

Sandra Eckert

Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Zyklus der Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu beeinflussen suchen. Untersucht wird insbesondere, warum europäische Wirtschaftsverbände in drei Sektoren (Kunststoffindustrie, Haushaltsgerätehersteller, Elektronikbranche) Selbstregulierung und Prozessführung in unterschiedlicher Weise nutzen. Konzeptuell schlägt die vergleichende Fallstudie eine Brücke zur Governanceforschung sowie der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ). So ergänzt die Perspektive auf sowohl konfliktliche wie auch kooperative Strukturen die Diskussion um den sogenannten Schatten der Hierarchie in der Governanceforschung. Mit Bezug auf die in der IPÖ etablierten Kategorien zur Analyse wirtschaftlicher Macht weist der Befund darauf hin, dass der Blick auf instrumentelle Macht, also die direkte Einflussnahme auf Gesetzgebung, zwingend ergänzt werden muss um eine systematische Erfassung struktureller Macht. Diesbezüglich zeigt die Untersuchung, dass Wirtschaftsverbände gerade außerhalb der legislativen Arena vielfältige regulative Strategien mobilisieren, die darauf abzielen, Regelung mitzugestalten, zu substituieren, zu verhindern, zu blockieren oder rückgängig zu machen.

Schlagerworte: Europäische Union, Governance, Internationale Politische Ökonomie, Recht, Wirtschaftsverbände

Abstract

*Are business actors right a lot? On the strategic use of self-regulation and litigation by European business associations**

This contribution asks how business actors seek to exert influence throughout the cycle of lawmaking at the European level. More specifically, the paper examines how business associations in three sectors (plastics industry, producers of home appliances, electronics industry) use self-regulation and litigation to a varying extent. Conceptually the comparative case study bridges governance research and the literature on International Political Economy (IPE). Taking into account both conflictual and cooperative settings between public and private actors adds to the discussion on the so-called shadow of hierarchy in governance research. With respect to IPE categories on business power the findings show that we need to go beyond analysing instrumental power, that is direct business influence on legislation, in order to systematically take into account structural power. The case study shows that business associations mobilise diverse regulatory strategies with the objective to shape, substitute, prevent, block or revoke regulation.

Keywords: business associations, European Union, governance, International Political Economy, law

Einleitung

Im Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) erscheint das Recht als Instrument zur Durchsetzung von Interessen als besonders vielversprechend. Zunächst einmal sind die Regeln der Wirtschaftsordnung und Marktschaffung primärrechtlich verankert – ein Umstand, der auch als „Über-konstitutionalisierung“ (Grimm, 1995; Schmidt, 2018) thematisiert wird. Weiterhin ist der sogenannte Europäische Regulative Staat (Majone, 1994) sowohl im Bereich des Sekundär- sowie auch des Tertiärrechts durch eine hohe Regelungsichte und Formalisierung gekennzeichnet. Die Regelspezifizierung außerhalb der legislativen Arena bietet dabei gerade für Wirtschaftsakteure vielfältige Zugangswege. Darüber hinaus unterstützt die europäische Ebene als neue Form der Governance auch Mechanismen der Selbstregulierung und die Prozessführung wird neben etablierten Einflusskanälen hinaus als interessante Möglichkeit der Einflussnahme auf europäische Regelsetzung beurteilt (Bouwen & McCown, 2007). In der Tat wurde der Trend zum sogenannten „adversarial legalism“ (Kagan & Axelrad, 2000; Kelemen, 2011) in der Literatur bereits vor einer Dekade auch für den Kontext des politischen Prozesses in der EU diskutiert.

In Anbetracht dieser vielfältigen Zugangsmöglichkeiten widmet sich dieser Beitrag der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Prozess der Regelsetzung zu beeinflussen suchen. Hierbei wird über den sichtbaren und in der Interessengruppenliteratur viel beachteten Bereich der Rechtsetzung in der legislativen Arena (Sekundärrecht) hinaus vor allem die Gestaltung des europäischen Tertiärrechts berücksichtigt. Von besonderem Interesse ist dabei der Stellenwert von Selbstregulierung und Prozessführung als Alternative oder Ergänzung zur Mitgestaltung von Regelsetzung durch öffentliche Akteure: *Wie nutzen Wirtschaftsakteure Selbstregulierung und Prozessführung zur Durchsetzung ihrer regulativen Präferenzen?*

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage beleuchtet der Beitrag die Aktivitäten europäischer Wirtschaftsverbände in drei Sektoren und Regelungsbereichen, die stark tertiärrechtlich geprägt sind. Konzeptuell nimmt der Beitrag eine Governanceperspektive ein, und erweitert diese um Ansätze der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) zur strukturellen Macht von Unternehmen. Die in diesem Sonderband untersuchte Thematik der Relevanz des Rechts zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen wird somit in zweierlei Hinsicht adressiert: Zum einen mit Blick auf die europäische Dimension, zum anderen mit Blick auf den weniger häufig betrachteten Bereich des Tertiärrechts sowie der Selbstregulierung. Die Gliederung gestaltet sich wie folgt. Zunächst wird theoriegeleitet ein Analyserahmen entwickelt. Im zweiten Schritt erfolgt die Untersuchung regulativer Strategien, und abschließend die vergleichende Diskussion der Befunde.

1 Strukturelle Macht – eine Governanceperspektive

Neben dem Gesetzgeber spielen in vielen Politikbereichen die Adressaten dieser Regelsetzung, also Wirtschaftsakteure, eine aktiv gestaltende Rolle. Um diese Rolle hinreichend zu beleuchten, schlägt der Beitrag eine Brücke zwischen der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) und der Governanceforschung. Die Diskussion zur Macht von Wirtschaftsakteuren in der IPÖ eröffnet eine Blickrichtung, die

private Governance nicht primär durch die von öffentlichen Akteuren gesetzten Anreize prädeterminiert sieht. Umgekehrt liefert die Governanceliteratur das Instrumentarium, um das jeweils relevante Regelungsumfeld sowie die Steuerungskapazität im politischen Raum systematisch zu erfassen.

1.1 Strukturelle Macht

Macht ist ein zentraler Begriff in der IPÖ. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Institutionen die Kapazität einiger Akteure, Macht über andere auszuüben, verstärken (Cutler, Haufler & Porter, 1999, p. 337). Zur Analyse der Macht von Unternehmen im politischen Prozess hat Doris Fuchs eine viel beachtete Typologisierung zur Unterscheidung von instrumenteller, struktureller und diskursiver Macht entwickelt (2007). Die direkte Einflussnahme auf politische Akteure (instrumentelle Macht) erfolgt durch Lobbying oder Parteienfinanzierung, während Wirtschaftsakteure über ihren Diskurs Legitimität zu generieren suchen (diskursive Macht, Fuchs, 2007, pp. 144-146). Von besonderem Interesse für diesen Beitrag ist allerdings die strukturelle Macht von Wirtschaftsakteuren. Diese manifestiert sich nach dem Verständnis von Fuchs unter anderem darin, dass Unternehmen einen konkreten Output im Regelsetzungsprozess produzieren, etwa in Form von Standards oder freiwilligen Vereinbarungen (Fuchs, 2007, p. 66). Dabei ist Expertise eine zentrale Machtressource (Cutler, Haufler & Porter, 1999, p. 4; Green, 2014, p. 7). Das Einflusspotenzial von Expertise und Wissen wurde in der Policyliteratur vielfach diskutiert (Fischer, 1990; Radaelli, 1995; Schrefler, 2013). Wirtschaftsakteure verfügen regelmäßig über mehr Expertise und spezialisiertes Wissen als politische Entscheidungsträger, und ihre Partizipation im Prozess der Regelspezifizierung ist in vielen Bereichen unerlässlich. Hieraus ergibt sich die Gefahr der Vereinnahmung derjenigen, die Regeln setzen, durch die eigentlichen Adressaten von Regulierung – ein Problem, das in der Regulierungsliteratur weithin diskutiert wurde (Croley, 2011; Stigler, 1971). Gleichzeitig sind Expertise und Wissen nicht statisch, und Informationsasymmetrien zwar oft strukturell verankert, aber nicht unüberwindbar. Von zentraler Bedeutung ist etwa, dass im politischen Prozess ausreichend Gegenexpertise (Fischer, 1990, p. 28) erzeugt wird, um derartige Ungleichgewichte zumindest partiell zu beheben. Der Expertenstatus ist somit Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Durch die Schwerpunktsetzung auf strukturelle Macht grenzt sich der Beitrag ab von der umfassenden Literatur zur Rolle von Interessengruppen insbesondere im Bereich der Europapolitik. Diese hat den Zugang zu politischen Einflusssträgern sowie den Erfolg von Interessengruppen intensiv erforscht (Beyers, Eising & Maloney, 2008; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019; Eising, 2016; Eising, Rasch & Rozbicka, 2017; Klüver, 2012). Im Gegensatz zur Interessengruppenliteratur, die Aspekte der instrumentellen Macht in der legislativen Arena in den Fokus stellt, untersucht dieser Beitrag die strukturelle Macht von Unternehmen vor allem außerhalb der legislativen Arena. Es geht also nicht um den Zugang zu oder den Einfluss auf die legislative Arena, sondern um die Frage, wie Wirtschaftsakteure ihre strukturelle Macht in Form von Selbstregulierung oder Prozessführung nutzen. Während Fuchs den Modus der Selbstregulierung, etwa durch Standards oder freiwillige Vereinbarungen, explizit als Resultat struktureller Macht diskutiert, steht der Modus der Prozessführung nicht im Zentrum ihrer Analyse. Aber auch in der Prozessführung verfügen gerade Wirtschaftsakteure über die

nötigen finanziellen und personellen Ressourcen, um die hierfür nötige Expertise zu generieren. Als „business tool“ (Forcier, 1994, p. 140) zielt Prozessführung in erster Linie darauf ab, Regelsetzung rückgängig zu machen. Darüber hinaus wird Prozessführung dazu genutzt werden, Zeit zu gewinnen (Forcier, 1994, p. 164), Drohszenarien aufzubauen (Kagan, 2001, p. 225) und künftige Regelsetzung substantiell zu beeinflussen (Morriss, Yandle & Dorchak, 2009, p. 48). Mit Bezug auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt im regulativen Prozess und unter welchen Bedingungen Wirtschaftsakteure Selbstregulierung und Prozessführung nutzen, gibt die Governanceperspektive Aufschluss. Hierzu werden in den folgenden Abschnitten theoriegeleitet Erwartungen formuliert.

1.2 Private und öffentliche Akteure in der Governanceliteratur

Im Gegensatz zu den diskutierten Ansätzen in der IPÖ, die den Begriff der Macht ins Zentrum der Analyse stellen, sind in der Governanceliteratur effizienzbasierte Ansätze (Cutler, Haufler & Porter, 1999, pp. 337, 344-348) weit verbreitet. Insbesondere rationalistisch-institutionalistisch geprägte Strömungen wie etwa die Transaktionskostenökonomie oder die neue Institutionenökonomie verfolgen diesen Ansatz (Brousseau & Fares, 2000; North, 1990; Williamson, 1975, 1996). Aus dieser Perspektive haben Institutionen – eben auch in der Form einer Einbindung von Privatakteuren – vorrangig die Funktion inne, Transaktionskosten zu reduzieren und den Informationsfluss zu erleichtern. Die politikwissenschaftliche Governanceliteratur hat sich eingehend mit der Rolle von Steuerungsadressaten befasst, zumal wenn sie – einem weiten Begriffsverständnis folgend – das ganze Kontinuum zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure zu erfassen sucht (Mayntz, 2005). Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei der Interaktion von öffentlich-hierarchischer und privater Governance gewidmet. Zu einem richtiggehend populären Begriff entwickelte sich dabei die Metapher „Schatten der Hierarchie“, die zum ersten Mal von Fritz Scharpf verwendet wurde (Scharpf, 1993). Die Grundannahme besteht darin, dass die bloße Möglichkeit einer hierarchischen Intervention die Anreizstrukturen beeinflusst und private Akteure dazu veranlassen kann, Regeln zu befolgen oder selbst regelsetzend tätig zu werden. In der Literatur zur Selbstregulierung wird diese Möglichkeit konkreter als regulatorische oder legislative Bedrohung (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halfteck, 2006) diskutiert. Selbstregulierungsmechanismen werden insofern als Tauschgeschäft zwischen den beteiligten Firmen und den politischen Akteuren gesehen: Die Wirtschaft geht eine freiwillige Verpflichtung ein, während der Gesetzgeber von einer verbindlichen Regelung absieht. Der Hauptanreizmechanismus für Wirtschaftsakteure geht dabei von der politischen Arena aus, was in der Metapher des Schattens der Hierarchie, oder konkreter als regulative oder legislative Drohkulisse (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halfteck, 2006) erfasst wurde.

Im Grundsatz geht die Rede vom „Schatten der Hierarchie“ von gegenläufigen Anreizstrukturen für öffentliche und private Akteuren aus. Tanja A. Börzel hat diesen Umstand als „Governance Paradox“ diskutiert (Börzel, 2008). Demzufolge haben private Akteure vor allem dann einen Anreiz, tätig zu werden, wenn die Regelsetzungskapazität öffentlicher Akteure besonders hoch ist. Öffentliche Akteure haben hingegen dann ein Interesse an privater Selbstkoordination, wenn ihre eigene Steuerungskapazität begrenzt ist. Ich greife die Erwartung, dass die Steuerungskapazität öffentlicher Ak-

teure die Kooperationsanreize privater Akteure beeinflusst, auf, setze sie aber nicht absolut. Damit leiste ich einen Beitrag zur Governancediskussion, die ihre Konzeptualisierung vor allem auf die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure ausrichtet. Wenig betrachtet wird hingegen, woraus sich die Kooperationsbereitschaft privater Akteure speist, und wie sich dies im Regelsetzungsprozess manifestiert. Die Kooperationsanreize privater Akteure sind nicht vollständig durch die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure determiniert. So kann in einer Konstellation, in der nur eine geringe Steuerungskapazität gegeben ist, seitens der Wirtschaftsakteure durchaus ein Interesse an Regelsetzung bestehen – etwa aufgrund von Marktanreizen.

1.3 Konflikt oder Kooperation?

Im Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure wird im Regelfall – etwa wenn die Kooperationsanreize als gegenläufig betrachtet werden (Börzel, 2008) – von einer potenziell konflikthafter Konstellation ausgegangen. In der Tat kann man Annahmen treffen zu einer Hierarchie der Präferenzen von Industrieakteuren, die an erste Stelle das Ausbleiben von Regelsetzung, an zweite Stelle Selbstregulierung, und erst nachrangig Regelsetzung durch öffentliche Akteure setzt. Als am wenigsten attraktiv wird zudem die Ko-Regulierung aufgrund der Kombination organisatorisch aufwändiger Selbstregulierung mit verbindlichen regulatorischen Auflagen eingeschätzt (Héritier & Eckert, 2008, p. 115). Es ist aber durchaus auch eine Konstellation vorstellbar, in der private Akteure von verbindlicher Regelsetzung oder einer Ko-Regulierung profitieren (Töller, 2011). In der hier vorgeschlagenen Konzeptualisierung werden infolgedessen sowohl konflikthafte als auch kooperative Konstellationen berücksichtigt.

Von einer konflikthafter Konstellation kann dann ausgegangen werden, wenn die intendierte oder bereits erfolgte Regelsetzung durch öffentliche Akteure für die Wirtschaftsakteure vor allem Kosten mit sich bringt. In diesem Szenario hätten private Akteure ein Interesse daran, Regelsetzung entweder zu verhindern oder rückgängig zu machen. Die Verhinderungsstrategie entspricht dabei der Konstellation, die in der Literatur als „Schatten der Hierarchie“ (Héritier & Lehmkuhl, 2008) oder als Drohszenario diskutiert wurde (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halteck, 2006). Wirtschaftsakteure hätten zwar den Fall eines Nichttätigwerdens – sowohl seitens des Gesetzgebers als auch seitens der Industrie selbst – präferiert; angesichts des realistischen Szenarios, dass eine Regelsetzung durch öffentliche Akteure erfolgt, greifen sie aber zum Mittel der Selbstregulierung, um den Regelungsbedarf rückgängig zu machen. Hier fungiert Selbstregulierung also als präventive Waffe und wird ex ante eingesetzt. Ist diese Strategie entweder nicht realisierbar – etwa, weil die betroffene Branche nicht über die hierfür notwendigen finanziellen oder organisatorischen Ressourcen verfügt – oder nicht erfolgreich, verbleibt ex post zudem der Weg der Prozessführung.

*H 1a) Konflikt – Regelsetzung verhindern oder rückgängig machen
Verfügen öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren gering, so werden letztere:*

- *(ex ante) versuchen, noch nicht erfolgte Regelsetzung durch Selbstregulierung zu verhindern.*
- *(ex post) versuchen, erfolgte Regelsetzung durch Prozessführung rückgängig zu machen.*

Diese erste Konstellation nimmt an, dass seitens der öffentlichen Akteure ausreichend Steuerungskapazität gegeben ist. Ist dies aber nicht der Fall, manifestiert sich die strukturelle Macht von Wirtschaftsakteuren vor allem als Blockade von Gesetzgebung. Hier haben zwar die öffentlichen Akteure ein grundsätzliches Interesse daran, dass überhaupt eine Gesetzgebung, etwa durch Selbstregulierung, erfolgt (Börzel, 2008). Nehmen wir an, dass dies nicht im Interesse der Wirtschaftsakteure liegt, so kann jedoch mit der Konstellation „Macht durch Inaktivität“ (Woll, 2014) gerechnet werden. Hierauf zielt die Hypothese 1b) ab.

H 1b) Konflikt – Gesetzgebung blockieren

Verfügen öffentliche Akteure über eine geringe Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren gering, so werden letztere:

- *(ex ante) versuchen, die Substitution nicht erfolgter Gesetzgebung durch Selbstregulierung zu blockieren.*

Führen wir uns nun aber auch die mögliche Konstellation der Kooperation oder der Koevolution von Interessen vor Augen. Besteht die Möglichkeit zur Gesetzgebung in der politischen Arena, so werden Wirtschaftsakteure in dieser Konstellation vor allem den Weg der Mitgestaltung suchen. Da ihrerseits ein Interesse an Gesetzgebung besteht, sind verbindliche Regeln der Selbstregulierung vorzuziehen, da sie nicht nur einen geringeren Aufwand im Formulierungsprozess für die Privatakteure mit sich bringen, sondern auch Defizite von nicht verbindlichen, freiwilligen Arrangements wie etwa das Trittbrettfahren oder die Nichteinhaltung beheben. Auch die Ko-Regulierung kann interessant sein, da sie weitgehende Mitgestaltungsmöglichkeiten bietet und durch regulatorische Auflagen und Kontrolle ein potenzielles Umsetzungsdefizit verringert.

H 2a) Kooperation – Gesetzgebung mitgestalten

Verfügen öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren hoch, so werden letztere:

- *(ex ante) versuchen, Gesetzgebung signifikant mitzugestalten.*

Schließlich ist auch die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass Selbstregulierung nicht wie in der konflikthafter Konstellation auf Regelvermeidung abzielt, sondern in einem originären Interesse an Regulierung begründet ist. Dies ist dann der Fall, wenn eine Gesetzgebung in der politischen Arena mangels Steuerungskapazität nicht erfolgt.

H 2b) Kooperation – Gesetzgebung substituieren

Verfügen öffentliche Akteure über eine geringe Steuerungskapazität und gibt es für private Akteure starke Kooperationsanreize, so werden letztere:

- *(ex post) versuchen, nicht erfolgte Gesetzgebung durch Selbstregulierung zu substituieren*

Die Hypothesen erfassen infolgedessen in einem zweidimensionalen Raum erstens, in welchem Ausmaß öffentliche Akteure über Steuerungskapazität verfügen; und zweitens, ob die Kooperationsbereitschaft privater Akteure entweder stark oder gering ausgeprägt ist. Weiterhin wird auf der zweiten Dimension eine Binnendifferenzierung dahingehend vorgenommen, ob eine Strategie ex ante oder ex post ergriffen wird. Tabelle 1 fasst diese Konzeptualisierung regulativer Strategien zusammen. Es zeigt sich, dass einige Konstellationen nicht erwartet werden – beispielsweise erwarten wir bei der Konstellation „Gesetzgebung mitgestalten“ nicht, dass der Weg der Prozessführung be-

schritten wird. Letztere ist ebenfalls obsolet, wenn keinerlei Regelsetzung, nicht einmal in Form von Selbstregulierung, erfolgt. Weiterhin fungiert Selbstregulierung ex post als Substitut von ausbleibender Regelsetzung durch öffentliche Akteure (und nicht ex ante).

Tabelle 1: Regulative Strategien

Steuerungskapazität öffentlicher Akteure	Kooperationsbereitschaft privater Akteure			
	stark (Kooperation)		gering (Konflikt)	
	ex ante	ex post	ex ante	ex post
ausreichend	Regelsetzung (mitgestalten)		Selbstregulierung (verhindern)	Prozessführung (rückgängig)
gering		Selbstregulierung (substituieren)	Keine Selbstregulierung (blockieren)	

Quelle: Eigene Darstellung.

1.4 Fallauswahl, Datenmaterial und Vorgehensweise

Die Fallstudienanalyse kontrastiert die regulativen Strategien von drei ausgewählten Wirtschaftsverbänden, nämlich Plastics Europe, APPLiA und DigitalEurope im Themenbereich der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik. Die hier relevanten Bereiche zeichnen sich aus erstens dadurch, dass die tertiäre Regelsetzung, also die Regelspezifizierung jenseits des Sekundärrechts, eine große Rolle spielt; und zweitens, dass ein hohes Maß an sektorieller Expertise vonnöten ist. Dies eröffnet im Grundsatz Möglichkeiten für Wirtschaftsverbände, die Regelsetzung substanziell mitzugestalten (vgl. H 2a). Die Fallauswahl begründet sich in den divergierenden Erwartungen bezüglich der Kooperationsbereitschaft der privaten Akteure. PlasticsEurope ist der Verband der Kunststoffhersteller in Europa mit über 100 Mitgliedsfirmen. Insbesondere mit dem Aufkommen einer von Nichtregierungsorganisationen unterstützten weltweiten Kampagne gegen die Verschmutzung der Ozeane mit Kunststoffabfällen ist der Industriezweig in das Blickfeld umweltpolitischer Maßnahmen, die auf Abfallvermeidung und Abfallmanagement zielen, geraten. Auf europäischer Ebene ist die Branche zudem seit mehr als einer Dekade von der europäischen Chemikalienregulierung betroffen, die den Marktzugang chemischer Substanzen an regulatorische Auflagen hinsichtlich der Risikobewertung dieser Stoffe knüpft. In beiden Fällen, sowohl in der Abfallgesetzgebung als auch in der Chemikalienregulierung kann insofern von einer regulativen Drohkulisse ausgegangen werden, die als schlimmsten Fall ein Verbot von Stoffen, Materialien oder Produkttypen mit sich bringt. Insofern können wir hier eher von einer Konstellation des Konflikts ausgehen. Anders gelagert ist hingegen der Bereich des Ökodesigns, der für die Hersteller von Haushaltsgeräten und Elektrogeräten von Interesse ist. Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung sind Bereiche der Produktregulierung, die eine ständige Anpassung an Produktinnovation erfordern. Hier ist ein kooperatives Verhältnis schon in der Steuerungsarchitektur angelegt. In der Ökodesignrichtlinie werden freiwillige Vereinbarungen als Umsetzungsmodus als Regelfall vorgesehen, der nur im Ausnahmefall durch Sekundärrecht ersetzt werden soll. Die Erwartungen hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft können weiter nuanciert werden, indem als

Fälle der Verband der europäischen Haushaltshersteller (APPLiA) und der Hersteller von Informations- und Kommunikationstechnologie (Digital Europe) kontrastiert werden. APPLiA (vormals CECED) umfasst 21 Firmen als Direktmitglieder und 25 nationale Verbände in 24 Ländern. DigitalEurope repräsentiert 40 nationale Verbände und 70 Unternehmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik- (IKT-) und Elektronikbranche. Die beiden Sektoren variieren substanziell hinsichtlich der Art von Produktinnovation. Diese kann für den Bereich der Haushaltsgeräte als inkrementell, und für die IKT- und Elektronikbranche als radikal eingestuft werden. Unsicherheit kennzeichnet vor allem Bereiche der radikalen Innovation, während inkrementelle Innovation (Freeman & Soete, 1997) eher abschätzbare Folgen mit sich bringt. Wirtschaftsakteure, die radikale Innovation vorantreiben, verfügen insofern über einen besonders signifikanten Vorsprung an Information und Expertise, der seitens der Regulierungsakteure schwer aufzuholen ist.

Die Analyse sowohl des Regelungsumfeldes und der Steuerungskapazität öffentlicher Akteure als auch der Kooperationsbereitschaft der Wirtschaftsverbände basiert auf der Auswertung von Dokumenten (EU-Dokumente, Pressemitteilungen und Positionspapiere der Verbände), Sekundärliteratur und halb-strukturierten Experteninterviews. Im Zeitraum 2017 bis 2019 wurden 16 Interviews geführt, acht hiervon mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden, 5 mit Experten bei Generaldirektionen der Europäischen Kommission und 3 mit Vertretern von Umweltverbänden. Eine genaue Auflistung der Interviews ist im Anhang beigefügt. Bei den Wirtschaftsverbänden wurden sowohl auf Ebene des europäischen Dachverbandes als auch auf Mitgliederebene Interviews mit Verbandsvertretern geführt, die über relevante umwelt- und europapolitische Expertise verfügen. Darüber hinaus wurden Gespräche geführt in den Generaldirektionen der Europäischen Kommission, die im Bereich Chemikalienregulierung, Ökodesign und Abfallgesetzgebung eine Rolle spielen. Um Aussagen der Industrievertreter mit Gegenexpertise abzugleichen, wurden darüber hinaus Vertreter von europäisch aktiven Verbraucherschutz- und Umweltverbänden interviewt. Die Befragung der Interviewpartner zielte insbesondere darauf, Aussagen zur Art der Kooperationsbeziehungen sowie der Steuerungskapazität öffentlicher Akteure zu generieren. So wurden beispielsweise Vertreter von APPLiA and DigitalEurope befragt, wie sie die Möglichkeit der freiwilligen Vereinbarung als Bestandteil des Ökodesignrahmens einschätzen.

2 Regulative Strategien im Vergleich

Im Falle von PlasticsEurope kann von einer Konstellation des Konflikts ausgegangen werden, APPLiA sollte vor allem an einer Kooperation interessiert sein, während DigitalEurope als innovativer Industriezweig im regulativen Prozess über besondere Gestaltungs- oder gar Blockademöglichkeiten verfügt. Im Folgenden wird untersucht, wie in den drei Branchen Selbstregulierung und Prozessführung strategisch genutzt wurden.

2.1 Kunststoffindustrie: Regulierung vermeiden und rückgängig machen

Die Hersteller von Kunststoffen sind seit der letzten Dekade erheblichem öffentlichen Druck ausgesetzt. Eine international lancierte Kampagne von Umweltverbänden sowie intensive Medienberichterstattung über die Verschmutzung von Weltmeeren hat das Plastikproblem in den Fokus umweltpolitischer Vorhaben gerückt (Coe & Rogers, 2012; Lee, 2018). Auf europäischer Ebene ist eine sogenannte Kunststoffstrategie wesentlicher Bestandteil der seit 2014 diskutierten umweltpolitischen Agenda zur Kreislaufwirtschaft (Europäische Kommission, 2014, 2015). Im April 2015 wurde eine erste Verbotsmaßnahme ergriffen mit der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2015/720 zur Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen. Im Januar 2018 verabschiedete die Europäische Kommission eine "EU-Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft" (Europäische Kommission, 2018) und im Mai folgte ein Richtlinienvorschlag zum Verbot von Einwegkunststoffprodukten, der im Juni 2019 verabschiedet wurde (Richtlinie (EU) 2019/904). Kurzum: Der öffentliche Druck sowie der politische Wille für ein entschiedenes Eingreifen waren gegeben, ebenso eine ausreichende Steuerungskapazität.

Die gesamte europäische Kunststoffbranche sah sich einer realistischen Drohkulisse regulativer Maßnahmen ausgesetzt. Eine derartige Kristallisierung des öffentlichen und politischen Interesses hatte es bis dato nur punktuell, und mit Fokus auf einzelne Industriesegmente wie etwa die PVC-Industrie, gegeben. In den 1980er und 1990er Jahren geriet das Material Polyvinylchlorid (PVC) insbesondere aufgrund diverser nationaler und europäischer Kampagnen des Umweltverbandes Greenpeace in Diskredit. Hierbei wurden sukzessive und mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung Umwelt- und Gesundheitsrisiken thematisiert (Greenpeace, 2012; Preuss, 1997). Aus umweltpolitischer Sicht wurde ein vollständiges Verbot des Materials angestrebt, zumindest aber eine Einschränkung in besonders sensiblen Anwendungsbereichen wie etwa für Baby Spielzeuge (Greenpeace, 2001). Eine produktspezifische Kampagne gegen die in PVC Spielzeugen enthaltenen Phthalate erwies sich dabei als folgenreich, da zunächst provisorische Verbote und dann ein dauerhaftes Verbot erzielt werden konnten (Europäische Kommission, 1999). Insgesamt erwies sich diese Kampagne um das Babythema als besonders sichtbar und erfolgreich bezüglich des maximal erzielbaren Ergebnisses, nämlich einem Verbot (Vogel, 2012, pp. 203-204). Weniger erfolgreich war hingegen das Unterfangen, ein generelles PVC-Verbot zu erzielen. Hierbei hat die strukturelle Macht der PVC-Industrie eine nicht unerhebliche Rolle gespielt: Eine langfristig angelegte Selbstverpflichtung der ganzen Industriebranche, genannt „Vinyl 2010“ für den Zeitraum 2000 bis 2010 (Vinyl 2010, 2001), und „Vinyl Plus“ für die Folgedekade (Vinyl-Plus, 2011), sollte die Unbedenklichkeit der vielseitigen Anwendungen sowie die Recyclingfähigkeit des Materials unter Beweis stellen. Die Industrie reduzierte und eliminierte freiwillig den Einsatz von bedenklichen Additiven wie Blei, und investierte massiv in die Entwicklung diverser Verfahren des Recyclings. Zumindest als Verhinderungsstrategie zeigte dieses Tätigwerden dahingehend einen Effekt, als dass das Unterfangen einer materialspezifischen Regulierung auf europäischer Ebene – im Jahre 2000 hatte die Europäische Kommission dies noch in Erwägung gezogen (Europäische Kommission, 2000) – ad acta gelegt wurde. Hier ist als wichtige Rahmenbedingung allerdings auch zu benennen, dass die Ressourcen der umweltpolitischen Akteure weit-

gehend durch das große Vorhaben einer europäischen Chemikalienregulierung (REACH) absorbiert wurden und die Zielsetzung regulatorischer Eingriffe sich nunmehr auf einen horizontalen, branchenübergreifenden Ansatz der Risikoregulierung verschob.

Insofern ergeben sich für die Kunststoffindustrie derzeit zwei Ausgangspunkte regulatorischer Maßnahmen: Erstens branchenspezifisch im Rahmen der Kunststoffstrategie; und zweitens stoffspezifisch im Rahmen der europäischen Chemikalienregulierung. Die Konstellation ist in beiden Fällen konfliktuell, einmal agiert der Wirtschaftsverband aber proaktiv, einmal reaktiv (Hypothesen 1a und 1b). Als Antwort auf die europäische Kunststoffstrategie hat sich PlasticsEurope die bewährte Vorgehensweise im PVC-Segment zum Vorbild genommen (Interview Kunststoffindustrie, 2019). Ähnlich wie vor zwanzig Jahren Vinyl 2010 verpflichtet sich die Kunststoffindustrie in einer konzertierten Aktion „Plastics 2030“ (PlasticsEurope, 2018a), mittel- und langfristig die Nachhaltigkeit der Branche zu stärken. Die Initiative wurde just an dem Tag publik gemacht, an dem die Europäische Kommission auch ihre Kunststoffstrategie angekündigt hatte. In der freiwilligen Selbstverpflichtung kündigt der Verband Maßnahmen im Bereich Wiederverwertung und Recycling (Zielsetzung 60 Prozent für Kunststoffverpackungen bis 2030, 50% Kunststoffabfälle), Vermeidung von Verschmutzung durch Kunststoffabfälle sowie eine gesteigerte Ressourceneffizienz an. Allerdings war in diesem Fall die Verhinderungsstrategie nicht vollständig von Erfolg gekrönt, da mit der Richtlinie über Einwegkunststoffprodukte (Richtlinie 2019/904) zumindest die zehn geläufigsten Produkte verboten wurden. Die Industrie hat ihre Ablehnung dieses Verbots wiederholt als Kurzschlusshandlung kritisiert (PlasticsEurope, 2018b). Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass Selbstregulierung strategisch zur Verhinderung von verbindlicher Regulierung (Hypothese 1a) von der europäischen Kunststoffindustrie genutzt wurde, wenn auch nicht durchgängig mit Erfolg.

Hingegen ist Selbstregulierung im Bereich der Chemikalienregulierung keine Option, da das Durchlaufen der REACH-Verfahren für die Stoffzulassung zum europäischen Binnenmarkt eine verbindliche Vorgabe darstellt. Die Industrie verfügt im Zuge des Autorisierungs- und Zulassungsverfahrens über erhebliches Gestaltungspotenzial, das etwa seitens der Umweltverbände überaus kritisch beurteilt wird (Interview Verbraucherschutzorganisation, 2017; Interview Umweltverband, 2017). Das Regime REACH ist aber durchaus wirkungsmächtig insbesondere dann, wenn Stoffrestriktionen und -verbote ausgesprochen werden. Bereits die Listung von Stoffen als „besonders besorgniserregend“ birgt aus Industriesicht einen hohen Unsicherheitsfaktor und ist unbedingt zu vermeiden. Eine derartige Listung, und natürlich auch darauffolgende Restriktionen, geben regelmäßig Anlass zu Industrieklagen. Der Fall Bisphenol-A (BPA) ist hierfür ein gutes Beispiel. PlasticsEurope hat zunächst in Frankreich ein BPA-Verbot in Lebensmittelverpackungsanwendungen angefochten, was 2015 vom französischen Verfassungsrat partiell aufgehoben wurde (Entscheidung Nr. 2015-480, 15. September 2015). Ebenso suchte der Verband die Entscheidungen der Europäischen Chemikalienagentur ECHA im Zuge des Verfahrens zur Einstufung als sehr besorgniserregender Stoff rückgängig zu machen (Oziel, 2017; Teffer, 2018a, 2018b). Verbandsintern war dieses Anliegen nicht unumstritten, wurde aber mit Blick auf das von starken Mitgliedsunternehmen präferierte Vorgehen von der Verbandsleitung mitgetragen. Mit dieser Klage ist der Verband allerdings gescheitert, denn in einem endgültigen Verdikt hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Einstufung von BPA be-

stätigt (Urteil in der Rechtssache T-185/17, 11. Juli 2019). Insofern ist auch die Strategie, Regelsetzung durch Prozessführung rückgängig zu machen (Hypothese 1b) für die europäische Kunststoffbranche von Interesse.

2.2 Haushaltsgerätehersteller: Regulierung mitgestalten

Wie in der Fallauswahl erläutert, kann das Regelungsumfeld für Haushaltsgerätehersteller als kooperativ eingestuft werden, da freiwillige Vereinbarungen gemäß der 2005 verabschiedeten Ökodesignrichtlinie (Richtlinie 2005/32/EG, Neufassung der Richtlinie 2009/125/EG) den Regelfall der zu ergreifenden Umsetzungsmaßnahmen bilden. Insofern stellen Umsetzungsmaßnahmen in der Form von durch die Kommission verabschiedeten Ökodesignverordnungen nur die zweite Option dar. Damit eine freiwillige Vereinbarung als Umsetzungsmaßnahme akzeptiert wird, müssen gewisse Vorbedingungen erfüllt sein: So muss vor der Verabschiedung einer solchen Vereinbarung ein Austausch im Ökodesignkonsultationsforum stattgefunden haben, und der Umsetzungsprozess muss von den im Ökodesign-Regulierungsausschuss zusammenkommenden Experten begleitet werden. Zudem kann die Europäische Kommission jederzeit Maßnahmen ergreifen, sollte sie dies aufgrund etwa von Umsetzungsdefiziten in der freiwilligen Vereinbarung für nötig halten. Insofern ist ein „Schatten der Hierarchie“ bzw. eine regulatorische Drohkulisse bereits im Design der Ökodesignrichtlinie angelegt und es wird auch von einer ausreichend vorhandenen Steuerungskapazität seitens der Kommission ausgegangen. Mit Bezug auf die Ausgestaltung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung im Rahmen des Ökodesigns ist darüber hinaus anzumerken, dass es sich nicht um Selbstregulierung im eigentlichen Sinne, sondern eher um eine Konstellation der Ko-Regulierung handelt, da öffentliche Akteure massiv in den Prozess der Formulierung und Umsetzung der Vereinbarung eingebunden sind.

Die Hersteller von Haushaltsgeräten haben die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Ökodesigns proaktiv wahrgenommen (Hypothese 2 ex ante). In einer ersten Phase geschah dies tatsächlich vor allem unter Nutzung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung beziehungsweise Ko-Regulierung. So wurden im Laufe der 1990er Jahre freiwillige Vereinbarungen für diverse Produktgruppen wie etwa Waschmaschinen mit einer Marktabdeckung von über 90 Prozent getroffen. Aufgrund der zunehmend geringer werdenden Marktkonzentration sind freiwillige Vereinbarungen im Zeitverlauf immer weniger attraktiv geworden. Infolgedessen wurde der Übergang vom freiwilligen Ansatz zu verbindlicher Ökodesignregulierung von der Industrie an die Europäische Kommission herangetragen (Interview Haushaltsgerätehersteller, 2019a; 2018). Die führenden Hersteller wollten ein Trittbrettfahren verhindern und durch verbindliche Maßnahmen eine Marktabdeckung erzielen. Alle freiwilligen Selbstverpflichtungen, die die Industriebranche noch im Laufe der 1990er Jahre verabschiedet hatte, wurden durch verbindliche Regulierung ersetzt. Seit Inkrafttreten der neugefassten Ökodesignrahmenrichtlinie (Richtlinie 2009/125/EG) wurden im letzten Jahrzehnt alle Maßnahmen zum Ökodesign und der Energieverbrauchskennzeichnung für diese Industriebranche ausschließlich als Durchführungsverordnungen verabschiedet.

Angesichts des kooperativen Verhältnisses mit den Entscheidungsträgern und insbesondere der Europäischen Kommission hat der europäische Verband der Haushalts-

geräte den Klageweg erwartungsgemäß nicht eingeschlagen. Aufgrund der kooperativen Gestaltung der Regulierung gab es hierfür substanziell keinen Anlass. Trotz dieser Rahmenbedingungen kam es aber zu medial äußerst wirksam inszenierten Klagefällen seitens eines Mitgliedsunternehmens von APPLiA gegen andere Mitgliedsunternehmen des Verbandes. Ein derart gerichtlich und öffentlich ausgetragener Konflikt unterminiert die Zusammenarbeit im Verband, und ist insofern für diesen Sonderband von Relevanz. So untersuchen etwa Britta Rehder & Katharina van Elten (2020) in ihrem Beitrag, inwieweit die Prozessführung in Einklang steht mit der jeweiligen Verbandsidentität. Bei APPLiA würde man für den Normalfall ein nach außen geeintes Auftreten erwarten, denn divergierende Positionen werden in der Regel verbandsintern abgestimmt und auf Verbandsebene eine Kompromisslösung formuliert, die allen relevanten Akteuren ausreichend entgegenkommt. Dies ist gerade für den Fall der Ausgestaltung und Umsetzung von Ökodesignvorgaben anzunehmen, da hier die Regulierungsadressaten maßgeblich in den Regelsetzungsprozess eingebunden sind. Trotzdem hat das britische Mitgliedsunternehmen Dyson über mehrere Jahre hinweg einen konfrontativen Kurs gewählt und den Klageweg auf nationaler und europäischer Ebene zur Durchsetzung seiner Interessen genutzt. Dyson verklagte wiederholt seine deutschen Wettbewerber Bosch und Siemens. 2014 warf Dyson Bosch vor, Energieverbrauchswerte inakkurat zu bewerben, woraufhin Bosch seine Werbepaxis ändern musste (Elektrojournal, 2014). 2015 verklagte Dyson BSH Hausgeräte mit seinen Geräten Bosch und Siemens in Deutschland, Belgien und Frankreich. Dyson machte irreführende Werbung zu Energieverbrauchskennwerten geltend, die auf Testverfahren unter Laborbedingungen und nicht auf einem realistischen Szenario der Benutzung von Staubsaugern mit vollem Staubsaugerbeutel beruhten. Durch die Zulässigkeit dieser Testverfahren, so Dyson, erfolge eine relative Benachteiligung seiner beutellosen Geräte, und letztendlich eine Verbrauchertäuschung ähnlich wie im Dieselskandal (Farrell, 2015). Ein belgisches Gericht erwirkte beim Gericht der EU im Juli 2018 (Fall C-632/16) eine Vorabentscheidung, die befand, dass die Spezifizierung der Testbedingungen gesetzlich nicht vorgesehen sei. Erfolgreicher war Dyson mit einer Klage auf europäischer Ebene. Im Mai 2013 ersuchte das Unternehmen die Aufhebung der delegierten Kommissionsverordnung zur Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern (Verordnung (EU) Nr. 667/2013). Im Mai 2017 war eine Berufung vor dem EuGH erfolgreich und die Entscheidung wurde an das Gericht zurückverwiesen. Dies hatte im November 2015 zunächst befunden, dass es keinen Nachweis gäbe, dass auf verlässlichere Testmethoden als die bereits von der Europäischen Kommission zugelassenen zurückgegriffen werden könne. Der EuGH hingegen war der Auffassung, dass Testverfahren die Nutzungspraxis möglichst genau widerspiegeln sollten. Im November 2018 (Fall T-544/13 RENV Dyson Ltd v Commission) erklärte das Gericht die delegierte Kommissionsverordnung für unzulässig (Gericht der Europäischen Union, 2018). Im Endergebnis erwirkte Dyson durch den Klageweg eine Neuformulierung des Testverfahrens und eine Revision der Kommissionsverordnung. Seitens der beklagten Unternehmen, aber auch des Verbandes, stieß die Vorgehensweise Dysons und die Entscheidung des Gerichts als Infragestellung der gemeinsam vereinbarten Regelungen sowie als inakzeptable Quelle von Rechtsunsicherheit auf Kritik (Interview Haushaltsgerätehersteller, 2019a; 2019b). Das Ausscheren eines Unternehmens aus der Verbandslogik kann in diesem speziellen Fall zum einen durch eine klagaffeine, angelsächsisch geprägte Unternehmenskultur sowie abweichende Präferen-

zen (Einforderung besonderer Regeln und Testverfahren für beutellose Staubsauger) erklärt werden. In der Klagehistorie und der medialen Resonanz hat aber sicherlich die mit der Prozessführung koinzidierende Brexit-Debatte zusätzlich eine Rolle gespielt. Insofern stellt diese Episode einen Sonderfall im Kontext europäischer Verbandsarbeit dar.

2.3 IKT-Industrie: Unliebsame Regelsetzung blockieren

Das Marktsegment der Elektronikgeräte und IKT-Geräte unterscheidet sich teilweise signifikant vom Marktsegment der Haushaltsgeräte. So ist für einige Produktgruppen die Marktkonzentration äußerst ausgeprägt, und der schnelle technologische Wandel erfordert seitens der Marktteilnehmer radikale Innovationen. Diese Charakteristika haben Rückwirkungen auf das Regelungsumfeld und insbesondere die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure. So kann bezweifelt werden, dass in diesem Regelungsbereich die Vorbedingungen einer glaubwürdigen Drohkulisse durch verbindliche Regelsetzung ? wie sie ja im Grundsatz in der Ökodesignrichtlinie angelegt sind ? faktisch auch greifen. Nach Expertenmeinung verfügt die Europäische Kommission für die besonders innovativen Produktsegmente wie etwa Set-top-Boxen nicht über die nötigen Informationen und Expertise, um hier die Branche effektiv unter Druck zu setzen (Klinckenberg & Harmelink, 2017, p. 21). Infolgedessen kann für dieses Industriesegment zumindest teilweise von einer geringen Steuerungskapazität ausgegangen werden. Neben dem Regelfall der Kooperation und Mitgestaltung (Hypothese 2a) greifen potenziell also die Hypothesen 1b und 2b.

Tatsächlich variiert der Abdeckungsgrad durch verbindliche Regelsetzung und freiwillige Vereinbarungen im Vergleich zur Haushaltsgeräteindustrie zum einen dahingehend, dass weitaus weniger Produktsegmente überhaupt von Ökodesignregeln erfasst sind; zum anderen fällt auf, dass die drei noch bestehenden freiwilligen Vereinbarungen allesamt den Bereich der Elektronikgeräteindustrie betreffen (siehe dazu Pollex & Lenschow, 2020). Es wird also weitaus weniger reguliert, und vorzugsweise auf freiwilliger Basis. Für die Produktsegmente, die durch verbindliche Umsetzungsmaßnahmen abgedeckt sind (bspw. Computer und Computer Server sowie Fernsehgeräte), sind ähnliche Motivlagen wie für die Haushaltsgeräteindustrie zu konstatieren: Im Zeitverlauf wurden etwa freiwillige Vorgaben für Fernsehgeräte durch verbindliche Maßnahmen ersetzt, um eine bessere Marktabdeckung zu erzielen. Hingegen zeichnen sich die Produktsegmente, die durch freiwillige Vereinbarungen abgedeckt werden, wie etwa bildgebende Geräte oder Spielekonsolen, durch eine hohe Marktkonzentration aus. Eine Konstellation wie etwa in der Spielekonsolenindustrie, die von drei maßgeblichen Marktteilnehmern dominiert wird, vereinfacht den Prozess der Formulierung und Durchsetzung von freiwilligen Vorgaben erheblich. Zudem weist vieles darauf hin, dass die IKT-Industrie das Instrument der freiwilligen Vereinbarung strategisch genutzt hat, um Regelsetzung weniger ambitioniert zu gestalten oder zu verzögern. Im Falle der Hersteller von Set-Top-Boxen hat die freiwillige Vereinbarung einen bereits bestehenden Verhaltenskodex mit strikteren Vorgaben ersetzt (Klinckenberg & Harmelink, 2017, pp. 16, 18; VHK, VITO, VM & Wuppertal Institute for Climate, 2014, p. 148). Die Spielekonsolenindustrie hat sich sechs Jahre Zeit gelassen, um ein Abkommen auszuhandeln, was aus Sicht von Umweltverbänden keinen umweltpolitischen Mehr-

wert darstellt (coolproducts, 2015). Dieser Befund weist darauf hin, dass eine regulatorische Drohkulisse nicht effektiv Steuerungsanreize setzen konnte.

Viele Produktsegmente sind bis dato überhaupt nicht durch Ökodesignvorgaben abgedeckt. Auch Vertreter der Europäischen Kommission beklagen, dass die Industriebranche in der Initiierung von freiwilligen Vereinbarungen weitgehend inaktiv geblieben ist (Interview Europäische Kommission, 2017c). Hier greift also die Annahme, dass im Falle einer geringen Steuerungskapazität Regelsetzung effektiv blockiert werden kann (Hypothese 1b). Tatsächlich argumentiert der Europäische Verband DigitalEurope, dass der regelungsintensive produktspezifische Ansatz der Ökodesignrichtlinie als Instrument ungeeignet sei, um in einem sich rasant verändernden Marktumfeld Regeln dergestalt festzulegen, dass sie nicht innovationshemmend wirken. Ebenso wird angezweifelt, dass Ökodesign sowie Energieverbrauchslabel Kaufentscheidungen der Konsumenten beeinflussen. Dieser solle gemäß der Leistungsfähigkeit und Produkteigenschaften frei seine Entscheidung treffen können (DigitalEurope, 2015). Des Weiteren verweist der Verband, dessen Mitgliedschaft die großen globalen Player im digitalen Markt umfasst, auf über Europa hinausgehende, internationale Industrieinitiativen zur Energieverbrauchssenkung wie etwa Green Touch. Hier manifestiert sich „die Macht der Inaktivität“ (Woll, 2014) der Industrie, die durch eine Blockadehaltung Regelungsvorhaben weitgehend unterminiert hat.

Insgesamt haben die Erfahrungswerte mit Ökodesignvorgaben für IKT-Produkte dazu geführt, dass auch die Europäische Kommission den Regulierungsansatz für diesen Industriezweig mitunter generell in Frage gestellt hat. Die Energieeinsparpotenziale seien mitunter schwierig abzuschätzen, und insgesamt erwiese sich das Verfahren für innovative Produktsegmente als zu langwierig (Europäische Kommission, 2016, S. 9). Der im März 2020 publizierte Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft identifiziert den Bereich IKT und Elektronik aber als vorrangig und schlägt eine gezielte „Initiative für auf die Kreislaufwirtschaft ausgerichtete Elektronik“ (Europäische Kommission, 2020b) vor, die insbesondere das Instrument der Ökodesignregulierung nutzbar machen soll. Hierbei werden etwa für den Bereich von Druckern und Verbrauchsgütern wie Kartuschen Maßnahmen angekündigt, „es sei denn, der Sektor erzielt innerhalb der nächsten sechs Monate eine ehrgeizige freiwillige Vereinbarung“ (Europäische Kommission, 2020b, S. 9). Das Drohpotenzial verbindlicher Regulierung wird also mobilisiert. Darüber hinaus wird als Steuerungsansatz nun das öffentliche Beschaffungswesen gewählt, um Umweltstandards für die Bereiche Datenzentren, Server und Cloud Dienstleistungen zu verankern, die in ihrer Umsetzung auf Freiwilligkeit setzen, von denen aber eine wichtige Signalwirkung ausgehen kann (Europäische Kommission, 2020a; Interview Europäische Kommission, 2017 und 2019).

2.4 Verbandsstrategien im Vergleich

Die regulativen Strategien der drei Verbände (Tabelle 2) variieren sowohl mit Bezug auf die Steuerungskapazität durch öffentliche Akteure als auch hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft privater Akteure.

Tabelle 2: Regulative Strategien im Vergleich

Steuerungskapazität öffentlicher Akteure	Kooperationsbereitschaft privater Akteure			
	stark (Kooperation)		gering (Konflikt)	
	ex ante	ex post	ex ante	ex post
ausreichend	Regelsetzung APPLIA, DigitalEurope		Selbstregulierung PlasticsEurope	Prozessführung PlasticsEurope, Dyson
gering		Freiwillige Vereinbarungen IKT	Keine Selbstregulierung IKT	

Quelle: Eigene Darstellung.

Den klassischen Fall mit Bezug auf die in der Governanceliteratur weit verbreitete Metapher des „Schattens der Hierarchie“ stellt die Kunststoffindustrie dar. Als Reaktion auf eine reelle regulatorische Drohkulisse hat der Verband PlasticsEurope eine freiwillige Vereinbarung verabschiedet, um das Szenario verbindlicher Regelsetzung (ex ante) zu verhindern. Ebenso griff der Verband (ex post) zum Instrument der Prozessführung, um regulatorische Entscheidungen rückgängig zu machen oder zumindest zu verzögern. Über die hier gesetzten Annahmen – nämlich die, dass öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität verfügen und private Akteure wenig kooperationsbereit sind – wurden aber weitere Konstellationen identifiziert, die sich im Fallvergleich für unterschiedlich relevant erweisen. Eine im Grundsatz kooperative Beziehung zwischen öffentlichen Akteuren und Regulierungsadressaten konnte für die Branche der Haushaltsgeräte festgestellt werden. So hat der europäische Verband APPLiA die Möglichkeit der Regelgestaltung im Kontext der Ökodesignrichtlinie zunächst auf freiwilliger Basis genutzt, mangels Marktabdeckung aber erfolgreich verbindliche Umsetzungsmaßnahmen eingefordert. Aufgrund dieser maßgeblichen Rolle im Regelsetzungsprozess ist der Weg der Prozessführung wenig plausibel. Er wurde aber in einem Ausnahmefall von einem Marktteilnehmer und Verbandsmitglied (Dyson) aufgrund einer besonderen Präferenzlage und in einem spezifischen politischen Kontext ergriffen. Die größte Varianz findet sich bei den Ergebnissen für den Verband DigitalEurope, der die Elektronik- und IKT-Branche repräsentiert. Ähnlich wie für Haushaltsgeräte wurden für einige Elektronikgeräte mit einer besonders fragmentierten Marktstruktur verbindliche Regeln präferiert. In nur drei Fällen fand der eigentliche Regelfall im Zuge von Ökodesign, nämlich die Verabschiedung von freiwilligen Vereinbarungen, Anwendung. Diese freiwilligen Vereinbarungen wurden nicht auf Verbandsebene, sondern von den jeweils beteiligten Mitgliedsfirmen abgeschlossen (infolgedessen ist in *Tabelle 2* statt DigitalEurope IKT vermerkt). Darüber hinaus blieb die IKT- und Elektronikindustrie weitgehend inaktiv. Gerade für Produktsegmente, die sich durch einen Prozess der radikalen Innovation auszeichnen, wird die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure als vergleichsweise gering eingeschätzt. Dies kann sowohl die geringe Nutzung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung – nämlich nur dann, wenn seitens der Industrie dafür ökonomische Anreize gegeben sind – erklären und die erfolgreiche Blockade durch Inaktivität.

Wie sich das Regulierungsumfeld für die drei hier untersuchten Branchen mittel- und langfristig entwickelt, wird davon abhängen, inwieweit die im Zuge der Agenda zur Kreislaufwirtschaft anvisierten Maßnahmen auch tatsächlich realisiert werden kön-

nen. Mit der Kunststoffstrategie für die Kreislaufwirtschaft hatte die Europäische Kommission schon einen Rahmen gesetzt. Sie kündigte aber in ihrem im März 2020 veröffentlichten Aktionsplan mit Blick auf den anhaltenden Trend eines massiv ansteigenden Verbrauchs von Kunststoffzeugnissen weitere Maßnahmen an, so beispielsweise verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil (Europäische Kommission, 2020b, S. 10). Verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil werden für verschiedene Anwendungen schon lange diskutiert und stoßen auf Industrieseite (nicht nur in der Kunststoffbranche) grundsätzlich auf Ablehnung (PlasticsEurope, 2018c). Auch die Haushaltsgeräteindustrie und die IKT- und Elektronikbranche stehen zentralen Aspekten der Kreislaufwirtschaftsagenda kritisch gegenüber. Das Vorhaben etwa, etablierte Instrumente der Produktregulierung im Rahmen des Ökodesigns, die sich bis dato vor allem auf den Energieverbrauch konzentrieren, auf Bereiche der Ressourceneffizienz auszuweiten, wird von Industrieseite als wenig handhabbar eingeschätzt. So haben die im europäischen Standardisierungsausschuss CEN und CENELEC ausschlaggebenden Industrievertreter nach dem Dafürhalten der dort vertretenen Umweltverbände ein Mandat zur Festlegung von entsprechenden Standards boykottiert und die Regelsetzung massiv verzögert (Interview Umweltverband 2019). Für die IKT-Branche ist zudem abzuwarten, ob die von der Europäischen Kommission im März 2020 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft tatsächlich den Aufschlag zu einem entschiedeneren Vorgehen im Zuge des Ökodesigns bilden.

Im derzeitigen Kontext der angestrebten wirtschaftlichen Erholung infolge von COVID-19 sind umweltpolitische Auflagen besonders umstritten, und aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs fordern viele Industriesparten, umweltpolitische Auflagen zu verschieben oder zurückzunehmen. So hat etwa der Verband der Europäischen Kunststoffverarbeitenden Industrie (European Plastics Converters EuPC) eine Verschiebung der Umsetzungsfrist für die Richtlinie zu Kunststoffeinwegprodukten eingefordert. In diesem Zusammenhang kritisiert der Verband, dass die Verbotsmaßnahme einseitig auf Müllreduktion abziele, während viele Einwegprodukte gerade im Kontext der sanitären Krise einen essentiellen hygienischen Nutzen mit sich brächten (EuPC, 2018). Die Europäische Kommission ist dieser Forderung allerdings nicht nachgekommen und hat darauf hingewiesen, dass die von der Richtlinie betroffenen Produkte im medizinischen und sanitären Bereich nicht unmittelbar relevant seien (Simon, 2020). Auch APPLiA hat aufgrund des massiven Absatzrückgangs der Branche und der Ausnahmesituation gefordert, die Einführung strengere Energieverbrauchsvorgaben und deren Kennzeichnung (Energie label) sowie anstehende Ökodesignmaßnahmen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben (APPLiA, 2020). Wie bei der Richtlinie zu Einwegprodukten handelt es sich auch bei der Neujustierung der Energieverbrauchskennzeichnung (Verordnung (EU) 2017/1369) um eine Maßnahme, die seitens der Industrie schon vor der Krise als zu ambitioniert eingeschätzt wurde (CECED, 2017, Interview Haushaltsgerätehersteller 2018; 2019a; 2019b). In ähnlicher Weise empfiehlt DigitalEurope die Überprüfung, Aufhebung und Verschiebung bevorstehender Umsetzungsfristen für Produktstandards (DigitalEurope, 2020, p. 3). Insgesamt bietet COVID-19 somit ein neues Forum der europapolitischen Interessenpolitik, das einer eingehenden Betrachtung bedarf.

Schlussfolgerungen

Voranehend wurde am Beispiel von drei europäischen Wirtschaftsverbänden untersucht, wie Selbstregulierung und Prozessführung zur Durchsetzung von regulativen Präferenzen strategisch genutzt werden. Hierzu wurden mit Rückbezug auf die Governanceforschung und die IPÖ Hypothesen formuliert sowie regulative Strategien identifiziert. Die Kombination dieser beiden Forschungsstränge hat sich insofern als gewinnbringend erwiesen, als dass die Diskussion zur Macht von Wirtschaftsakteuren in der IPÖ eine Blickrichtung eröffnet, die private Governance nicht primär durch die von öffentlichen Akteuren gesetzten Anreize prädestiniert sieht. Umgekehrt ermöglicht es die Governanceliteratur, das jeweils relevante Regelungsumfeld sowie die Steuerungskapazität im politischen Raum systematisch zu erfassen.

Die Ergebnisse sind über den unmittelbaren Befund der vergleichenden Fallstudie hinaus in zweierlei Hinsicht interessant, nämlich zum einen mit Bezug auf die Governanceliteratur sowie bisherige Forschung zur Selbstregulierung; und zum anderen mit Bezug auf die Interessengruppenliteratur und die IPÖ. So ergänzt die Perspektive auf sowohl konflikthafte wie auch kooperative Strukturen die etablierte Diskussion um den sogenannten Schatten der Hierarchie in der Governanceforschung, und die Rede von einer regulativen Drohkulisse in der Literatur zur Selbstregulierung. Dort liegt der Hauptfokus auf den durch öffentliche Akteure gesetzten Anreizen und wenig darauf, woraus sich die Kooperationsbereitschaft privater Akteure speist. Insbesondere dann, wenn Kooperationsanreize als zwingend gegenläufig betrachtet werden, wird aber nur von einer konflikthafte Konstellation ausgegangen. Hier wurden aber auch Konstellationen berücksichtigt, in denen private Akteure von verbindlicher Regelsetzung oder einer Ko-Regulierung profitieren.

Des Weiteren bestätigt der Beitrag, dass Wirtschaftsakteure über weitgehende strukturelle Einflusspotenziale verfügen, die sie strategisch nutzbar machen. Der bloße Blick auf instrumentelle Macht, also die direkte Einflussnahme auf Gesetzgebung, muss daher zwingend ergänzt werden um eine systematische Erfassung struktureller Macht. Diesbezüglich zeigt die Untersuchung, dass Wirtschaftsverbände gerade außerhalb der legislativen Arena vielfältige regulative Strategien mobilisieren, die darauf abzielen, Regelsetzung mitzugestalten, zu substituieren, zu verhindern, zu blockieren oder rückgängig zu machen. Während Selbstregulierung, etwa durch Standards oder freiwillige Vereinbarungen, explizit als Resultat struktureller Macht in der IPÖ untersucht wird, wurde hier auch der Modus der Prozessführung als wichtiges „business tool“ berücksichtigt.

Anmerkungen

- * Das Papier wurde während eines Aufenthaltes am Aarhus Institute of Advanced Studies (AIAS) als COFUND-AIAS Fellow (European Union Horizon 2020 Research and Innovation Programme Marie Skłodowska-Curie grant agreement no 754513 and Aarhus University Research Foundation) geschrieben. Ich danke den Teilnehmenden der Tagung „Organisierte Interessen und Recht, organisierte Interessen im Recht“, die am 28. und 29. November an der Ruhr-Universität Bochum stattfand, für anregende Kommentare. Die Hinweise zweier anonymer Gutachten sowie der Herausgeberinnen dieses Themenschwerpunktes waren bei der Überarbeitung des Beitrags äußerst gewinnbringend, auch hierfür will ich meinen Dank aussprechen.
- * The paper was written during time spent at the Aarhus Institute of Advanced Studies (AIAS) as a COFUND-AIAS Fellow (European Union Horizon 2020 Research and Innovation Programme Marie

Skłodowska-Curie grant agreement no 754513 and Aarhus University Research Foundation). I would like to thank the participants of the workshop “Organised Interests and the Law” which was held on 28 and 29 November at the Ruhr Universität Bochum for commenting on a preliminary version of this paper. I would further like to express my gratitude for the comments and guidance provided by two anonymous reviewers as well as by the editors of this Special Issue, which were of great help when revising the paper.

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform genutzt. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Literatur

- APPLiA (2020). Extraordinary measures in extraordinary circumstances. Letter to President von der Leyen. Brussels: Home Appliance Europe, 6.4.2020.
- Beyers, Jan, Eising, Rainer & Maloney, William (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31 (6), 1103-1128.
- Börzel, Tanja A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“. Ein Governance-Paradox? *Politische Vierteljahresschrift*, 41, 118-131.
- Bouwen, Pieter & McCown, Margaret (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14 (3), 422-443.
- Brousseau, Eric & Fares, M'hand (2000). Incomplete Contracts and Governance Structures: Are Incomplete Contract Theory and New Institutional Economics Substitutes or Complements? In Claude Ménard (Ed.), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics* (pp. 399-421). Cheltenham: Edward Elgar.
- CECED (2017). Agreement reached: Focus needed now on practical & enforceable implementation. Brussels: European Committee of Domestic Equipment Manufacturers 24.03.2017.
- Coe, James M. & Rogers, Donald (2012). *Marine Debris: Sources, Impacts, and Solutions*. New York: Springer.
- coolproducts (2015). EC end-of-level boss is too easy to beat. Brussels: coolproducts NGO alliance 27.04.2015.
- Croley, Steven P. (2011). Beyond capture: towards a new theory of regulation. In David Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 50-69). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cutler, Claire A., Haufler, Virginia & Porter, Tony (1999). *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: Suny Press.
- DigitalEurope (2015). Ecodesign and energy label review: Maintain energy efficiency as the basis for measures. Brussels: DigitalEurope April 2015.
- DigitalEurope (2020). DigitalEurope’s COVID-19 response recommendations. Brussels: DigitalEurope, 22.4.2020.
- Dür, Andreas, Marshall, David & Bernhagen, Patrick (2019). *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eising, Rainer (2016). Interest Groups and the European Union. In Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borrágán (Eds.), *European Union Politics* (pp. 179-194). Oxford: Oxford University Press.
- Eising, Rainer, Rasch, Daniel & Rozbicka, Patrycja (2017). National interest organisations in EU policy-making. *West European Politics*, 40 (5), 939-956.
- Elektrojournal (2014). Falsche Labelung? Bosch erwirkt gegen Dyson zwei einstweilige Verfügungen 31.10.2014.
- Erfle, Stephen, McMillan, Henry & Grofman, Bernard (1990). Regulation via threats: politics, media coverage, and oil pricing decisions. *Public Opinion Quarterly*, 54 (1), 48-63.
- EuPC (2020). COVID19 – request for a recast or postponement of the Single-Use Plastics Directive. Brussels: European Plastics Converters 9.4.2020.

- Europäische Kommission (1999). Phtalate in Baby- und Spielzeugartikeln verboten. Pressemitteilung IP/99/829. Brüssel: Europäische Kommission. Brüssel: Europäische Kommission 10.1.1999.
- Europäische Kommission (2000). *Grünbuch zur Umweltproblematik von PVC. KOM (2000) 469 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2014). *Mitteilung der Kommission. Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. KOM (2014) 398 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2015). *Mitteilung der Kommission. Den Kreislauf schließen ? Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. KOM (2015) 614 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2016). *Mitteilung der Kommission. Ökodesign ? Arbeitsprogramm 2016-2019. KOM (2016) 773 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2018). *Mitteilung der Kommission. Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. KOM (2018) 28 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2020a). *Commission Staff Working Document. EU green public procurement criteria for data centres, server rooms and cloud services. SWD (2020) 55 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2020b). *Mitteilung der Kommission. Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. KOM (2020) 98 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Farrell, Sean (2015). German vacuum cleaner firm set to sue Dyson over energy-test claims. *The Guardian*: 28.10.2015.
- Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Forcier, James Robert (1994). *Judicial Excess. The Political Economy of the American Legal System*. Lanham, New York, London: University Press of America.
- Freeman, Christopher & Soete, Luc (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. London: Lynne Rienner.
- Gericht der Europäischen Union (2018). Das Gericht erklärt die Verordnung über die Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern für nichtig. Urteil in der Rechtssache T-544/13 RENV, Dyson Ltd/Kommission. Luxemburg: Gericht der Europäischen Union: 8.11.2018.
- Green, Jessica F. (2014). *Rethinking Private Authority. Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Greenpeace (2001). *Toxic chemicals in a Child's World: an Investigation into PVC Plastic Products*. Exeter: Greenpeace Research Laboratories, Department of Biological Sciences, University of Exeter.
- Greenpeace (2012). PVC ist übel. Die harte Wahrheit über weiches PVC. *Greenpeace Magazin*, 2012 (6).
- Grimm, Dieter (1995). Braucht Europa eine Verfassung? *JuristenZeitung*, 50 (12), 581-591.
- Halfteck, Guy (2006). A Theory of Legislative Threats. *ExpressO Preprint Series*, 1122.
- Héritier, Adrienne & Eckert, Sandra (2008). New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe. *Journal of Public Policy*, 28 (1), 113-138.
- Héritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28 (1), 1-17.
- Kagan, Robert A. (2001). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kagan, Robert A. & Axelrad, Lee (Eds.) (2000). *Regulatory Encounters. Multinational Corporations and American Adversarial Legalism*. Berkeley: University of California Press.
- Kelemen, R. Daniel (2011). *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Harvard: Harvard University Press.
- Klinckenberg, Frank & Harmelink, Mirjam (2017). *Effectiveness of Energy Efficiency Voluntary Agreements. Report prepared for the Executive Committee of the 4E Technology Collaboration Programme*. London, Utrecht: The Policy Partners, SQ consult.
- Klüver, Heike (2012). Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics*, 35 (5), 1114-1133.
- Lee, Jane J. (2018). How did sea turtle get a straw up its nose? *National Geographic*: 02.06.2018.

- Majone, Giandomenico (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17 (3), 77-101.
- Mayntz, Renate (2005). Governance Theory als Fortentwicklung der Steuerungstheorie? In Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 11-20). Baden-Baden: Nomos.
- Morriss, Andrew P., Yandle, Bruce & Dorchak, Andrew (2009). *Regulation by Litigation*. New Haven, London: Yale University Press.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oziel, Clelia (2017). PlasticsEurope files second case against Echa over BPA. Latest action focuses on substance's candidate list entry as EDC. *ChemicalWatch*: 16.11.2017.
- PlasticsEurope (2018a). *Plastics 2030. PlasticsEurope's Voluntary Commitment to increasing circularity and resource efficiency*. Brussels: PlasticsEurope January 2018.
- PlasticsEurope (2018b). PlasticsEurope reacts on Directive on single use plastics. Brussels: PlasticsEurope. Brussels: PlasticsEurope 28.5.2018.
- PlasticsEurope (2018c). Towards a life-cycle driven circular economy. Brussels: PlasticsEurope. Brussels: PlasticsEurope June 2018.
- Pollex, Jan & Lenschow, Andrea (2020). Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 27 (1), 20-40.
- Preuss, Olaf (1997). PVC: *Die Recycling-Lüge*. Greenpeace Magazin, 1997 (2).
- Radaelli, Claudio (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2 (2), 159-183.
- Rehder, Britta & Van Elten, Katharina (2020). Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat*, 13 (2), 384-404.
- Scharpf, Fritz W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schmidt, Susanne K. (2018). *The European Court of Justice and the Policy Process. The Shadow of Case Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schrefler, Lorna (2013). *Economic Knowledge in Regulation: The Use of Expertise by Independent Agencies*: ECPR Press.
- Simon, Frédéric (2020). *EU dismisses industry calls to lift ban on single-use plastics*. Euractiv: 15.04.2020.
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), 3-21.
- Teffer, Peter (2018a). How France escaped EU legal action over chemical ban. *EU Observer*: 18.05.2018.
- Teffer, Peter (2018b). Plastics lobby in court to keep toxic item off EU list. *EU Observer*: 12.03.2018.
- Töller, Annette Elisabeth (2011). Voluntary approaches to regulation – patterns, causes and effects. In David Levi-Faur (Ed.), *Handbook of the Politics of Regulation* (pp. 499-510). Cheltenham: Edward Elgar.
- VHK, VITO, VM & Wuppertal Institute for Climate (2014). *“Omnibus” Review Study on Cold Appliances, Washing Machines, Dishwashers, Washer-Driers, Lighting, Set-top Boxes and Pumps*. Brussels, Delft: VHK, VITO, VM, Wuppertal Institute for Climate.
- Vinyl 2010 (2001). *The Voluntary Commitment of the European PVC industry*. Brussels: Vinyl 2010.
- VinylPlus (2011). *The Voluntary Commitment of the European PVC industry*. Brussels: VinylPlus.
- Vogel, David (2012). *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety and Environmental Risks in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Woll, Cornelia (2014). *The Power of Inaction. Bank Bailouts in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.

Anhang

Liste der Interviews

Wirtschaftsverbände

- (1) Interview Kunststoffindustrie (2019). 2 Verbandsvertreter für Umweltpolitik und Öffentlichkeitsarbeit, European Council of Vinyl Manufacturers, Brüssel, 11.01.2019.
- (2) Interview Kunststoffindustrie (2017). 2 Verbandsvertreter für Nachhaltigkeit und Industriepolitik, British Plastics Federation (Mitgliedsverband Plastics Europe), London 19.07.2017.
- (3) Interview Haushaltsgerätehersteller (2019a). 2 Verbandsvertreter Energie- und Umweltpolitik, APPLiA, Brüssel, 10.01.2019.
- (4) Interview Haushaltsgerätehersteller (2017). Geschäftsführer und Umweltexpertin, AMDEA (Mitgliedsverband APPLiA), London, 18.07.2017.
- (5) Interview Haushaltsgerätehersteller (2018), 2 Verbandsvertreter Elektro-Haushalt-Großgeräte und Öffentlichkeitsarbeit, Fachverband Elektro-Haushalt-Großgeräte im Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie (Mitgliedsverband APPLiA), Frankfurt/Main, 23.03.2018.
- (6) Interview Haushaltsgerätehersteller (2019b). 1 Verbandsvertreter Europäische Produktregulierung, BSH Hausgeräte (Mitgliedsunternehmen APPLiA), Brüssel, 10.01.2019.
- (7) Interview IKT Industrie (2017a). 2 Verbandsvertreter Umweltpolitik, Digital Europe, Brüssel, 11.04.2017.
- (8) Interview IKT Industrie (2017b). 1 Verbandsvertreter Umweltpolitik, techUK (Mitglied von DigitalEurope), London 20.10.2017.

Europäische Kommission

- (1) Interview Europäische Kommission (2017 und 2019). Referatsleiter und Experte Kunststoffstrategie und Ökodesign, Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04.2017 und 09.01.2019.
- (2) Interview Europäische Kommission (2017a). Stellvertretende Referatsleiterin und 2 Referatsmitglieder Abfallgesetzgebung Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04.2017.
- (3) Interview Europäische Kommission (2017b). Rechtsexperte und nationaler Experte Chemikalienpolitik, Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04.2017.
- (4) Interview Europäische Kommission (2017c). Experte Ökodesignrichtlinie, Generaldirektion GROW (Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum), Brüssel, 11.04.2017.
- (5) Interview Europäische Kommission (2017d). Experte Energieeffizienz, Generaldirektion Energie, Brüssel, 11.04.2017.

Umweltverbände

- (1) Interview Verbraucherschutzorganisation (2017). Verbandsexperte Chemikalienregulierung und Kreislaufwirtschaft, Europäischer Verbraucherverband BEUC, Brüssel, 12.04.2017.
- (2) Interview Umweltverband (2017). Verbandsexperte Chemikalienregulierung, CHEM Trust, London, 17.07.2017.
- (3) Interview Umweltverband (2019). Verbandsexperte Ökodesign, ECOS (European Environmental Citizens Organisation for Standardisation), Brüssel, 10.01.2019.

Anschriften der Autorin:

Prof. Dr. Sandra Eckert, AIAS-COFUND Fellow, Associate professor, Aarhus Institute of Advanced Studies, Høegh-Guldbergs Gade 6B, building 1630, 116, 8000 Aarhus C, Dänemark, E-Mail: saneck@aias.au.dk und Juniorprofessur Politik im Europäischen Mehrebenensystem, Goethe Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main, Deutschland, E-Mail: eckert@soz.uni-frankfurt.de.