

Von Glühbirnen und Staubsaugern: Im Kampf um Akzeptanz europäischer Regulierung durch den Verbraucher

**- Zur Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie in Bezug auf Staubsauger
aus Verbrauchersicht -**

von Rechtsreferendar Alexander Noß, LL.B. (Bucerius Law School)

Gliederung:

- 1. Einführung**
- 2. Staubsaugerregulierung nach der Ökodesign-Richtlinie**
- 3. Staubsaugertechnik**
- 4. Rechtspolitische Auswirkungen auf den Staubsaugermarkt**
- 5. Richtliniengenese und -wirkung**
- 6. Verwandte Richtlinien, abzusehende Regulierungsprojekte**
- 7. Kritik**
- 8. Fazit**

1. Einführung

Die noch bis 2009 geltende, so genannte „Gurkenverordnung“ gab eine maximale Krümmung des Gewächses von 10% vor.¹ Die europäische Bananen-Verordnung legt seit 1995 fest, dass eine Banane mindestens 14 cm lang und 27 mm dick zu sein hat, eine eventuelle Krümmung hingegen ist im Unterschied zur Gurke vollkommen unschädlich.² Mindestgewicht und -größe für Äpfel sind 90 Gramm bzw. 60 mm Durchmesser.³

Der Verbraucher wählte Brüssel nach solchen Nachrichten zunehmend in Regulierungswut, dann der erste über bloß scherzhafte Belustigung hinausgehende Eklat: 2009 ging es den Glühbirnen an den Kragen. Schrittweise wurden erst 100-Watt, dann 75- und 60-Watt Birnen verboten, alles im Namen der Energieeffizienz.⁴ Das zog einige ehrlich betroffene Klagen über die schlechte Lichtstimmung der neuen, im Licht oft als sehr blauweiß empfundenen Energiesparlampen nach

¹ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 der Kommission vom 15. Juni 1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken, hier für eine Gurke der verbreitetsten Handelsklasse „Extra“.

² Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2257/94 der Kommission vom 16. September 1994 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Bananen.

³ Vgl. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission vom 7. Juni 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse.

⁴ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 244/2009 der Kommission vom 18. März 2009 zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von Haushaltslampen mit ungebündeltem Licht.

sich. Mittlerweile gibt es sogar Untersuchungen, die der Maßnahme eine negative Energiebilanz attestieren, da durch die geringeren Wärmeemissionen und das kältere Licht der Energiesparlampen offenbar die Heizungen höher gedreht werden.⁵ „Nun auch noch Staubsauger?“ mag sich der Verbraucher gedacht haben, als die mediale Vorberichterstattung Ängste schürte, dass ab Anfang September 2014 Brüssel die heimischen Sauger reguliert habe: „EU raubt Staubsaugern die Saugkraft“ titelte etwa die WELT Anfang des Jahres 2014, und behauptete: „Ab September 2014 dürfen keine starken Staubsauger mehr verkauft werden. Geräte mit mehr als 1600 Watt Leistung sind dann verboten.“⁶

2. Staubsaugerregulierung nach der Ökodesign-Richtlinie

Die Anbieter und Preisvergleichsportale im Internet zeigen jedoch: Die Rubriken der leistungsaufnahmeintensiven „Staubsauger ab 2000W“ und Co sind vier Wochen nach Inkrafttreten Ende September nach wie vor gut gefüllt, auch in Ladengeschäften waren die hochmotorisierten Haushaltssauger bei einem Test des Verfassers noch gut zu finden. Setzt der Handel die europäischen Vorgaben also derzeit noch nicht um? Sind diese scheinbar leistungsstarken Geräte denn jetzt nicht illegal?

Nein, das sind sie nicht, jedenfalls soweit es sich um Altgeräte handelt. Es hat also vorerst alles seine Richtigkeit in den Elektronikabteilungen. Wo stellenweise, vor allem im europäischen Ausland, zu Hamsterkäufen aufgefordert wurde, haben einige Journalisten in ihrer Panik übersehen, dass die seit dem 01.09.2014 geltenden Vorgaben der EU sich nur auf neu konstruierte Geräte beziehen. Direkt von der Richtlinie betroffen sind also nur solche Sauger, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Markt eingeführt waren – Modelle mit einer höheren Leistungsaufnahme würden nun keine Zulassung mehr erhalten – die Industrie war jedoch langfristig vorgewarnt. Nach der Richtlinie, in der Berichterstattung oft fälschlicherweise als Verordnung bezeichnet, dürfen seit Anfang September 2014 nur noch solche Haushaltsstaubsauger neu auf den Markt kommen, deren Motorleistungsaufnahme maximal bei 1600 Watt liegt, und die außerdem einen Standard-Jahresverbrauch von maximal 62 Kilowattstunden nicht überschreiten. Gleichzeitig gibt die Verordnung auch vor, wie viel Staub ein Staubsauger mindestens einsaugen können muss, wofür im Vorfeld sogar neue Standards entwickelt wurden.

3. Staubsaugertechnik

Doch was bedeutet es für die Sauberkeit, wenn ein „Staubsauger mit 1600 Watt“ in den Handel kommt? Zunächst beziffert diese Zahl nur die Leistungsaufnahme des Motors, trifft aber keine

⁵ Ab wann sich eine Energiesparlampe rechnet, Welt-Online Artikel vom 02.09.2011, <http://www.welt.de/finanzen/verbraucher/article13581298/Ab-wann-sich-eine-Energiesparlampe-rechnet.html> (abgerufen am 26.09.2014).

⁶ EU raubt Staubsaugern die Saugkraft, Welt-Online-Artikel vom 27.01.2014, <http://www.welt.de/wirtschaft/article124248534/EU-raubt-Staubsaugern-die-Saugkraft.html> (abgerufen am 26.09.2014).

Aussage über die eigentliche Saugleistung. Verantwortlich für ein gutes Reinigungsergebnis ist nicht nur der starke Motor, sondern es ist wichtig, dass die Motorleistung auch den Boden erreicht – dabei sind Luftführung im Gerät, Staubfiltereigenschaften und die Konstruktion der Saugdüse weitere wesentliche Faktoren. Die tatsächliche Leistung eines Haushaltsstaubsaugers bestimmt sich dann durch eine Messung des Unterdrucks an der erwähnten Saugdüse. Eine tatsächlich zwischen den Modellen der Hersteller vergleichbare Leistungsaussage enthielte also ausschließlich die effektive – nur sehr selten offen kommunizierte – Saugwirkung, die an der Düse erzeugt wird. Die dagegen nahezu brancheneinheitlich werbewirksam verbreitete Leistungsaufnahme des Motors kann hiervon stark abweichen. Schließlich liegt die effektive Saugleistung guter Hausstaubsauger doch lediglich bei etwas über 300 Watt, und überschreitet diesen Wert auch bei den stärksten Staubsaugermodellen mit weit über 2000 Watt Leistungsaufnahme des Motors kaum. Umgekehrt wies einer der saugkräftigsten Testsieger der Untersuchung der Stiftung Warentest aus dem Februar 2014 nur einen Stromhunger von 870 Watt auf.⁷ Eine direkte Beziehung zwischen hoher Motorleistung und einem stimmigen Reinigungsergebnis besteht also nicht zwingend. Zudem gibt es Modelle mit Zusatzfunktionen, beispielsweise elektrisch angetriebenen Bürsten, die das Saugergebnis etwa in haarigem Umfeld auf mechanische Art stark verbessern, ohne den Weg allein über die Menge der beförderten Luft zu gehen. Die Leistungsaufnahme in Watt ist also aus technischer Sicht bei weitem nicht Alles, und alles andere als ein Vergleichbarkeit zwischen den Geräten schaffendes Kriterium.

4. Rechtspolitische Auswirkungen auf den Staubsaugermarkt

Rechtspolitisch trifft die Verordnung daher vor allem diejenigen Hersteller der Unter- und unteren Mittelklasse, die sich bisher nur auf einen starken Motor konzentrierten und die saugeffektive Düsenkonstruktion vernachlässigt haben. Deren Kunden könnten bei einem neuen Modell mit „nur“ 1600 Watt, aber schlechtem Saugfuß vorerst negative Überraschungen erleben, bis die Entwicklung der sonstigen Gerätetechnik nachgeholt wurde. Moderne Geräte erfüllen die nunmehr geltenden Standards jedoch schon länger; Protest kam in der Anlaufphase fast ausschließlich vom deutschen Traditionshersteller Vorwerk, Dyson hingegen begrüßte die Richtlinie sogar explizit.

Verschärft wird sich der Grad des Markteingriffs jedoch mit der nächsten Regulierungsstufe der Richtlinie ab dem 01.09.2017 – falls die Anbieter zuvor nicht entsprechend reagieren und vor allem die Nichtmarkenhersteller ihre motorleistungsintensiven, aber konstruktionsschwachen Sauger erheblich verändern: Ab 2017 sind nur noch Neugeräte bis 900 Watt Leistungsaufnahme zulässig. Im Unterschied zur jetzigen Regelung wird die zweite Regulierungsstufe eine völlige

⁷ Energielabel für Staubsauger: Keine Angst vor wenig Watt, Artikel der Stiftung Warentest vom 01.09.2014, <http://www.test.de/Energielabel-fuer-Staubsauger-Keine-Angst-vor-wenig-Watt-4745765-0/> (abgerufen am 26.09.2014).

Neukonzipierung der derzeit meistverkauften Modelle fast aller Hersteller erfordern. Vor allem dann erfüllt sich der Sinn der Maßnahme: Die Hersteller der Haushaltsgeräte sollen über den nunmehr erfolgten regulativen Eingriff Brüssels die relative Saugkraft ihrer Produkte steigern müssen. So muss die vom Gerät ausgeblasene Luft zukünftig ebenfalls strengere Filterkriterien erfüllen, Schlauch und Motor in Tests ihre Haltbarkeit gesondert beweisen.

5. Richtliniengenes und -wirkung

Die Ökodesign-Richtlinie stammt dem Grunde nach aus dem Jahr 2005 und wurde 2009 maßgeblich überarbeitet.⁸ Sie reguliert als Richtlinie den Energieverbrauch von Geräten und – nach der Änderung – auch energieverbrauchsrelevanten Materialien und bestimmt den Einfluss, den ein Gerät auf den Energieverbrauch eines Haushalts oder in industriellen Anwendungen aufweist – damit betrifft sie zentrale Anliegen der europäischen Verbraucher, etwa Materialien im Hausbau wie Fenster und Dämmmaterialien, aber etwa auch Duschköpfe. In Deutschland wurde die Richtlinie in Form des Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG) in nationales Recht umgesetzt. Die Ökodesign-Richtlinie steht von ihrem Zielen in direktem Dienst des 2007 beschlossenen, verbindlichen EU-Energiesparziels von 20% bis 2020 und dient der Vorbereitung des Klimaziels für 2030.

Im engeren Sinne verboten oder gar rückwirkend für illegal erklärt wird keins der – soweit abzusehen ausschließlich – neu zuzulassenden Geräte nach der Ökodesign-Richtlinie, wie auch derzeit die beliebten Glühbirnen nicht verboten sind, aber schlicht nicht mehr verkauft werden dürfen, weil die Mindestanforderungen für Beleuchtungen nicht eingehalten werden. Dadurch finden die an sich legalen Produkte schlicht keinen Weg mehr auf den zulassungsregulierten europäischen Markt.

6. Verwandte Richtlinien, abzusehende Regulierungsprojekte

Derzeit trifft die neue EU-Kommission erste Entscheidungen, welche weiteren Haushaltsgeräte im Zeitraum von 2015-2017 im Rahmen der Richtlinie reguliert werden sollen. Der F.A.Z. lag Ende August ein internes Arbeitspapier vor, in dem die Verschärfung der Regelungen für 30 weitere Geräte angekündigt wurde: Die Liste „reicht von Fitnessgeräten, Akkuschaubern und Föhn über Rasenmäher, Smartphones und Videoprojektoren bis hin zu Aufzügen, Gewächshäusern und Verstärkern. [...] Dazu gehören unter anderem noch Heizungen für Schwimmbecken,

⁸ Vgl. Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, die die Richtlinie 2005/32/EG vom 6. Juli 2005 ersetzt hat.

Wasserkocher, Zubehör für Aquarien, Sandstrahlreiniger und Küchengeräte.“⁹ Betroffen sind also energieintensive, elektrogetriebene Haushaltsklein- und Großgeräte.

Alle Haushaltskleinsauger müssen seit September 2014 nach der fast parallele Regulierungsziele verfolgenden Energielabel-Verordnung¹⁰ ein sogenanntes Ökolabel tragen, also eine gut sichtbare tabellarische Übersicht über ihre Leistungseffizienz und damit mögliche Energiesparpotentiale im Vergleich mit den europäisch festgelegten Standards. Lediglich Altgeräte dürfen davon noch abweichen, jedoch nur, wenn sie sich am Einführungstag schon innerhalb der EU-Grenzen befanden.

7. Kritik

Dass die oben erwähnte Liste der noch zu regulierenden Produkte noch signifikant verkürzt wird, ist nicht zu erwarten: Die Richtlinie dient der Kommission – vor allem Energiekommissar Oettinger – als ein wesentliches Werkzeug zur Umsetzung von aufgrund gemeinsamer Vorgaben nötigen Energiesparmaßnahmen. Derzeit ist ein neues europäisches Energiesparziel für 2030 beschlossen (allerdings noch nicht von Mitgliedsstaaten und Europäischem Parlament verabschiedet), das analog zur bisherigen Lösung (bis 2020: 20% Energieersparnis) eine Reduktion des Energieverbrauchs um 30% vorsieht. Die Kommission steht dabei auch in Bezug auf die Verbraucher unter erheblichem Handlungsdruck, da die Reduktion aus einer Mischung des Energieverbrauchs von Industrie und Privathaushalten erreicht werden muss.

Fraglich ist jedoch, ob allein eine starre Vorgabe von Obergrenzen den langfristig gewünschten Erfolg bringen wird. Das derzeitige Vorgehen hat nichts anderes als die undifferenzierte Ausübung von Zwang auf die Industrie zur Folge, bei der Entwicklung von Neugeräten für Private wesentliche Energieeinsparungen vorzunehmen, möglicherweise im Staubsaugerbereich ab 2017 gar nur eine etwas schlechtere Funktionalität anbieten zu können. Dieses Vorgehen befeuert Verbraucherbedenken, denen zurzeit zumindest in Deutschland seitens des Bundes kaum wirksam begegnet wird: Politiker der großen Koalition wettern im Wahlkampf gelegentlich über einzelne Regulierungsziele, so etwa Staubsauger im Europawahlkampf 2014, tragen den Ansatz, dass die EU Gerätemindeststandards vorgibt, jedoch grundsätzlich explizit sogar im Koalitionsvertrag mit. Das Glühbirnenverbot wurde in der letzten Legislaturperiode von der Kanzlerin sogar erheblich befördert. Die gewollt verhalten und ambivalent stattfindende öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema nährt daher derzeit in der Öffentlichkeit Europaverdrossenheit und das Gefühl des Ausgeliefertseins gegenüber scheinbar sachfremden

⁹ Brüssel will Föhn und Rasenmäher drosseln, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Artikel vom 27.08.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/vorgaben-bruessel-will-foehn-und-rasenmaeher-drosseln-13118554.html> (abgerufen am 28.09.2014).

¹⁰ Vgl. Delegierte Verordnung (EU) Nr. 665/2013 der Kommission vom 3. Mai 2013 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern.

Entscheidungen aus dem fernen Brüssel, denen die Mitgliedsstaaten nur machtlos gegenüberstehen – eine im Hinblick auf die zunehmende Harmonisierung zumindest nochmals zu hinterfragende nationale Politikstrategie.

Überlegenswert erscheint auch, ob nicht vielmehr durch eine noch weitergehende Pflicht zur detaillierten Verbraucherinformation, wie bisher schon durch die erwähnte Ökolabel-Verordnung, in Kombination mit wirksamer Aufklärung das Energiesparen als Aufgabe an den so durch den Handel gutinformierten, mündigen Verbraucher weitergegeben werden kann. So ließe sich für den Privaten einfach erkennen, ob er für den selten genutzten Staubsauger im Ferienhaus oder die Behelfskaffeemaschine für große Geburtstagsrunden auch auf maximale Energieeffizienz setzen möchte, oder aufgrund der Seltenheit des Einsatzes davon ausgeht, dass ein Energiesparvorteil sowohl für seine Stromrechnung als auch für die Umwelt kaum zu erzielen ist. Dieses Argument gilt für Staubsauger im Moment noch wenig, wo zur Zeit lediglich das oberste Motorleistungssegment betroffen ist, wird jedoch 2017, wo über die 900 Watt – Grenze ein gravierend regulierender Markteingriff vorgenommen wird, erheblich an Bedeutung gewinnen.

Überhaupt lässt der in der Richtlinie begrenzte Blick auf die mit dem Betrieb des Geräts verbundenen Kosten den mit der Herstellung – gerade den mit einer nachhaltigen, wertigen und langlebigen Konstruktion – verbundenen Energieaufwand außer Acht, und berücksichtigt damit nicht, dass ein schnell defektes Gerät des unteren Marktsegments schnell durch ein neues Gerät ersetzt werden muss, ein hochwertiges und langlebiges jedoch erst wesentlich später. Dem mag zu entgegen sein, dass es eine parallel zu regulierende Aufgabe an die Industrie darstellt, langjährig gleichbleibend gut verwendbare, dauerhafte Geräte zu produzieren, die die Ökodesign-Richtlinie schlicht nicht abdecken soll, und dass die Richtlinie auch ein gewisses Produktqualitätsspektrum auf dem Markt belassen und diesen nicht von unten her beschneiden sollte. Die gemeinsamen Adressaten – die Industrie sowie mittelbar der Verbraucher – sowie der Regelungszweck der Energieeinsparung legen eine diesbezügliche Ausweitung jedoch zumindest als zukünftigen Schritt – etwa durch eine Ausweitung der Gewährleistungszeiträume – nahe. Diese Maßnahme fiel jedoch wohl in den Anteil der Energiekostenminimierung, der nach bisheriger Lesart der Industrie zuzuschlagen ist. Ob dieses Ziel über die Ökodesign- oder eine weitere Richtlinie oder Verordnung zu erreichen sein wird, ist derzeit vollkommen offen.

8. Fazit

Die mediale Begleitung der Ökodesignrichtlinie erfolgte seitens Brüssel bedacht, insbesondere wurde sie von aufklärenden Maßnahmen wie verbrauchernahen Presseerklärungen begleitet.¹¹ Sie erfährt jedoch in Deutschland zu wenig öffentliche Beachtung, um teilweise ersichtlich

¹¹ Vgl. Neue Regeln für Staubsauger ab 1.9.: Die wichtigsten Fragen und Antworten, Pressemitteilung der Kommission vom 29.08.2014, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12627_de.htm (abgerufen am 28.09.2014).

unbegründete Bedenken der Verbraucher wirksam zu zerstreuen und für die Zukunft Vertrauen in die grundsätzlich erforderlichen, wenn auch im Detail manchmal kritikwürdigen Maßnahmen herzustellen. Sinnvoll erscheint auch daher im Sinne des Regelungszwecks der Richtlinie weniger, für möglichst viele verbrauchernahe Gerätegruppen stark marktsteuernde Leistungsgrenzwerte zu definieren, die eine industrielle Neukonzeption erfordern, sondern wie bei den Staubsaugern im ersten Regulierungsschritt geschehen zunächst nur den Spitzenbereich zu regulieren. Parallel sollte im Sinne der Verbraucheraufklärung die das gleiche Ziel verfolgende Ökolabel-Verordnung schnellstmöglich zumindest auf alle Verbraucherelektronikprodukte ausgeweitet werden, wobei die diesbezügliche Energieeinsparung zu messen und in die Entscheidung für das weitere regulative Vorgehen einzustellen ist.