampen“ zugestimmt – das stufenweise Verbot der Glühlampen. Ist eine Durchführungsmaßnahme erlassen, darf ein Produkt in der EU nur in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden, wenn es mit der hierfür geltenden „Durchführungsmaßnahme“ übereinstimmt. Dies dokumentiert eine CE-Kennzeichnung, mit der der Hersteller bestätigt, dass das Produkt den Vorschriften entspricht. Der Hersteller muss sicherstellen, dass die Konformität des Produkts mit der einschlägigen „Durchführungsmaßnahme“ bewertet wurde und muss eine „Konformitätserklärung“ abgeben. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten können zur Konformitätskontrolle Produktproben nehmen und nicht konforme Produkte vom Markt nehmen.

Das Ziel, den individuellen Energieverbrauch zu optimieren, also der Energieverschwendung entgegenzuwirken, ist sinnvoll. Zu begrüßen ist auch, dass dazu nicht nur bei energiebetriebenen, sondern bei allen „energieverbrauchsrelevanten“ Produkten angesetzt werden soll, weil nur auf diese Weise alle wichtigen Einflussfaktoren auf den Energieverbrauch berücksichtigt werden können. Auch mag eine energiebedarfsbezogene Einflussnahme auf das Kaufentscheidungsverhalten bei Produkten gerechtfertigt sein, bei denen die Konsumententscheidung überwiegend in Unkenntnis des Energieverbrauchs getroffen wird, da dieser bei der Kaufentscheidung des einzelnen Konsumenten nicht im Mittelpunkt steht, in der Summe aller im Markt befindlichen Geräte aber zu unverträglich hoher Energieverschwendung führt (beispielsweise bei elektronischen Unterhaltungsgeräten).

Der aktuelle Vorschlag zur Änderung der Ökodesign-Richtlinie geht jedoch weit über diese Zielvorstellung hinaus und ist zurückzuweisen. Die geplanten Vorgaben, die sich auf die Ökodesign-Richtlinie berufen, bedeuten eine konkrete Produktlenkung durch den Staat. Diese ist entschieden abzulehnen, weil die Gefahr besteht, dass ein solcher Regelungsanspruch erhebliche negative Folgewirkungen entfaltet. Diese bestehen insbesondere in einer abnehmenden Produktvielfalt und deren Ersatz durch eine zunehmend staatlich gelenkte Bedarfs- und Produktionsplanung. Konkrete hoheitliche Produktvorgaben erinnern an überwunden geglaubte planwirtschaftliche Konzepte der Vergangenheit und bedeuten gegebenenfalls einen Verlust an Freiheit, Lebensqualität und Wohlstand sowie erhebliche Einschränkungen der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Die beabsichtigten Regelungen sind dabei ökologisch unzureichend begründet bzw. weitgehend wirkungslos, unnötig teuer sowie wachstums- und beschäftigungsfeindlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die so genannte Ökodesign-Richtlinie zurückgenommen bzw. grundlegend revidiert wird, um ökologisch wirkungslose und sachlich deshalb nicht gerechtfertigte Einschränkungen bei der Gestaltung und Herstellung von Produkten zu vermeiden. Stattdessen ist darauf hinzuwirken, dass die ökologische Produktverantwortung generell nicht länger einseitig als Produzentenverantwortung in extrem reguliertem Umfeld, sondern als „ökologische Konsumentenverantwortung“ verstanden wird, bei der die Souveränität und das Verantwortungsbewusstsein der einzelnen Menschen als Verbraucher in Anbetracht der tatsächlichen Nutzung der betreffenden Produkte wieder im Vordergrund stehen;

- sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene dafür einzusetzen, dass anstelle der zunehmenden konkreten Produktlenkung durch den Staat die Funktionsfähigkeit von Marktmechanismen durch ökologisch ehrliche Preissignale abgesichert wird. In den Preissignalen müssen sich insbesondere auch die Kosten der Umweltbelastung und der Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen mitteilen, wobei der gesamte Lebenszyklus der betreffenden Produkte von der Rohstoffgewinnung und Herstellung bis zur Entsorgung der Produkte zu berücksichtigen ist (Internalisierung externer Kosten);
- bei der Regulierung energieverbrauchsrelevanter Produkte zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil der mit dem Produktlebenszyklus verbundenen Umwelt- und Ressourcenbeanspruchung meist nicht bei der Herstellung und Entsorgung von Produkten, sondern bei deren Gebrauch stattfindet. Ökologische Konsumentenverantwortung darf deshalb nicht ausschließlich oder einseitig an Produkteigenschaften ansetzen, sondern muss an den Einsatz- und Gebrauchsbedingungen im Einzelfall gemessen werden. Diese Bedingungen verantwortlich zu beurteilen, ist als Teilbereich souveräner Konsumentenentscheidungen zu respektieren, wenn und soweit die Internalisierung externer Kosten gewährleistet ist;
- die Voraussetzungen für eine effektive und funktionsfähige ökologische Konsumentenverantwortung durch die eindeutige und informative Kennzeichnung der betreffenden Materialien und Produkte zu verbessern und in diesem Sinne für eine bessere Transparenz und Verbraucherinformation zu sorgen, um die Souveränität und das in ökologischer Hinsicht verantwortliche Handeln der Menschen besser abzusichern und zu fundieren.

Berlin, den 10. Februar 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Staatliche Vorschriften, die die Produktgestaltung und den Produktionsprozess betreffen, können geboten sein, wenn von einem Produkt oder dem Produktionsvorgang eine schädliche Wirkung ausgehen kann. Der bloße Verbrauch von Ressourcen bei der Herstellung oder Nutzung eines Produktes ist jedoch noch kein Schaden und reicht als Rechtfertigung für derart weit reichende hoheitliche Eingriffe nicht aus. Sofern der Verbrauch von Ressourcen zu Umweltschäden führt, die im privatwirtschaftlichen Preisgefüge keine hinreichende Berücksichtigung finden, kann das Gefüge der relativen Preise durch hoheitlichen Eingriff korrigiert werden (Internalisierung). Dabei ist beim verursachten Schaden anzusetzen, um sachgerecht nach Art und Umfang der Schädigung differenzieren zu können. Ein undifferenzierter Ansatz ohne Berücksichtigung der konkreten Schadenswirkung, wie z. B. pauschale Beschränkungen des Energie- und Materialverbrauchs, ist daher ungeeignet.

Ein effizienter Energieverbrauch und der sparsame Umgang mit Ressourcen sind im Übrigen eher als Ergebnis privater Entscheidungen zu erwarten als durch hoheitliche Vorschriften. Denn wenn Preise Knappheit signalisieren und Informationen über Produkteigenschaften zur Verfügung stehen, fällt es in den Verantwortungs- und Entscheidungsbereich der Verbraucher, Produkte zu nutzen, deren Herstellung und Verbrauch für einen sparsamen und effizienten Umgang mit natürlichen Ressourcen steht. Außerdem können Vorschriften für die Pro-

duktgestaltung nur den potenziellen Energieverbrauch berücksichtigen, nicht aber den tatsächlichen, der z. B. aufgrund unterschiedlicher Verwendungsgewohnheiten variieren kann. Staatliche Vorschriften hinsichtlich des Energieverbrauchs sind daher abzulehnen.

Die Richtlinie bezweckt insbesondere Einsparungen beim Verbrauch von elektrischem Strom, dessen Erzeugung zumeist mit der Freisetzung von klimaschädlichen Gasen verbunden ist. Tatsächlich sind die geplanten Produktregulierungen aber nicht dazu geeignet, zur Senkung der CO₂-Emissionen beizutragen. Würde der Stromverbrauch aufgrund der Ökodesignanforderungen tatsächlich sinken, so dass fossil befeuerte Grundlastkraftwerke in ihrer Leistung gedrosselt werden könnten und so weniger CO₂ emittiert würde, so hätte dies zur Folge, dass die Stromproduzenten entsprechend weniger Emissionszertifikate benötigen würden. Die damit frei werdenden Emissionsrechte würden sie an der Emissionsbörse veräußern. Die Emissionsreduktion, die in den Kraftwerken gegebenenfalls erfolgt, würde also dazu genutzt, an anderer Stelle – nämlich im Industriebereich – mehr CO₂ emittieren zu können. Durch den Handel mit Emissionsrechten kommt es also lediglich zu einer Verlagerung der Emissionen, nicht zu einer echten Verringerung. Die Gesamtmenge an CO₂, die unter dem Europäischen „Cap“ des Emissionshandels emittiert wird, ist ausschließlich durch diesen Cap festgelegt und kann durch zusätzliche Vermeidungsanstrengungen innerhalb des vom Emissionshandel betroffenen Sektors nicht weiter vergrößert werden. Produktspezifische Verbote, beispielsweise von Glühlampen, führen deshalb in der Gesamtbetrachtung nicht zu einer Emissionssenkung. Durch staatliche Auflagen für die Produktgestaltung wird insgesamt kein einziges Gramm Treibhausgas weniger freigesetzt, sondern lediglich eine volkswirtschaftlich relativ teurere Anpassung gewählt. Es könnten also zu gleichen Kosten ambitioniertere Klimaschutzziele erreicht werden. Insofern wirkt die Richtlinie dem Klimaschutz sogar entgegen. Im Übrigen erhöht die Richtlinie den administrativen Aufwand, insbesondere in Form von Dokumentations- und Berichtspflichten und führt zu mehr Verwaltungsaufwand in der Entwicklung neuer Produkte und zu höheren Produktions- und Entwicklungskosten, was sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken wird. Die unnötig teure Anpassung an das Klimaschutzziel ist wachstums- und damit beschäftigungsfeindlich.

In Erinnerung zu rufen ist, dass umweltpolitische Regelungen, soweit sie sich auf konkrete Erzeugnisse beziehen, traditionell dem Prinzip der ökologischen Produktverantwortung als Prinzip einer nachhaltigen Wirtschaftsweise verpflichtet sind. Dies bedeutet, dass die betreffenden Hersteller die Verantwortung für ihre Erzeugnisse übernehmen und möglichst umweltverträgliche, das heißt langlebige, wieder verwendbare und reparaturfreundliche Erzeugnisse auf den Markt bringen. Dazu gehört auch, dass bereits in der Produktionsphase die Voraussetzungen für eine effektive und umweltverträgliche Vermeidung und Verwertung von Abfällen geschaffen werden.

Die Produktverantwortung ist mithin als Eckpfeiler einer modernen Kreislaufwirtschaft ein Instrument zur Förderung der Ressourcenschonung. Implementiert wird die Produktverantwortung entsprechend dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip in aller Regel zunächst auf freiwilliger Basis und wird erforderlichenfalls durch Rechtsverordnungen konkretisiert. Die Produktverantwortung bezieht sich dabei nicht nur auf die Herstellung und auf bestimmte Eigenschaften von Erzeugnissen, sondern ist ein wesentlicher Aspekt der nachhaltigen Entwicklung auch im Entsorgungsbereich. Produktverantwortung ist dabei jedoch nicht ohne weiteres und allein als Produzentenverantwortung aufzufassen, sondern muss die souveränen Entscheidungen der Konsumenten miteinbeziehen.

In diesem Sinne wurzeln auch die Vorgaben und das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung im Wesentlichen in der so genannten Agenda 21 (Johannesburg

2002). Unter anderem heißt es dort: „Voraussetzung für die Verwirklichung von Umweltqualität und nachhaltiger Entwicklung ist eine größere Effizienz der Produktion und eine Veränderung der Verbrauchsgewohnheiten, damit eine Optimierung der Ressourcennutzung und eine Minimierung des Abfallaufkommens stärker zum Tragen kommen kann. Die Regierungen sollen in Zusammenarbeit mit der Industrie, den Haushalten und der Bevölkerung gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um Abfälle und Abfallprodukte zu vermeiden, und zwar durch Förderung des Recyclings auf Produktions- und Verbraucherebene, Vermeidung aufwendiger Verpackungen, Begünstigung der Einführung umweltverträglicher Produkte. Weitere Maßnahmen sind z. B. die Förderung einer effizienten Nutzung von Energie und Ressourcen.“

Notwendige Voraussetzung einer effektiven ökologischen Konsumentenverantwortung ist die Internalisierung externer Kosten der Umweltbelastung und des Rohstoffverbrauchs: So hat das Europäische Parlament in seiner Befassung mit dem Grünbuch „Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbundene politische Ziele“ jüngst erneut betont, dass das auf der Internalisierung der externen Kosten beruhende Verursacherprinzip ein Pfeiler der EU-Umweltpolitik ist, bei welchem gewährleistet wird, dass die Marktpreise die tatsächlichen Kosten der Produktion und der verursachten Gesundheits- und Umweltschäden widerspiegeln. Das Europäische Parlament betont dabei die Notwendigkeit, beim Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten die Grundsätze der besseren Rechtsetzung anzuwenden und die Verwendung sich überschneidender und komplexer Instrumente zu vermeiden und fordert, dass marktwirtschaftliche Instrumente verstärkt in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf Gemeinschaftsebene zur Erreichung umweltpolitischer Ziele im Allgemeinen und der Internalisierung externer Kosten im Besonderen eingesetzt werden. Ferner regt das Europäische Parlament an, marktwirtschaftliche Instrumente stärker zu Zwecken wie etwa der Förderung der Energieeffizienz einzusetzen. Vor diesem und vor dem Hintergrund zahlreicher weiterer Bestimmungen muss bewusst bleiben, dass die Unternehmen schon seit langem Umweltmanagementsysteme, wie beispielsweise ISO 14001 oder Design for Environment nach ISO/TR 14062 anwenden und Kunden und Verbraucher über die Umweltleistung der betreffenden Produkte wie auch den umweltfreundlichsten Gebrauch informieren.

