

Integrierte Produktpolitik in Deutschland

## IPP-Quo vadis?

**Integrierte Produktpolitik ist ein verhältnismäßig neues Stichwort, das 1998 erstmals verwendet wurde. Seitdem sind einige wissenschaftliche und politische Aktivitäten ergriffen worden. Diese nachzuzeichnen und den Stand der Integrierten Produktpolitik in Deutschland darzustellen ist das Ziel dieses Beitrags.**

Von Frieder Rubik

Allgemeine produktpolitische Aktivitäten in Deutschland sind nichts Neues. Erste ökologisch ausgerichtete Aktivitäten und Maßnahmen des produktbezogenen Umweltschutzes reichen in Deutschland bis in die 70er Jahre zurück, so etwa das DDT-Gesetz von 1972 oder der Blaue Engel von 1978. Insgesamt betrachtet hat sich über die letzten 20 bis 30 Jahre eine Vielzahl von Ansätzen, Instrumenten, Zugangsweisen und „Traditionen“ einer Ökologisierung der Produktpolitik herausgebildet. Dabei zeigte es sich sehr deutlich, dass bis Mitte der 90er Jahre eine Vielzahl singulärer Maßnahmen und Aktivitäten ergriffen wurde,

- eine systematische Produktpolitik jedoch zu diesem Zeitpunkt erst am Anfang stand,
- eine Integrierte Produktpolitik (IPP) aber an dem vorhandenen Instrumentarium anknüpfen kann, das teilweise implizit, teilweise auch bereits explizit ökologisch ausgerichtet ist.

### ► Politikformulierung

Erste konzeptionellen Vorarbeiten zu einer deutschen produktpolitischen Konzeption wurden im Umweltbundesamt in den Jahren 1996 und 1997 angestellt. Diese Arbeiten wurden – aus Prioritäts- und personellen Kapazitätsgründen – nicht weiterverfolgt, bauten aber einen orientierenden Rahmen auf. Weitere Impulse zu einer Politikformulierung ergaben sich im Vorfeld eines Informellen EU-Umweltministerrates vom Mai 1999 – zu dieser Zeit hatte Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft inne. In diesem Zusammenhang wurde das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) beauftragt, sowohl den Vor- und Nachbereitungsprozess des Umweltministerrates zu begleiten wie auch konzeptionelle und instrumentelle Vorschläge zu einer IPP-Konkretisierung auf deutscher Ebene zu entwerfen; diese wurden dem Bundesumweltministerium (BMU) 2000 vorgelegt (2). Die

Ratspräsidentschaft mündete in ein Hintergrundpapier zu einer IPP, das als Wegbereiter einer EU-IPP gilt (3).

Dieser IPP-Tradition fehlt jedoch eine konzeptionsabgeleitete Systematisierung. Konzeptionelle Politikdokumente, die hierbei weiterführen würden, wurden weder seitens der Bundesregierung noch seitens des Umweltbundesamts vorgelegt. Aus unserer Sicht scheint der Hauptgrund hierfür zu sein, dass im Falle einer Vorlage ein derartiges Konzept nicht nur einen allgemeinen Teil umfassen müsste, sondern auch gehaltvoll mit einzelnen Maßnahmen zu unterlegen gewesen wäre. Stattdessen wird auf einzelne Instrumente fokussiert. Hierbei ist auf ein – generelles – Problem hinzuweisen: Viele der potenziellen Instrumente einer IPP liegen außerhalb der Regelungsreichweite umweltpolitischer Akteure, wie etwa das Beschaffungswesen, das Energieverbrauchskennzeichen, für welche in Deutschland das Wirtschaftsministerium zuständig ist.

Insgesamt liegen derzeit die Prioritäten im BMU insbesondere im Bereich der Energie- und Klimapolitik; weitere Bereiche sind Naturschutz-, Verkehrs- und Chemiepolitik sowie Umsetzung der Kreislaufwirtschaft. Gerade die letztgenannte Priorität, die einen Übergang zu einer Ressourcen schonenden Stoffpolitik intendiert, könnte einen Bezug zu einer IPP aufweisen, erwähnt diese jedoch nicht. Insofern spielen die verschiedenen denkbaren Integrationsdimensionen einer IPP im konzeptionellen und politischen Raum momentan eine geringe Rolle.

Den einzigen Ansatzpunkt für konzeptionelle Überlegungen bildet ein Positionspapier des Bund-Länder-Arbeitskreises „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“, in dem stoff- und produktbezogene Fragen miteinander verknüpft wurden (4). Dabei wurde eine Definition einer IPP, eine Ausleuchtung des Integrationsgedankens vorgenommen sowie fünf

Schwerpunktbereiche identifiziert (Schaffung von Transparenz und Sicherung der Bereitstellung von Informationen, Klärung und Zuordnung von Verantwortung, Unterstützung der ökologischen Stoff- und Produktentwicklung, Schaffung von Märkten und Flankierung durch eine am Vorsorgeprinzip ausgerichtete Chemikalien- und Abfallpolitik), die jeweils mit Vorschlägen zur Gestaltung unterlegt wurden.

Aus Reihen umweltpolitischer Akteure nahm der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Jahresgutachten 2002 auch zur IPP Stellung, wobei insbesondere der europäischen Ebene eine besondere Aufmerksamkeit zukam; darin wird angemerkt, dass keine übergreifende politische Konzeption vorlag.

### ► Schlüsselbegriffe

Ein für die deutsche IPP-Diskussion bemerkenswertes Ereignis war der Workshop „Perspektiven des produktbezogenen Umweltschutzes“, den das BMU und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) im Jahr 2000 gemeinsam veranstalteten. Hierbei zeigte sich eine weitgehende Übereinstimmung in der Bewertung der Ausgangslage: Mehrfach – so zum Beispiel von Hans-Olaf Henkel als damaligem Präsidenten des BDI wie auch vom damaligen Leiter der Grundsatzabteilung des BMU Andreas Gallas – wurden drei Schlüsselbegriffe, nämlich Integration, Kooperation und Kommunikation hervorgehoben, welche im Rahmen einer IPP von besonderer Bedeutung sind.

In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie findet sich kein expliziter Verweis auf eine Integrierte Produktpolitik; allerdings wird Bezug auf die Verantwortungszuweisung genommen und als Managementregel formuliert: „Die Unternehmen tragen für ihre Produktion und ihre Produkte die Verantwortung. Dazu gehört die Information der Verbraucher über gesundheits- und umweltrelevante Eigenschaften der Produkte sowie über nachhaltige Produktionsweisen. Der Verbraucher trägt die Verantwortung für die Auswahl des Produkts und dessen sozial und ökologisch verträgliche Nutzung“ (5).

Unter den 21 Indikatoren, die Deutschlands Weg zur Nachhaltigkeit quantitativ unterlegen sollen, haben die Indikatoren 1 „Energie- und Ressourcenproduktivität“ sowie 21 „Einführen der EU aus Entwicklungsländern“ einen – gewissen – Bezug zu Produkten und Nachhaltigkeit. Das Kapitel „Innovation als Motor der Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit als Motor für Innovationen“ hat

einen starken Produktbezug, wobei in erster Linie auf Innovationsförderung und Strukturwandel abgestellt wird; hierbei wird auf Wirtschafts- und Forschungspolitik als Handlungsrahmen abgezielt. Im Fortschrittsbericht 2004 zur Nachhaltigkeitsstrategie findet die IPP indirekt über das Thema Verbraucherschutz bzw. Denken in stofflichen Lebenswegen Eingang.

### ► Politikimplementierung

Die Politikimplementierung einer IPP kann in Deutschland auf eine langjährige Tradition zurückblicken, die auch trotz eines fehlenden konzeptionellen Grundgerüsts quasi konstituierende Merkmale einer „de-facto“-IPP darstellt.

Auf der Ebene des Bundes sind sowohl das Bundesumweltministerium wie auch das Umweltbundesamt im Bereich der IPP aktiv und können eine Serie von Aktivitäten und Maßnahmen innerhalb ihrer – eingegrenzten – Kompetenzen aufweisen. Seitens der Industrie bestehen erhebliche Vorbehalte gegenüber einer IPP; gerade aus diesem Grunde wird durch die Behörden statt des Begriffs IPP die Bezeichnung produktbezogener Umweltschutz verwendet.

Seitens der Umweltpolitik des Bundes wird der Schwerpunkt der IPP-bezogenen Aktivitäten einerseits auf einzelne Instrumente und andererseits auf die Begleitung der IPP-Prozesse, vor allem auf Ebene der EU, gelegt. Bezüglich der Instrumente dominieren das Beschaffungswesen und die Produktkennzeichnung, daneben gilt der Normung und der EMAS zusätzliche Aufmerksamkeit; weitere Prioritäten liegen im Verbraucherschutz. Die Mobilisierung der Schnittmengen mit Themen wie Energie, Verbraucher und Gesundheit bildet einen weiteren Schwerpunkt der in der Umweltpolitik tätigen Akteure, wobei anzumerken ist, dass dabei die Zuständigkeit primär bei anderen (Bundes-) Ressorts liegt.

Die Prozessbegleitung orientiert sich auf die von der EU-Kommission ergriffenen Aktivitäten, etwa zum Beschaffungswesen oder zu energieverbrauchenden Produkten (EuP-Richtlinie).

Aus diesen Aktivitäten lassen sich Ziele herauslesen, die vor allem auf die Verbesserung der Umwelteigenschaften von Produkten wie auch auf die Unterstützung eines ökologisch verbesserten Konsums abzielen; daneben steht eine Verminderung des Ressourcenverbrauchs im Blickpunkt, ein Ziel, das auch in der Nachhaltigkeitsstrategie niedergelegt ist.

Der Ansatz einer IPP in Deutschland ist von seinen Prinzipien her auf Kooperation und Vernetzung verschiedener Akteure ausgelegt. Das Prinzip der Information findet seinen Niederschlag auch in der instrumentellen Fokussierung auf weiche Instrumente, wie etwa Umweltkennzeichnung. Freilich wird der Aspekt der Kooperation nicht durch gemeinsame Projekte derzeit unterlegt. Allerdings ist dabei auch auf den „Blauen Engel“ – das deutsche Umweltzeichen – hinzuweisen. Der „Blaue Engel“ wird von der Jury Umweltzeichen vergeben und nimmt dabei eine Interessensabwägung zwischen den Akteuren im Rahmen eines mehrstufigen Anhörungs- und Kommunikationsprozesses wahr. Die dabei ausgetauschten Ansichten und Einsichten können auch als eine Art informeller Produktforen angesehen werden, deren offizielles Ziel zwar die Erarbeitung von Vergabegrundlagen für ein Umweltzeichen ist, deren Arbeiten jedoch darüber hinausgehen und eine Kooperationskultur zwischen den beteiligten Kreisen etabliert haben.

Prioritätenfestlegungen auf einzelne Produktgruppen, Bedarfssfelder oder Anwendungsbereiche wurden in Deutschland nicht explizit vorgenommen. Hauptursachen hierfür sind einerseits die instrumentelle Fokussierung einer IPP in Deutschland andererseits die dann notwendige Ressortabstimmung, da viele Politikbereiche durch derartige Prioritätensetzungen betroffen sein könnten.

### ► Umweltpolitik

In der Umweltpolitik bestehen eine Reihe von Überschneidungen zu verwandten politischen Ansätzen, insbesondere das Stoffstrommanagement ist hier zu nennen. Aber auch die – eher langfristig ausgerichtete – Ressourcenstrategie, Chemikalienpolitik, einzelne Bedürfnisfelder wie Bauen/Wohnen, Ernährung oder auch das Flächenmanagement haben Schnittmengen mit einer IPP.

Neben dem BMU ist auch das Umweltbundesamt im Bereich der IPP aktiv. Einerseits ist dabei die Zuständigkeit für den Blauen Engel als klassisches weiches Instrument der Umweltpolitik zu nennen. Andererseits führt und führte das UBA verschiedene F&E-Projekte im Themenfeld IPP durch, die teilweise gründlich, teilweise oberflächlich die IPP streifen.

Beispiele sind Projekte zum Bereich Nachhaltiger Konsum, zur Fortentwicklung des Blauen Engels oder anstehende Arbeiten zu einem „Na-

tionalen Aktionsprogramm zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster im Rahmen der produktbezogenen Umweltpolitik“. Insbesondere die seit Beginn 2004 laufenden Aktivitäten im Rahmen des Aktionsplans für nachhaltige Produktions- und Konsummuster (SCP) betten bereits eine IPP ein und weisen andererseits auch bereits darüber hinaus.

Die politische Implementierungsarbeit zeigt die Herausforderungen der Integration:

- Eine Zusammenarbeit mit anderen Politikfeldern und über Ressortgrenzen hinweg ist immer wieder mit dem Problem der Handlungslogiken einzelner Politikbereiche gekennzeichnet und kann aus heutiger Sicht nicht als durchgängig vollzogen betrachtet werden. Insbesondere die Zuständigkeit – also die „Eignerschaft“ für die Instrumente einer IPP – überschreiten dabei die Ressortgrenzen und zeigen den zunächst eingegrenzten Rahmen umweltpolitischer Akteure.

- Der instrumentenübergreifende Fokus einer IPP wird anerkannt, jedoch ist die Beziehung zwischen den Instrumenten, also deren inhaltliche vertikale und horizontale Verknüpfung, noch eine offene Aufgabe. In aller Regel wurden die „traditionellen“ Instrumente einer IPP weitergeführt.

- Die Berücksichtigung des stofflichen Lebenswegs ist allgemein anerkannt und schlägt sich in den Aktivitäten seitens der Umweltpolitik nieder.

- Eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren steht oft unter dem Vorzeichen der politischen „Großwetterlage“. Im allgemeinen bestehen eine Reihe von Anknüpfungs- und Diskursmöglichkeiten, bei denen die Stakeholder ihre Interessen und Meinungen einbringen; in einem gewissen Sinne bildet die Jury Umweltzeichen dabei die interessanteste Runde im Bereich der IPP.

- Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit zeigt sich als Herausforderung immer wieder bei einzelnen Instrumenten, etwa beim Umweltzeichen. Allerdings stößt sie immer wieder auf den begrenzten Raum einer Umweltpolitik.

In Zukunft könnten zu den oben genannten Schwerpunkten insbesondere die durch die Globalisierung vorangetriebenen Fragen des Welt Handels und der nationalen, internationalen und intertemporalen Gerechtigkeit an Bedeutung gewinnen und auch das Feld einer IPP beeinflussen.

Neben den genannten bundespolitischen Akteuren ist auch auf die Aktivitäten der Bundeslän-

der hinzuweisen. Diese erstellten die bereits oben genannten Positionspapiere, die allerdings zum einen nur eine geringe Wirkung entfaltet haben und deren Arbeitsaufträge zum anderen in der Umsetzung sich als nicht leistbar gezeigt haben. Derzeit steht das Thema IPP nicht auf der Agenda dieser Treffen. Daneben haben einzelne Bundesländer Initiativen zur IPP ergriffen, am pointiertesten und profiliertesten sind dabei die Aktivitäten Bayerns und Baden-Württembergs:

- Das bayerische StMLU hat sich der IPP sehr stark verpflichtet und führte eine Reihe von Projekten und Aktivitäten durch, wie etwa IPP im Bereich der Medizintechnik, von Bodenstaubsaugern, in der Simulationstechnik, bei der Gebäudesanierung, in KMU, in Marketingkonzepten, in Managementsystemen, sowie branchenbezogene Produktpanels am Beispiel Küche und Schuhe.

- Die bayerische IPP-Philosophie hat Umweltminister Schnappauf dargestellt: „Selbstverständlich bringen wir unsere IPP-Erfahrungen in die internationale Diskussion um die weitere Ausgestaltung von IPP ein, die wir in unserem Sinne, d.h. insbesondere hinsichtlich Freiwilligkeit und Kooperation statt staatlicher Regulierung, beeinflussen wollen“ (6). Damit wurde klar das Primat auf eine Governance-Philosophie gelegt, die den marktwirtschaftlichen Akteuren die Rolle der Gestaltung zuweist. Insgesamt wird IPP nicht als ein politisches Konzept betrachtet.

- Das baden-württembergische Umweltministerium hat zwei Pilotprojekte zur IPP am Beispiel von Papierprodukten und der textilen Kette durchgeführt (7). Im letztgenannten Projekt wurde dabei auch eine Handreichung zur Durchführung von Produktforen – vergleichbar den dänischen Product panels – erstellt. Insofern hat sich in diesem Bundesland bereits eine gewisse Kooperationskultur etabliert.

- Auf der kommunalen Ebene ist das – auch im IPP-Grünbuch der EU erwähnte – Netzwerk Coup 21 zu nennen, das auf Initiative des Umweltamtes der Stadt Nürnberg sich in einem Arbeitskreis der IPP widmete.

## ► Politikreformulierung

Der konzeptionelle und Implementierungsstand einer IPP ist nicht so weit fortgeschritten wie in einigen anderen Staaten. Explizite Aktivitäten im Sinne einer Reformulierung früherer Positionen sind aus diesem Grund nicht wahrzunehmen. Allerdings ist die IPP mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert, denen sich die Um-

weltpolitik generell angesichts der sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der strukturellen Probleme Deutschlands zu stellen hat. Dies könnte zu einer Betonung wirtschaftlicher (und sozialer) Belange gegenüber den ökologischen führen.

Die Beurteilung der IPP in Deutschland muss zwischen einer konzeptionellen und einer de-facto-konstituierenden Ebene differenzieren: Offenkundig ist das Fehlen eines konzeptionellen Grundgerüsts – einzig das Positionspapier des Bund-Länder-Arbeitskreises bildet eine Orientierung, die jedoch noch keinen Brückenschlag in Richtung Nachhaltigkeit leistet. De facto verfügt Deutschland jedoch über reichhaltige produktbezogene Erfahrungen und Traditionen, die sich jedoch mit der Herausforderung der Struktur- und Standortdebatte konfrontiert sehen. Dabei zeigt es sich allerdings, dass mit dem Aufkommen des Ansatzes einer IPP nicht notwendigerweise eine Neuausrichtung bestehender oder eine Neueinführung anderer produktbezogener Instrumente einhergeht; insofern besitzt Deutschland auf Instrumentenebene noch keinen gemeinsamen IPP-Ansatz.

Die Fortentwicklung einer IPP in Deutschland wird aus unserer Sicht aus verschiedenen Richtungen bestimmt werden:

- **Prioritäten:** Die Bedeutung der Umweltpolitik schlechthin und die Ausgestaltung der Umweltpolitik wird von politischen Konstellationen und der wachsenden Dominanz wirtschaftlicher und – stärker nachgeordnet – sozialer Aspekte geprägt. Die Bedeutung ökologischer Belange droht demgegenüber an Fahrt zu verlieren.

- **Europäische Entwicklung:** Insbesondere die EU wie auch einige andere beispielgebende Mitgliedsstaaten der EU werden die Implementierung einer IPP maßgebend prägen und zu entsprechenden Prioritäten führen. Zuvorderst ist hier die im Abstimmungsstadium zwischen Rat und Parlament befindliche EuP-Richtlinie zu nennen, deren inhaltliche Ausrichtung und Implementierung fast paradigmatisch für den Fortgang einer IPP sein dürfte.

- **Komplexität:** Die verschiedenen Konnotationen, die mit dem Begriff der Integration verbunden sind, führen zu einer strukturellen Überlastung einer IPP. Der Fortgang einer IPP wird sich der gezielten Komplexitätsreduktion stellen müssen, um Handhabbarkeit und Fokussierung zu ermöglichen.

Insgesamt dürfte nach unserer Einschätzung in Deutschland in den nächsten Jahren der instru-

mentell ausgerichtete Fokus einer IPP dominieren. Die Fortentwicklung einer IPP wird sich weniger unter dem gemeinsamen Dach einer IPP finden lassen, sondern einerseits sehr stark in den Bereich des Aktionsplans für nachhaltige Konsumtions- und Produktionsmuster (SCP) eingehen und andererseits in Zusammenarbeit mit Verbraucher- und Gesundheitsschutz erfolgen. Diese Tendenzen könnten etwas gegenläufig durch die Nachhaltigkeitsforschung des Bundesforschungsministeriums beeinflusst werden, dass innerhalb des „Forschungsprogramms Nachhaltigkeit“ (FONA) eine Ausschreibung zum Thema Produktstrategien anstrebt.

## Anmerkungen

(1) Der Artikel stellt eine gekürzte und leicht überarbeitete Fassung aus der jüngst erschienenen IÖW-Schriftenreihe 179/05 Integrierte Produktpolitik in Europa dar, die im Auftrag des schweizerischen Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft erstellt wurde.

(2) Rubik, F.: Innovationen durch die Umweltpolitik – Integrierte Produktpolitik (IPP) in Deutschland. Studie im Auftrag des BMU, Heidelberg 2000. Download unter: [www.ioew.de](http://www.ioew.de)

(3) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Hintergrunddokument zum Thema Produktbezogene Umweltpolitik. In: Umwelt, Nr. 6, V-XVI 1999

(4) Bund-Länder-Arbeitskreis „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes (Hg.): Positionspapier zur Stoff- und Produktbezogenen Umweltpolitik. o.O. 2001.

(5) Bundesregierung (Hg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin 2002

(6) Schnappauf, W.: Grußwort. In: StMLU (Hg.): Mehr Nutzen für Hochtechnologieprojekte. Ergebnisse des Pilotprojekts IPP in der Medizintechnik. München 2003.

(7) Rubik, F./ Keil, M.: Kooperative Ansätze im Rahmen einer Integrierten Produktpolitik. Broschüre des Ministeriums für Umwelt und Verkehr. Stuttgart, 2004.

## Der Autor

Dr. Frieder Rubik leitet das Forschungsfeld Ökologische Produktpolitik im Büro Heidelberg des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

**Kontakt:** IÖW, Bergstraße 7, 69120 Heidelberg.  
Tel. 06221-649160, E-Mail: [frieder.rubik@ioew.de](mailto:frieder.rubik@ioew.de)

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.